



Elektronisch an [info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)



Kanton Zürich

Regierungsrat

[staatskanzlei@sk.zh.ch](mailto:staatskanzlei@sk.zh.ch)

Tel. +41 43 259 20 02

Neumühlequai 10

8090 Zürich

[zh.ch](http://zh.ch)

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,  
Bildung und Forschung  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

5. November 2025 (RRB Nr. 1129/2025)

**Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine (Vernehmlassung)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine Stellung zu nehmen, und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen grundsätzlich das vorliegende Abkommen, das die Unterstützung von Wiederaufbauprojekten in der Ukraine durch Güter und Dienstleistungen von Schweizer Unternehmen zum Ziel hat. Die Expertise der Schweizer Privatwirtschaft soll für den Wiederaufbau der Ukraine genutzt werden. Gleichzeitig sollen sich die Schweizer Unternehmen dadurch mittelfristig auf dem lokalen Markt etablieren und in der Ukraine investieren und Entwicklungswirkung erzielen. Insbesondere begrüssen wir die vertragliche Verankerung der Achtung der Menschenrechte, der Bedeutung der nachhaltigen Entwicklung und des Umweltschutzes sowie der Korruptionsbekämpfung.

In der Botschaft des Bundesrates sollte jedoch dargelegt werden, ob und inwieweit der Einbezug von Schweizer Unternehmen eine preistreibende Wirkung in der Schweiz und in der Ukraine hat. Ferner beantragen wir, dass angesichts des strukturellen Defizits des Bundes die 3,5 Mrd. Franken für die Zeit nach 2028 im Rahmen des Budgets der Internationalen Zusammenarbeit gegenfinanziert oder entsprechend gekürzt werden.

Bei dieser Gelegenheit ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass die Ukraine für den Wiederaufbau auf die Unterstützung der aktiven Bevölkerung, insbesondere durch junge Männer, angewiesen sein wird. Aus diesem Grund ist die Ukrainische Regierung aufzufordern, darauf hinzuwirken, dass möglichst viele Ukrainerinnen und Ukrainer im Land bleiben.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dr. Martin Neukom

Die Staatsschreiberin:

Dr. Kathrin Arioli





Regierungsrat

Postgasse 68  
Postfach  
3000 Bern 8  
[info.regierungsrat@be.ch](mailto:info.regierungsrat@be.ch)  
[www.be.ch/rr](http://www.be.ch/rr)

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Per E-Mail an:  
[Info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:Info.cooperation@seco.admin.ch)

RRB Nr.: 1200/2025 12. November 2025  
Direktion: Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

**Vernehmlassung des Bundes: Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine  
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrter Herr Bundesrat,  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine Stellung nehmen zu können.

Der Krieg Russlands gegen die Ukraine verletzt das Völkerrecht und stellt Demokratie, Freiheit und liberale Werte infrage. Die Zukunft Europas ist eng mit der Zukunft der Ukraine verknüpft. Ein Scheitern der Ukraine würde die Gestaltungskraft Europas und der Schweiz schwächen. Deshalb ist die Wiederherstellung der Ukraine als souveräner, demokratischer Staat im Interesse der Schweiz. Das Abkommen schafft die rechtliche Grundlage für den verstärkten Einbezug der Schweizer Privatwirtschaft in den Wiederaufbau in der Ukraine, den die Schweiz im Rahmen des Länderprogramms Ukraine 2025-2028 leistet.

Der Regierungsrat stimmt der Genehmigung des Abkommens zu, setzt aber voraus, dass die Finanzierung des Abkommens auch in der Phase 2029–2036 durch den Bund erfolgt und keine finanziellen Auswirkungen auf Kantone haben wird. Den ausgefüllten Fragebogen finden Sie in der Beilage.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates



Christoph Neuhaus  
Regierungspräsident



Christoph Auer  
Staatsschreiber

Beilage

- Fragebogen

Verteiler

- Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion
- Finanzdirektion
- Sicherheitsdirektion



## Fragebogen

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

Vernehmlassung vom 12. September 2025 bis zum 12. November 2025

---

#### Absender

Name und Adresse des Kantons oder der Organisation:

Staatskanzlei des Kantons Bern

Kontaktperson für Rückfragen (Name, E-Mail, Telefon):

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*

---

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

1. Stimmen Sie der Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine zu?

Ja  Nein

Kommentare:

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*

2. Wenn Sie der Genehmigung zustimmen, was sind die Hauptgründe dafür?

Der Kanton Bern misst der Unterstützung der Ukraine und ihrem Wiederaufbau strategische Bedeutung für Europa und die Schweiz bei.

3. Wenn Sie dagegen sind, was sind die Hauptgründe dagegen?

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*

4. Weitere Anmerkungen:

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*



**Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement**  
Bahnhofstrasse 15  
Postfach 3768  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 51 55  
buwd@lu.ch  
[www.lu.ch](http://www.lu.ch)

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Per E-Mail:  
[info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Luzern, 4. November 2025

Protokoll-Nr.: 1209

**Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbau- prozess der Ukraine**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 12. September 2025 haben Sie die Kantonsregierungen in eingangs erwähnter Angelegenheit zur Stellungnahme eingeladen.

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teile ich Ihnen mit, dass wir dem Abkommen zustimmen. Wir teilen die mit dem Abkommen verfolgte Zielsetzung des Bundesrates, die Ukraine in ihrem Wiederaufbauprozess zu unterstützen und dafür auch den Schweizer Privatsektor verstärkt einzubeziehen. Wir stellen fest, dass das vorliegende Abkommen auf die Kantone keine finanziellen oder personellen Auswirkungen hat.

Wie in Kapitel 4.4 des erläuternden Berichts beschrieben, ist es von zentraler Bedeutung, dass bei den Wiederaufbauprojekten gute und die Ukraine wirtschaftlich langfristig stärkende Lösungen gefunden werden. Die Schweiz allgemein und der Kanton Luzern im Besonderen verfügen über weltweit führende Betriebe im Bereich der Planung und Umsetzung von nachhaltigem Bauen mit Holz, was es erlaubt, die vor Ort vorhandenen Ressourcen zu nutzen. Der Aufbau von lokalem Knowhow bietet wirtschaftliche Perspektiven für die Ukraine. Hier verfügen die Hochschule Luzern – Technik und Architektur sowie des Campus Sursee über entsprechende Kompetenzen.

Besten Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Bemerkungen.

Freundliche Grüsse



A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Fabian Peter".

Fabian Peter  
Regierungsrat



## Fragebogen

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

Vernehmlassung vom 12. September 2025 bis zum 12. November 2025

---

#### Absender

Name und Adresse des Kantons oder der Organisation:

Regierungsrat des Kantons Uri

Kontaktperson für Rückfragen (Name, E-Mail, Telefon):

Dominic Gisler, [dominic.gisler@ur.ch](mailto:dominic.gisler@ur.ch), +41 41 875 23 96

---

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

1. Stimmen Sie der Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine zu?

Ja

Nein

Kommentare:

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*

2. Wenn Sie der Genehmigung zustimmen, was sind die Hauptgründe dafür?

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*

3. Wenn Sie dagegen sind, was sind die Hauptgründe dagegen?

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*

4. Weitere Anmerkungen:

Der Regierungsrat des Kanton Uri unterstützt das Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine. Gleichwohl ist sicherzustellen, dass die Bundesmittel zugunsten der Ukraine nicht zulasten anderer, für Uri bedeutender Bundesaufgaben gehen. Dies insbesondere im Kontext des Entlastungspakets 2027, das aus Sicht des Kantons Uri verschiedene nicht zielführende Kürzungen vorsieht. Etwa bei den Verbundaufgaben im Umweltbereich, den Globalpauschalen im Asyl- und Flüchtlingswesen, der Einlage in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) und den Fondseinlagen in die Neue Regionalpolitik (NRP) - sowie



den Abbau von Förderinstrumenten in den Bereichen Klima, Energie und Bildung (z. B. Gebäudeprogramm, Landschaftsqualitätsbeiträge, Umweltbildungsförderung).



CH-6061 Sarnen, Postfach, Staatskanzlei

Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)  
Bundeshaus Ost  
3003 Bern

E-Mail an:  
[info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.5574  
Unser Zeichen: ue

Sarnen, 12. November 2025

**Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine – Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Bundesrat, *Anja Guy*  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 12. September 2025, mit dem Sie uns einladen, zu den Vernehmlassungsunterlagen zur Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett in der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. In der Beilage erhalten Sie den ausgefüllten Fragebogen zum Vernehmlassungsverfahren.

Der Regierungsrat des Kantons Obwalden begrüßt die Unterstützung des Wiederaufbauprozess in der Ukraine unter Einbezug des Schweizer Privatsektors. Gleichzeitig kann das Abkommen zu positiven Auswirkungen auf die Volkswirtschaften in der Ukraine und der Schweiz führen. Es ist jedoch darauf zu achten, dass die Beschaffungsprozesse derart ausgestaltet werden, dass sich auch KMU an den Ausschreibungen beteiligen können.

Besten Dank für die Berücksichtigung der Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

D.W.  
Daniel Wyler  
Landammann

Nicole Frunz Wallimann  
Landschreiberin

Beilage:  
– Fragebogen



## Fragebogen

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

Vernehmlassung vom 12. September 2025 bis zum 12. November 2025

---

#### Absender

Name und Adresse des Kantons oder der Organisation:

Kanton Obwalden, Staatskanzlei, Rathaus, Postfach, 6061 Sarnen

Kontaktperson für Rückfragen (Name, E-Mail, Telefon):

Volkswirtschaftsdepartement, Thomas Unternährer, Departementssekretär, 041 666 63 31,  
[Thomas.Unternaehrer@ow.ch](mailto:Thomas.Unternaehrer@ow.ch).

---

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

1. Stimmen Sie der Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine zu?

Ja       Nein

Kommentare:

2. Wenn Sie der Genehmigung zustimmen, was sind die Hauptgründe dafür?

*Der Regierungsrat des Kantons Obwalden begrüßt den Wiederaufbauprozess in der Ukraine unter Einbezug des Privatsektors zu unterstützen. Das Abkommen ermöglicht der Ukraine, wichtige Güter und Dienstleistungen aus der Schweiz zu beschaffen. Die Beschränkung der Unterstützung für den Erwerb von Gütern und Dienstleistungen von Schweizer Unternehmen führt gleichzeitig zu Chancen für einheimische Unternehmen, was zu positiven Auswirkungen auf die Volkswirtschaft führen kann. Hauptziel ist die Unterstützung des Wiederaufbaus in der Ukraine.*

3. Wenn Sie dagegen sind, was sind die Hauptgründe dagegen?

4. Weitere Anmerkungen:

*Die Beschaffungsverfahren für die Güter und Dienstleistungen sind derart auszustalten, dass sich auch KMU an den Ausschreibungen beteiligen können.*





KANTON  
NIDWALDEN

LANDAMMANN UND  
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans  
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

## PER E-MAIL

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,  
Bildung und Forschung WBF  
Herr Bundesrat Guy Parmelin  
Bundeshaus Ost  
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02  
staatskanzlei@nw.ch  
Stans, 4. November 2025

## Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine. Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 12. September 2025 haben Sie uns eingeladen, zum Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine Stellung zu nehmen. Für die Möglichkeit dazu bedanken wir uns. Wie gewünscht erfolgt unsere Stellungnahme durch Beantwortung der vier nachfolgenden Fragen. Wir danken für die Kenntnisnahme.

1. *Stimmen Sie der Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine zu?*  
Ja
2. *Wenn Sie der Genehmigung zustimmen, was sind die Hauptgründe dafür?*  
Wir teilen die Haltung des Bundesrates, wonach die Unterstützung der Ukraine von strategischer Bedeutung ist. Das zur Vernehmlassung unterbreitete Abkommen schafft die Voraussetzung dafür, dass der von der Schweiz eingeschlagene Weg weiter fortgeführt werden kann.
3. *Wenn Sie dagegen sind, was sind die Hauptgründe dagegen?*  
-
4. *Weitere Anmerkungen:*  
keine

Freundliche Grüsse  
NAMENS DES REGIERUNGSRATES

Dr. Othmar Elliger  
Landammann



lic. iur. Armin Eberli  
Landschreiber

Geht an:

- info@cooperation@seco.admin.ch



## Fragebogen

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

Vernehmlassung vom 12. September 2025 bis zum 12. November 2025

---

#### Absender

Name und Adresse des Kantons oder der Organisation:

*Kanton Nidwalden*

Kontaktperson für Rückfragen (Name, E-Mail, Telefon):

*Landschreiber Armin Eberli, [armin.eberli@nw.ch](mailto:armin.eberli@nw.ch) / +41 41 618 79 00*

---

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

1. Stimmen Sie der Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine zu?

Ja

Nein

Kommentare:

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

2. Wenn Sie der Genehmigung zustimmen, was sind die Hauptgründe dafür?

*Wir teilen die Haltung des Bundesrates, wonach die Unterstützung der Ukraine von strategischer Bedeutung ist. Das zur Vernehmlassung unterbreitete Abkommen schafft die Voraussetzung dafür, dass der von der Schweiz eingeschlagene Weg weiter fortgeführt werden kann.*

3. Wenn Sie dagegen sind, was sind die Hauptgründe dagegen?

-

4. Weitere Anmerkungen:

*keine*



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

**Nur per E-Mail**

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

Zug, 21. Oktober 2025 sa

**Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und  
dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der  
Ukraine – Stellungnahme Kanton Zug**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 12. September 2025 haben Sie uns zur Stellungnahme zum rubrizierten Abkommen eingeladen.

Der Kanton Zug unterstützt die Genehmigung des Abkommens betreffend die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine.

Er unterstützt die im erläuternden Bericht dargestellte Zielsetzung, die Ukraine in ihrem Wiederaufbauprozess mit Hilfe des Schweizer Privatsektors zu unterstützen. Aus unserer Sicht ist wichtig, dass gemäss Art. 9 des Abkommens von Schweizer Seite Dritte zur Unterstützung der Umsetzung beauftragt werden können, damit Schweizer KMU nicht benachteiligt werden.

Für den Kanton Zug ist zudem zentral, dass die Kosten für den Vollzug tief bleiben, um die finanziellen Beträge primär für den Kauf von Produkten und Dienstleistungen von Schweizer Unternehmen für die Ukraine einsetzen zu können.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug

  
Andreas Hostettler  
Landammann



Tobias Moser  
Landschreiber

Versand per E-Mail an:

- [info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch) (PDF und Word)
- [Volkswirtschaftsdirektion \(info.vds@zg.ch\)](mailto:info.vds@zg.ch) (PDF)
- [Amt für Wirtschaft und Arbeit \(bernhard.neidhart@zg.ch\)](mailto:bernhard.neidhart@zg.ch) (PDF)
- [Zuger Mitglieder der Bundesversammlung](#) (PDF)
- [Staatskanzlei \(info.staatskanzlei@zg.ch\)](mailto:info.staatskanzlei@zg.ch) mit Auftrag zur Veröffentlichung auf der Webseite



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat  
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg  
T +41 26 305 10 40  
[www.fr.ch/ce](http://www.fr.ch/ce)

## PAR COURRIEL

Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR

Monsieur Guy Parmelin  
Conseiller fédéral  
Palais fédéral est  
3003 Berne

*Courriel : [info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)*

*Fribourg, le 28 octobre 2025*

2025-1074

### **Approbation de l'accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine relatif à la coopération dans le processus de reconstruction de l'Ukraine – Procédure de consultation**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Par courrier du 12 septembre 2025, vous avez sollicité les gouvernements cantonaux à prendre position sur l'approbation du projet d'accord entre le Conseil fédéral et le Cabinet des ministres de l'Ukraine relatif à la coopération dans le processus de reconstruction de l'Ukraine.

Le Conseil d'Etat soutient sans réserve l'approbation dudit accord, qui permet à la Suisse de contribuer efficacement à la reconstruction de l'Ukraine et à la résilience de sa société dans le contexte actuel. Dans une perspective plus large, l'accord de coopération concrétise également l'engagement de notre pays en faveur du droit international ainsi que de la cohésion et de la sécurité en Europe, tout en offrant des opportunités concrètes au secteur privé suisse. Par conséquent, il s'agit d'un investissement stratégique conforme aux priorités de la politique extérieure suisse et de la coopération internationale.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

Jean-François Steiert, Président



Danielle Gagnaix-Morel, Chancelière d'Etat

**Copie**

—  
à la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle, pour elle et pour la Promotion économique ;  
à la Chancellerie d'Etat.

**Regierungsrat**

Rathaus  
Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
so.ch

Staatssekretariat für Wirtschaft  
SECO  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

**per E-Mail an:**  
[info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

10. November 2025

**Vernehmlassung zur Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 12. September 2025 geben Sie uns Gelegenheit, zur Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine Stellung zu nehmen.

Wir stimmen dem vorliegenden Abkommen mit der Ukraine zu. Es schafft die rechtliche Grundlage für den systematischen Einbezug der Privatwirtschaft in den Wiederaufbau der Ukraine. Unsere detaillierte Stellungnahme entnehmen Sie dem beiliegenden Fragebogen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Sandra Kolly  
Frau Landammann

sig.  
Yves Derendinger  
Staatsschreiber

Beilage: Ausgefüllter Fragebogen mit detaillierter Stellungnahme



## Fragebogen

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

Vernehmlassung vom 12. September 2025 bis zum 12. November 2025

---

#### Absender

Name und Adresse des Kantons oder der Organisation:

Kanton Solothurn, Regierungsrat, Rathaus, Barfüssergasse 24, 4509 Solothurn

Kontaktperson für Rückfragen (Name, E-Mail, Telefon):

Mila Trombitas, Fachstelle Standortförderung und Aussenbeziehungen, [mila.trombitas@vd.so.ch](mailto:mila.trombitas@vd.so.ch),  
Tel. 032 627 95 62

---

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

1. Stimmen Sie der Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine zu?

Ja

Nein

Kommentare:

*Der Regierungsrat des Kantons Solothurn stimmt dem vorliegenden Abkommen mit der Ukraine zu. Es schafft die rechtliche Grundlage für den systematischen Einbezug der Privatwirtschaft in den Wiederaufbau der Ukraine. Von den 1.5 Milliarden Franken aus Bundesmitteln (IZA) sind 500 Millionen Franken für den Erwerb von Gütern und Dienstleistungen aus der Schweizer Privatwirtschaft reserviert. Das Abkommen ist bis 31. Dezember 2036 gültig.*

2. Wenn Sie der Genehmigung zustimmen, was sind die Hauptgründe dafür?

*Das Abkommen unterstützt die Ukraine in einem allfälligen Wiederaufbau. Der Einbezug der Privatwirtschaft bei der Lieferung von Gütern und Dienstleistungen ist folgerichtig. Im Vordergrund stehen Energie, Transport, Mobilität, Maschinenindustrie, Bauwesen, Wasser und Katastrophenschutz.*

*Die Ukraine kann Güter und Dienstleistungen nach eigenem Ermessen mittels nicht-rückzahlbarer Finanzhilfen beschaffen. Das Abkommen regelt die Pflichten beider Parteien, es legt das Ausschreibungsverfahren fest und definiert rechtliche Standards, welche nach Auftragsvergabe einzuhalten sind. Die Schweiz stellt ein adäquates Leistungsmonitoring sicher.*



*Das vorliegende Abkommen erleichtert den exportorientierten Solothurner KMU, sich am Wiederaufbau der Ukraine zu beteiligen.*

3. Wenn Sie dagegen sind, was sind die Hauptgründe dagegen?

--

4. Weitere Anmerkungen: -



## Fragebogen

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

Vernehmlassung vom 12. September 2025 bis zum 12. November 2025

---

#### Absender

Name und Adresse des Kantons oder der Organisation:

Kanton Basel-Stadt, Marktplatz 9, 4001 Basel

Kontaktperson für Rückfragen (Name, E-Mail, Telefon):

Christoph Bosshardt, [christoph.bosshardt@bs.ch](mailto:christoph.bosshardt@bs.ch), +41 61 267 40 87

---

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

1. Stimmen Sie der Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine zu?

Ja       Nein

Kommentare:

Der Einbezug der Privatwirtschaft in den Wiederaufbau wird begrüßt, da er praxisnahe Unterstützung ermöglicht und wertvolles Know-how für den langfristigen Aufbau der ukrainischen Wirtschaft nutzbar macht. Entscheidend ist jedoch, dass die in Artikel 10 verankerte Entwicklungswirkung tatsächlich Kapazitäten in der Ukraine stärkt und Ausbildungs- sowie Beschäftigungseffekte schafft.

2. Wenn Sie der Genehmigung zustimmen, was sind die Hauptgründe dafür?

Der Staatsvertrag wird unterstützt, da er eine direkte und wirksame Unterstützung der Ukraine ermöglicht, den Wiederaufbau mit Know-how-Transfer und Kapazitätsaufbau verbindet und die Einbindung von Schweizer Stärken erlaubt.

3. Wenn Sie dagegen sind, was sind die Hauptgründe dagegen?

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*

4. Weitere Anmerkungen:

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*



Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,  
Bildung und Forschung WBF

Per Mail an [info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Liestal, 4. November 2025  
VGD/StaFö/TS

**Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine, Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, im Rahmen der Vernehmlassung zur Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine unsere Stellungnahme abzugeben. Gerne geben wir nachfolgend unsere Rückmeldung.

Mit dem Abkommen wird der Wiederaufbauprozess der Ukraine unterstützt und eine rechtliche Grundlage für den verstärkten Einbezug der Schweizer Privatwirtschaft geschaffen. Die Unterstützung der Schweiz für die Ukraine erfolgt in Form einer nicht rückzahlbaren Finanzhilfe zum Erwerb von Gütern und Dienstleistungen von Schweizer Unternehmen für Wiederaufbauprojekte. Das Abkommen ist zeitlich bis zum 31. Dezember 2036 befristet.

Wir befürworten grundsätzlich die Fortsetzung der Unterstützung der Ukraine beim wirtschaftlichen Wiederaufbau und stimmen dem vorliegenden Abkommen zu. Das vorliegende Abkommen eröffnet beiden Seiten Chancen. Für Schweizer Unternehmen ergeben sich daraus kurz- und insbesondere langfristig attraktive Geschäfts- und Investitionsmöglichkeiten auf dem ukrainischen Markt.

Hochachtungsvoll  


Dr. Anton Lauber  
Regierungspräsident



Elisabeth Heer Dietrich  
Landschreiberin

Beilage:  
– Beantwortung Fragebogen



## Fragebogen

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

Vernehmlassung vom 12. September 2025 bis zum 12. November 2025

---

#### Absender

Name und Adresse des Kantons oder der Organisation:

*Kanton Basel-Landschaft, Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal*

Kontaktperson für Rückfragen (Name, E-Mail, Telefon):

*Thomas Stocker, Standortförderung, thomas.stocker@bl.ch, 061 552 91 49*

---

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

1. Stimmen Sie der Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine zu?

Ja  Nein

Kommentare:

- 
2. Wenn Sie der Genehmigung zustimmen, was sind die Hauptgründe dafür?

*Wir befürworten grundsätzlich die Fortsetzung der Unterstützung der Ukraine beim wirtschaftlichen Wiederaufbau. Das vorliegende Abkommen eröffnet beiden Seiten Chancen. Für Schweizer Unternehmen ergeben sich daraus kurz- und insbesondere langfristig attraktive Geschäfts- und Investitionsmöglichkeiten auf dem ukrainischen Markt.*

3. Wenn Sie dagegen sind, was sind die Hauptgründe dagegen?

-

4. Weitere Anmerkungen:

-



Telefon +41 (0)52 632 71 11  
staatskanzlei@sh.ch

Regierungsrat

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung  
WBF

per E-Mail an  
[info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Schaffhausen, 4. November 2025

**Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine; Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 12. September 2025 haben Sie uns den Entwurf in obgenannter Angelegenheit zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit.

In Anbetracht der angespannten Finanzlage des Bundes ist darauf zu achten, dass die Finanzierung der eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen der geplanten finanziellen Mittel erfolgen kann. Mangels direkter Betroffenheit verzichten wir im Übrigen auf eine Stellungnahme.

Für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.



Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:



A blue ink signature in cursive script, which appears to read "Martin Kessler".

Der Staatsschreiber:



A blue ink signature in cursive script, which appears to read "Dr. Stefan Bilger".



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,  
Bildung und Forschung WBF  
3003 Bern

**Roger Nobs**  
Ratschreiber  
Tel. +41 71 353 63 51  
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 6. November 2025

## **Eidg. Vernehmlassung; Abkommen über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 12. September 2025 unterbreitet das Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung das eingangs erwähnte Abkommen bis zum 12. November 2025 zur Vernehmlassung.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Er unterstützt das Abkommen in der vorliegenden Form und begrüßt die Bemühungen des Bundesrates, die Ukraine nicht primär rein finanziell zu unterstützen, sondern die Unterstützung in Form einer nicht rückzahlbaren Finanzhilfe zum Erwerb von Gütern und Dienstleistungen von Schweizer Unternehmen für Wiederaufbauprojekte zu leisten. Insbesondere begrüßt er die Verknüpfung, dass die Unterstützung an das Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit, die Achtung der Menschenrechte, die Wahrung der Demokratie und an eine gute Regierungsführung, einschliesslich der Korruptionsbekämpfung, geknüpft ist.

