

Herrn Bundesrat
Guy Parmelin
Vorsteher Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,
Bildung und Forschung (WBF)
Bundeshaus
3003 Bern

Per E-mail an:
info.cooperation@seco.admin.ch

Bern, 22. Oktober 2025

**Stellungnahme im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Genehmigung des
Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der
Ukraine über die Zusammenarbeit beim Wiederaufbauprozess der Ukraine**

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen, dass Sie uns die Möglichkeit geben, im Rahmen der Konsultation zum oben
genannten Abkommen Stellung zu nehmen.

Allgemeine Bemerkungen

Wie bereits mehrfach betont, begrüssen wir die Absicht, die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Ukraine im Rahmen des Wiederaufbauprozesses zu verstärken. Wir lehnen jedoch die Finanzierung der Massnahme «Finanzhilfen in spezifischen Sektoren», die den Kern des Abkommens bildet, aus dem Budget der internationalen Zusammenarbeit bis 2028 ab, da diese Massnahme nicht auf dem Gesetz über die internationale Zusammenarbeit basieren kann, wie im erläuternden Bericht des Bundesrats dargelegt wird. Wir schlagen daher vor, das Abkommen in seiner jetzigen Form nicht zu genehmigen, da es hinsichtlich seiner Formulierung, seines Anwendungsbereichs und seiner Durchführungsmodalitäten mehrere Unklarheiten und Unstimmigkeiten beinhaltet. Insbesondere halten wir den Rückgriff auf «gebundene Hilfe» für kontraproduktiv, da er einen bedauerlichen Präzedenzfall schafft, welcher mit erheblichen Mehrkosten für Schweizer SteuerzahlerInnen einhergehen wird und zudem die Ausnahme vom Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB), d. h. der Ausschluss ausländischer Anbieter, nicht begründet ist.

Titel des Abkommens

Der Titel des Abkommens zwischen der Schweiz und der Ukraine ist irreführend. Es ist von einer «Zusammenarbeit beim Wiederaufbauprozess der Ukraine» die Rede. Tatsächlich betrifft dieses Abkommen jedoch nicht alle im vom Bundesrat am 12. Februar 2025 verabschiedeten [Programm für die Ukraine 2025–2028](#) vorgesehenen Aktivitäten, sondern lediglich eine von dessen Unterkomponenten, nämlich Massnahme 5.1.2 «Finanzhilfen in spezifischen Sektoren». Diese Massnahme entspricht nur einer von sechs der im Länderprogramm genannten «Massnahmen im Zusammenhang mit dem Privatsektor», für die im Rahmen des Verpflichtungskredits «Ukraine und Region» ein Betrag von CHF 500 Millionen bereitgestellt wurde und der vollständig aus dem Budget der internationalen Zusammenarbeit (IZA 2025–2028) finanziert wird. Aus Gründen der Transparenz hätte dies im Titel des Abkommens deutlich gemacht werden müssen.

Tragweite und Anwendungsbereich

Artikel 2 Absatz 1 des Abkommens spricht von einer nicht rückzahlbaren «finanziellen und technischen Hilfe» zum Zweck des Erwerbs von Waren und Dienstleistungen von Schweizer Unternehmen für Wiederaufbauprojekte, hauptsächlich zur Stärkung öffentlicher Dienstleistungen in Bereichen wie Energie, Verkehr und Mobilität. Der erläuternde Bericht präzisiert, dass das Kooperationsabkommen als Grundlage für die Umsetzung der Massnahme «Finanzhilfen in spezifischen Sektoren» dient, die eine «Finanzhilfe» der Ukraine für den Erwerb von Waren und Dienstleistungen durch Schweizer Unternehmen darstellen soll. Aus unserer Sicht ist diese Terminologie irreführend. Wie Artikel 8 (Zahlungsmodalitäten) klarstellt, werden die Rechnungen der Schweizer Unternehmen (im Rahmen der Verträge zwischen den begünstigten Behörden und den Schweizer Unternehmen) **direkt von der Schweizer Seite (SECO) an die betreffenden Schweizer Unternehmen** bezahlt. Es werden somit keine finanziellen Mittel an die ukrainischen Behörden vergeben. Der Begriff «Finanzhilfe» erscheint daher unangemessen. Tatsächlich handelt es sich um Subventionen (genauer gesagt um Finanzhilfen gemäss dem Subventionsgesetz), die von der Schweiz an Unternehmen für die Lieferung von Waren und Dienstleistungen in die Ukraine vergeben werden. Wir fordern, dass der erläuternde Bericht diesen Punkt präziser darstellt.

Der erläuternde Bericht erwähnt zudem ein (zusätzliches) Ziel der Massnahme «Finanzhilfen in spezifischen Sektoren», nämlich dass sich diese Firmen mittelfristig auf dem lokalen Markt etablieren und in der Ukraine investieren und Entwicklungswirkung erzielen (S. 8). Wir halten auch diesen Punkt für irreführend bzw. nicht belegt. Die Tatsache, dass der Bund Exporte aus der Schweiz finanziert, hält Unternehmen davon ab, Investitionen in der Ukraine zu tätigen, da sie diesen Markt bereits abdecken. Ein solches Ziel könnte eher durch die Massnahmen 5.1.3 (Erweiterung des GPI-Mandats), 5.1.4 (Kommunikation, Stakeholder-Management), 5.1.5 (Stärkung der Risikofähigkeit ASRE) und/oder 5.1.6 (Risikominderung bei Investitionen in der Ukraine) verfolgt bzw. erreichbar sein – also diejenigen Massnahmen im Länderprogramm für die Ukraine, die, wie bereits erwähnt, nicht vom vorliegenden «Kooperationsabkommen» abgedeckt sind. Wir fordern, dass der erläuternde Bericht auch diesen Punkt klarer darstellt.

Handlungsbedarf / Materielle Rechtsgrundlage

Der erläuternde Bericht nennt zwei zentrale Fragen, die geklärt werden müssen: (1) die Identifikation der **materiellen Rechtsgrundlage** für die Massnahme «Finanzhilfen in spezifischen Sektoren» und

(2) die Klärung von Fragen im Zusammenhang mit dem **öffentlichen Beschaffungsrecht**, insbesondere der **Ausschluss ausländischer Anbieter** bei Ausschreibungen. Zu Punkt 1 begrüssen wir die Klarstellung, dass die Massnahme *den Interessen der Schweizer Aussenpolitik dient* und daher **nicht auf das Gesetz über die internationale Zusammenarbeit (BG IZA) gestützt werden kann**. Wie der Bericht erläutert, sieht das BG IZA zwar verschiedene Formen der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor vor (Artikel 6 Buchstabe h), verfolgt jedoch klar das Ziel, benachteiligte Regionen und Bevölkerungsgruppen zu unterstützen und nicht die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz. Wie Fussnote 19 hervorhebt, setzt das BG IZA Artikel 54 Absatz 2 der Bundesverfassung um, wonach der Bund zur Linderung von Not und zur Bekämpfung der Armut beiträgt. **Der Schweizer Privatsektor ist daher nicht Gegenstand der Unterstützung durch dieses Gesetz.**

Da die Massnahme «Finanzhilfen in spezifischen Sektoren» nicht auf das BG IZA gestützt werden kann, kann das Kooperationsabkommen nicht auf Artikel 10 BG IZA gestützt werden.¹ Folglich findet die Ausnahme vom Anwendungsbereich des BöB (Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe h Ziffer 1 und 2) keine Anwendung.² Das Kooperationsabkommen betrifft weder «Aufträge im Rahmen der internationalen humanitären Soforthilfe oder der internationalen landwirtschaftlichen oder Nahrungsmittelhilfe» (Ziffer 1), noch handelt es sich um ein «internationales Abkommen über die gemeinsame Durchführung eines Projekts» (Ziffer 2). Die Botschaft zur Totalrevision des BöB (BBl 2017, S. 1905; siehe Fussnote 27 des Berichts) präzisiert: «**Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit** schliesst die Schweiz mit den Empfängerstaaten wenn möglich internationale Abkommen über die gemeinsam durchzuführenden Projekte. Die Vertragsparteien einigen sich in diesen Abkommen auch darüber, wie respektive nach welchen Grundsätzen Beschaffungen im Hinblick auf die Umsetzung der Projekte durchgeführt werden sollen (Ziff. 2).»

Wie bereits erwähnt, **fällt das vorliegende Abkommen nicht unter diese Ausnahme**, da es nicht «im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit» geschlossen wurde, weil – wie der Bericht klarstellt – die Massnahme «Finanzhilfen in spezifischen Sektoren» nicht auf das BG IZA gestützt werden kann. Daher ist die Schlussfolgerung, dass die Parteien von dieser Ausnahme im Fall des Kooperationsabkommens Gebrauch gemacht haben, aus unserer Sicht falsch (S. 11). Nach unserer Analyse sollte das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) Anwendung finden, und die betreffenden Verträge sollten öffentlich ausgeschrieben und für ausländische Anbieter geöffnet werden.