Ebenso wichtig ist dem Regierungsrat die grundsätzliche Wahrung der beschaffungsrechtlichen Grundsätze auf schweizerischer Seite; die Ausführungen des Bundesrates zur Konformität des Geltungsausschlusses von Art. 6 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen mit den geltenden internationalen Verpflichtungen der Schweiz nimmt er zustimmend zur Kenntnis.

Der Regierungsrat unterstützt das Abkommen aus den folgenden drei Hauptgründen:

- Die Ukraine ist insbesondere im Agrar-, Energie- und Rohstoffbereich ein wichtiger Wirtschaftspartner für Europa und für die Schweiz. Ein rascher und effizienter Aufbau der Ukraine ist für die weitere wirtschaftliche Entwicklung und Unabhängigkeit der EU und der Schweiz sehr wichtig, gerade vor dem Hintergrund der aktuell bestehenden Wirtschaftsabhängigkeiten mit anderen, weniger verlässlichen Partnern (z.B. China, USA, ...).
- Die Ukraine ist in direkter Nachbarschaft zur EU und befindet sich im Kandidatenstatus. Mit dem Angriffs-krieg auf die Ukraine erfolgte somit indirekt ein Angriff auf die westliche Welt und somit auf Europa. Vor

diesem Hintergrund sieht sich die EU in einer Verantwortung, von welcher sich die Schweiz aufgrund der starken wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verflechtungen mit der EU nicht entziehen kann und ihren Beitrag leisten muss.

- Heute befinden sich in der Schweiz mehrere tausend ukrainische Flüchtlinge im Schutzstatus S. Mit dem raschen Wiederaufbau der Ukraine nach Kriegsende darf positiv erwartet werden, dass ein grosser Teil der ukrainischen Flüchtlinge in ihr Land zurückkehren und so das schweizerische Flüchtlingswesen entlasten.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates



Roger Nobs, Ratschreiber



KANTON  
APPENZELL INNERHODEN

## Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei  
Marktgasse 2  
9050 Appenzell  
Telefon +41 71 788 93 11  
[info@rk.ai.ch](mailto:info@rk.ai.ch)  
[www.ai.ch](http://www.ai.ch)

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an  
[Info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:Info.cooperation@seco.admin.ch)

Appenzell, 23. Oktober 2025

### **Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 12. September 2025 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie ist mit der Vorlage einverstanden und verweist auf den beiliegenden Fragebogen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

#### **Im Auftrage von Landammann und Standeskommission**

Der Ratschreiber:

The image is a handwritten signature in black ink, which appears to read "Roman Dobler".  
Roman Dobler

*Beilage:*  
Fragebogen

#### *Zur Kenntnis an:*

- Finanzdepartement Appenzell I.Rh, Marktgasse 2, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner ([thomas.rechsteiner@parl.ch](mailto:thomas.rechsteiner@parl.ch))



## Fragebogen

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

Vernehmlassung vom 12. September 2025 bis zum 12. November 2025

---

#### Absender

Name und Adresse des Kantons oder der Organisation:

Kanton Appenzell I.Rh., Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Kontaktperson für Rückfragen (Name, E-Mail, Telefon):

Ratschreiber Roman Dobler, info@rk.ai.ch, 071 788 93 11

---

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

1. Stimmen Sie der Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine zu?

Ja

Nein

Kommentare:

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*

2. Wenn Sie der Genehmigung zustimmen, was sind die Hauptgründe dafür?

*Den Wiederaufbau sowie deren Kosten kann die Ukraine nicht allein stemmen; Diese bevölkerungs- und flächenmäßig sehr grosse Nation in Osteuropa ist auch für die Schweiz nicht nur als Wirtschaftsmarkt sondern auch aufgrund der politischen Lage wichtig. Der Aggressor Russland hat mit dem Überfall auf die Ukraine Völkerrecht verletzt und damit auch Grundwerte wie Demokratie, Freiheit und Selbstbestimmung dieser Nation negiert. Auch ist die Schweiz aus Migrationsgründen interessiert, dass ein Wiederaufbau schnell an die Hand genommen wird.*

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*

3. Wenn Sie dagegen sind, was sind die Hauptgründe dagegen?

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*

4. Weitere Anmerkungen:

*Mit dem Einbezug von Schweizer Firmen können Güter und Dienstleistungen aus der Schweiz für einen raschen Wiederaufbau sorgen. Damit bietet sich für Schweizer Unternehmen zudem die Möglichkeit, einen neuen Markt zu erschliessen.*





Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung  
Bundeshaus Ost  
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen  
Regierungsgebäude  
9001 St.Gallen  
T +41 58 229 89 42  
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 5. November 2025

**Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine; Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 12. September 2025 laden Sie uns zur Vernehmlassung zur Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine ein. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Wir begrüssen den vorliegenden Staatsvertrag, der sich an den Leitlinien der Aussenpolitischen Strategie 2024–2027 und der Strategie der internationalen Zusammenarbeit (IZA) 2025–2028 orientiert. Das Abkommen schafft die Rechtsgrundlage für die langfristige und systematische Zusammenarbeit mit Schweizer Unternehmen – insbesondere mit solchen, die heute noch nicht in der Ukraine tätig sind. Zugleich bietet es am ehesten Gewähr dafür, dass die dringend benötigten Hilfen so rasch wie möglich in die Ukraine gelangen.

Inhaltlich haben wir keine Anmerkungen zum Abkommen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung



Beat Tinner  
Präsident



Dr. Benedikt van Spyk  
Staatssekretär



**Zustellung nur per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:**  
[info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Die Regierung  
des Kantons Graubünden



La Regenza  
dal chantun Grischun

Il Governo  
del Cantone dei Grigioni

Sitzung vom

20. Oktober 2025

Mitgeteilt den

20. Oktober 2025

Protokoll Nr.

744/2025

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,  
Bildung und Forschung WBF

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

**Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und  
dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbau-  
prozess der Ukraine**

**Vernehmlassungsverzicht**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 12. September 2025 in erwähnter Sache  
und bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Der Kanton Graubünden hat keine Bemerkungen zur Vorlage und verzichtet mangels  
Betroffenheit auf eine Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Der Präsident:

A handwritten signature in black ink.

Marcus Caduff

Namens der Regierung

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink.

Daniel Spadin

## REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau  
Telefon 062 835 12 40  
Fax 062 835 12 50  
[regierungsrat@ag.ch](mailto:regierungsrat@ag.ch)  
[www.ag.ch/regierungsrat](http://www.ag.ch/regierungsrat)

**Per E-Mail**  
Staatssekretariat für Wirtschaft  
[info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

22. Oktober 2025

### **Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine; Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 12. September 2025 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, zum obengenannten Geschäft Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau dankt Ihnen für diese Möglichkeit.

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung des Bundesrats, dass die kriegsbedingten Schäden in der Ukraine immens sind und das Land für den Wiederaufbau umfassende Hilfe benötigt, zumal der ukrainische Staat gezwungen war und ist, fast alle verfügbaren Ressourcen in die militärische Verteidigung zu investieren. Angesichts der sich abzeichnenden Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau ist es wichtig, auch den Privatsektor möglichst effektiv in die Bemühungen einzubeziehen – dies auch vor dem Hintergrund vielfältiger wirtschaftlicher Beziehungen zwischen der Schweiz und der Ukraine.

Der Regierungsrat geht davon aus, dass insbesondere Unternehmen in den Bereichen Energie, Transport, Maschinenbau, Bauwesen, Wasserversorgung und Katastrophenschutz wichtige Beiträge für den Wiederaufbau liefern können. Ihr Einbezug in das geplante Programm ist zu begrüssen, zumal rund ein Fünftel aller Vollzeitstellen im Kanton Aargau in diesen Branchen zu finden ist. Der Regierungsrat regt an, dass das Staatssekretariat für Wirtschaft mit Beratung oder anderen geeigneten Dienstleistungen für interessierte Schweizer Unternehmen dazu beiträgt, dass möglichst viele Unternehmen teilnehmen können, wenn sie benötigte Leistungen anbieten. Denn angesichts dieses neuen und formalisierten Prozesses besteht das Risiko, dass nur Grossunternehmen mit entsprechenden Managementkapazitäten dafür infrage kommen.

Gleichzeitig ist es aus Sicht des Regierungsrats wichtig, dass die Federführung bei der Auswahl der benötigten Güter und Dienstleistungen bei der Ukraine liegt. Hauptziel aller Bemühungen ist und bleibt der Wiederaufbau der Ukraine. Begrüssenswert ist aus Sicht des Regierungsrats schliesslich, dass das geplante Abkommen auch Prüfungen durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (Art. 15) sowie Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung vorsieht (Art. 17).

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Dieter Egli  
Landammann



Joana Filippi  
Staatsschreiberin

Beilage

- Antwortformular



# Fragebogen

## Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

Vernehmlassung vom 12. September 2025 bis zum 12. November 2025

---

### Absender

Name und Adresse des Kantons oder der Organisation:

Regierungsrat des Kantons Aargau, Regierungsgebäude, 5001 Aargau

Kontaktperson für Rückfragen (Name, E-Mail, Telefon):

Philip Gehri, [philip.gehri@ag.ch](mailto:philip.gehri@ag.ch), 062 835 14 48

---

## Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

1. Stimmen Sie der Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine zu?

Ja

Nein

Kommentare:

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*

2. Wenn Sie der Genehmigung zustimmen, was sind die Hauptgründe dafür?  
Wichtigkeit und Umfang des Wiederaufbaus in der Ukraine. Einbezug Privatsektor grundsätzlich sinnvoll.
3. Wenn Sie dagegen sind, was sind die Hauptgründe dagegen?  
*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*
4. Weitere Anmerkungen:

Der Wiederaufbau in der Ukraine wird umfangreiche und sehr unterschiedliche Kompetenzen, Technologien und andere Leistungen benötigen. Das Staatssekretariat für Wirtschaft wird deshalb gebeten zu prüfen, inwiefern beispielsweise mit Beratungsangeboten sichergestellt werden kann, dass alle interessierten und geeigneten Unternehmen unabhängig von ihrer Grösse am Programm teilnehmen können, sofern sie tatsächlich benötigte Leistungen erbringen.



Staatskanzlei, Regierungskanzlei, 8510 Frauenfeld

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

Frauenfeld, 4. November 2025

Nr. 587

**Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine**

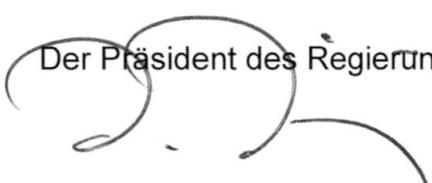
**Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine Stellung zu nehmen.

Wir stimmen der Genehmigung des Abkommens zu und überlassen Ihnen in der Beilage den ausgefüllten Fragebogen.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident des Regierungsrates  
  
Der Staatsschreiber  


**Beilage:**  
- Fragebogen





## Fragebogen

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

Vernehmlassung vom 12. September 2025 bis zum 12. November 2025

---

#### Absender

Name und Adresse des Kantons oder der Organisation:

*Kanton Thurgau, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld*

Kontaktperson für Rückfragen (Name, E-Mail, Telefon):

*Sonja Rütimann, sonja.ruetimann@tg.ch, 058 345 54 68*

---

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

1. Stimmen Sie der Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine zu?

Ja

Nein

Kommentare:

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*

2. Wenn Sie der Genehmigung zustimmen, was sind die Hauptgründe dafür?

*Das Abkommen schafft eine rechtlich verbindliche Grundlage für die verstärkte Einbindung der Schweizer Privatwirtschaft in den Wiederaufbauprozess der Ukraine. Da in der Ukraine insbesondere im Bereich der Korruptionsbekämpfung Risiken bestehen, begrüssen wir, dass das Abkommen spezifische Kontrollmechanismen vorsieht, um die korrekte Verwendung der Mittel sicherzustellen. Ein weiterer zentraler Punkt ist die strikte Einhaltung der schweizerischen Exportkontroll- und Kriegsmaterialgesetzgebung. Das Abkommen trägt diesem Umstand Rechnung, indem es die beteiligten Unternehmen ausdrücklich zur Einhaltung der relevanten Vorschriften verpflichtet.*

3. Wenn Sie dagegen sind, was sind die Hauptgründe dagegen?

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*

4. Weitere Anmerkungen:

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*



Numero  
5400

fr

0

Bellinzona  
12 novembre 2025

Consiglio di Stato  
Piazza Governo 6  
Casella postale 2170  
6501 Bellinzona  
telefono +41 91 814 41 11  
fax +41 91 814 44 35  
e-mail can@ti.ch  
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Onorevole  
Consigliere federale Guy Parmelin  
Dipartimento federale dell'economia, della  
formazione e della ricerca DEFR

[info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

### Approvazione dell'accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Gabinetto dei ministri dell'Ucraina sulla cooperazione nel processo di ricostruzione dell'Ucraina

Signor Consigliere federale,

ringraziando per l'invito a partecipare alla procedura di consultazione in oggetto, come richiesto, trasmettiamo la presa di posizione dello scrivente Consiglio tramite l'allegato questionario compilato.

Voglia gradire, signor Consigliere federale, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente  
Norman Gobbi

Il Cancelliere  
Arnoldo Coduri

Allegato:  
- Questionario di risposta

Copia a:

- Consiglio di Stato (decs-dir@ti.ch; dfe-dir@ti.ch; di-dir@ti.ch; dss-dir@ti.ch; dt-dir@ti.ch; can-sc@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in internet



# Questionario

## Approvazione dell'accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Gabinetto dei ministri dell'Ucraina sulla cooperazione nel processo di ricostruzione dell'Ucraina

Consultazione dal 12 settembre 2025 al 12 novembre 2025

### Mittente

Nome e indirizzo del cantone o dell'organizzazione:

*Repubblica e Cantone Ticino  
Piazza Governo 6  
6501 Bellinzona*

Persona da contattare in caso di domande (nome, e-mail, telefono):

*Francesco Quattrini, Delegato cantonale per le relazioni esterne  
091 814 45 09 / can-relazioniesterne@ti.ch*

## Approvazione dell'accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Gabinetto dei ministri dell'Ucraina sulla cooperazione nel processo di ricostruzione dell'Ucraina

1. Accettate l'approvazione dell'accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Gabinetto dei ministri dell'Ucraina sulla cooperazione nel processo di ricostruzione dell'Ucraina?

Si       No

Commenti:

*Fare clic o toccare lo schermo qui per inserire il testo*

2. Se siete d'accordo con l'approvazione, quali sono le ragioni principali?

Lo scrivente Consiglio constata innanzitutto che i contenuti dell'accordo in oggetto sono in linea con gli obiettivi della strategia di cooperazione internazionale 2025-2028 (su cui il Consiglio di Stato si era espresso tramite la RG 4282 del 13 settembre 2023), del programma nazionale per l'Ucraina 2025-2028 e con i principi enunciati nella Ukraine Recovery Conference (URC2022) tenutasi nel 2022 Lugano. Si osserva inoltre che l'accordo non comporta ripercussioni sulle finanze e sul personale dei Cantoni.

Ribadendo l'importanza del processo di ricostruzione dell'Ucraina, lo scrivente Consiglio non formula dunque particolari considerazioni relative al contenuto dell'accordo.

3. Se siete contrari, quali sono le ragioni principali?

*Fare clic o toccare lo schermo qui per inserire il testo*

4. Avete altri commenti?

*Fare clic o toccare lo schermo qui per inserire il testo*





**Isabelle Moret**  
Conseillère d'Etat

Cheffe du Département  
de l'économie,  
de l'innovation, de l'emploi  
et du patrimoine - DEIEP

Rue Caroline 11  
1014 Lausanne

Département fédéral de l'économie, de la  
formation et de la recherche (DEFR)  
Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)  
Holzikofenweg 36  
3003 Berne

*Par courrier électronique à :*  
*info.cooperation@seco.admin.ch*

Réf. : 25\_COU\_7194

Lausanne, le 12 novembre 2025

Personne de contact : Gaëlle Perrault  
T 021 316 39 20  
E gaelle.perrault@vd.ch

**Consultation fédérale relative à l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine**

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions d'avoir consulté le Canton de Vaud au sujet de la ratification par la Suisse de l'Accord cité en titre.

Ainsi que vous pourrez le constater dans le questionnaire y relatif qui figure en annexe au présent courrier, nous nous déclarons en faveur de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine.

Nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

La Cheffe du département

Isabelle Moret  
Conseillère d'Etat

**Annexe**

- Questionnaire rempli

**Copie**

- Office des affaires extérieures



# Questionnaire

## Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine

Consultation du 12 septembre 2025 au 12 novembre 2025

---

### Expéditeur

Nom et adresse du canton ou de l'organisation :

**Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine du Canton de Vaud**

**Rue Caroline 11, 1014 Lausanne**

Personne à contacter en cas de questions en retour (nom, courriel, téléphone) :

**Mme Gaëlle Perrault, chargée de missions stratégiques au Service de la promotion de l'économie, de l'emploi et de l'innovation**

[gaelle.perrault@vd.ch](mailto:gaelle.perrault@vd.ch)

**+41 21 316 39 20**

---

## Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine

1. Acceptez-vous l'approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine ?

Oui

Non

Commentaires :

Néant.

2. Si vous acceptez l'approbation, quelles sont les raisons principales ?

***Le DEIEP soutient les objectifs de l'accord conclu avec l'Ukraine relatif à la reconstruction du pays. Cet accord vise à mobiliser l'expertise du secteur privé suisse et à mettre en valeur le potentiel d'innovation de nos entreprises nationales. Il permet de valoriser leur savoir-faire dans des domaines clés tels que l'énergie, les transports ou la construction, tout en offrant un cadre juridique stable et sécurisé. Cette coopération contribue à stimuler les exportations, à encourager l'internationalisation des PME et à renforcer la compétitivité du tissu économique suisse.***



3. Si vous y êtes opposés, quelles sont les raisons principales ?  
Néant.
4. Avez-vous d'autres remarques :  
Néant.



2025.04140

P.P. CH-1951  
Sion

Poste CH SA



Herr  
Bundesrat Guy Parmelin  
Vorsteher des Eidgenössischen  
Departements für Wirtschaft, Bildung und  
Forschung  
Bundeshaus Ost  
3003 Bern

Unsere Ref. SRP / DWTI  
Ihre Ref. /

Datum 15. Oktober 2025

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 12. September 2025 und der damit verbundenen Einladung zur Stellungnahme in obenstehender Angelegenheit.

Das Abkommen, das am 10. Juli 2025 in Rom unterzeichnet wurde, schafft eine neue Rechtsgrundlage für die langfristige und systematische Zusammenarbeit im Wiederaufbau der Ukraine. Der Hauptzweck des Abkommens ist der verstärkte Einbezug der Schweizer Privatwirtschaft, indem die Schweiz eine nicht-rückzahlbare Finanzhilfe bereitstellt, die ausschliesslich zum Erwerb von Gütern und Dienstleistungen von Schweizer Unternehmen dient.

Der Selektionsmechanismus sieht vor, dass die Beschaffung in einem transparenten Prozess nach Schweizer Recht erfolgt, jedoch unter Ausschluss ausländischer Anbieter und mit strikten Bestimmungen zur Korruptionsbekämpfung und Überwachung (Monitoring und Audit). Das Abkommen ist bis zum 31. Dezember 2036 befristet.

Der Bundesrat hat am 10. April 2024 beschlossen, insgesamt 5 Mrd. Franken für den Wiederaufbau der Ukraine zur Verfügung zu stellen. Von diesem Betrag sind explizit 500 Millionen Franken für den Einbezug des Schweizer Privatsektors in den Wiederaufbau der Ukraine vorgesehen.

Der Walliser Staatsrat nimmt das anhaltende Leid der Bevölkerung in der Ukraine sowie die dramatischen demografischen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Krieges, der das Völkerrecht verletzt und Werte wie Demokratie und Freiheit in Frage stellt, mit grösster Besorgnis zur Kenntnis. Die Zukunft Europas ist eng mit der Zukunft der Ukraine verknüpft, weshalb die Wiederherstellung der Ukraine als souveräner, demokratischer Staat im Interesse der Schweiz liegt und zur Sicherheit sowie zum Zusammenhalt in Europa beiträgt.

Angesichts dieser heiklen geopolitischen Lage unterstützt der Staatsrat die Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine, das am 10. Juli 2025 in Rom unterzeichnet wurde. Dieses Abkommen schafft die notwendige neue Rechtsgrundlage für die langfristige und systematische Zusammenarbeit mit der Ukraine und ist essenziell, um die vereinbarte Unterstützung von insgesamt 5 Milliarden Franken bis 2036 umzusetzen. Die Schweiz muss ihre Anstrengungen in der internationalen Zusammenarbeit (IZA) und im Wiederaufbau verstärken und dabei die enge wirtschaftliche Integration der Ukraine mit dem europäischen Markt berücksichtigen.



Der Staatsrat befürwortet ausdrücklich den im Abkommen festgelegten Mechanismus, der einen verstärkten Einbezug der Schweizer Privatwirtschaft ermöglicht. Die Unterstützung erfolgt über eine nicht-rückzahlbare Finanzhilfe. Es ist richtig und sachgerecht, dass die Schweiz mit diesem Staatsvertrag eine Ausnahme von den allgemeinen Beschaffungsregeln schafft, um Schweizer Unternehmen zu privilegieren. Durch die Beschränkung auf Schweizer Anbieter – unter Ausschluss ausländischer Anbieter – bei der Vergabe von Aufträgen wird sichergestellt, dass die Expertise und die innovativen Güter und Dienstleistungen der Schweizer Wirtschaft, insbesondere in wettbewerbsfähigen Sektoren wie Energie und Bauwesen, unmittelbar dem Wiederaufbau zugutekommen. Gleichzeitig dient diese Massnahme den Interessen der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik und bietet Schweizer Unternehmen die Möglichkeit, sich langfristig in diesem geografisch nahen Markt zu etablieren und die Volkswirtschaft positiv zu beeinflussen.

Die im Abkommen verankerten strikten Bestimmungen zur Korruptionsbekämpfung sowie die Kontrollmechanismen durch eine gemischte Kommission, Monitoring, Evaluation und das Kontrollrecht der EFK stellen dabei sicher, dass die eingesetzten Mittel transparent und im Sinne der Rechtsstaatlichkeit verwendet werden.

In diesem Sinne danken wir für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüßen.

Im Namen des Staatsrates

Der Präsident

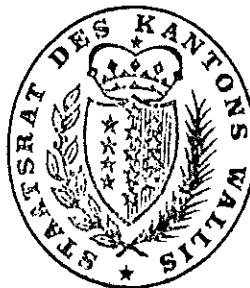


Mathias Reynard

Die Staatskanzlerin



Monique Albrecht



Kopie an [info.cooperation@seco.admin.vs.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.vs.ch)



## LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET  
CANTON DE NEUCHÂTEL

Département fédéral de l'économie,  
de la formation et de la recherche (DEFR)  
Palais fédéral  
3003 Berne

### **Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine**

Monsieur le conseiller fédéral,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel vous remercie de l'avoir consulté dans le cadre de la procédure relative à l'approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de ce pays.

Le Canton de Neuchâtel accueille favorablement l'approbation de cet accord.

Cette démarche, au-delà de sa portée politique et humanitaire, présente un potentiel de retombées positives pour l'économie neuchâteloise. En favorisant la participation d'entreprises suisses à des projets de reconstruction ciblés, l'accord peut offrir des opportunités économiques et d'emploi pour les acteurs privés du canton. Il contribue également à renforcer l'image internationale de la Suisse, en associant son soutien économique à des exigences éthiques et à la promotion de valeurs fortes.

Le Canton de Neuchâtel dispose de compétences reconnues dans plusieurs domaines stratégiques susceptibles de contribuer utilement au processus de reconstruction, notamment :

- Le développement de technologies et leur industrialisation dans le domaine du traitement et de la gestion durable des déchets ;
- La formation et la recherche, à travers ses hautes écoles et centres d'innovation ;
- La reconstruction et la sécurisation des systèmes informatiques, grâce à ses savoir-faire en technologies numériques et en cybersécurité.

Des synergies prometteuses pourraient également être envisagées entre les technologies de pointe développées en Ukraine, notamment dans le domaine des drones, et les compétences neuchâteloises en capteurs et systèmes embarqués.

NE

En conclusion, le Conseil d'État salue la démarche entreprise par la Confédération et soutient pleinement la ratification de cet accord, qui concilie solidarité internationale, innovation et développement économique durable.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le conseiller fédéral, l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 3 novembre 2025

Au nom du Conseil d'État :

*La présidente,*  
C. GRAF

*La chancelière,*  
S. DESPLAND





Genève, le 29 octobre 2025

**Le Conseil d'Etat**

4173-2025

Département fédéral de l'économie, de  
la formation et de la recherche (DEFR)  
Monsieur Guy Parmelin  
Conseiller fédéral  
Palais fédéral est  
3003 Berne

**Concerne : approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève vous remercie de l'avoir consulté à propos de l'accord de coopération avec l'Ukraine.

Notre Conseil partage les fondements de cet accord et soutient les objectifs qu'il vise ; il s'inscrit dans le prolongement du soutien humanitaire que la Suisse apporte à l'Ukraine, mais également dans l'esprit de la Genève internationale que promeut notre canton, notamment en matière de coopération internationale, de développement durable, de respect des droits humains et du travail, ainsi que de lutte contre la corruption.

Nous adhérons par ailleurs à l'objectif visant à mettre à profit l'expertise du secteur privé suisse pour la reconstruction de l'Ukraine et à exploiter dans ce cadre les potentielles innovations de nos entreprises nationales.

Ainsi, notre Conseil approuve la conclusion de cet accord, qui permet de renforcer les actions humanitaires mises en place par la Suisse à destination de l'Ukraine, et confirme ce qui précède dans le questionnaire en annexe.

En réitérant nos remerciements de nous avoir consultés à ce propos, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle Righetti-El Zayadi

Le président :

Thierry Apothéloz

Annexe mentionnée

Copie à : info.cooperation@seco.admin.ch



## Questionnaire

### Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine

Consultation du 12 septembre 2025 au 12 novembre 2025

---

#### Expéditeur

Nom et adresse du canton ou de l'organisation :

République et canton de Genève  
Chancellerie d'Etat  
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2  
Case postale 3964  
1211 Genève 3

Personne à contacter en cas de questions en retour (nom, courriel, téléphone) :

Monsieur Laurent Grosclaude – [laurent.grosclaude@etat.ge.ch](mailto:laurent.grosclaude@etat.ge.ch) – 022/327 94 19

---

### Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine

1. Acceptez-vous l'approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine ?

Oui

Non

Commentaires :

*Cliquez ou effleurez l'écran ici pour saisir du texte*

2. Si vous acceptez l'approbation, quelles sont les raisons principales ?

*Les fondements de cet accord et ses objectifs s'inscrivent dans le prolongement et le renforcement du soutien humanitaire que la Suisse apporte à l'Ukraine, ainsi que dans l'esprit de la Genève internationale qui promeut la coopération internationale, le développement durable, le respect des droits humains et du travail, ainsi que la lutte contre la corruption.*

*Le canton de Genève adhère par ailleurs à l'objectif visant à mettre à profit l'expertise du secteur privé suisse pour la reconstruction de l'Ukraine et à exploiter dans ce cadre les innovations des entreprises helvétiques.*



3. Si vous y êtes opposés, quelles sont les raisons principales ?

*Cliquez ou effleurez l'écran ici pour saisir du texte*

4. Avez-vous d'autres remarques :

*Cliquez ou effleurez l'écran ici pour saisir du texte*

Hôtel du Gouvernement  
2, rue de l'Hôpital  
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11  
f +41 32 420 72 01  
chancellerie@jura.ch

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Monsieur le Conseiller fédéral  
Guy Parmelin  
Département fédéral de l'économie, de la formation  
et de la recherche  
CH-3003 Berne

Par courriel : info.cooperation@seco.admin.ch

Delémont, le 4 novembre 2025

**Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine : ouverture de la procédure de consultation**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Gouvernement jurassien a bien reçu votre courrier du 12 septembre dernier qui lui demande de participer à la consultation sur l'accord de coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine entre la Suisse et l'Ukraine. Il vous remercie de lui donner l'occasion de se prononcer.

Le soutien de la Suisse à la reconstruction de l'Ukraine est évidemment important pour ce paysurement touché par la guerre, mais également pour assurer à long terme la stabilité de toute l'Europe. Le Gouvernement jurassien est donc favorable au projet d'accord proposé qui fixe de manière précise les conditions et les processus permettant à l'aide suisse en Ukraine d'être la plus efficace possible. Il relève notamment que les questions de transparence et de corruption ont été traitées de manière sérieuse.

Vous trouverez comme souhaité les remarques intégrées dans le formulaire de réponse.

En vous remerciant une fois encore de l'avoir consulté, le Gouvernement jurassien vous prie de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Martial Courtelet  
Président



Jean-Baptiste Maître  
Chancelier d'Etat



## Questionnaire

### Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine

Consultation du 12 septembre 2025 au 12 novembre 2025

---

#### Expéditeur

Nom et adresse du canton ou de l'organisation :

République et canton du Jura

Personne à contacter en cas de questions en retour (nom, courriel, téléphone) :

Julien Hostettler, chef du Service de l'économie et de l'emploi. [julien.hostettler@jura.ch](mailto:julien.hostettler@jura.ch), 032 420 52 12

---

### Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine

1. Acceptez-vous l'approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine ?

Oui       Non

Commentaires :

*Le Gouvernement jurassien partage l'objectif du Conseil fédéral de soutenir de manière active la reconstruction de l'Ukraine.*

2. Si vous acceptez l'approbation, quelles sont les raisons principales ?

*Le projet d'accord est, du point de vue du Gouvernement jurassien, complet. Il est notamment très clair sur les questions importantes de transparence et de lutte contre la corruption. Il est également précis sur les processus de sélection des biens et services jugés nécessaires pour l'Ukraine, mais également sur la manière dont les entreprises suisses pourront être amenées à proposer leurs produits ou leurs services et à exécuter ensuite les contrats qu'elles auront obtenus.*

3. Si vous y êtes opposés, quelles sont les raisons principales ?

*Cliquez ou effleurez l'écran ici pour saisir du texte*

4. Avez-vous d'autres remarques :

*Le Gouvernement jurassien estime qu'il est extrêmement important que le processus de soumission pour des produits et des services soit ouvert à l'ensemble des*



*entreprises de notre pays. Le rapport explicatif prévoit que le Conseil fédéral travaille avec les associations faitières nationales pour informer, ainsi qu'avec la loi sur les marchés publics lorsque les montants en jeu seront importants. Il s'agit de canaux essentiels et connus pour permettre de soumissionner. Le Gouvernement jurassien souhaite toutefois que la Confédération s'assure que les informations soient fournies de manière la plus large possible. La question d'une collaboration dans ce sens avec les services cantonaux de l'économie qui ont des contacts de terrain avec leurs entreprises mérite d'être thématisée.*

Per Mail: [info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Bern, 24. Oktober 2025

## **Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine**

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur obengenannten Vernehmlassungsvorlage Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Der ausgehandelte Staatsvertrag zwischen der Schweiz und der Ukraine regelt den Einbezug der Schweizer Privatwirtschaft beim Wiederaufbauprozess der Ukraine. Bundesrat und Parlament hatten beschlossen den Wiederaufbau bis 2036 mit insgesamt 5 Milliarden Franken zu unterstützen. Davon stammen 1,5 Milliarden Franken aus dem IZA-Budget für die Jahre 2025–2028, wovon 500 Millionen Franken speziell für die Beteiligung des Schweizer Privatsektor am Wiederaufbau vorgesehen sind. Das vorliegende Abkommen ist bis 2036 befristet und für dessen Umsetzung sind gemäss Bundesrat keine Anpassungen auf Gesetzesstufe erforderlich.

### **Solidarität und klare Regeln für den Wiederaufbau der Ukraine – unter Einbezug des Parlaments**

Die Mitte bekannte sich wiederholt und klar zur Solidarität mit der Ukraine, seit diese von Russland überfallen wurde. Sie misst der Unterstützung der Ukraine und ihrem Wiederaufbau aussenpolitisch hohe Bedeutung bei. Nach ihrer Überzeugung muss die Schweiz Verantwortung übernehmen und ihr langfristiges und gezieltes Engagement zugunsten der Ukraine fortführen.

Der vorliegende Staatsvertrag steht damit im Einklang, denn er liefert die gesetzliche Grundlage des Einbezugs der Schweizer Privatwirtschaft bei der Aufbauhilfe für die Ukraine. Im Grundsatz begrüsst Die Mitte das vorgeschlagene Konzept der «Einkaufsgutscheine», welches es der Ukraine ermöglicht, ihren Bedarf an Dienstleistungen und Produkten für den Wiederaufbau – in Abstimmung mit der Schweiz – zu ermitteln und diesen über schweizerische Unternehmen zu decken. Von den eingesetzten Steuergeldern profitiert damit einerseits die Ukraine durch den Bezug hochwertiger Produkte und andererseits die Schweizer Volkswirtschaft – eine klassische Win-Win-Situation. Die Mitte wertet es dabei als positives Zeichen der Solidarität, dass Firmen, welche sich bemüht haben, ukrainische Geflüchtete zu beschäftigen, beim Auswahlverfahren besonders berücksichtigt werden.

Aus Sicht der Mitte bleibt jedoch nicht nachvollziehbar, weshalb sich der Bundesrat den Bestrebungen des Parlaments widersetzt, die konkrete Ausgestaltung der Wiederaufbauhilfe in der Form eines befristeten Bundesgesetzes zu verabschieden. Die zwingend notwendigen Absicherungen im Völkerrecht hätten auch bei diesem Vorgehen in einem bilateralen Staatsvertrag mit der Ukraine geregelt werden können. Die Mitte wird deshalb an ihrer Forderung festhalten, wonach die wichtigsten Umsetzungsbestimmungen in einem befristeten Bundesgesetz zu regeln und dem Parlament zu unterbreiten sind.

Die Mitte möchte vom Bundesrat wissen, wie er sicherstellt, dass der vorliegende Wiederaufbauvertrag die Verantwortung der Schweiz für die Unterstützung der Ukraine während des laufenden Krieges nicht verdrängt. Die Botschaft zuhanden des Parlaments ist um einen dahingehenden Passus zu ergänzen.



Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüßen.

**Die Mitte**

Sig. Philipp Matthias Bregy  
Präsident Die Mitte Schweiz

Sig. Blaise Fasel  
Generalsekretär Die Mitte Schweiz



GRÜNE Schweiz  
Raphael Noser  
Waisenhausplatz 21  
3011 Bern

[Raphael.noser@gruene.ch](mailto:Raphael.noser@gruene.ch)  
031 326 66 07

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Per Mail:  
[info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Bern, 11. November 2025

**Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine; Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrter Herr Bundesrat,  
sehr geehrte Damen und Herren

Im Zusammenhang mit der im Titel vermerkten Vernehmlassung haben Sie die GRÜNEN zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Einladung und äussern uns wie folgt.

**Grundsätzliche Zustimmung mit kritischen Vorbehalten**

Die GRÜNEN begrüssen grundsätzlich die Genehmigung des vorliegenden Abkommens zwischen der Schweiz und der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess. Die GRÜNEN weisen seit Ausbruch des völkerrechtswidrigen Angriffs von Russland auf die Ukraine darauf hin, dass die Schweiz ihre Unterstützung für die Ukraine deutlich erhöhen und die Finanzierung der russischen Kriegsmaschinerie über die Schweiz endlich wirksam unterbinden muss. Der Grundsatzentscheid des Bundesrates, die Ukraine mit einem Hilfspaket von 5 Milliarden Franken zu unterstützen, geht denn auch massgeblich auf eine Forderung der GRÜNEN zurück.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Siehe Motion 23.3255 (Walder): «[Unterstützungsprogramm für die Ukraine im Umfang von mindestens 5 Milliarden Franken für humanitäre Hilfe, den Schutz der Zivilbevölkerung, die Friedensförderung und den Wiederaufbau](#)».

Die GRÜNEN anerkennen ausdrücklich auch die Dringlichkeit, mit der die Ukraine Unterstützung benötigt. Die humanitäre und wirtschaftliche Lage im Land ist dramatisch, allein der Wiederaufbau für die Ukraine wird mittlerweile auf über 500 Milliarden US-Dollar geschätzt. Es ist darum folgerichtig, dass Schweiz mit dem vorliegenden Abkommen rasch einen entscheidenden Beitrag zur Stabilisierung der ukrainischen Wirtschaft und zum Wiederaufbau leistet.

Die GRÜNEN anerkennen auch, dass Schweizer Unternehmen über wertvolle Expertise für den Wiederaufbau der Ukraine verfügen, etwa in den Bereichen Energie oder Wasserwirtschaft. Gleichzeitig stehen die GRÜNEN verschiedenen Aspekten des Abkommens, welche zum Teil auch auf die wirtschaftlichen Interessen der Schweiz und ihrer Unternehmen ausgerichtet sind, kritisch gegenüber. Die GRÜNEN setzen sich dezidiert für eine entwicklungspolitisch motivierte Zusammenarbeit ein, zumal die vorgeschlagenen Finanzhilfen über die Mittel der Strategie Internationale Zusammenarbeit finanziert werden. Gleichwohl ist im Abkommen festgehalten, dass primär die Ukraine über ihren Wiederaufbaubedarf und den Bedarf für die durch das Abkommen finanzierten Güter und Dienstleistungen entscheiden kann (Art. 4 des Abkommens). Die vertraglich so festgehaltene Selbstbestimmung stellt eine Partnerschaft auf Augenhöhe sicher, weshalb die GRÜNEN dem Abkommen trotz der erwähnten Kritik zustimmen.

Positiv bewerten die GRÜNEN darüber hinaus auch die vorgeschlagenen Regelungen zur Verhinderung und Bekämpfung von Korruption (Art. 17) sowie die Regelungen zur nachhaltigen Entwicklung, Menschenrechten und arbeitsrechtlichen Fragen (Art. 16). Die GRÜNEN erwarten, dass diese Bestimmungen auch im Rahmen der Beschaffungsverfahren Anwendung finden und dass in diesen ein angemessener Prozentsatz an Eigenleistung definiert wird, welcher von den jeweiligen Unternehmen erbracht werden muss. Schliesslich beantragen die GRÜNEN, dass der Bundesrat dem Parlament bis spätestens Ende 2028 Bericht über die verwendeten Mittel sowie über die Auswirkungen der Hilfen auf die ukrainische Wirtschaft erstattet.

Eine Finanzierung des Wiederaufbaus der Ukraine durch die Mittel der Strategie Internationale Zusammenarbeit lehnen die GRÜNEN weiterhin ab, wenngleich mittlerweile anderslautende Parlamentsbeschlüsse vorliegen. Für die Phase ab 2029 – und damit für die restlichen 3.5 Milliarden Franken der Ukraine-Hilfe – erwarten die GRÜNEN jedoch, dass der Bundesrat eine Finanzierung ausserhalb der IZA vorschlägt. Spätestens auf diesen Zeitpunkt hin sind zudem die Mittel für die Ukraine-Hilfe substanzial zu erhöhen, wobei auch die durch die Schweiz eingefrorenen Gelder der russischen Zentralbank verwendet werden sollen – wie dies die GRÜNEN seit langem fordern.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

  
Lisa Mazzone  
Präsidentin

  
Raphael Noser  
Leiter Bereich Politik

---

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,  
Bildung und Forschung WBF  
Bundesrat Guy Parmelin

Elektronisch an:  
[info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Bern, 12. November 2025

**Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine**

**Stellungnahme der Schweizerischen Volkspartei SVP**

---

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken dem Bundesrat für die Gelegenheit, zur Genehmigung dieses Abkommens die Position der SVP zu kommunizieren.

**Unter Vorbehalt der Berücksichtigung folgender drei Anträge stimmt die SVP dem Abkommen über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine zu: Erstens dürfen nur Unternehmen teilnehmen, die ihren Sitz in der Schweiz haben und mindestens 50 Prozent der Wertschöpfung tatsächlich in der Schweiz erbringen. Zweitens kommt eine operative Zusammenarbeit im Wiederaufbau erst nach dem Ende des Krieges in Frage; so lange Kriegshandlungen sowie Sicherheits- und Korruptionsrisiken präsent sind, fehlen die Voraussetzungen für Planungssicherheit, Kontrolle, Schutz der Lieferketten und effizientem Mitteleinsatz. Drittens soll es keine zusätzlichen Kredite geben: Allfällige Beiträge sind ausschliesslich aus dem bestehenden IZA-Finanzrahmen zu decken, ohne neue Verpflichtungskredite, ohne Aufstockung und ohne Zweckentfremdung anderer Aufgaben.**

Der Bundesrat hat ein Abkommen mit dem Ministerkabinett der Ukraine ausgehandelt, womit Schweizer Firmen mit bis zu 500 Millionen Franken bis 2028 Aufträge für den Wiederaufbau der Ukraine erhalten. Sollte dieser Staatsvertrag genehmigt werden, wäre die Schweiz also verpflichtet, einen weiteren Finanzbeitrag an die Ukraine zu liefern. Die Aufträge würden nach Schweizer Recht durch die Schweiz (SECO) ausgeschrieben und grundsätzlich an Firmen mit Sitz in der Schweiz vergeben. Die Finanzierung soll innerhalb des IZA-Rahmens 2025–2028 für «Ukraine und Region» erfolgen (insgesamt rund 1,5 Milliarden Franken), davon sind bis Ende 2028 bis zu 500 Millionen Franken speziell für den Einbezug des Schweizer Privatsektors zur Verpflichtung vorgesehen; Auszahlungen können projektbedingt über 2028 hinaus anfallen, während das Abkommen bis 2036 gilt.

---

Die Ukraine meldet ihren Bedarf an die Schweiz, das SECO schreibt die Liefer- und Dienstleistungen nach BöB auf simap.ch aus und erteilt den Zuschlag. Heute wären ausländische Anbieter ausgeschlossen; zugelassen wären Firmen mit Sitz in der Schweiz und bisher nur 20 Prozent Schweizer Wertschöpfung. Die SVP befürwortet das Vorhaben unter der Bedingung, dass der Schweizer Anteil verbindlich auf mindestens 50 Prozent erhöht wird und die operative Umsetzung erst nach Kriegsende startet. Die SVP unterstützt das Abkommen auch nur innerhalb des bestehenden IZA-Finanzrahmens. Verpflichtungen erfolgen projektweise, mit klaren Kostendächern je Sektor und harten Stopp- und Rückforderungsklauseln bei Verstößen. Vorzeitige Grossbindungen bis Ende 2028 sind auf das betriebswirtschaftliche Notwendige zu begrenzen, um Zeit-, Sicherheits- und Preisrisiken (u. a. Korruptions-, Wechselkurs-, Versicherungs- und Logistikaufschläge) zu minimieren. Unterstützung an die Ukraine beim Wiederaufbau erfordert verhältnismässige Leitplanken, um die Schweizer Beiträge so effizient wie möglich einzusetzen.

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

**SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI**

Der Parteipräsident



Marcel Dettling  
Nationalrat

Der Generalsekretär



Henrique Schneider



Sozialdemokratische Partei  
der Schweiz

Zentralsekretariat  
Theaterplatz 4  
3011 Berne

Tel. 031 329 69 69  
[info@spschweiz.ch](mailto:info@spschweiz.ch)

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,  
Bildung und Forschung (WBF)  
Per Mail an: [info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

11. November 2025

**SP-Stellungnahme zum Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne nutzen.

**Zusammenfassende SP-Position: Grundsätzliche Ablehnung des Abkommens**

Die SP lehnt das Abkommen zwischen der Schweiz und der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbau entschieden ab. Obwohl wir die Unterstützung für den Wiederaufbau der Ukraine ausdrücklich befürworten, ist die gewählte Ausgestaltung des Abkommens inakzeptabel. Es schafft in erster Linie eine rechtliche Grundlage zur verstärkten Einbindung des Schweizer Privatsektors in den ukrainischen Wiederaufbau. Konkret soll die Ukraine im Rahmen dieses Abkommens mit nicht rückzahlbarer Finanzhilfe Schweizer Waren und Dienstleistungen für Wiederaufbauprojekte beziehen – und zwar ausschliesslich von Schweizer Anbietern. Diese Bindung der Mittel an Schweizer Unternehmen (gebundene Hilfe) ist entwicklungspolitisch schädlich. Sie läuft auf eine versteckte Exportsubvention zugunsten der Schweizer Wirtschaft hinaus, finanziert aus dem Budget der internationalen Zusammenarbeit. Damit wird Entwicklungszusammenarbeit zweckentfremdet, was einen gefährlichen Präzedenzfall schafft.

Die SP betont zudem, dass das Abkommen rechtliche und prozedurale Mängel aufweist, insbesondere beim Vergabemechanismus, bei der Vertraulichkeit und bei der fehlenden finanziellen Planung über 2028 hinaus. Ebenso ist aus staatspolitischen Gründen die Wahl eines Staatsvertrags als Rechtsform falsch; eine

solche Regelung gehört in ein Gesetz. Die SP fordert daher, dass der Bundesrat auf dieses Abkommen verzichtet und stattdessen eine Vorlage erarbeitet, welche die Bedürfnisse der Ukraine ins Zentrum stellt.

### **Widerspruch zu internationalen Grundsätzen der Entwicklungszusammenarbeit**

Die Bindung von Wiederaufbaumitteln an das eigene Land widerspricht grundlegenden Prinzipien wirksamer Entwicklungszusammenarbeit. Gebundene Hilfe ist international verpönt: Entwicklungsgelder an die Beschaffung in Gebietsländern zu knüpfen, schadet der lokalen Wirtschaft des Empfängerlandes und verteuert Projekte unnötig. Aus gutem Grund haben OECD und Entwicklungsexpert:innen in den letzten Jahrzehnten eine Abkehr von solcher Praxis gefordert. Die Schweiz hatte sich dem angeschlossen und bis anhin einen vorbildlichen Leistungsausweis bei der Aufhebung gebundener Hilfe. Dieses Abkommen jedoch markiert eine Kehrtwende: Erstmals seit langem würde hier wieder ein grosser Teil der Mittel an Schweizer Firmen gebunden. Der Entwicklungsausschuss der OECD (OECD-DAC) hat in seiner jüngsten Überprüfung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit explizit kritisiert, dass die Schweiz im Ukraine-Programm zu gebundener Hilfe zurückkehrt. Insbesondere wird hervorgehoben, dass mit den im Ukraine-Programm reservierten 500 Millionen Franken zugunsten Schweizer Unternehmen sowohl die entwicklungspolitische Wirkung der Hilfe wie auch der gute Ruf der Schweiz als prinzipientreue Geberin aufs Spiel gesetzt werden.<sup>1</sup> Die SP schliesst sich dieser Kritik vollumfänglich an.

### **Missbrauch von IZA-Mitteln als Exportsubvention**

Wir kritisieren scharf, dass hier Mittel der internationalen Zusammenarbeit zweckentfremdet werden. Die Gelder für dieses Abkommen stammen aus dem IZA-Budget 2025–2028, in dem der Bundesrat 500 Millionen Franken explizit für die Beteiligung des Schweizer Privatsektors am Ukraine-Wiederaufbau reserviert hat. Statt die knappen Entwicklungsgelder primär nach den Bedürfnis-

---

<sup>1</sup> «However, the partially tied aid programme for Ukraine in the draft 2025-28 Strategy (with CHF 500 million allocated to the Swiss private sector, including Swiss companies) illustrates a shift to a narrower interpretation of Swiss interests which would undermine Switzerland's impact and reputation (Partnering effectively with the private sector). », [OECD Development Cooperation Peer Reviews: Switzerland 2025](#), S. 26.

sen der Ukraine einzusetzen, sollen sie als Finanzierung für Aufträge an Schweizer Unternehmen dienen. Dies kommt einer indirekten Exportförderung gleich, die über das IZA-Budget abgewickelt wird. Ein solcher Mechanismus untergräbt die Glaubwürdigkeit der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit: Wenn Entwicklungsgelder zur Stützung der eigenen Exportwirtschaft benutzt werden, steht der Verdacht der Eigennützigkeit im Raum. Gerade die Schweiz, die international für qualitativ hochstehende, ungebundene Hilfe Anerkennung fand, würde mit diesem Vorgehen ein negatives Signal senden. Es besteht die Gefahr, dass andere Geber dem Beispiel folgen oder die Effektivität der Hilfe generell sinkt, wenn nationale Wirtschaftsinteressen über developmentspolitische Wirkung gestellt werden.

Darüber hinaus ist zu betonen, dass gebundene Hilfe ökonomisch ineffizient ist. Die Ausschreibung von Projekten unter Ausschluss ausländischer Anbieter beschränkt den Wettbewerb künstlich. Dadurch werden Kosten in die Höhe getrieben; die Schweiz bekäme für die investierten Steuergelder weniger Gegenwert als bei offener Vergabe, da günstigere oder besser geeignete Anbieter aus Drittstaaten oder idealerweise der Ukraine selbst von vornherein ausgeschlossen sind. Auch Innovations- und Lerneffekte im Empfängerland werden behindert, wenn lokale Unternehmen und Arbeitskräfte nicht umfassend in die Projekte eingebunden werden, sondern stattdessen Schweizer Firmen den Zuschlag erhalten. Insgesamt läuft dieses Abkommen damit den developmentspolitischen Zielen zuwider, da es nicht die maximale Wirkung für die Ukraine an erste Stelle setzt, sondern die Interessen der Schweizer Exportwirtschaft.

### Gefahr eines Präzedenzfalls

Die SP warnt vor dem Präzedenzcharakter dieses Abkommens. Wird es in dieser Form genehmigt, öffnet dies Tür und Tor, künftig vermehrt solche hybriden Finanzierungsmodelle einzusetzen, bei denen Entwicklungsgelder an eigene Wirtschaftsakteure gebunden werden. Die Schweiz könnte versucht sein, auch in anderen Programmen oder Ländern ähnliche Abkommen zu schliessen, um der heimischen Wirtschaft Aufträge zuzuschanzen. Das würde die Grundlagen der Entwicklungszusammenarbeit aushöhlen. Statt Armutsbekämpfung, Nachhaltigkeit und Wirksamkeit stünde dann die Exportförderung im Vordergrund. Dies lehnen wir dezidiert ab.