Zudem stellt der Bericht fest, dass die Massnahme spezifischen wirtschaftlichen Interessen der Schweiz dient (S. 10), aber nicht auf das [Bundesgesetz über die Förderung des Exports](#) gestützt

¹ [Art. 10 Internationale Vereinbarungen](#)

Für die Verwendung der Gelder aus den Verpflichtungskrediten kann der Bundesrat internationale Vereinbarungen über Massnahmen nach diesem Gesetz abschliessen, unter Vorbehalt von Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung (entspricht heute Art. 141 der BV vom 18. April 1999)

² Art. 10 Ausnahmen (BöB)

¹ Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf:

h. Beschaffungen:

1. im Rahmen internationaler humanitärer Nothilfe sowie Agrar- und Ernährungshilfe,
2. gemäss den besonderen Verfahren oder Bedingungen **eines internationalen Abkommens** betreffend die Stationierung von Truppen **oder die gemeinsame Umsetzung eines Projekts** durch Unterzeichnerstaaten.

werden kann, dessen Zweck und Zielsetzung völlig anders ausgerichtet sind. Dieses Gesetz bezweckt hauptsächlich, Schweizer Unternehmen über Auslandsmärkte zu informieren, sie zu beraten und ihre Kontakte mit ausländischen Partnern zu erleichtern, sieht jedoch keine Subventionen für den Export von Waren oder Dienstleistungen durch Schweizer Unternehmen vor.

Es ist festzustellen, dass die betreffende Massnahme, die als «Eckpfeiler» des Ziels bezeichnet wird, die Expertise der Schweizer Privatwirtschaft unmittelbar für den Wiederaufbau zu nutzen, weder durch das BG IZA noch durch das Exportförderungsgesetz gerechtfertigt ist. Sie stellt somit ein «Novum» dar und ist im aktuellen Schweizer Rechtssystem systemfremd.

Auswahlmechanismus (Artikel 5)

Die Einstufung des Vergabeverfahrens gemäss Artikel 5 als öffentliches Beschaffungsverfahren gemäss Anhang 5, Ziff. 1, lit. d BöB erscheint uns fehlerhaft, da diese öffentlichen Aufträge **nicht im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit** vergeben werden. Die Einstufung dieser Transaktionen als «öffentliche Aufträge» im Sinne von Artikel 8 BöB ist daher zu hinterfragen. Darüber hinaus schliesst Artikel 5 des Abkommens die Anwendung von Artikel 6 Abs. 2 BöB aus und bestimmt, dass «nur Schweizer Anbieter zur Angebotsabgabe berechtigt sind», was eine Abweichung vom BöB darstellt.

In diesem Zusammenhang erwähnt der erläuternde Bericht das Risiko nicht, dass ein Staat die **Gegenseitigkeit** für Schweizer Unternehmen im Rahmen seiner eigenen öffentlichen Ausschreibungen – insbesondere im Rahmen der Ukraine-Fazilität der EU im Umfang von insgesamt 50 Milliarden Euro – zurückziehen kann, dies als Reaktion darauf, dass das Kooperationsabkommen den Zugang ausschliesslich Schweizer Unternehmen vorbehalten will.

Der Bericht schweigt sich zudem darüber aus, ob die Massnahme mit den Verpflichtungen der Schweiz und der Ukraine gemäss Kapitel 6 des am 28. April 2025 in Kiew unterzeichneten modernisierten **Freihandelsabkommens zwischen der EFTA und der Ukraine** vereinbar ist.

Monitoring, Evaluation und Audit (Artikel 10)

Wir fordern, dass die Evaluation der Entwicklungswirkung der Projekte durch eine unabhängige Drittpartei erfolgt, die nicht identisch ist mit der von der Schweiz zur Überwachung der Projektfortschritte beauftragten Partei. Die in Artikel 5 Absatz 2 genannten Kriterien sollten Gegenstand einer solchen unabhängigen Evaluation sein.