### Alternativvorschlag: 500 Millionen für echte Entwicklungszusammenarbeit

Die SP Schweiz fordert den Bundesrat auf, die vorgesehenen 500 Millionen Franken anders einzusetzen, nämlich für eine echte, ungebundene Entwicklungszusammenarbeit zugunsten der Ukraine. Konkret schlagen wir vor:

- Umlenkung der Mittel in ungebundene Hilfe: Die 500 Millionen sollen ohne Bindung an Schweizer Lieferungen eingesetzt werden. Zum Beispiel könnten sie in bilaterale oder multilaterale Programme fliessen, bei denen die Bedürfnisse der Ukraine und die Wirksamkeit der Projekte im Zentrum stehen, nicht die Herkunftsländer der Auftragnehmer. Damit würde jeder Franken dort wirken, wo er am meisten nützt, anstatt teilweise als Gewinn an Schweizer Firmen zurückzufließen.
- Stärkung lokaler Strukturen und Wirtschaft: Entwicklungszusammenarbeit soll immer auch die lokale Wirtschaft und Verwaltung stärken. Mit 500 Millionen könnte man gezielt ukrainische Behörden, Gemeinden und Unternehmen beim Wiederaufbau unterstützen, zum Beispiel durch Know-how-Transfer, Finanzierung lokaler Infrastrukturprojekte oder Partnerschaften mit Schweizer Akteuren ohne exklusive Bindung. Schweizer Expertise kann hierbei eingebracht werden, aber auf eine Weise, die lokales Ownership und Kapazitätsaufbau fördert, statt zu untergraben.
- Einhaltung internationaler Standards: Die Verwendung der Mittel sollte sich strikt nach den Empfehlungen der OECD-DAC richten. Das heisst, Transparenz, Wettbewerb und Effizienz bei der Mittelvergabe sowie Ausrichtung an den ukrainischen Entwicklungsrioritäten. Dies schliesst eine Vergabe gemäss international üblichen Ausschreibungsverfahren ein, bei der Anbieter aus der Ukraine, der Schweiz und anderen Ländern gleichberechtigt zum Zuge kommen können, unter der Bedingung, dass Projekte qualitativ hochwertig und nachhaltig umgesetzt werden. Nur so ist gewährleistet, dass die Hilfe dem Land am meisten dient, wie es das Ziel sein muss.

### **Entwicklungsziele vor Eigeninteressen stellen**

Die SP fordert den Bundesrat auf, dieses Abkommen in der vorliegenden Form nicht weiterzuverfolgen. Die Ziele des Wiederaufbaus, nämlich der Ukraine effektiv beim Wiedererlangen von Stabilität, Wohlergehen und funktionierender Infrastruktur zu helfen, werden besser ohne diese Bindung erreicht. Eine Entwicklungszusammenarbeit, die ihrem Namen gerecht wird, stellt die Bedürfnisse der Menschen in der Ukraine über die Absatzinteressen hiesiger Unternehmen. Die SP verlangt deshalb, dass die Schweiz ihre Unterstützung für die

Ukraine so gestaltet, dass jeder eingesetzte Franken maximale Wirkung vor Ort erzielt und internationalen entwicklungspolitischen Prinzipien entspricht.

Konkret heisst das: Keine versteckten Exportsubventionen über das IZA-Budget. Wir erwarten vom Bundesrat, dass er die Empfehlungen der OECD-DAC ernst nimmt und auf eine gebundene Hilfe verzichtet. Die Unterstützung sollte auf anderen Wegen abgewickelt werden, zum Beispiel durch existierende Rahmen der internationalen Zusammenarbeit, die ungebunden gestaltet sind. Es darf nicht sein, dass unter dem Deckmantel der Solidarität mit der Ukraine ein Modell eingeführt wird, das der Schweizer Entwicklungspolitik langfristig schadet und weder den Menschen in der Ukraine noch der Glaubwürdigkeit der Schweiz in der Weltgemeinschaft zuträglich ist.

### **Falsche Rechtsform: Es braucht ein Gesetz statt einen Staatsvertrag**

Aus Sicht der SP ist zudem die gewählte Rechtsform eines Staatsvertrags grundsätzlich ungeeignet. Die vorgesehene Konstruktion regelt wesentliche Fragen der Mittelverwendung, der Vergabepraxis sowie der Aufsicht und Evaluation. Diese zentralen Elemente der staatlichen Steuerung gehören aus staatspolitischen Gründen nicht in einen bilateralen Staatsvertrag, sondern in ein formelles Gesetz, das vom Parlament beraten und beschlossen werden kann. Ein Gesetz gewährleistet demokratische Legitimation und eine klare Verankerung im schweizerischen Rechtssystem. Die SP fordert daher, dass der Bundesrat anstelle eines Staatsvertrags einen Gesetzesentwurf vorlegt.

### **Weitere rechtliche und prozedurale Bedenken**

Die SP weist zudem auf rechtliche und prozedurale Unklarheiten hin, welche die Funktionsweise und Legitimität des Abkommens zusätzlich infrage stellen. Der im Abkommen vorgesehene Auswahlmechanismus (Artikel 5) weicht vom ordentlichen öffentlichen Beschaffungsrecht ab, indem er ausländische Anbieter systematisch ausschliesst und ohne nachvollziehbare Begründung nur Schweizer Unternehmen zur Angebotsabgabe zulässt. Dieser Mechanismus widerspricht den Grundsätzen des BöB und erzeugt das Risiko, dass Drittstaaten ihrerseits den Marktzugang für Schweizer Firmen beschränken. Zudem bleibt ungeklärt, ob das Abkommen mit den Verpflichtungen aus dem modernisierten Freihandelsabkommen EFTA–Ukraine vereinbar ist.

Auch hinsichtlich der Vertraulichkeitsbestimmungen (Artikel 13) bestehen aus staatspolitischer Sicht erhebliche Bedenken. Das Abkommen regelt nicht explizit, dass vertrauliche Informationen an die zuständigen parlamentarischen Kommissionen übermittelt werden können. Die SP fordert, dass entsprechende

Klarstellungen vorgenommen werden, um sicherzustellen, dass die parlamentarische Oberaufsicht auch bei vertraulichen Informationen gewährleistet bleibt.

Ausserdem ist die Laufzeit des Abkommens (bis 31. Dezember 2036) problematisch. Die Finanzierung der Massnahme „Finanzhilfen in spezifischen Sektoren“ ist lediglich bis 2028 gesichert. Für die Jahre 2029–2036 verweist der erläuternde Bericht auf ungeklärte zukünftige Finanzierungsquellen im Umfang von 3.5 Milliarden Franken. Ein Abkommen mit einer Laufzeit von elf Jahren, dessen finanzielle Grundlage nur für drei Jahre gesichert ist, widerspricht grundlegenden Prinzipien der Haushaltsklarheit und Planbarkeit. Die SP fordert daher, dass ein allfälliges Abkommen zumindest auf die bis 2028 gesicherte Finanzierungsperiode begrenzt wird.

Die SP kritisiert schliesslich, dass weder die ukrainische noch die schweizerische Zivilgesellschaft in die Ausgestaltung oder Umsetzung des Abkommens einbezogen wird. Damit werden genau jene Kräfte ausgeschlossen, die den demokratischen Wandel in der Ukraine mitgetragen und über Jahre hinweg aktiv überwacht haben. Insbesondere die ukrainischen Organisationen, die im Sommer 2025 durch Antikorruptionsproteste auf strukturelle Missstände aufmerksam machten, bleiben aussen vor. Das ist ein schwerwiegenderes Versäumnis: Diese Akteure verfügen über wertvolle Erfahrungen in der lokalen Umsetzung von Projekten und im Umgang mit den neuen Realitäten im Land. Ihre Einbindung wäre entscheidend, um Wirksamkeit und gesellschaftliche Legitimität des Wiederaufbauprozesses sicherzustellen.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Mattea Meyer  
Co-Präsidentin

Cédric Wermuth  
Co-Präsident



Severin Meier  
Politischer Fachreferent



# Fragebogen

## Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

Vernehmlassung vom 12. September 2025 bis zum 12. November 2025

### Absender

Name und Adresse des Kantons oder der Organisation:

economiesuisse, Hegibachstrasse 47, 8032 Zürich

Kontaktperson für Rückfragen (Name, E-Mail, Telefon):

Catia Capaul, Projektleiterin Aussenwirtschaft, [catia.capaul@economiesuisse.ch](mailto:catia.capaul@economiesuisse.ch), +41 44 421 35 76

## Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

1. Stimmen Sie der Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine zu?

Ja

Nein

Kommentare:

economiesuisse stimmt der Genehmigung des Abkommens klar zu. Die Ukraine-Hilfe ist ein partnerschaftlicher Prozess. Das vorliegende Abkommen, als ein von beiden Seiten ausgearbeiteter Vertrag, ermöglicht die ukrainischen Bedürfnisse mitzuberücksichtigen.

2. Wenn Sie der Genehmigung zustimmen, was sind die Hauptgründe dafür?

Die Kosten für den Wiederaufbau in der Ukraine sind massiv. Mit dem nun vorliegenden Abkommen wird die rechtliche Grundlage für den verstärkten Einbezug des Schweizer Privatsektors in den Wiederaufbau der Ukraine geschaffen. Die damit unterstützten Projekte orientieren sich an den Bedürfnissen der Ukraine und den Kompetenzen der Schweizer Firmen. Somit kann sich die Schweizer Wirtschaft gezielt an den Wiederaufbaumassnahmen im Sinne der ukrainischen Ambition „build back better“ beteiligen.

3. Wenn Sie dagegen sind, was sind die Hauptgründe dagegen?

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*

4. Weitere Anmerkungen:

Angesichts der angespannten Lage der Bundesfinanzen ist auch für die Phase 2029-2036 eine Finanzierung unter Einhaltung der Schuldenbremse sicherzustellen. Des Weiteren verweist economiesuisse insbesondere auch auf die branchenspezifische Stellungnahme von Swissmem.



Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF  
Herr Bundesrat Parmelin  
3003 Bern

per Mail an:  
[info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Bern, 5. November 2025

**Abkommen zwischen der Schweiz und der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine: Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB nimmt dazu im Folgenden gerne Stellung.

Der russische Aggressionskrieg gegen die Ukraine geht unaufhaltsam und mit extremer Brutalität weiter, dies auch nach mehr als drei Jahren. Das Leid für die Menschen und für die Gesellschaft ist unermesslich. Lebenswichtige Infrastrukturen, ganze Städte und Dörfer, Fabriken, Lagerhallen, Einkaufszentren, Spitäler werden von der russischen Armee dem Erdboden gleichgemacht.

Der SGB setzt sich für einen gerechten Frieden für die Ukraine ein, für die vollständige Souveränität der Ukraine in ihren völkerrechtlich anerkannten Grenzen von 2013 und die Anerkennung der ukrainischen Selbstbestimmung, Demokratie und ihren Weg nach Europa. Bezuglich Wiederaufbauhilfen – der Gegenstand dieser Vernehmlassung – hat der SGB bereits im Mai 2024 an seiner Delegiertenversammlung festgehalten, dass die Leitlinien der «Decent Work»-Agenda der IAO, der soziale Dialog und die IAO-Arbeitsklauseln in sämtlichen Verträgen von den Geldgebern gegenüber den ukrainischen Behörden und den involvierten Unternehmen als Richtschnur für einen nachhaltigen Wiederaufbau zwingend eingefordert werden müssen. Insbesondere ist die ukrainische Regierung eindringlich dazu aufgefordert, eine Reform des Arbeitsrechts zu verabschieden, welche die IAO-Grundnormen und die EU-Sozialstandards respektiert und den Gewerkschaften eine angemessene Stellung gibt.

Bereits in der Stellungnahme zur IZA-Strategie 2025-2029 hatte der SGB festgehalten, dass künftige Schweizer Ukraine-Hilfen auf keinen Fall zu Lasten der ordentlichen Entwicklungshilfe gehen dürfen. Der Bundesrat hat jedoch schon im Vorfeld der Aushandlung des nun vorliegenden Staatsvertrags beschlossen, 500 Millionen Franken aus dem Budget der Entwicklungszusammenarbeit für Direktzahlungen an Schweizer Unternehmen zu reservieren. Diese Konkurrenzierung der Ukraine-Hilfe und der bisherigen Zusammenarbeit mit ärmeren Ländern ist sehr bedauerlich.

Mit dem vorliegenden Abkommen soll nun eine rechtliche Grundlage für den direkten Einbezug des Schweizer Privatsektors geschaffen werden. Dazu sollen Unterstützungen in Form von nicht-rückzahlbaren Finanzhilfen zum Erwerb von Gütern und Dienstleistungen von Schweizer Unternehmen für Wiederaufbauprojekte geleistet werden. Damit kehrt die Schweiz zur eigentlich überwundenen geglaubten Strategie der «gebundenen Hilfe» zurück, anhand welcher Entwicklungsgelder an die Bedingung der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen aus den Geberländern geknüpft werden. Sie bricht auch wissentlich mit ihnen gegenüber der OECD eingegangenen Verpflichtungen, Entwicklungshilfe möglichst ohne Lieferbindung zu leisten («DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance»). Zudem würde die Schweiz ohne diesen Staatsvertrag klar sowohl gegen ihre internationalen als auch gegen die binnenrechtlichen beschaffungsrechtlichen Vorgaben verstossen (WTO GPA bzw. BBÖ).

Dieses Abkommen ist also keineswegs im besten Interesse der ukrainischen Wirtschaft und damit einer möglichst effektiven Strategie des Wiederaufbaus. Was die Ukraine eigentlich bräuchte, ist die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft, und somit auch der Schweiz, für ihre eigene Wirtschaft und ihre nationalen Unternehmen. Rund 90 Prozent davon sind KMUs, die trotz der Unwägbarkeiten des Krieges eine ausserordentliche Widerstandsfähigkeit bewiesen haben.

Weiter möchten wir uns zur rechtlichen Form der vorgeschlagenen Wiederaufbauhilfe folgendermassen äussern: Indem der Bundesrat nun lediglich einen Staatsvertrag vorlegt, ohne zugleich ein eigenständiges Bundesgesetz für die Ukraine-Hilfe anzustreben, droht er, den oben erwähnten Missstand der Verdrängung der ordentlichen Entwicklungshilfe zu perpetuieren. Nur mit einem eigenständigen Gesetz für die Ukraine-Hilfe können wenigstens ab 2029 die dafür nötigen ausserordentlichen Gelder von der Entwicklungszusammenarbeit abgegrenzt werden. Der SGB fordert den Bundesrat deshalb dazu auf, die Erarbeitung einer solchen gesetzlichen Grundlage unverzüglich in Angriff zu nehmen – genauso, wie dies auch der Ständerat bereits gefordert hat.

Grundsätzlich positiv zu werten ist der im Abkommen festgeschriebene Artikel 16 über «Nachhaltige Entwicklung, Menschenrechte und arbeitsrechtliche Fragen». Dieser hebt die Bedeutung der Einhaltung der im Rahmen internationaler Übereinkommen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung eingegangenen Verpflichtungen der Vertragsparteien. Bei den spezifischen arbeitsrechtlichen Verpflichtungen (Absatz 2, Buchstabe c) ist jedoch die einzige Erwähnung der IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aber klar zu wenig konkret (siehe Ausführungen und Forderungen weiter oben). Zudem wird diese Erwähnung allgemein im Kontext der «Erinnerung der Vertragsparteien an ihre Verpflichtungen» gemacht, was zu wenig verbindlich ist. **Wir fordern deshalb, dass unter Artikel 6 «Zulassungskriterien für Schweizer Unternehmen» ein zusätzlicher Buchstaben g aufgenommen wird, der sinngemäss folgendermassen lautet:** *[muss das Schweizer Unternehmen, das das Angebot einreicht, folgende Kriterien erfüllen: ...;] g. gewährleisten, dass es selbst sowie die Unternehmen oder lokalen Partner in der Ukraine, mit denen zur Erfüllung des Vertrags zusammengearbeitet werden soll, die Leitlinien der «Decent Work»-Agenda der IAO, der «soziale Dialog» und die IAO-Kernarbeitsnormen vollumfänglich einhalten.*

In diesem Sinne hoffen wir auf die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und danken Ihnen im Voraus herzlich.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard  
Präsident



Reto Wyss  
Zentralsekretär

Monsieur le Conseiller fédéral  
Guy Parmelin  
Département fédéral de l'économie,  
de la formation et de la recherche (DEFR)  
Palais fédéral  
3003 Berne

Par courriel à :  
[info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Berne, le 22 octobre 2025

## **Prise de position dans le cadre de la procédure de consultation relative à l'approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine.**

Monsieur le Conseiller fédéral,  
Mesdames, Messieurs,

Nous tenons à vous remercier de l'opportunité qui nous est donnée de prendre position sur l'objet en consultation cité sous rubrique.

### **Prise de position générale**

Comme indiqué à multiples occasions, nous saluons l'intention de renforcer la coopération entre la Suisse et l'Ukraine dans le cadre du processus de reconstruction. Cependant, nous nous opposons au financement de la mesure « Aides financières dans des secteurs spécifiques », qui est au cœur de l'Accord en cause, par le budget de la coopération internationale (CI) jusqu'en 2028, étant donné que cette mesure ne peut pas se baser sur la Loi sur la CI, comme le précise le Rapport explicatif du Conseil fédéral. Nous proposons en conséquence de ne pas approuver l'accord en cause sous sa forme actuelle, car il présente plusieurs ambiguïtés et incohérences quant à sa formulation, son champ d'application et ses modalités de mise en œuvre. Nous estimons en particulier que le recours à « l'aide liée » est contre-productif et établit un précédent regrettable, et que l'exception au champ d'application de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP), soit l'exclusion des soumissionnaires étrangers, n'est pas fondée.

### **Titre de l'Accord**

L'intitulé même de cet Accord entre la Suisse et l'Ukraine porte à confusion. En effet, il est question de « coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine ». Or, cet accord ne porte pas sur l'ensemble des activités prévues par le [Programme pour l'Ukraine 2025-2028](#), adopté par le Conseil fédéral le 12 février 2025, mais uniquement sur une de ses sous-composantes, soit la mesure 5.1.2. intitulée « Aides financières dans des secteurs spécifiques ». Cette mesure n'équivaut par ailleurs qu'à une seule des six « mesures liées au secteur privé » dudit Programme pour l'Ukraine, pour lesquelles un montant de CHF 500 millions a été alloué dans le cadre du crédit d'engagement « Ukraine et région », entièrement financé par le budget de la coopération internationale (CI 2025-2028). Dans un but de transparence, cela aurait dû être spécifié dans le titre même de cet accord.

## **Portée et champ d'application**

L'article 2 alinéa 1 de l'accord parle d'« assistance financière et technique » non remboursable aux fins de l'achat de biens et services auprès d'entreprises suisses pour des projets de reconstruction, principalement en vue de renforcer les services publics dans un certain nombre de domaines, tels que l'énergie, les transports et la mobilité.

Le Rapport explicatif spécifie que l'accord de coopération sert de base à la mise en œuvre de la mesure « Aides financières dans des secteurs spécifiques » qui consisterait en une « aide financière » à l'Ukraine pour l'acquisition de biens et de services par des entreprises suisses.

A nos yeux, cette terminologie est trompeuse. En effet, comme le précise l'article 8 (modalités de paiement), les factures émises par les entreprises suisses (dans le cadre des contrats conclus entre les autorités bénéficiaires et les entreprises suisses) seront réglées par la Partie suisse (SECO) **directement aux entreprises suisses** concernées. Aucun moyen financier ne sera en conséquence alloué aux autorités ukrainiennes. Le terme d'**aide financière** nous semble en conséquence inadéquat. Il s'agit en vérité de subventions (spécifiquement d'aides financières, en application de la Loi sur les subventions) allouées par la Suisse à des entreprises pour la livraison de biens et services en Ukraine. Nous demandons que le Rapport explicatif soit plus précis sur ce point.

Le Rapport explicatif fait en outre mention du but (additionnel) de ladite mesure « Aides financières dans des secteurs spécifiques » soit de *favoriser à moyen terme l'établissement de ces entreprises (non encore actives en Ukraine) sur le marché local, afin qu'elles effectuent des investissements en Ukraine et génèrent un impact sur le développement*. Nous considérons à nouveau cet élément trompeur, respectivement non démontré. Le fait de financer par la Confédération les exportations depuis la Suisse n'incite justement pas une entreprise à envisager un investissement en Ukraine, puisqu'elle couvre déjà ce marché. Un tel objectif semble a priori plutôt être poursuivi, respectivement atteignable par le biais des mesures 5.1.3 (Extension du mandat GPI), respectivement 5.1.4 (Communication, gestion des parties prenantes), voire 5.1.5 (Renforcement de la capacité à assumer des risques ASRE) et/ou 5.1.6 (Réduction des risques liés aux investissements en Ukraine), soit des mesures du Programme pour l'Ukraine qui, on le rappelle, ne sont pas couvertes par l'« Accord de coopération » en cause. Nous demandons que le Rapport explicatif soit plus clair sur ce point.

## **Nécessité d'agir / Base juridique matérielle**

Le Rapport explicatif mentionne la nécessité de clarifier deux questions centrales : (1) l'identification de la **base juridique matérielle** qui peut fonder la mesure « *Aides financières dans des secteurs spécifiques* » et ; 2) la clarification de questions relevant de la **législation sur les marchés publics**, notamment celle portant sur l'**exclusion des soumissionnaires étrangers** dans le cadre des appels d'offre.

Concernant la question 1), nous saluons la clarification apportée concernant le fait que ladite mesure *sert les intérêts de la politique économique extérieure de la Suisse* et que, en conséquence, elle ne **peut pas avoir comme base légale la Loi sur la Coopération internationale (CI)**.

En effet, comme le précise le Rapport explicatif, même si la Loi CI prévoit diverses formes de coopération, notamment avec le secteur privé (article 6, lettre h), cette loi a pour objectif cible clair les régions (et populations) défavorisées (objet du soutien) et non pas la politique économique extérieure suisse. Comme le souligne la note de bas de page 19, la Loi CI met ainsi en œuvre l'article 54, alinéa 2 de la Constitution fédérale, en vertu duquel la Confédération contribue à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté. **Le secteur privé suisse n'est pas – en conséquence – l'objet du soutien de cette loi.**

Étant donné que la mesure « Aides financières dans les secteurs spécifiques » ne peut pas se baser sur la Loi CI, l'accord de coopération en cause ne peut pas se baser sur l'article 10 de la Loi CI.<sup>1</sup>

En conséquence, l'exclusion du champ d'application de la LMP (article 10, alinéa 1, let. h, ch.1 et 2) ne s'applique pas.<sup>2</sup> En effet, l'Accord de coopération n'a pas pour objet des « marchés passés dans le cadre de l'aide humanitaire internationale d'urgence ou de l'assistance internationale agricole ou alimentaire » (ch.1), et n'est pas non plus « un accord international relatif (...) à la mise en œuvre conjointe d'un projet (...) » (ch.2).

En effet, le Message sur la révision totale de la Loi sur les marchés publics (FF 2017, p. 1750 ; voir note de bas de page 27 du Rapport explicatif) précise :

« **Dans le cadre de la coopération internationale**, la Suisse conclut dans la mesure du possible avec les États bénéficiaires des accords internationaux portant sur les projets à réaliser en commun. Les signataires conviennent dans ces accords des modalités et principes selon lesquels les marchés publics nécessaires pour la mise en œuvre des projets seront passés (ch. 2) ».

Or, comme indiqué, en l'espèce, l'accord de coopération n'entre **pas dans le champ d'application de cette exception**, l'accord n'étant pas conclu « dans le cadre de la coopération internationale », étant donné que, comme le spécifie le Rapport explicatif la mesure « Aides financières dans les secteurs spécifiques » ne peut **pas se baser sur la Loi CI** (voir ci-dessus).

Dès lors, la conclusion selon laquelle « les parties ont fait usage de cette exception dans le cas de l'accord de coopération » est erronée. Selon notre analyse, la Loi sur les marchés publics (LMP) devrait s'appliquer, et les contrats en cause devraient faire l'objet d'un appel d'offre et être ouverts aux soumissionnaires étrangers.

En outre, le Rapport explicatif, bien que soulignant que la mesure en cause est liée à des *intérêts économiques spécifiques de la Suisse* (p.10), constate que cette mesure ne peut pas se baser sur la Loi sur la promotion des exportations, dont l'objet et le but sont totalement différents; En effet, cette loi vise principalement à informer les entreprises suisses sur les marchés étrangers, à les conseiller et à faciliter leurs contacts avec des partenaires étrangers, mais ne prévoit nullement des subventions aux exportations de biens ou de services par des entreprises suisses.

Force est de constater que la mesure en cause, qualifiée de « pierre angulaire » de l'objectif visant à mettre directement à profit l'expertise du secteur privé suisse pour la reconstruction de l'Ukraine n'est justifiée ni par la Loi sur la CI, ni par la Loi sur la promotion des exportations. Elle constitue donc une nouveauté et est étrangère au système juridique suisse actuel.

## Mécanisme de sélection (Article 5)

La qualification à l'article 5 de la procédure de marché public conformément à la législation suisse sur les marchés publics comme un marché public relevant de l'annexe 5, ch. 1, let. d LMP nous semble erronée, ces marchés publics n'étant **pas passés dans le cadre de la coopération internationale au développement**.

---

<sup>1</sup> Art. 10 Accords internationaux (Loi CI)

Pour l'utilisation des crédits d'engagement, le Conseil fédéral peut conclure des accords internationaux portant sur les mesures prévues par la présente loi, à l'exception des accords définis à l'art. 89, al. 4, de la constitution (qui correspond actuellement l'art. 141 al. 1 let. d de la Cst.)

<sup>2</sup> Art. 10 Exceptions (LMP)

<sup>1</sup> La présente loi ne s'applique pas :

h. aux marchés :

1. passés dans le cadre de l'aide humanitaire internationale d'urgence ou de l'assistance internationale agricole ou alimentaire,

2. passés conformément aux procédures ou conditions particulières fixées dans **un accord international relatif au stationnement de troupes ou à la mise en œuvre conjointe d'un projet** par les pays signataires,

La qualification desdites transactions en tant que « marché public » (au sens de l'article 8 LMP) se pose dès lors.

En outre, l'article 5 de l'Accord exclut l'application de l'article 6, al. 2 LMP<sup>3</sup> et décrète que « seuls les soumissionnaires suisses sont autorisés à présenter une offre », ce qui déroge à la LMP.

A cet égard, le Rapport explicatif ne fait aucune mention du **risque qu'un Etat retire la réciprocité aux entreprises suisses** dans le cadre de leurs (propres) marchés publics – notamment ceux découlant de l'*UKRAINE Facility* de l'UE d'un montant total de 50 milliards d'Euro – en réaction au fait que l'accord de coopération en cause restreint l'accès aux seules entreprises suisses.

Le Rapport explicatif est en outre muet sur le fait de savoir si la mesure en cause est conforme avec les obligations de la Suisse et de l'Ukraine découlant du chapitre 6 de l'**Accord de libre-échange modernisé AELE-Ukraine**, signé à Kiev le 28 avril 2025.

### **Surveillance, évaluation et audit (Article 10)**

Nous demandons que l'évaluation de l'impact développemental des projets soit effectuée de manière indépendante par un tiers, qui ne peut être la « tierce partie » mandaté par la Suisse pour surveiller l'état d'avancement des projets. A ce titre, les critères prévus à l'article 5, alinéa 2 (mécanisme de sélection) devraient faire l'objet d'une telle évaluation indépendante.

#### Autres aspects

#### **Impact sur le développement (long-terme)**

Au vu du fait que la mesure en cause (« Aides financières dans des secteurs spécifiques ») sera financée en tout cas jusqu'en 2028 par le crédit d'engagement « Soutien à l'Ukraine et régions voisines » du SECO, approuvé annuellement par le Parlement suisse dans le cadre du budget de la CI, le Rapport explicatif doit être plus explicite quant aux exigences posées en termes d'évaluation de l'impact (voir ci-dessus).

#### **Effets d'éviction des entreprises locales (*Crowding-out*)**

Alors que le Rapport explicatif est explicite sur le caractère d'aide liée (*tied aid*) de la mesure en cause, il passe comme chat sur braise sur le risque d'éviction qu'une telle aide provoque pour les entreprises ukrainiennes et le marché local (p. 17). En effet, le rapport mentionne que l'Ukraine déterminera les biens et les services dont elle a besoin de la part des entreprises suisses **qui ne seraient pas disponibles sur place**. Or, on ne comprend pas comment l'Ukraine pourra garantir que cela sera effectivement le fait, puisque l'accord ne spécifie pas quelle procédure l'Ukraine – lesdits marchés n'étant pas ouverts aux entreprises ukrainiennes – mettra sur pied pour garantir la non-évitction d'entreprises ukrainiennes.<sup>4</sup>

#### **Coûts de projets / Efficacité de l'utilisation des deniers publics**

Un des buts centraux de la Loi sur les marchés publics (LMP) est une utilisation des deniers publics qui soit économique (Art. 2, lit. a). Or, en l'espèce, l'accord de coopération exclut les soumissionnaires étrangers des procédures d'accès aux marchés publics en cause. Les études existantes ont cependant démontré que le recours à l'aide liée a pour conséquence une augmentation des coûts des projets de 15-30 %. L'approche prônée par l'accord de coopération va donc clairement à l'encontre du but susmentionné de la LMP.

---

<sup>3</sup> Les soumissionnaires étrangers sont autorisés à présenter une offre pour des marchés non soumis aux accords internationaux, à condition qu'ils proviennent d'Etats accordant la réciprocité ou que l'adjudicateur les y autorise.

<sup>4</sup> Le projet de la phase en cours finançant la construction et le montage de fenêtres représente, sans nul doute, un exemple où des entreprises ukrainiennes auraient été en mesure de fournir les biens et services en cause.

## Aide liée (*Tied Aid*)

Le Rapport explicatif fait mention (5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse) la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement que la Suisse a adoptée. Le Rapport ne mentionne cependant pas la recommandation du récent rapport de l'examen des pairs (OECD/DAC Peer Review) qui enjoint la Suisse de mettre fin à ce type d'aide liée, afin de garantir l'optimisation des ressources de ses programmes et de ne pas porter préjudice à l'impact et la réputation de la Suisse.<sup>5</sup> Nous demandons que le Rapport soit précisé sur ce point.

## Confidentialité (article 13)

Nous demandons que le Rapport précise que la transmission d'informations confidentielles aux commissions compétentes du Parlement fédéral soit possible (paragraphe 2).

## Durée (article 20) en lien avec les Conséquences financières (4.1)

L'Accord a effet jusqu'au 31 décembre 2036. A nos yeux, cela est problématique au vu du fait que le financement des mesures en cause n'est (a priori) assuré que jusqu'en 2028, soit l'échéance de l'arrêt fédéral du 17 décembre 2024 concernant le financement de la coopération au développement et de l'aide humanitaire et du programme Ukraine. Le Rapport rappelle bien que pour 2029-2036, le Conseil fédéral prévoit d'étudier d'autres possibilités pour financer les 3,5 milliards restants de l'aide pour l'Ukraine. Dès lors, à ce jour, le financement de la mesure en cause (« Aides financières dans des secteurs spécifiques ») qui est au cœur de cet Accord n'est pas assuré.

Nous demandons en conséquence, que, dans l'attente de nouvelles sources de financement pour lesdites mesures en dehors du budget de la CI (ces mesures ne pouvant pas se baser sur la Loi CI, l'Accord ne soit approuvé que jusqu'en 2028.

Nous vous remercions pour l'attention que vous porterez à notre prise de position et restons à votre disposition pour toute question y relative.

Nous vous adressons, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames et Messieurs, nos salutations respectueuses.

Alliance Sud

Andreas Missbach  
Directeur

Kristina Lanz  
Expert Politique de développement

Laurent Matile, Expert Entreprises et  
Développement  
Personne de contact en cas de questions :  
[Laurent.Matile@alliancesud.ch](mailto:Laurent.Matile@alliancesud.ch)  
Téléphone : 022.901.14.81

<sup>5</sup>“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

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](mailto: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.<sup>1</sup> Folglich findet die Ausnahme vom Anwendungsbereich des BöB (Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe h Ziffer 1 und 2) keine Anwendung.<sup>2</sup> 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 (BBI 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

---

<sup>1</sup> [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)

<sup>2</sup> Art. 10 Ausnahmen (BöB)

<sup>1</sup> 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.<sup>3</sup>

## **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.<sup>4</sup> 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.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> „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](mailto:Laurent.Matile@alliancesud.ch)  
Telefon: 022.901.14.81



## Fragebogen

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

Vernehmlassung vom 12. September 2025 bis zum 12. November 2025

---

#### Absender

Name und Adresse des Kantons oder der Organisation:

*Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik, Falkenplatz 11, 3012 Bern*

Kontaktperson für Rückfragen (Name, E-Mail, Telefon):

*Adrian Scherrer, [adrian.scherrer@aussenpolitik.ch](mailto:adrian.scherrer@aussenpolitik.ch), +41 31 305 18 85*

---

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

1. Stimmen Sie der Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine zu?

Ja       Nein

Kommentare:

Die Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik (SGA-ASPE) ist gegen die im Abkommen über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine geplanten «Finanzhilfen in spezifischen Sektoren». Die SGA-ASPE ist aber nicht gegen die Verstärkung der Zusammenarbeit mit der Ukraine. Im Gegenteil: Die SGA-ASPE ermutigt und fordert den Bundesrat vielmehr auf, die Zusammenarbeit für den Wiederaufbau der vom Krieg geschwächten Ukraine zu verstärken. Mit dem Bundesrat ist die SGA-ASPE der Meinung, dass die Zukunft Europas und damit auch der Schweiz eng mit der Zukunft der Ukraine verknüpft ist. Die Schweiz ist deshalb gut beraten, sich stärker für den Wiederaufbau der Ukraine zu engagieren, fällt sie doch international bisher durch ihre vergleichsweise geringen Unterstützungshilfen auf. (Dazu mehr unter 4. Weitere Anmerkungen).

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Abkommen mit der Ukraine über die Zusammenarbeit beim Wiederaufbauprozess als Grundlage für «Finanzhilfen in spezifischen Sektoren» beurteilt die SGA-ASPE als weder zielführend noch effizient für die Unterstützung der Ukraine. (Dazu mehr unter 3. die Hauptgründe dagegen.)

2. Wenn Sie der Genehmigung zustimmen, was sind die Hauptgründe dafür?

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*

3. Wenn Sie dagegen sind, was sind die Haupt Gründe dagegen?

Die SGA-ASPE geht mit den vom Bundesrat im «Länderprogramm Ukraine 2025 – 2028» formulierten Zielen für die wirtschaftliche Stabilisierung und den Wiederaufbau einig. Sie sind «abgestimmt auf die Bedürfnisse der Partner vor Ort, Priorisierung des Privatsektors, insbesondere KMU und Landwirtschaft sowie den transparenten Wiederaufbau städtischer Infrastruktur». Dabei ist der Einbezug von Schweizer Unternehmen selbstverständlich möglich, wie es schon jetzt auf der Grundlage des Gesetzes über die Internationale Zusammenarbeit praktiziert wird.

Die vom Bundesrat im neuen Abkommen mit den «Finanzhilfen in spezifischen Sektoren» vorgeschlagene Privilegierung der Schweizer Unternehmen lehnt die SGA-ASPE aber ab. Sie ist weder zielführend noch effizient.

Sie ist nicht zielführend, weil nicht die Wiederaufbau- und Entwicklungsziele der Ukraine im Zentrum stehen. Es besteht sogar die Gefahr, dass durch die Privilegierung von Schweizer Unternehmen, lokale Wirtschaftsakteure bedrängt werden, bleiben doch diese von den Beschaffungen ausgeschlossen.

Die Privilegierung ist auch nicht fair, weil der Bundesrat durch den Ausschluss von Anbietern aus anderen Ländern einen auf Qualität und Preis basierenden Wettbewerb willentlich verzerrt und behindert will.

Die vom Bundesrat im Abkommen vorgeschlagene Rückkehr zu «gebundener Hilfe» ist auch nicht kosteneffizient. Internationale Studien zeigen, dass damit die Projektkosten um 15 bis 30 Prozent verteuert werden. Folglich droht eine Verschwendug von Steuergeldern. Es besteht nicht die Gewähr, dass jeder Franken so eingesetzt wird, dass er am meisten nützt.

Es kommt hinzu, dass der Bundesrat in seinem «Erläuternden Bericht zur Vernehmlassung» die Frage allfälliger internationaler Auswirkungen ungenügend klärt. Riskieren Schweizer Unternehmen allenfalls bei Ausschreibungen und Beschaffungen ausgeschlossen zu werden, die andere Länder und insbesondere die EU im Rahmen ihrer Finanzhilfen für die Ukraine durchführen? Das Seco erwarte «keine spezifischen Auswirkungen» heisst es dazu einzig. Diese Frage erfordert eine genauere Abklärung.

Die vorgeschlagene Privilegierung mag zwar WTO-konform sein, wie der Bundesrat im erläuternden Bericht ausführt. Ob sie die Chancen der Schweizer Unternehmen für die Teilnahme an Ausschreibungen der EU im Rahmen ihrer im Vergleich zur Schweizer Ukraine-Hilfe vielfach höher dotierten Ukraine-Fazilität verbessert muss bezweifelt werden.

Es kommt hinzu, dass die Schweiz den vollständigen Ausschluss anderer Wettbewerber gar nicht nötig hat. Denn auch ohne privilegierten Zugang der eigenen Wirtschaft profitiert diese von den im Rahmen der Internationalen Zusammenarbeit geleisteten Hilfszahlungen. Die OECD stellt in ihrem jüngsten Bericht zur schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit fest, dass die Schweiz «proaktiv» und erfolgreich sich bemühe, dass die Schweizer Unternehmen von nationalen und multilateralen Ausschreibungen profitieren können.

Die SGA-ASPE plädiert an Stelle des Abkommens für ein eigenständiges Bundesgesetz für die Unterstützung des Wiederaufbaus in der Ukraine. Es

würde in transparenter Form die strategischen Ziele und die dafür notwendigen Instrumente ausweisen, wie das längerfristige Engagement der Schweiz und ihr Beitrag am Wiederaufbau der Ukraine gestaltet ist. Damit könnte die Ukraine-Hilfe zugleich ab 2029 von den Rahmenkrediten der Internationalen Zusammenarbeit entkoppelt werden.

Vorher braucht es noch keine neuen gesetzliche oder anderweitige Grundlage, da die für die Ukraine-Hilfe zu mobilisierenden Mittel ohnehin einzig und allein über die Budgets der Internationalen Zusammenarbeit finanziert werden. Neue Finanzierungsquellen will der Bundesrat, wie er selber schreibt, erst für die Periode ab 2029 ins Auge fassen.

#### 4. Weitere Anmerkungen:

Im internationalen Vergleich fällt die Schweiz bisher durch ein geringes Engagement für die Ukraine auf. Laut dem Ukraine-Support-Tracker des Kieler Institut rangiert sie mit ihren Hilfeleistungen gemessen am Bruttonationalprodukt erst an 26. Stelle. Im Vergleich beispielsweise zu Norwegen, einem ähnlich reichen Land, liegt sie erst recht weit zurück. Während Norwegen zwischen Februar 2022 und Oktober 2025 Unterstützung im Umfang von 1,639 Prozent seines Bruttonationalprodukts gewährt hat, belief sich die Unterstützung der Schweiz nur auf 0,147 Prozent ihres Bruttonationalprodukts. Der Beitrag Norwegens ist also rund elfmal höher. Auch in absoluten Beträgen ist die Differenz sehr gross. Der Beitrag der Schweiz beläuft sich auf 1,033 Mrd. Euro, jener Norwegens auf 6,933 Mrd. Euro und liegt damit fast siebenmal höher.

Die Schweiz kann als neutraler Staat nicht wie das Nato-Mitgliedland Norwegen Militärhilfe leisten. Das rechtfertigt aber nicht die insgesamt geringe Unterstützung für die Ukraine. Die Schweiz soll deshalb ihre Finanzhilfe basierend auf einer neuen Gesetzesgrundlage stark erhöhen. Es wäre ein Beitrag im Sinne der Solidarität für die Sicherheit in Europa und zugleich für eine umfassende Sicherheitspolitik, zu denen auch Massnahmen und Engagements jenseits der eigenen Landesgrenzen gehören.



# Fragebogen

## Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

Vernehmlassung vom 12. September 2025 bis zum 12. November 2025

### Absender

Name und Adresse des Kantons oder der Organisation:

suisse.ing (Schweizerische Vereinigung Beratender Ingenieurunternehmungen)  
Effingerstrasse 1  
3011 Bern

#### Die Vereinigung suisse.ing

Die Schweizerische Vereinigung Beratender Ingenieurunternehmungen suisse.ing vereint rund 1000 Mitgliedsunternehmungen mit rund 16'000 Mitarbeitenden. Die Mitglieder generieren einen jährlichen Bruttohonorarumsatz von über 2,6 Mia. Franken. Dies entspricht einem Anteil von etwa 50 Prozent am gesamten ingenieurrelevanten Ausgabenanteil im Baubereich. Die Mitgliedsunternehmungen der suisse.ing sind in allen baurelevanten Bereichen tätig, von der Raumplanung über die Geologie, die Vermessung, die Umweltingenieurwissenschaften, das Bauingenieurwesen sowie die Gebäudetechnik und die Elektroplanung. Damit ist suisse.ing die anerkannte nationale Stimme der beratenden Ingenieur- und Planerunternehmen in der Schweiz.

Kontaktperson für Rückfragen (Name, E-Mail, Telefon):

Maurice Lindgren, Leiter Politik suisse.ing (ab 2026 Co-Geschäftsleiter suisse.ing)  
[maurice.lindgren@suisse-ing.ch](mailto:maurice.lindgren@suisse-ing.ch)  
+41 79 765 37 00

## Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

1. Stimmen Sie der Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine zu?

Ja

Nein

Kommentare:

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*

2. Wenn Sie der Genehmigung zustimmen, was sind die Hauptgründe dafür?

- Strategische Bedeutung für die Positionierung der Schweiz in Europa und international
- Bedeutung für Schweizer Volkswirtschaft aufgrund absehbarer Investitionssumme
- Explizites Ziel der Beteiligung der Schweizer Volkswirtschaft (wir verstehen darunter auch die Schweizer Ingenieurbranche mit ihren hohen Kompetenzen gerade im Infrastrukturbereich).



3. Wenn Sie dagegen sind, was sind die Hauptgründe dagegen?

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*

4. Weitere Anmerkungen:

suisse.ing begrüßt die Unterstützung der Schweiz für die Ukraine ausdrücklich. Die Wiederaufbauhilfe ist nicht nur ein wichtiges Zeichen der Solidarität, sondern besitzt auch eine strategische Bedeutung für die Positionierung der Schweiz in Europa und international. Unsere Mitglieder verfügen über umfangreiche, bewährte Kompetenzen in der Planung und Realisierung von Infrastruktur, Hochbau, Energieversorgung und weiteren technisch relevanten Bereichen. Diese Expertise steht bereit, um im Wiederaufbauprozess substanziale Beiträge zu leisten.

### **Begrüssung der Mittel für private Schweizer Akteure**

Besonders positiv hervorzuheben ist, dass im Rahmen des Abkommens 500 Millionen Franken für die Beteiligung des Schweizer Privatsektors vorgesehen sind. Diese Mittel stehen bis zum Ende der laufenden IZA-Strategieperiode 2028 zur Verfügung und verfallen, wenn sie bis dahin nicht verpflichtet sind. Aus diesem Grund ist es wesentlich, dass das SECO auch grössere Projekte initiiert und fördert. Eine Vielzahl kleinteiliger Projekte führt zu verhältnismässig hohem administrativem Aufwand, was unter dem gegebenen Zeitdruck das Risiko erhöht, dass schlussendlich Mittel ungenutzt bleiben.

### **Einbezug der Privatwirtschaft als zentrales Element**

Der Einbezug der Schweizer Privatwirtschaft ist ein politisch verankertes Ziel – nicht erst seit dem vorliegenden Abkommen, sondern bereits seit der Diskussion um den IZA-Kredit im Parlament. suisse.ing unterstützt dieses Ziel vollumfänglich. Gleichzeitig stellen wir fest, dass die strategische Bedeutung dieser Zielsetzung scheinbar nicht in allen Verwaltungsebenen gleichermaßen verstanden und berücksichtigt wird.

### **Irritationen aufgrund aktuellem Vergabeentscheid**

Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung hat insbesondere der Entscheid des SECO zur «Ukraine Project Preparation Facility» Fragen ausgelöst. Keines der renommierten Schweizer Ingenieurbüro wurde berücksichtigt, obwohl der Wille zur Beteiligung der Schweizer Ingenieurwirtschaft im Dialog mit dem SECO ausdrücklich bekräftigt wurde. Verbände wie suisse.ing engagieren sich aktiv im Team Switzerland Infrastructure, einem Mandat zur Exportförderung im Auftrag des Bundesrats. Umso grösser ist das Unverständnis über die Entscheidungsprozesse im SECO. Es stellt sich die Frage, wie dieser Entscheid getroffen wurde und ob die zuständigen Personen im Bewusstsein dieser Mandate und Strategien handeln.

### **Fragen zur Umsetzung und Strategie des SECO**

Angesichts der im Abkommen erneut betonten Rolle der Schweizer Wirtschaft erwarten wir Klarheit darüber, wie das SECO den Einbezug privater Unternehmen konkret umzusetzen gedenkt. Gibt es eine definierte Strategie, geeignete Vergabeverfahren oder Arbeitsgruppen, die sich damit befassen? Wurde der systematische Austausch mit der Privatwirtschaft gesucht? Werden Möglichkeiten geprüft, wie der bestehende Spielraum in der Bewertung von Projektanträgen genutzt werden kann, um dem politischen Auftrag zur Einbindung der Schweizer Wirtschaft nachzukommen?

### **Bedingung für Unterstützung des Abkommens**

suisse.ing steht hinter den Zielen des Abkommens, macht deren Unterstützung jedoch auch davon abhängig, dass die formulierten politischen Absichten auch in der praktischen Umsetzung sichtbar werden. Wir erwarten, dass aus den Zielen konkrete Massnahmen folgen und die Beteiligung der Schweizer Ingenieur- und Planungswirtschaft nicht nur möglich, sondern aktiv gefördert wird. Wir stehen weiterhin bereit für den Dialog mit dem SECO und den zuständigen Stellen, um eine wirkungsvolle und effiziente Umsetzung zu unterstützen.



# Fragebogen

## Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

Vernehmlassung vom 12. September 2025 bis zum 12. November 2025

### Absender

#### Name und Adresse des Kantons oder der Organisation:

##### Swisscontact

Swiss Foundation for Technical Cooperation  
Hardturmstrasse 134  
CH-8005 Zürich

#### Kontaktperson für Rückfragen (Name, E-Mail, Telefon):

Dr. Franziska Koller, [franziska.koller@swisscontact.org](mailto:franziska.koller@swisscontact.org) +41 79 906 66 57

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

1. Stimmen Sie der Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine zu?

Ja

Nein

### 2. Wenn Sie der Genehmigung zustimmen, was sind die Hauptgründe dafür?

#### 2.1. Wirtschaftliche Entwicklung als Kernelement des Wiederaufbaus

Swisscontact begrüßt das entschlossene Engagement der Schweiz für den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Entwicklung der Ukraine und sieht darin einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung Europas. Wir begrüßen daher das «Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine» und unterstützen dieses. Die gezielte Einbindung der Schweizer Privatwirtschaft setzt wichtige Impulse für Innovation und zukunftsorientierte Lösungsansätze. Sie eröffnet vor Ort Chancen für die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Förderung nachhaltiger Wertschöpfungsketten. Die Zielsetzung des Abkommens steht im Einklang mit den langjährigen Bemühungen der Schweiz in der Ukraine, die seit den 1990er Jahren durch Unterstützung ökonomischer Reformen und das Engagement für nachhaltiges Wirtschaftswachstum geprägt sind. Durch das Abkommen werden neue Perspektiven für die ukrainische Bevölkerung eröffnet und die Basis für eine nachhaltige und zukunftsfähige Wirtschaft in der Ukraine gelegt. Gleichzeitig schafft das Abkommen auch Voraussetzungen für einen für die Schweizer Wirtschaft wichtigen Beschaffungs- und Absatzmarkt.

#### 2.2. Einbindung der Schweizer Privatwirtschaft

Die vorgesehene Einbindung der Schweizer Privatwirtschaft bietet die Chance, wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit neu zu denken. Swisscontact unterstützt die Ziele des Abkommens, dass wirtschaftliche Hebelwirkungen die Mittelvergabe leiten sollen und nicht kurzfristige Exportinteressen. Schweizer Unternehmen verfügen über fundiertes Know-how und hohe Innovationskraft, die im Wiederaufbau der Ukraine wichtige Beiträge leisten können. Dabei ist es aus



unserer Sicht zentral, dass die Beteiligung Schweizer Akteure im Vergleich zu anderen internationalen Gebern und lokaler Expertise einen komparativen Mehrwert hat und nicht allein durch ihre Herkunft legitimiert wird. In diesem Zusammenhang verstehen wir „Swissness“ nicht als Selbstzweck, sondern als Ausdruck eines qualitativen Anspruchs: Sie steht für glaubwürdige, wirksame und nachhaltige Beiträge, die sich vor Ort messbar auswirken. Swissness soll als Qualitätsmerkmal verstanden werden, das sich in der tatsächlichen Wirkung vor Ort widerspiegelt – etwa durch technologischen Vorsprung, nachhaltige Lösungen oder bewährte Prozesse. Entscheidend ist, dass dieser Mehrwert im internationalen Vergleich erkennbar ist und zur Zielerreichung des jeweiligen Vorhabens beträgt.