Weitere Aspekte

Langfristige Entwicklungswirkung

Da die Massnahme («Finanzhilfen in spezifischen Sektoren») zumindest bis 2028 durch den SECO-Verpflichtungskredit «Ukraine und benachbarte Region» finanziert wird, der jährlich vom Schweizer Parlament im Rahmen des IZA-Budgets genehmigt wird, sollte der erläuternde Bericht die Anforderungen an die Wirkungsmessung deutlicher formulieren (siehe oben).

Verdrängungseffekte für lokale Unternehmen (*Crowding-out*)

Obwohl der Bericht den Charakter der gebundenen Hilfe (*tied aid*) der betreffenden Massnahme klar benennt, geht er kaum auf das Risiko der Verdrängung ukrainischer Unternehmen und des lokalen Marktes ein. Der Bericht erwähnt, dass die Ukraine die benötigten Güter und Dienstleistungen von Schweizer Unternehmen bestimmen wird, «**die lokal nicht verfügbar sind**» (S. 18). Es bleibt jedoch unklar, wie die Ukraine dies gewährleisten kann, da das Abkommen keine Verfahren vorsieht, um sicherzustellen, dass ukrainische Unternehmen nicht verdrängt werden, denn die Beschaffungen in den Bereichen, die das Abkommen vorsieht, stehen ukrainischen Unternehmen nicht offen.³

Projektkosten / Effizienz der Verwendung öffentlicher Mittel

Ein zentrales Ziel des BöB ist der wirtschaftliche Einsatz der öffentlichen Mittel (Art. 2 lit. a). Das Kooperationsabkommen schliesst jedoch ausländische Anbieter von den Ausschreibungsverfahren aus. Studien zeigen, dass gebundene Hilfe die Projektkosten um 15–30% erhöht. Die im Abkommen verfolgte Vorgehensweise widerspricht somit klar dem genannten Ziel des BöB.

Gebundene Hilfe (*Tied Aid*)

Der erläuternde Bericht erwähnt die *DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance* (5.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz), die die Schweiz angenommen hat. Der Bericht erwähnt jedoch nicht die Empfehlung in der jüngsten Peer Review durch den OECD-Entwicklungsausschuss, worin die Schweiz aufgefordert wird, diese Art der gebundenen Hilfe zu beenden, um die Optimierung der Ressourcen ihrer Programme zu gewährleisten und die Wirkung und den Ruf der Schweiz nicht zu beeinträchtigen.⁴ Wir fordern, dass der Bericht in diesem Punkt präzisiert wird.

Vertraulichkeit (Artikel 13)

Wir fordern die Präzisierung im erläuternden Bericht, dass die Übermittlung vertraulicher Informationen an die zuständigen Kommissionen des Bundesparlaments möglich ist (Absatz 2).

Laufzeit (Artikel 20) im Zusammenhang mit den finanziellen Auswirkungen (4.1)

Das Abkommen gilt bis zum 31. Dezember 2036. Dies erscheint uns problematisch, da die Finanzierung der betreffenden Massnahmen nur bis 2028 gesichert ist, entsprechend dem Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2024 zur Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und des Ukraine-Programms. Der Bericht weist darauf hin, dass der Bundesrat für 2029–2036 andere Finanzierungswege für die verbleibenden 3,5 Milliarden prüfen will. Derzeit ist die Finanzierung der Massnahme («Finanzhilfen in spezifischen Sektoren») dieses Abkommens nicht gesichert.

³ Das derzeit laufende Projekt zur Finanzierung des Baus und Einbaus von Fenstern ist zweifellos ein Beispiel dafür, dass ukrainische Unternehmen in der Lage gewesen wären, die betreffenden Waren und Dienstleistungen zu liefern.

⁴ ⁵“Recognizing Switzerland’s strong track record on untying, in order to ensure the value for money of its programmes, and in line with the DAC Recommendation on Untying of Official Development Assistance, Switzerland should seek to keep its ODA untied, including for the Ukraine country Programme”. OECD Development Cooperation Peer Reviews: Switzerland 2025, p. 12

Wir fordern daher subsidiarisch, dass das Abkommen – in Erwartung neuer Finanzierungsquellen ausserhalb des IZA-Budgets (da diese Massnahmen nicht auf das BG IZA gestützt werden können) – nur bis 2028 genehmigt wird.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Alliance Sud



Andreas Missbach
Geschäftsleiter



Kristina Lanz
Expertin Für Entwicklungspolitik



Laurent Matile
Experte Unternehmen und Entwicklung

Zuständige Person für eventuelle
Rückfragen:
Laurent.Matile@alliancesud.ch
Telefon: 022.901.14.81