### **2.3 Ukrainische Mitsprache und partnerschaftlicher Ansatz**

Swisscontact begrüßt den im Abkommen verankerten partnerschaftlichen Ansatz. Die Ukraine wird nicht nur als Empfängerin betrachtet, sondern als aktive Mitgestalterin. Gemäss Art. 4 des Abkommens priorisiert die ukrainische Seite ihren Bedarf selbst und sie kann gemäss Art. 5 in die Evaluation der eingereichten Angebote einbezogen werden. Der Art. 7 macht deutlich, dass die Ukraine für die Implementierung der Projekte zuständig ist und sie die Leistungsbestellerin ist. Eine gemischte Kommission (Art. 11) ist für das einwandfreie Funktionieren des Abkommens zuständig, was eine gleichberechtigte Steuerung sicherstellt. Diese Bedingungen schaffen Vertrauen und ermöglichen es, dass die Ukraine die Verantwortung für die geförderten Leistungen übernimmt.

### **2.4 Rechtsstaatliche Absicherung und Korruptionsprävention**

Wir begrüssen es, dass das Abkommen besonders klare Regelungen in Bezug auf die rechtsstaatliche Absicherung der eingesetzten Mittel vorsieht und auch geplant ist, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle die Aufsicht übernimmt (Art. 15). Art. 17 verpflichtet zur aktiven Korruptionsbekämpfung und Art. 3 verlangt die Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Good Governance, Transparenz und Rechenschaftspflicht. Ebenso regelt das Abkommen in Art. 10 die für die Förderung notwendigen Kontrollmassnahmen wie Monitoring, Evaluation und Audits unter Bezugnahme der genannten internationalen Standards. Die Ukraine liegt auf dem Corruption Perception Index 2025 von Transparency International lediglich auf Rang 105 (von 180 Ländern). Vor diesem Hintergrund und der Tatsache, dass das Abkommen die Ukraine für die Implementierung der Projekte in die Verantwortung nimmt, erachten wir die strengen Kontrollmechanismen als notwendig und angemessen.

*Im Rahmen unserer Zustimmung möchten wir im Folgenden einige Empfehlungen ergänzen, wie die Wirkung der unter dem Abkommen geförderten Projekte erhöht werden kann und wie die Schweiz selbst noch stärker davon profitieren könnte.*

### **2.5. Gegenseitiger Wissenstransfer**

Man könnte kritisch anmerken, dass diese Form der gebundenen Hilfe («tied aid») dem Prinzip der ungebundenen Entwicklungszusammenarbeit und den Empfehlungen der OECD widerspricht. Studien zeigen, dass gebundene Hilfe mit höheren Kosten und der Verdrängung lokaler Anbieter einhergeht, was die Effizienz und Wirkung der Unterstützung beeinträchtigen kann. Demgegenüber erkennen wir hier eine Chance, dass die Schweiz durch diese Regelung gezielt sicherstellen kann, dass nicht nur finanzielle Mittel, sondern auch Know-how und Technologie von der Schweiz in die Ukraine transferiert werden – insbesondere in Bereichen, in denen die Schweiz international führend ist. Dies könnte die Wirkung erhöhen.

Damit dieser Wissenstransfer tatsächlich wirksam wird, wäre es aus unserer Sicht wichtig, verbindliche Mechanismen im Abkommen zu verankern, die sicherstellen, dass Investitionen mit dem erwünschten Wissens- und Technologietransfer einhergehen. Andernfalls besteht das Risiko, dass die entwicklungspolitischen Ziele durch privatwirtschaftliche Interessen verdrängt werden. Dies würde nicht nur die Wirkung vor Ort, sondern auch die Glaubwürdigkeit der Schweiz beeinträchtigen. Wird dies getan, dann sehen wir im Abkommen eine Gelegenheit, innovative und wirksamere Formen der Zusammenarbeit zu erproben, bei denen neben finanziellen Mitteln auch Know-how, Technologie und neue Formen internationaler Partnerschaften (z.B. in Lieferketten) gefördert werden. Solche Kooperationsmodelle unterstützt Swisscontact seit Jahrzehnten, sie haben Potential und sind nachweislich zukunftsähig. Ebenso wäre es wünschenswert, wenn die Finanzierung bzw. Subventionierung an die Bedingung geknüpft würde, dass die geförderten Dienstleistungen und Produkte nicht bereits von lokalen Unternehmen hergestellt werden. Damit kann sichergestellt werden, dass lokale Firmen nicht durch subventionierte Schweizer Anbieter verdrängt werden.

Besonders wirkungsvoll und zielführend wäre unseres Erachtens ein gegenseitiger Wissenstransfer Ukraine – Schweiz, damit die Schweizer Wirtschaft gezielt von den Stärken und dem Knowhow der ukrainischen Wirtschaft in jenen Industriesektoren profitieren könnte, in denen die Ukraine eine führende Rolle einnimmt (z.B. Drohnenbau und -abwehr, IT & Digitalisierung, Metallurgie und Werkstofftechnik und landwirtschaftliche Innovationen).

Und schliesslich möchten wir vorschlagen, dass auch geprüft wird, ob Schweizer NGOs im Rahmen des Abkommens gezielt berücksichtigt werden können, einerseits um eine ausgewogene Förderung zwischen Privatsektor und Zivilgesellschaft zu gewährleisten und andererseits, um die langjährige Expertise von Schweizer NGOs in der ökonomischen Entwicklung und Zusammenarbeit mit der Ukraine einzubeziehen.

## 2.6. Verankerung eines Wirkungsmodells

Swisscontact empfiehlt, im Rahmen des Abkommens ein klares Wirkungsmodell zu verankern. Damit kann transparent gemacht werden, wie Schweizer Dienstleistungen, Know-how und Innovationen langfristig zur nachhaltigen Transformation der ukrainischen Wirtschaft beitragen. Besonders wirkungsvoll wäre es, wenn Projekte eine nachvollziehbare Wirkungskette enthalten, die aufzeigt, wie die Unterstützung aus der Schweiz zu positiven Veränderungen vor Ort führt. Wir regen an, dass im Projektdesign und bei der Auswahl von Projekten gezielt darauf geachtet wird, Wissen weiterzugeben, lokale Wertschöpfungsketten zu stärken und die Skalierbarkeit der Projekte in der Ukraine zu fördern. Dazu gehören auch die Komplementarität und Zusammenarbeit mit lokalen Unternehmen und Akteuren in der Ukraine. So können die Rolle der Schweizer Unternehmen als Entwicklungspartner gestärkt und ein nachhaltiger Beitrag zur Transformation der ukrainischen Wirtschaft geleistet werden.

## 2.7. Nachhaltigkeit

Im Rahmen der Vergabekriterien des Abkommens wird festgehalten, dass «Eindämmung des Klimawandels und grünen Transition sowie nachhaltige und effiziente lokale Nutzung von Energie und Ressourcen» «gebührend berücksichtigt» werden sollen. Swisscontact empfiehlt, dass diese Aspekte nicht lediglich Berücksichtigung finden, sondern als verbindliche Zulassungskriterien ausgestaltet werden. Die Wirkung könnte weitreichender sein, wenn klare nachhaltige Mindeststandards definiert und Ausschlusskriterien für Projekte festgelegt würden, die den Nachhaltigkeitsanforderungen nicht genügen. Zwar verpflichtet Artikel 16 zur Einhaltung internationaler Standards wie dem Pariser Klimaabkommen und den IAO-Konventionen, dennoch schlägt Swisscontact vor, Nachhaltigkeit als überprüfbares Kriterium im Abkommen zu verankern. Die Dringlichkeit dieses Anliegens wird insbesondere durch die Tatsache unterstrichen, dass die im Abkommen genannten Sektoren – Energie, Transport, Mobilität, Bauwesen, Wasser, Katastrophenschutz und Maschinenausrüstung – in besonderem Masse klimarelevant sind.

## 2.8. Sonderfonds

Zuletzt möchten wir darauf hinweisen, dass geprüft werden sollte, ob die Finanzierung dieser Wiederaufbaumassnahmen zumindest teilweise über einen separaten Fonds erfolgen könnte. Dies deshalb, weil die direkte Finanzierung aus dem IZA-Budget der Schweiz zu Lasten anderer Krisenregionen und des globalen Südens geht, welche bereits unter massiven Budgetreduktionen leiden. So haben beispielsweise Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Österreich die Ukrainehilfe aus Sondermitteln oder spezifischen Fonds finanziert und nicht aus den klassischen Entwicklungshilfebudgets genommen.

## Schlussanmerkungen

Swisscontact empfiehlt, für eine wirkungsvolle und nachhaltige Zusammenarbeit folgende Elemente im Abkommen zu ergänzen:

- **Gegenseitiger Wissenstransfer:** Wir erachten es als zielführend, wenn der Transfer von Know-how und Technologie aus der Schweiz in die Ukraine als verbindliches Zulassungskriterium verankert oder zumindest bei der Planung und Priorisierung von Projekten berücksichtigt würde. Ausserdem wäre es unseres Erachtens erstrebenswert, wenn auch die Schweiz vom Knowhow der ukrainischen Privatwirtschaft profitieren würde.
- **Verankerung eines Wirkungsmodells:** Swisscontact empfiehlt, im Rahmen des Abkommens ein Wirkungsmodell zu verankern. Damit kann transparent gemacht werden, wie Schweizer

Dienstleistungen, Know-how und Innovationen langfristig zur nachhaltigen Transformation der ukrainischen Wirtschaft beitragen.

- **Nachhaltigkeit:** Wir möchten anregen, dass Nachhaltigkeit nicht nur als Selektionskriterium, sondern als überprüfbares Kriterium definiert wird und entsprechende Mindeststandards für Projekte vorgegeben werden.

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und  
Forschung WBF  
[mailto: info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

**Wirtschaftspolitik**

Doris Anthenien  
Ressortleiterin Recht

Pfingstweidstrasse 102  
Postfach  
CH-8037 Zürich  
044 384 48 06

[d.anthenien@swissmem.ch](mailto:d.anthenien@swissmem.ch)  
[www.swissmem.ch](http://www.swissmem.ch)

Zürich, 23. Oktober 2025

**Vernehmlassung zur Genehmigung des Abkommens zwischen dem  
Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über  
die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine Stellung zu nehmen. Swissmem ist der führende Verband für KMU und Grossunternehmen der schweizerischen Tech-Industrie. Swissmem fördert die nationale und die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer über 1'400 Mitgliedsfirmen durch eine wirkungsvolle Interessenvertretung, bedarfsgerechte Dienstleistungen, eine gezielte Vernetzung sowie eine arbeitsmarktgerechte Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die Schweizer Tech-Industrie ist eine vielseitige und innovative Hightech-Branche, die in sämtlichen Lebens- und Wirtschaftsbereichen leistungsstarke Lösungen anbietet. Sie erwirtschaftet rund 7% des Bruttoinlandproduktes und nimmt damit in der schweizerischen Volkswirtschaft eine Schlüsselrolle ein. Die Branche ist mit 330'000 Beschäftigten die grösste industrielle Arbeitgeberin der Schweiz und leistet mit Ausfuhren im Wert von CHF 68,3 Milliarden 24% der gesamten Güterexporte. 55% der ausgeführten Güter der Tech-Industrie werden in die EU, 14.8% in die USA und 7.4% nach China exportiert.

**Allgemeine Würdigung**

Swissmem begrüßt ganz klar den Einbezug des Schweizer Privatsektors in den Wiederaufbau der Ukraine. Mit dem nun vorliegenden Abkommen wird die rechtliche Grundlage für den verstärkten Einbezug des Schweizer Privatsektors geschaffen, und zwar rasch. Mit dem Vertrag wird die Basis gesetzt, dass sich auch Schweizer Unternehmen für den Wiederaufbau engagieren können, welche bis dato noch nicht in der Ukraine sind. Die Bedürfnisse in der Ukraine sind enorm und die Schweizer Techindustrie ist gewillt und bereit, in der Ukraine mit Fachwissen und innovativen Lösungen diesen Wiederaufbau zu unterstützen.

**Inhalt des Abkommens**

Das Abkommen ist gemäss Wortlaut so konzipiert, dass die Ukraine den Bedarf festlegt. Ebenso ist die Ukraine für die Umsetzung zuständig. Die Güter und Dienstleistungen sollen von der Schweiz (SECO) – unter Mitwirkung der Ukraine – in einem transparenten Prozess gemäss dem Schweizer Beschaffungsrecht beschafft – und zwar unter Ausschluss ausländischer Anbieter. Insbesondere dieser Punkt der Zulassung beschränkt auf Schweizer

Unternehmen ist zwingend notwendig. Die Schweiz wird und soll mit einem gezielten Monitoring die verschiedenen Etappen prüfen.

Beim vorliegenden Abkommen geht es um Finanzhilfen für die Ukraine für den Erwerb von Gütern und Dienstleistungen von Schweizer Firmen. Es geht also darum, die Expertise der Schweizer Industrie unmittelbar für den Wiederaufbau zu nutzen und ihre Innovationen im Sinne der ukrainischen Ambition „build back better“ zur Anwendung zu bringen. Dank Schweizer Technologie kann die Ukraine zudem dank neu geschaffener Produktion neue Arbeitsplätze schaffen.

Mit dem Abkommen sollen Schweizer Unternehmen gezielt in den Wiederaufbau eingebunden werden – insbesondere in den Bereichen Energie, Transport, Maschinenausrüstung, Bauwesen, Wasser und Katastrophenschutz.

Swissmem hat bereits vor längerer Zeit evaluiert, wo der grösste Bedarf beim Wiederaufbau in diesem kriegsversehrten Land besteht. Aus Sicht von Swissmem erscheint es zweckmässig, die geplanten Projektvorhaben nicht ausschliesslich nach Marktsegmenten, sondern zusätzlich auch nach regionalen Kriterien sowie entlang eines zeitlichen Planungshorizonts (kurz-, mittel- und langfristig) zu strukturieren.

Regional sollten die Investitionen vorrangig auf Infrastrukturmassnahmen in besonders betroffenen Gebieten ausgerichtet werden. Dazu zählen sowohl der Wiederaufbau zerstörter Strukturen als auch Projekte, die aufgrund des gestiegenen Bedarfs infolge von Binnenmigration erforderlich sind.

Für sämtliche Vorhaben ist eine klare zeitliche Priorisierung von zentraler Bedeutung:

- Kurzfristig: Umsetzung mobiler und rasch realisierbarer Lösungen, Instandsetzung bestehender Anlagen sowie Ersatzbeschaffungen zur schnellen Wiederherstellung grundlegender Funktionen.
- Mittel- bis langfristig: Aufbau moderner und nachhaltiger Infrastrukturen, verbunden mit lokalen Ausbildungsinitiativen und dem Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten.
- 

In Bezug auf die Marktsegmente sollte die Deckung der unmittelbaren Grundbedürfnisse der betroffenen Bevölkerung zunächst im Vordergrund stehen. Prioritär sind insbesondere Vorhaben in den Bereichen:

- Minenräumung
- Wohnlösungen
- Verkehrsinfrastruktur
- Energie- und Wasserversorgung
- Gesundheitswesen

Darüber hinaus sollten die Projekte so konzipiert werden, dass sie schrittweise erweitert und vertieft werden können – beispielsweise in den Bereichen:

- Mobilitäts- und Transportsysteme
- Abwasser- und Abfallmanagement
- Bildungsinfrastruktur
- Erweiterung des Verkehrsnetzes

Zusammenfassend sind die folgenden Anwendungsfelder zu priorisieren:

				
<b>Commercial Infrastructure</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>building &amp; structural infrastructure</li> <li>energy &amp; utility systems</li> <li>ICT systems</li> <li>Installation &amp; technical equipment</li> <li>Planning &amp; engineering</li> </ul>	<b>Energy</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>energy management systems</li> <li>generation, storage, transmission &amp; distribution</li> <li>hydro-/gas power systems</li> <li>power to X systems</li> </ul>	<b>Environmental</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>water management systems for fresh-, waste- &amp; industry water</li> <li>waste &amp; recycling mgmt. systems</li> <li>carbon capture mgmt. systems</li> </ul>	<b>Mobility &amp; Transport</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>vehicles (<i>cars, light trucks, trucks, rail, buses, planes</i>)</li> <li>transportation systems</li> <li>lightning &amp; communication systems</li> <li>safety technology</li> </ul>	<b>Geohazard Detection &amp; Prevention</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>simulation &amp; risk evaluation</li> <li>monitoring systems</li> <li>installations (<i>landslides, soil liquefaction, floods</i>)</li> <li>rescue equipment</li> </ul>

Diese Pfeiler (Infrastruktur, Energie, Umwelt, Mobilität und Naturgefahren) finden sich ebenfalls in Art. 2 des Vertrages zum Anwendungsbereich wieder.

### Anmerkung zu einzelnen Artikeln

Gemäss Art. 3 verpflichtet sich die Ukraine sicherzustellen, dass die gelieferten Güter und Dienstleistungen von Zöllen und Steuern (inkl. MwSt) befreit werden. Dies begrüssen wir explizit, da unsere Unternehmen auch schon anderweitig Erfahrungen machen mussten.

Nach Durchsicht des Vertrags ist Swissmem als Verband gewillt, bei der Umsetzung des Staatsvertrages mitzuwirken und eine aktive Rolle zu übernehmen – wie dies z.B. in Art. 4 Abs 2 vorgesehen ist. Wir kennen unsere Mitgliedsunternehmen und deren Produkte und können hier als Schnittstelle zwischen SECO / Schweizer Seite und interessierten Unternehmen und deren gesuchten Produkten oder Dienstleistungen agieren und unterstützen.

Wir begrüssen zudem explizit die Vorgabe gemäss Art. 5, dass nur Anbieterinnen aus der Schweiz zur Einreichung eines Angebots berechtigt sind. Es kann somit einzig ein Wettbewerb in der Schweiz entstehen, um den Marktpreis zu eruieren. Und, um einem möglichen Vorwurf entgegenzuwirken, können nur Güter und Dienstleistungen bestellt werden, welche in der Ukraine selbst und damit lokal nicht verfügbar sind.

In Art. 6 sind die Zulassungskriterien für Schweizer Unternehmen festgelegt, welche kumulativ gelten. Wir unterstützen klar definierte Parameter.

Zudem begrüssen wir den Ansatz in Art. 8 zu den Zahlungsmodalitäten, dass die Zahlung über die Schweiz an das Schweizer Unternehmen erfolgt. Dies stärkt einen bekannten und klaren Zahlungsverlauf.

Die Schweiz wird mit einem gezielten Monitoring die verschiedenen Etappen prüfen. In Art. 9 und 10 ist sogar die zusätzliche Überwachung durch einen externen Dienstleister vorgesehen. Die Schweizer Seite würde diese Dritten beauftragen. Bei diesem Monitoring, aber auch weiteren Unterstützung für die Durchführung der Ausschreibungen oder bei der Überwachung der Projektimplementierung könnte Swissmem bei Bedarf mit Fachwissen und Bezug von Experten unterstützen.

### Fazit:

Der Staatsvertrag schafft die neue rechtliche Grundlage für Unternehmen, die noch nicht in der Ukraine tätig sind und bisher von einer Zusammenarbeit ausgeschlossen waren. Mit dem Abkommen werden Schweizer Unternehmen gezielt in den Wiederaufbau eingebunden – insbesondere in den Bereichen Energie, Transport, Maschinenausrüstung, Bauwesen, Wasser und Katastrophenschutz.

**Swissmem begrüßt explizit das vorliegende Abkommen.** Der Vertrag ermöglicht dem Schweizer Privatsektor, mit wettbewerbsfähigen Qualitätsprodukten nun rasch den Wiederaufbau zu unterstützen und insbesondere die Techindustrie kann so einen wichtigen Beitrag für das kriegsgebeutelte Land leisten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und die Prüfung unserer Anliegen. Für weitere Fragen stehen wir selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Dr. Stefan Bruppacher  
Direktor



Doris Anthenien  
Ressortleiterin Recht



## Fragebogen

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

Vernehmlassung vom 12. September 2025 bis zum 12. November 2025

---

#### Absender

Name und Adresse des Kantons oder der Organisation:

*Swissmem, Pfingstweidstrasse 102, 8005 Zürich*

Kontaktperson für Rückfragen (Name, E-Mail, Telefon):

*Doris Anthenien, d.anthenien@swissmem.ch; 044 384 48 06*

---

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

1. Stimmen Sie der Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine zu?

Ja

Nein

Kommentare:

2. Wenn Sie der Genehmigung zustimmen, was sind die Hauptgründe dafür?

*Swissmem stimmt der Genehmigung des Abkommens klar zu und verweist dafür auf die Ausführungen in der angefügten Stellungnahme.*

3. Wenn Sie dagegen sind, was sind die Hauptgründe dagegen?

4. Weitere Anmerkungen:



Kooperationsgemeinschaft (KoGe)  
Missionsstrasse 21  
Postfach  
4009 Basel  
[www.koge.ch](http://www.koge.ch)  
[info@koge.ch](mailto:info@koge.ch)

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](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Bern, 30. 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.<sup>1</sup> Folglich findet die Ausnahme vom Anwendungsbereich des BöB (Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe h Ziffer 1 und 2) keine Anwendung.<sup>2</sup> 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 (BBI 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 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

---

<sup>1</sup> **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)

<sup>2</sup> Art. 10 Ausnahmen (BöB)

<sup>1</sup> 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.

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.<sup>3</sup>

##### **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.

---

<sup>3</sup> 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.

### **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.<sup>4</sup> 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.

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

Kooperationsemeinschaft (KoGe)

Madeleine Bolliger  
Geschäftsleiterin

Sarah Makanjera  
Präsidentin

---

<sup>4</sup> 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



---

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

Per E-mail an:  
[info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Luzern, 29. Oktober 2025

**Stellungnahme von Fastenaktion 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 für die Möglichkeit, im Rahmen der Konsultation zum oben genannten Abkommen Stellung nehmen zu können.

**Allgemeine Bemerkungen**

Fastenaktion begrüßt 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.<sup>1</sup> Folglich findet die Ausnahme vom Anwendungsbereich des BöB (Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe h Ziffer 1 und 2) keine Anwendung.<sup>2</sup> 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 (BBI 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 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.

---

<sup>1</sup> [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)

<sup>2</sup> Art. 10 Ausnahmen (BöB)

<sup>1</sup> 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.

## 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.<sup>3</sup>

#### 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.

---

<sup>3</sup> 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.

## **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.<sup>4</sup> 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)**

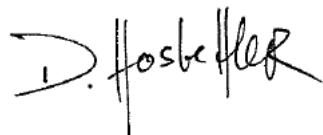
Das Abkommen gilt bis zum 31. Dezember 2036. Dies erscheint uns problematisch, da die Finanzierung der betreffenden Massnahmen nur bis 2028 gesichert ist, entsprechend dem Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2024 zur Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und des Ukraine-Programms. 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.

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.

Mit freundlichen Grüissen

Fastenaktion



Daniel Hostettler

Leiter Internationale Programme

---

<sup>4</sup> “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



Federazione delle ONG  
della Svizzera italiana

Piazza Molino Nuovo 15  
6900 Lugano, Svizzera  
T. +41 91 924 92 70  
info@fosit.ch  
www.fosit.ch

Signor Consigliere federale  
Guy Parmelin  
Dipartimento federale dell'economia  
della formazione e della ricerca  
Palazzo federale  
3003 Berna

Via email a :  
info.cooperation@seco.admin.ch

Lugano, il 4 novembre 2025

**Presa di posizione nell'ambito della procedura di consultazione relativa all'approvazione  
dell'accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Gabinetto dei ministri dell'Ucraina sulla  
cooperazione nel processo di ricostruzione dell'Ucraina**

Onorevole Consigliere Federale Guy Parmelin,

con la presente desideriamo comunicarLe che il Comitato della FOSIT Federazione delle ONG della Svizzera italiana – organizzazione mantello che conta 56 ONG membri – appoggia pienamente la presa di posizione di Alliance Sud qui allegata.

Ringraziamo per attenzione a questa nostra e le inviamo i nostri più distinti saluti.

**Peter Schiesser**  
Presidente

**Daria Lepori**  
Co-vicepresidente

**Allegata :**  
Prise de Position d'Alliance Sud, 22 octobre 2025  
Questionnaire Consultation, FOSIT

*Copia per conoscenza:*  
Alliance Sud, Berna



# Questionnaire

## Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine

Consultation du 12 septembre 2025 au 12 novembre 2025

---

### Expéditeur

Nom et adresse du canton ou de l'organisation :

FOSIT – Federazione delle ONG della Svizzera Italiana

Personne à contacter en cas de questions en retour (nom, courriel, téléphone) :

Marianne Villaret, secrétaire générale FOSIT

Contact : [mvillaret@fosit.ch](mailto:mvillaret@fosit.ch) / +41 91 924 92 70

---

## Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine

1. Acceptez-vous l'approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine ?

Oui       Non

Commentaires :

*Cliquez ou effleurez l'écran ici pour saisir du texte*

2. Si vous acceptez l'approbation, quelles sont les raisons principales ?

*Cliquez ou effleurez l'écran ici pour saisir du texte*

3. Si vous y êtes opposés, quelles sont les raisons principales

L'accord réintroduit la pratique de l'aide liée contraire à la recommandation du Comité de l'aide au développement de l'OCDE. Les projets des entreprises suisses devraient être soumis à la Loi sur les marchés publics être ouverts aux soumissionnaires étrangers.

4. Avez-vous d'autres remarques

Voir les autres arguments et critiques dans notre prise de position détaillée



**Monsieur le Conseiller fédéral  
Guy Parmelin  
Département fédéral de l'économie,  
de la formation et de la recherche (DEFR)  
Palais fédéral  
3003 Berne**

Par courriel à :  
[info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Martigny, le 30 octobre 2025

**Prise de position de Valais Solidaire dans le cadre de la procédure de consultation relative à l'approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine**

Monsieur le Conseiller fédéral,  
Mesdames, Messieurs,

Valais Solidaire vous remercie de l'opportunité de prendre position sur l'Accord mentionné. Nous saluons l'intention de la Suisse de soutenir la reconstruction de l'Ukraine et d'y renforcer la coopération, mais nous souhaitons faire part de nos **réserves fortes** quant à certains aspects de l'accord, notamment le financement par le budget de la coopération internationale (CI) de la mesure « Aides financières dans des secteurs spécifiques ».

À ce sujet, il convient de rappeler que la dernière revue par les pairs conduite par l'OCDE-CAD en 2025 mentionne explicitement la nécessité pour la Suisse de **maintenir l'aide non liée** (« untied aid ») et d'éviter de privilégier des mesures susceptibles d'être perçues comme aidée liée ou ayant des effets de distorsion sur les marchés des pays partenaires.

**Prise de position générale**

Nous soutenons le principe de solidarité avec l'Ukraine, mais estimons que l'accord tel que présenté comporte des ambiguïtés et incohérences : sa formulation, son champ d'application et ses modalités de mise en œuvre sont problématiques. Le recours à l'aide liée (tied aid) crée un précédent inquiétant et ne respecte pas le cadre juridique suisse, en particulier la Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales de 1976 et la Loi sur les marchés publics (LMP). L'exclusion des soumissionnaires étrangers est non justifiée et pourrait porter atteinte à la réputation et aux intérêts économiques de la Suisse à l'international.

**Intitulé et portée de l'accord**

Le titre de l'accord évoque une coopération globale pour la reconstruction de l'Ukraine, alors qu'il ne couvre qu'une sous-composante spécifique du Programme pour l'Ukraine 2025-2028 (mesure 5.1.2 « Aides financières dans des secteurs spécifiques »). Pour plus de transparence, le titre devrait refléter cette spécificité.

De plus, le terme « aide financière » est trompeur : les fonds ne seront pas transférés à l'Ukraine, mais directement aux entreprises suisses. Il s'agit donc plutôt de subventions aux entreprises suisses, ce qui n'est pas précisé dans le rapport explicatif.

### **Base juridique et conformité**

L'accord ne peut se baser sur la Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales de 1976, ni sur la Loi sur la promotion des exportations. Il constitue une **nouveauté juridique**, ce qui soulève des questions quant à la légalité et la conformité avec le droit suisse et les obligations internationales (notamment l'Accord de libre-échange modernisé AELE-Ukraine). Selon nous, la Loi sur les marchés publics (LMP) devrait s'appliquer, et les contrats en cause devraient faire l'objet d'un appel d'offre et être ouverts aux soumissionnaires étrangers.

### **Evaluation, audit et impact**

Nous demandons que l'impact développemental des projets soit évalué par un tiers indépendant, et que les critères de sélection et d'efficacité soient clairement définis. Le risque de crowding-out des entreprises locales ukrainiennes, lié au caractère d'aide liée, doit être pris en compte et documenté.

### **Durée et financement**

L'accord prévoit une durée jusqu'en 2036, alors que le financement n'est garanti que jusqu'en 2028. Nous demandons que l'accord ne soit approuvé que pour cette période, en attendant la définition de nouvelles sources de financement.

### **Conclusion**

Valais Solidaire soutient l'aide à la reconstruction de l'Ukraine, mais ne peut approuver l'accord dans sa forme actuelle. Nous recommandons :

- La clarification de la terminologie et des objectifs dans le rapport explicatif.
- L'alignement sur le droit suisse (Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, LMP) et les obligations internationales.
- La mise en place d'une évaluation indépendante et transparente.
- La limitation de l'accord à la période 2025-2028, tant que le financement n'est pas assuré pour 2029-2036.

Nous vous remercions de votre attention et restons disponibles pour toute précision complémentaire.

Veuillez agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, nos salutations respectueuses.

**Valais Solidaire**



**Stéphanie Berrut**  
**Secrétaire générale**  
**Rue de l'Hôtel-de-ville 2**  
**1920 Martigny**

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

Versand über E-Mail an:  
[info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Bern, 23.10.25

**Stellungnahme Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen  
Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit beim  
Wiederaufbauprozess der Ukraine (Vernehmlassungsverfahren)**

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.<sup>1</sup> Folglich findet die Ausnahme vom Anwendungsbereich des BöB (Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe h Ziffer 1 und 2) keine Anwendung.<sup>2</sup> 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 (BBI 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 werden kann, dessen Zweck und Zielsetzung völlig anders ausgerichtet sind. Dieses Gesetz bezweckt hauptsächlich, Schweizer Unternehmen über Auslandsmärkte zu informieren, sie zu

---

<sup>1</sup> [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)

<sup>2</sup> Art. 10 Ausnahmen (BöB)

<sup>1</sup> 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.

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.<sup>3</sup>

## **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.<sup>4</sup> 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.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> „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

**SWISSAID**



Markus Allemann  
Geschäftsleiter



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](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Fribourg, 10. November 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**

Grundsätzlich begrüssen wir die Absicht, die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Ukraine im Rahmen des Wiederaufbauprozesses zu stärken. 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 problematischen Präzedenzfall schafft, welcher mit erheblichen Mehrkosten für Schweizer Steuerzahler\*innen 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 aus Sicht von Brücke Le Pont 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»
- (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 basieren. Folglich findet die Ausnahme vom Anwendungsbereich des BöB (Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe h Ziffer 1 und 2) keine Anwendung. 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 (BBI 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 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.

### 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-Entwicklungsauusschuss, 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. 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.

Wir fordern daher subsidiärisch, 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.



Engagiert für faire Arbeit

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Franziska Theiler

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "F. Theiler".

Geschäftsleiterin  
Brücke Le Pont

Pascal Studer

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "P. Studer".

Kommunikation und Entwicklungspolitik  
Brücke Le Pont



Fédération neuchâteloise  
de coopération au développement

Monsieur le Conseiller fédéral  
Guy Parmelin  
Département fédéral de l'économie, de la  
formation et de la recherche  
Palais fédéral  
3003 Berne

Par e-mail à info.cooperation@seco.admin.ch

Neuchâtel, le 11.11.2025

**Prise de position dans le cadre de la procédure de consultation relative à l'approbation de l'accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine sur la coopération dans le processus de reconstruction de l'Ukraine**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Par la présente, nous souhaitons vous informer que Latitude 21, fédération neuchâteloise de coopération internationale – organisation faîtière regroupant près d'une vingtaine d'ONG – soutient pleinement la prise de position d'Alliance Sud ci-jointe.

Nous vous remercions de l'attention portée à la présente et vous adressons, Monsieur le Conseiller fédéral, nos salutations distinguées.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "J. Studer".

Jean Studer  
Président

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "D. Polimeno".

Diana Polimeno  
Secrétaire générale

Annexes :

- Prise de Position d'Alliance Sud, 22 octobre 2025
- Questionnaire Consultation, Latitude 21

Copie pour information : Alliance Sud, Berne



# Questionnaire

## Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine

Consultation du 12 septembre 2025 au 12 novembre 2025

---

### Expéditeur

Nom et adresse du canton ou de l'organisation :

*Latitude 21, Neuchâtel*

Personne à contacter en cas de questions en retour (nom, courriel, téléphone) :

*Diana Polimeno, secrétaire générale Latitude 21*

---

## Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine

1. Acceptez-vous l'approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine ?

Oui       Non

Commentaires :

*Cliquez ou effleurez l'écran ici pour saisir du texte*

2. Si vous acceptez l'approbation, quelles sont les raisons principales ?

*Cliquez ou effleurez l'écran ici pour saisir du texte*

3. Si vous y êtes opposés, quelles sont les raisons principales ?

**L'accord réintroduit la pratique de l'aide liée contraire à la recommandation du Comité de l'aide au développement de l'OCDE. Les projets des entreprises suisses devraient être soumis à la Loi sur les marchés publics et être ouverts aux soumissionnaires étrangers.**

4. Avez-vous d'autres remarques :

**Voir les autres arguments et critiques dans notre prise de position détaillée**



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](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Bern, 11. November 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 Alliance Sud bereits mehrfach betont hat, begrüßt auch Interaction 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.<sup>1</sup> Folglich findet die Ausnahme vom Anwendungsbereich des BöB (Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe h Ziffer 1 und 2) keine Anwendung.<sup>2</sup> 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 (BBI 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 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 –

---

<sup>1</sup> 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)

<sup>2</sup> Art. 10 Ausnahmen (BöB)

<sup>1</sup> 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.

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.<sup>3</sup>

### **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 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.<sup>4</sup> Wir fordern, dass der Bericht in diesem Punkt präzisiert wird.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> „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

**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.

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

Interaction



Matthieu Dobler Paganoni  
Geschäftsleiter Interaction

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](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Thalwil, 11.11.2025

**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.<sup>1</sup> Folglich findet die Ausnahme vom Anwendungsbereich des BöB (Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe h Ziffer 1 und 2) keine Anwendung.<sup>2</sup> 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 (BBI 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»

---

<sup>1</sup> [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)

<sup>2</sup> Art. 10 Ausnahmen (BöB)

<sup>1</sup> 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.

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 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.<sup>3</sup>

### **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.<sup>4</sup> Wir fordern, dass der Bericht in diesem Punkt präzisiert wird.

### **Vertraulichkeit (Artikel 13)**

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> „Recognizing Switzerland’s strong track record on untangling, 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 die Präzisierung im erläuternden Bericht, dass die Übermittlung vertraulicher Informationen an die zuständigen Kommissionen des Bundesparlaments möglich ist (Absatz 2).

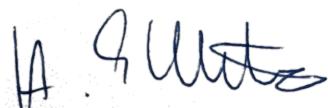
### **Laufzeit (Artikel 20) im Zusammenhang mit den finanziellen Auswirkungen (4.1)**

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.

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



Anja Ebnöther

Geschäftsleiterin  
CBM Schweiz



Eva Studer

Leiterin Internationale Programme  
CBM Schweiz



Monsieur le Conseiller Fédéral Guy Parmelin  
Département fédéral de l'économie, de la formation et  
de la recherche  
Palais Fédéral  
3003 Bern

Fribourg, le 11 novembre 2025

**Prise de position dans le cadre de la procédure de consultation relative à l'approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine.**

Monsieur le Conseiller Fédéral,

Avec la présente, nous tenons à vous informer que les coprésidentes de Fribourg-Solidaire, la fédération fribourgeoise de coopération au développement, soutiennent pleinement la prise de position d'Alliance Sud ci-jointe.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à notre demande et vous prions d'agrérer,  
Monsieur le Conseiller Fédéral, nos salutations distinguées.

Marie-Pascale Clerc

Katia Aeby

Pièce jointe :  
Questionnaire Consultation Fribourg-Solidaire  
Prise de Position d'Alliance Sud, 22 octobre 2025

Copie  
Alliance Sud, Bern



# Questionnaire

## Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine

Consultation du 12 septembre 2025 au 12 novembre 2025

---

### Expéditeur

Nom et adresse du canton ou de l'organisation :

Fribourg-Solidaire  
c/o Maison des Associations  
Bd de Pérrolles 40  
1700 Fribourg

Personne à contacter en cas de questions en retour (nom, courriel, téléphone) :

Cécile Hétault  
Mail : [info@fribourg-solidaire.ch](mailto:info@fribourg-solidaire.ch)  
Tel : 077 533 68 11

## Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine

1. Acceptez-vous l'approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine ?

Oui       Non

Commentaires :

*Cliquez ou effleurez l'écran ici pour saisir du texte*

2. Si vous acceptez l'approbation, quelles sont les raisons principales ?

*Cliquez ou effleurez l'écran ici pour saisir du texte*

3. Si vous y êtes opposés, quelles sont les raisons principales ?

L'accord réintroduit le principe de l'aide liée contraire à la recommandation du Comité de l'aide au développement de l'OCDE

4. Avez-vous d'autres remarques :

Voir les autres arguments et critiques dans notre prise de position détaillée



# Questionnaire

## Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine

Consultation du 12 septembre 2025 au 12 novembre 2025

---

### Expéditeur

Nom et adresse du canton ou de l'organisation :

*Centre Patronal*

Personne à contacter en cas de questions en retour (nom, courriel, téléphone) :

*Pierre-Gabriel Bieri – pgbieri@centrepatronal.ch*

---

## Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine

1. Acceptez-vous l'approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine ?

Oui

Non

Commentaires :

2. Si vous acceptez l'approbation, quelles sont les raisons principales ?

*Cette coopération constitue une forme d'aide humanitaire. Elle peut être utile à l'Ukraine, malgré les incertitudes sur l'issue de la guerre. Il s'agit d'une aide non militaire, qui respecte la neutralité helvétique. En outre, cette aide offre à des entreprises suisses des occasions de travailler sur un nouveau marché et d'y établir des contacts peut-être durables. Les modalités de coopération, telles qu'elles sont prévues par l'accord mis en consultation, apparaissent peu bureaucratiques et plutôt orientée sur l'efficacité. Cela étant, il conviendra évidemment que les autorités fédérales surveillent très attentivement le bien fondé des factures qu'elles prendront en charge.*

3. Si vous y êtes opposés, quelles sont les raisons principales ?

4. Avez-vous d'autres remarques :



Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,  
Bildung und Forschung WBF  
Bundeshaus Ost  
3003 Bern

Per Mail an: info.cooperation@seco.admin.ch

Bern, 12. November 2025

**Stellungnahme zum Abkommen über die Zusammenarbeit  
im Wiederaufbauprozess der Ukraine**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der **soziale und wirtschaftliche Wiederaufbau** der Ukraine schafft Zukunftsperspektiven für die Bevölkerung vor Ort. Fast ein Viertel der ukrainischen Vorkriegsbevölkerung wurde aus ihrer Heimat vertrieben; von über 9,4 Millionen vertriebenen Ukrainerinnen und Ukrainern befinden sich 3,7 Millionen noch innerhalb der Ukraine auf der Flucht.<sup>1</sup> Unter den Schutzbedürftigen befinden sich v.a. ältere Menschen, alleinstehende Mütter, Minderjährige und Menschen mit Behinderungen.<sup>2</sup> **Angesichts dieser humanitären Notlage begrüßt das Schweizerische Rote Kreuz das Engagement der Schweiz für den Wiederaufbau in der Ukraine.**

Das Schweizerische Rote Kreuz leistet seit 2017 humanitäre Hilfe in der Ukraine und ist langjähriger Partner des Ukrainischen Roten Kreuzes. Seit der Konflikt-Eskalation im Jahr 2022 hat das Schweizerische Rote Kreuz das Engagement in der Ukraine intensiviert. Die Rotkreuzbewegung trägt zur Konflikt-Bewältigung bei und ist Ansprechpartnerin für humanitäre Anliegen.

In Betonung der Relevanz des Wiederaufbaus der Ukraine zur Linderung des humanitären Leids bedankt sich das Schweizerische Rote Kreuz für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Die vorgetragenen Empfehlungen erfolgen in der Absicht, den Einbezug des Schweizer Privatsektors in den ukrainischen Wiederaufbau möglichst lokal verankert und nachhaltig zu gestalten.

**Die Position des Schweizerischen Roten Kreuzes in Kürze**

- **Lokalisierter Entscheidungsprozess:** Das Schweizerische Rote Kreuz regt für die Umsetzung des Abkommens eine dezidiertere Lokalisierungsstrategie an. Dazu sollte der Ukraine bei sämtlichen Prozessschritten die Führungsrolle zukommen – auch während des Auswahlprozesses von Projekten. Dies wird zurzeit als Absicht ausgegeben, in der beschriebenen Umsetzung aber nur bedingt eingehalten. Die Lokalisierung der Entscheidungsfindung ermöglicht die umfassende Berücksichtigung der ukrainischen Bedürfnisse und eine effiziente Gesamtplanung der Wiederaufbauprojekte.
- **Austauschmechanismus mit humanitären Akteuren:** Humanitäre Akteure verfügen über Expertise zu Kontext und Strukturen in der Ukraine sowie lokale Kontakte. Die Einführung eines Austauschmechanismus über die Schweizer Botschaft in der Ukraine würde einen Wissenstransfer zwischen SECO, DEZA, Privatfirmen und humanitären Akteuren mit der ukrainischen Seite ermöglichen.

<sup>1</sup> UNHCR. (07.2025). [Ukraine](#).

<sup>2</sup> ICRC. (09.10.2025). [Ukraine](#); UNDP. (25.02.2025). [Updated damage assessment finds \\$524 billion needed for recovery in Ukraine over Next Decade](#).

## 1. Lokalisierte Entscheidungsprozesse

Die Friedens- und Wirtschaftsförderung der Ukraine sind eng miteinander verbunden und stabilisieren die Ukraine in Zeiten der Unsicherheit. **Das Schweizerische Rote Kreuz begrüßt das Schweizer Engagement zur Unterstützung der Ukraine im Wiederaufbauprozess.** Der Wiederaufbau bietet die Möglichkeit, die zerstörte Infrastruktur und Lebensgrundlagen wiederherzustellen und schafft neue Perspektiven für wirtschaftliche Resilienz, soziale Stabilität und nachhaltige Entwicklung.<sup>3</sup> Der Staatsvertrag zwischen der Schweiz und der Ukraine unterstreicht die Solidarität mit der ukrainischen Bevölkerung und stärkt die bilaterale Zusammenarbeit.

Der Staatsvertrag und der erläuternde Bericht halten im Sinne einer Absichtserklärung fest, dass der Wiederaufbau primär gemäss den Bedürfnissen der Ukraine erfolgen soll und die «Ukraine im Führerstand sitzt».<sup>4</sup> **Das Schweizerische Rote Kreuz regt an, der Ukraine in Umsetzung dieser Absicht während des gesamten Selektionsmechanismus die Federführung zuzuweisen. Dafür ist eine institutionalisierte Mitwirkung und ein faktisches Mitspracherecht vorzusehen.** Insbesondere bei Artikel 5.2 des Abkommens zur Einschätzung der Projektwirkung ist in der Operationalisierung darauf zu achten, dass die ukrainische Seite nicht in einer passiven Beobachterrolle ist, sondern aktiv mitgestalten kann.

Die ukrainische Seite kann gerade angesichts der sich rasch wandelnden Konfliktsituation am besten einschätzen, welche Güter und Dienstleistungen vor Ort nötig sind. Während dieses Prinzip bei der Bedarfsanalyse berücksichtigt wird, findet es bei der Selektion der Projekte zurzeit nicht ausreichend Berücksichtigung. In einem lokalisierten und bedürfnisorientierten Wiederaufbauprozess muss die aktive Einbindung der ukrainischen Seite bei der Selektion gewährleistet sein.

Ein lokalisierte Entscheidungsprozess entspricht ebenfalls der strategischen Ausrichtung des Bundes im Rahmen des Länderprogramms Ukraine 2025-2028, das die Entwicklung des lokalen Privatsektors und die Wiederinstandsetzung zerstörter Infrastruktur für die Stärkung einer widerstandsfähigen Wirtschaft in der Ukraine priorisiert.<sup>5</sup> Schliesslich entspricht eine konsequent umgesetzte Lokalisierung dem Ansatz «Locally led humanitarian action, development and peace-building (LLHDP)», wie ihn die DEZA im Rahmen des «Grand Bargain» unterstützt.<sup>6</sup>

Zusätzlich zum vorgenannten Punkt regt das Schweizerische Rote Kreuz die Prüfung der folgenden Punkte zur Lokalisierung des Engagements des Privatsektors an:

- **Transparenz im Auswahlverfahren:** Die Selektion der Schweizer Unternehmen und der Zuschlag an die jeweils vorteilhaftesten Angebote über simap.ch erscheint als technisch sinnvolle Lösung für einen transparenten Auswahlprozess. Jedoch muss der Zugang der ukrainischen Seite zu simap.ch gewährleistet sein, damit die Ukraine im Prozess involviert ist und die Selektion partnerschaftlich erfolgt.
- **Umgang mit den Auswahlkriterien:** Das Schweizerische Rote Kreuz begrüßt, dass bei der Auswahl von Projekten Faktoren wie Nachhaltigkeit und Gesellschaftseffekte gebührend zu

---

<sup>3</sup> Pathak, A., & Baibourtian, A. (24.06.2024). *The Economics of Peace: Exploring the interplay between economic stability, conflict resolution and Global Prosperity*. United Nations.

<sup>4</sup> Vgl. Erläuternder Bericht zum Abkommen, S. 2 und S. 17, Art. 5 Abs. 2.

<sup>5</sup> DEZA. (10.2025). *Länderprogramm Ukraine 2025–2028*.

<sup>6</sup> DEZA. (29.07.2025). *Accelerating the implementation of international commitments towards locally led humanitarian action 2024-2025*.

berücksichtigen sind. Im Besonderen sind die Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen im Rahmen der Projekte unter dem Gesichtspunkt der Lokalisierung wesentlich. Das Schweizerische Rote Kreuz begrüßt ebenfalls den Konnex zur Beschäftigung von Personen aus der Ukraine mit vorübergehendem Schutzstatus oder anderem Rechtsstatus in der Schweiz. Die Unterstützung von Ukrainerinnen und Ukrainern in der Schweiz, die ihr Fachwissen später in die Ukraine zurücktragen können, ist ein zentraler Erfolgsfaktor für den Wiederaufbau des Landes und entspricht dem in der Integrationsförderung verfolgten Dual-Intent-Ansatz. Aus Sicht des Schweizerischen Roten Kreuzes ist allerdings sicherzustellen, dass zu den Auswahlkriterien a-c im Selektionsmechanismus (Projektwirkung, ökologische Nachhaltigkeit sowie wirtschaftliche und soziale Nachhaltigkeit) der Einbezug der Perspektive der Ukraine im Selektionsverfahren sichergestellt ist. Des Weiteren regt das Schweizerische Rote Kreuz an, offen zu legen, wie sichergestellt wird, dass sich die Qualität und der Preis der Schweizer Güter und Dienstleistungen am lokalen Markt orientieren.

- **Eine partnerschaftliche Vorgehensweise** ist erforderlich, um lokale Synergien optimal zu nutzen. Sofern in der Ukraine lokale Güter verfügbar sind, regt das Schweizerische Rote Kreuz an, Güterpartnerschaften zwischen schweizerischen und ukrainischen Unternehmen im Sinne gemeinsamer Projekte einzugehen. Solche Partnerschaften ermöglichen einen nachhaltigen Wiederaufbau durch den entstehenden Wissenstransfer und die Chance für erfolgreiche Weiterführungen der wirtschaftlichen Beziehungen. Zudem weist das Schweizerische Rote Kreuz darauf hin, dass eine Evaluation der Entwicklungskriterien in einem Soundboard begrüssenswert wäre, um die Wirkungseffizienz der Unterstützung zugunsten der Ukraine zu sichern.
- **Die Wirkungseffizienz der Finanzierungsgelder** setzt eine optimale Allokation der Resourcen voraus. Die Einschränkung auf den Schweizer Markt garantiert zwar Schweizer Qualität, kann jedoch in gewissen Fällen die effiziente Marktregulierung und Wettbewerbsfähigkeit limitieren. In diesen Fällen ist zu prüfen, ob ausländische Anbieter in die Wertschöpfungskette der Schweizer Unterstützung beim Wiederaufbau der Ukraine einbezogen werden mit dem Ziel, die Wirtschaftlichkeit der Projekte zu sichern. Obwohl der Staatsvertrag ausländische Anbieter ausschliesst,<sup>7</sup> trüge deren partieller und gezielter Einbezug dazu bei, den Nutzen der Schweizer Finanzhilfsgelder zu erhöhen und Schweizer Steuergelder dort einzusetzen, wo sie grösstmöglichen Nutzen erzielen. Der Einbezug ausländischer Anbieter würde zudem das multilaterale System stärken und ein Zeichen für internationalen Zusammenhalt setzen.

## 2. Einbezug von humanitären Akteuren

Humanitäre Akteure setzen ihre Expertise bereits heute für den Wiederaufbauprozess der Ukraine ein. Die Rotkreuzbewegung, insbesondere das Ukrainische Rote Kreuz agieren als wichtige Kontaktpunkte zur ukrainischen Bevölkerung und den Behörden durch ihre «Rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics», was die Koordination von Projekten erleichtern kann.<sup>8</sup> Lokale zivilgesellschaftliche Partner tragen zudem dazu bei, sprachliche Barrieren, kulturelle Unterschiede und variierende Erwartungshaltungen zu überbrücken für eine erfolgreiche Implementierung von Projekten.

---

<sup>7</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, S. 2, S. 8, S. 17. Art. 5 Abs. 1., S. 18, Art. 5 Abs. 2.

<sup>8</sup> URCS. (2025). URCS humanitarian advocacy and diplomacy strategy 2023- 2027.

Aus Sicht des Schweizerischen Roten Kreuzes sind humanitäre und zivilgesellschaftliche Organisationen mit Präsenz vor Ort auch im Kontext von wirtschaftlichen Projekten geeignet, um gezielte Bedürfnisanalysen durchzuführen, die Wissensasymmetrien zu verkleinern und damit zur Effizienz des Wiederaufbaus beizutragen. Durch die Einbindung zivilgesellschaftlicher Strukturen können Projekte zudem flächendeckend unterstützt und Ressourcen bedarfsgerecht eingesetzt werden.

Das Schweizerische Rote Kreuz regt an, die **Expertise und Erfahrungswerte humanitärer Akteure auch für Projekte im Wirtschaftsbereich zu nutzen**. Konkret schlägt das Schweizerische Rote Kreuz die Prüfung der folgenden Massnahmen vor:

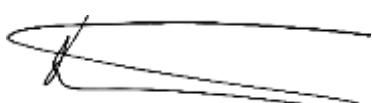
- **Austauschmechanismus über die Schweizerische Botschaft in Kiev:** Das Schweizerische Rote Kreuz regt die Etablierung eines von der Schweizerischen Botschaft in der Ukraine initialisierten und geführten Austauschmechanismus an. Dieser soll einen systematischen Dialog zwischen SECO, DEZA, der Schweizer Privatwirtschaft, den Wirtschaftsverbänden sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren mit der ukrainischen Seite zu ermöglichen. Dies schafft erstens Möglichkeiten für einen Erfahrungsaustausch und die Nutzung von Synergien. Zudem schafft es die Voraussetzungen, um Schnittstellen zwischen dem Einbezug des Privatsektors und weiteren Bemühungen der Schweiz in der Ukraine zu identifizieren und zusammenzuführen.
- **Dialog im Rahmen des Selektionsmechanismus:** Humanitäre Akteure können unter Einbezug lokaler ukrainischer Partner bei der Auswahl von Projekten zur Klärung humanitärer und sozialer Mindeststandards konsultiert werden.

Der Austausch und die Kooperation zwischen staatlichen, nichtstaatlichen und privatwirtschaftlichen Schweizer Akteuren mit der ukrainischen Seite würden die beabsichtigte Entwicklung einer umfassenden Strategie fördern, die die sozialen, wirtschaftlichen und nachhaltigen Aspekte der bilateralen Partnerschaft berücksichtigt. Dadurch können Synergien zwischen den verschiedenen Akteuren und zivilgesellschaftliche Strukturen gezielt genutzt werden.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse

Schweizerisches Rotes Kreuz  
Geschäftsstelle



Nora Kronig  
Direktorin



Astrid Nissen  
Leiterin Departement Internationales a.i.

Monsieur le Conseiller fédéral  
Guy Parmelin  
Département fédéral de l'économie,  
de la formation et de la recherche (DEFR)  
Palais fédéral  
3003 Berne

Par courriel à :  
[info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Genève, le 12 novembre 2025

**Prise de position dans le cadre de la procédure de consultation relative à l'approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine.**

Monsieur le Conseiller fédéral,  
Mesdames, Messieurs,

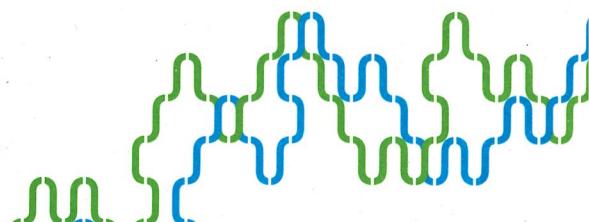
Nous tenons à vous remercier de l'opportunité qui nous est donnée de prendre position sur l'objet en consultation cité sous rubrique.

**Prise de position générale**

Comme indiqué à multiples occasions, nous saluons l'intention de renforcer la coopération entre la Suisse et l'Ukraine dans le cadre du processus de reconstruction. Cependant, nous nous opposons au financement de la mesure « Aides financières dans des secteurs spécifiques », qui est au cœur de l'Accord en cause, par le budget de la coopération internationale (CI) jusqu'en 2028, étant donné que cette mesure ne peut pas se baser sur la Loi sur la CI, comme le précise le Rapport explicatif du Conseil fédéral. Nous proposons en conséquence de ne pas approuver l'accord en cause sous sa forme actuelle, car il présente plusieurs ambiguïtés et incohérences quant à sa formulation, son champ d'application et ses modalités de mise en œuvre. Nous estimons en particulier que le recours à « l'aide liée » est contre-productif et établit un précédent regrettable, et que l'exception au champ d'application de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP), soit l'exclusion des soumissionnaires étrangers, n'est pas fondée.

**Titre de l'Accord**

L'intitulé même de cet Accord entre la Suisse et l'Ukraine porte à confusion. En effet, il est question de « coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine ». Or, cet accord ne porte pas sur l'ensemble des activités prévues par le [Programme pour l'Ukraine 2025-2028](#), adopté par le Conseil fédéral le 12 février 2025, mais uniquement sur une de ses sous-composantes, soit la mesure 5.1.2. intitulée « Aides financières dans des secteurs spécifiques ». Cette mesure n'équivaut par ailleurs qu'à une seule des six « mesures liées au secteur privé » dudit Programme pour l'Ukraine, pour lesquelles un montant de CHF 500 millions a été alloué dans le cadre du crédit d'engagement « Ukraine et région », entièrement financé par le budget de la coopération internationale (CI 2025-2028). Dans un but de transparence, cela aurait dû être spécifié dans le titre même de cet accord.



## **Portée et champ d'application**

L'article 2 alinéa 1 de l'accord parle d'« assistance financière et technique » non remboursable aux fins de l'achat de biens et services auprès d'entreprises suisses pour des projets de reconstruction, principalement en vue de renforcer les services publics dans un certain nombre de domaines, tels que l'énergie, les transports et la mobilité.

Le Rapport explicatif spécifie que l'accord de coopération sert de base à la mise en œuvre de la mesure « Aides financières dans des secteurs spécifiques » qui consisterait en une « aide financière » à l'Ukraine pour l'acquisition de biens et de services par des entreprises suisses.

A nos yeux, cette terminologie est trompeuse. En effet, comme le précise l'article 8 (modalités de paiement), les factures émises par les entreprises suisses (dans le cadre des contrats conclus entre les autorités bénéficiaires et les entreprises suisses) seront réglées par la Partie suisse (SECO) **directement aux entreprises suisses** concernées. Aucun moyen financier ne sera en conséquence alloué aux autorités ukrainiennes. Le terme d'**aide financière** nous semble en conséquence inadéquat. Il s'agit en vérité de subventions (spécifiquement d'aides financières, en application de la Loi sur les subventions) allouées par la Suisse à des entreprises pour la livraison de biens et services en Ukraine. Nous demandons que le Rapport explicatif soit plus précis sur ce point.

Le Rapport explicatif fait en outre mention du but (additionnel) de ladite mesure « Aides financières dans des secteurs spécifiques » soit de *favoriser à moyen terme l'établissement de ces entreprises* (non encore actives en Ukraine) *sur le marché local, afin qu'elles effectuent des investissements en Ukraine et génèrent un impact sur le développement*. Nous considérons à nouveau cet élément trompeur, respectivement non démontré. Le fait de financer par la Confédération les exportations depuis la Suisse n'incite justement pas une entreprise à envisager un investissement en Ukraine, puisqu'elle couvre déjà ce marché. Un tel objectif semble a priori plutôt être poursuivi, respectivement atteignable par le biais des mesures 5.1.3 (Extension du mandat GPI), respectivement 5.1.4 (Communication, gestion des parties prenantes), voire 5.1.5 (Renforcement de la capacité à assumer des risques ASRE) et/ou 5.1.6 (Réduction des risques liés aux investissements en Ukraine), soit des mesures du Programme pour l'Ukraine qui, on le rappelle, ne sont pas couvertes par l'« Accord de coopération » en cause. Nous demandons que le Rapport explicatif soit plus clair sur ce point.

## **Nécessité d'agir / Base juridique matérielle**

Le Rapport explicatif mentionne la nécessité de clarifier deux questions centrales : (1) l'identification de la **base juridique matérielle** qui peut fonder la mesure « *Aides financières dans des secteurs spécifiques* » et ; 2) la clarification de questions relevant de la **législation sur les marchés publics**, notamment celle portant sur **l'exclusion des soumissionnaires étrangers** dans le cadre des appels d'offre.

Concernant la question 1), nous saluons la clarification apportée concernant le fait que ladite mesure *sert les intérêts de la politique économique extérieure de la Suisse* et que, en conséquence, elle ne peut **pas avoir comme base légale la Loi sur la Coopération internationale (CI)**.

En effet, comme le précise le Rapport explicatif, même si la Loi CI prévoit diverses formes de coopération, notamment avec le secteur privé (article 6, lettre h), cette loi a pour objectif cible clair les régions (et populations) défavorisées (objet du soutien) et non pas la politique économique extérieure suisse. Comme le souligne la note de bas de page 19, la Loi CI met ainsi en œuvre l'article 54, alinéa 2 de la Constitution fédérale, en vertu duquel la Confédération contribue à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté. **Le secteur privé suisse n'est pas – en conséquence – l'objet du soutien de cette loi.**

Étant donné que la mesure « Aides financières dans les secteurs spécifiques » ne peut pas se baser sur la Loi CI, l'accord de coopération en cause ne peut pas se baser sur l'article 10 de la Loi CI.<sup>1</sup>

En conséquence, l'exclusion du champ d'application de la LMP (article 10, alinéa 1, let. h, ch.1 et 2) ne s'applique pas.<sup>2</sup> En effet, l'Accord de coopération n'a pas pour objet des « marchés passés dans le cadre de l'aide humanitaire internationale d'urgence ou de l'assistance internationale agricole ou alimentaire » (ch.1), et n'est pas non plus « un accord international relatif (...) à la mise en œuvre conjointe d'un projet [...] » (ch.2).

En effet, le Message sur la révision totale de la Loi sur les marchés publics (FF 2017, p. 1750 ; voir note de bas de page 27 du Rapport explicatif) précise :

« **Dans le cadre de la coopération internationale**, la Suisse conclut dans la mesure du possible avec les États bénéficiaires des accords internationaux portant sur les projets à réaliser en commun. Les signataires conviennent dans ces accords des modalités et principes selon lesquels les marchés publics nécessaires pour la mise en œuvre des projets seront passés (ch. 2) ».

Or, comme indiqué, en l'espèce, l'accord de coopération n'entre **pas dans le champ d'application de cette exception**, l'accord n'étant pas conclu « dans le cadre de la coopération internationale », étant donné que, comme le spécifie le Rapport explicatif la mesure « Aides financières dans les secteurs spécifiques » ne peut **pas se baser sur la Loi CI** (voir ci-dessus).

Dès lors, la conclusion selon laquelle « les parties ont fait usage de cette exception dans le cas de l'accord de coopération » est erronée. Selon notre analyse, la Loi sur les marchés publics (LMP) devrait s'appliquer, et les contrats en cause devraient faire l'objet d'un appel d'offre et être ouverts aux soumissionnaires étrangers.

En outre, le Rapport explicatif, bien que soulignant que la mesure en cause est liée à des *intérêts économiques spécifiques de la Suisse* (p.10), constate que cette mesure ne peut pas se baser sur la **Loi sur la promotion des exportations**, dont l'objet et le but sont totalement différents; En effet, cette loi vise principalement à informer les entreprises suisses sur les marchés étrangers, à les conseiller et à faciliter leurs contacts avec des partenaires étrangers, mais ne prévoit nullement des subventions aux exportations de biens ou de services par des entreprises suisses.

Force est de constater que la mesure en cause, qualifiée de « pierre angulaire » de l'objectif visant à mettre directement à profit l'expertise du secteur privé suisse pour la reconstruction de l'Ukraine n'est justifiée ni par la Loi sur la CI, ni par la Loi sur la promotion des exportations. Elle constitue donc une nouveauté et est étrangère au système juridique suisse actuel.

## Mécanisme de sélection (Article 5)

La qualification à l'article 5 de la procédure de marché public conformément à la législation suisse sur les marchés publics comme un marché public relevant de l'annexe 5, ch. 1, let. d LMP nous semble erronée, ces marchés publics n'étant **pas passés dans le cadre de la coopération internationale au développement**.

---

<sup>1</sup> Art. 10 Accords internationaux (Loi CI)

Pour l'utilisation des crédits d'engagement, le Conseil fédéral peut conclure des accords internationaux portant sur les mesures prévues par la présente loi, à l'exception des accords définis à l'art. 89, al. 4, de la constitution (qui correspond actuellement l'art. 141 al. 1 let. d de la Cst.)

<sup>2</sup> Art. 10 Exceptions (LMP)

<sup>1</sup> La présente loi ne s'applique pas :

h. aux marchés :

1. passés dans le cadre de l'aide humanitaire internationale d'urgence ou de l'assistance internationale agricole ou alimentaire,

2. passés conformément aux procédures ou conditions particulières fixées dans **un accord international relatif au stationnement de troupes ou à la mise en œuvre conjointe d'un projet** par les pays signataires,

La qualification desdites transactions en tant que « marché public » (au sens de l'article 8 LMP) se pose dès lors.

En outre, l'article 5 de l'Accord exclut l'application de l'article 6, al. 2 LMP<sup>3</sup> et décrète que « seuls les soumissionnaires suisses sont autorisés à présenter une offre », ce qui déroge à la LMP.

A cet égard, le Rapport explicatif ne fait aucune mention du **risque qu'un Etat retire la réciprocité aux entreprises suisses** dans le cadre de leurs (propres) marchés publics – notamment ceux découlant de l'*UKRAINE Facility* de l'UE d'un montant total de 50 milliards d'Euro – en réaction au fait que l'accord de coopération en cause restreint l'accès aux seules entreprises suisses.

Le Rapport explicatif est en outre muet sur le fait de savoir si la mesure en cause est conforme avec les obligations de la Suisse et de l'Ukraine découlant du chapitre 6 de l'**Accord de libre-échange modernisé AELE-Ukraine**, signé à Kiev le 28 avril 2025.

## **Surveillance, évaluation et audit (Article 10)**

Nous demandons que l'évaluation de l'impact développemental des projets soit effectuée de manière indépendante par un tiers, qui ne peut être la « tierce partie » mandaté par la Suisse pour surveiller l'état d'avancement des projets. A ce titre, les critères prévus à l'article 5, alinéa 2 (mécanisme de sélection) devraient faire l'objet d'une telle évaluation indépendante.

### Autres aspects

#### **Impact sur le développement (long-terme)**

Au vu du fait que la mesure en cause (« Aides financières dans des secteurs spécifiques ») sera financée en tout cas jusqu'en 2028 par le crédit d'engagement « Soutien à l'Ukraine et régions voisines » du SECO, approuvé annuellement par le Parlement suisse dans le cadre du budget de la CI, le Rapport explicatif doit être plus explicite quant aux exigences posées en termes d'évaluation de l'impact (voir ci-dessus).

#### **Effets d'éviction des entreprises locales (*Crowding-out*)**

Alors que le Rapport explicatif est explicite sur le caractère d'aide liée (*tied aid*) de la mesure en cause, il passe comme chat sur braise sur le risque d'éviction qu'une telle aide provoque pour les entreprises ukrainiennes et le marché local (p. 17). En effet, le rapport mentionne que l'Ukraine déterminera les biens et les services dont elle a besoin de la part des entreprises suisses **qui ne seraient pas disponibles sur place**. Or, on ne comprend pas comment l'Ukraine pourra garantir que cela sera effectivement le fait, puisque l'accord ne spécifie pas quelle procédure l'Ukraine – lesdits marchés n'étant pas ouverts aux entreprises ukrainiennes – mettra sur pied pour garantir la non-évitition d'entreprises ukrainiennes.<sup>4</sup>

#### **Coûts de projets / Efficacité de l'utilisation des deniers publics**

Un des buts centraux de la Loi sur les marchés publics (LMP) est une utilisation des deniers publics qui soit économique (Art. 2, lit. a). Or, en l'espèce, l'accord de coopération exclut les soumissionnaires étrangers des procédures d'accès aux marchés publics en cause. Les études existantes ont cependant

---

<sup>3</sup> Les soumissionnaires étrangers sont autorisés à présenter une offre pour des marchés non soumis aux accords internationaux, à condition qu'ils proviennent d'États accordant la réciprocité ou que l'adjudicateur les y autorise.

<sup>4</sup> Le projet de la phase en cours finançant la construction et le montage de fenêtres représente, sans nul doute, un exemple où des entreprises ukrainiennes auraient été en mesure de fournir les biens et services en cause.

démontré que le recours à l'aide liée a pour conséquence une augmentation des coûts des projets de 15-30 %. L'approche prônée par l'accord de coopération va donc clairement à l'encontre du but susmentionné de la LMP.

### Aide liée (*Tied Aid*)

Le Rapport explicatif fait mention (5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse) la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement que la Suisse a adoptée. Le Rapport ne mentionne cependant pas la recommandation du récent rapport de l'examen des pairs (OECD/DAC Peer Review) qui enjoint la Suisse de mettre fin à ce type d'aide liée, afin de garantir l'optimisation des ressources de ses programmes et de ne pas porter préjudice à l'impact et la réputation de la Suisse.<sup>5</sup> Nous demandons que le Rapport soit précisé sur ce point.

### Confidentialité (article 13)

Nous demandons que le Rapport précise que la transmission d'informations confidentielles aux commissions compétentes du Parlement fédéral soit possible (paragraphe 2).

### Durée (article 20) en lien avec les Conséquences financières (4.1)

L'Accord a effet jusqu'au 31 décembre 2036. A nos yeux, cela est problématique au vu du fait que le financement des mesures en cause n'est (a priori) assuré que jusqu'en 2028, soit l'échéance de l'arrêt fédéral du 17 décembre 2024 concernant le financement de la coopération au développement et de l'aide humanitaire et du programme Ukraine. Le Rapport rappelle bien que pour 2029-2036, le Conseil fédéral prévoit d'étudier d'autres possibilités pour financer les 3,5 milliards restants de l'aide pour l'Ukraine. Dès lors, à ce jour, le financement de la mesure en cause (« Aides financières dans des secteurs spécifiques ») qui est au cœur de cet Accord n'est pas assuré.

Nous demandons en conséquence, que, dans l'attente de nouvelles sources de financement pour lesdites mesures en dehors du budget de la CI (ces mesures ne pouvant pas se baser sur la Loi CI, l'Accord ne soit approuvé que jusqu'en 2028.

Nous vous remercions pour l'attention que vous porterez à notre prise de position et restons à votre disposition pour toute question y relative.

Nous vous adressons, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames et Messieurs, nos salutations respectueuses.

Au nom de la Fédération genevoise de coopération :

Dominique Rossier  
Présidente

Catherine Schümperli Younossian  
Secrétaire générale

<sup>5</sup>“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



# Questionnaire

## **Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine**

Consultation du 12 septembre 2025 au 12 novembre 2025

## Expéditeur

Nom et adresse du canton ou de l'organisation :

FGC – Fédération genevoise de coopération

Personne à contacter en cas de questions en retour (nom, courriel, téléphone):

Catherine Schümperli Younossian, secrétaire générale FGC, [catherine.schumperli@fgc.ch](mailto:catherine.schumperli@fgc.ch), tél.022.908.

## **Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine**

1. Acceptez-vous l'approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine ?

Oui

Non

#### **Commentaires :**

Si l'intention de renforcer la coopération entre la Suisse et l'Ukraine dans le cadre du processus de reconstruction est à saluer, nous nous opposons au financement de la mesure « Aides financières dans des secteurs spécifiques », qui est au cœur de l'Accord en cause, par le budget de la coopération internationale (CI) jusqu'en 2028, étant donné que cette mesure ne peut pas se baser sur la Loi sur la coopération internationale, comme le précise le Rapport explicatif du Conseil fédéral. **Nous proposons en conséquence de ne pas approuver l'accord en cause sous sa forme actuelle**, car il présente plusieurs ambiguïtés et incohérences quant à sa formulation, son champ d'application et ses modalités de mise en œuvre.

Il nous semble également indispensable de respecter le résultat de la consultation sur la stratégie 25-28 de la CI : L'analyse des réponses à la consultation montre clairement qu'une écrasante majorité de 85% des prises de position ne soutient pas l'allocation de ressources à l'Ukraine proposée par le Conseil fédéral. De même, 75% des prises de position affirment que l'aide à l'Ukraine ne doit pas se faire au détriment d'autres régions et priorités de la CI, comme l'Afrique subsaharienne ou le Moyen-Orient.

2. Si vous acceptez l'approbation, quelles sont les raisons principales ? RàS

3. Si vous y êtes opposés, quelles sont les raisons principales ?

Nous estimons en particulier que le recours à « l'aide liée » est contre-productif et établit un précédent regrettable, et que l'exception au champ d'application de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP), soit l'exclusion des soumissionnaires étrangers, n'est pas fondée.

2. Avez-vous d'autres remarques :

Voir le courrier de la FGC – joint en annexe

Per Mail an  
[info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Zürich, 12. November 2025

## **Vernehmlassungsantwort**

### **Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine (Vernehmlassung 2025/74)**

Sehr geehrte Damen und Herren

HEKS, das Hilfswerk der Evangelisch-reformierten Kirche Schweiz, bedankt sich für die Gelegenheit, zum genannten Abkommen Stellung zu nehmen. HEKS engagiert sich seit Jahren in der internationalen Zusammenarbeit und ist auch seit langem mit Programmen in der Ukraine präsent. Wenn HEKS sich zu einem der Punkte in der Vernehmlassung nicht äussert, ist daraus nicht automatisch eine Zustimmung abzuleiten.

HEKS begrüßt die Absicht, die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Ukraine im Rahmen des Wiederaufbauprozesses zu verstärken. HEKS lehnt es jedoch entschieden ab, die Massnahme «Finanzhilfen in spezifischen Sektoren», die den Kern des Abkommens bildet, bis 2028 aus dem Budget der internationalen Zusammenarbeit zu finanzieren. Diese Massnahme ist nicht mit dem Gesetz über die internationale Zusammenarbeit vereinbar, wie dies im Übrigen auch im erläuternden Bericht des Bundesrats ja auch dargelegt ist.

HEKS empfiehlt daher, 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 die Wiedereinführung der «gebundenen Hilfe» für kontraproduktiv. Die so genannte «*tied aid*» wurde in der internationalen Zusammenarbeit aufgrund der erwiesenen negativen Auswirkungen für die ökonomische Entwicklung der betroffenen Länder schon lange als nicht mehr zielführend erkannt. Die Schweiz ist entsprechende internationale Verpflichtungen ebenfalls eingegangen. Es würde daher einen bedauerlichen Präzedenzfall schaffen, welcher einerseits mit erheblichen Mehrkosten für Schweizer Steuerzahler:innen verbunden wäre und

#### **HILFSWERK DER EVANGELISCH-REFORMIERTEN KIRCHE SCHWEIZ**

**Hauptsitz**  
Seminarstrasse 28  
Postfach  
CH-8042 Zürich      +41 44 360 88 00  
info@heks.ch  
heks.ch  
IBAN CH37 0900 0000 8000 1115 1





andererseits nicht mit der Ausnahme vom Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB), d. h. der Ausschluss ausländischer Anbieter, begründbar ist.

Für die ausführliche Stellungnahme, sowie weitere Anmerkungen und Empfehlungen verweisen wir auf den ausgefüllten Fragebogen im Anhang.

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Empfehlungen.

Freundliche Grüsse

Walter Schmid  
Präsident des Stiftungsrats

Karolina Frischkopf  
Direktorin

**Anhang**  
Ausgefüllter Fragebogen



## Fragebogen

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

Vernehmlassung vom 12. September 2025 bis zum 12. November 2025

---

#### Absender

Name und Adresse des Kantons oder der Organisation:

HEKS  
Hilfswerk der Evangelisch-reformierten Kirche Schweiz  
Seminarstrasse 28  
Postfach  
8042 Zürich

Kontaktperson für Rückfragen (Name, E-Mail, Telefon):

Tina Goethe, Co-Leiterin Entwicklungspolitik und Themenberatung, HEKS  
E-Mail: [Tina.goethe@heks.ch](mailto:Tina.goethe@heks.ch)  
Tel. Büro: 031-3806593

---

### Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine

1. Stimmen Sie der Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine zu?

Ja       Nein

Kommentare:

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*

2. Wenn Sie der Genehmigung zustimmen, was sind die Hauptgründe dafür?

*Klicken oder tippen Sie hier auf den Bildschirm, um Text einzugeben.*

3. Wenn Sie dagegen sind, was sind die Hauptgründe dagegen?

HEKS begrüßt die Absicht, die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Ukraine im Rahmen des Wiederaufbauprozesses zu verstärken. HEKS lehnt es jedoch entschieden ab, die Massnahme «Finanzhilfen in spezifischen Sektoren», die den Kern des Abkommens bildet, bis 2028 aus dem Budget der internationalen Zusammenarbeit zu finanzieren. Diese Massnahme ist nicht mit dem Gesetz über die internationale Zusammenarbeit vereinbar, wie dies im Übrigen im erläuternden Bericht des Bundesrats ja auch dargelegt ist.



HEKS empfiehlt daher, 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 die Wiedereinführung der «gebundenen Hilfe» für kontraproduktiv. Die so genannte «*tied aid*» wurde in der internationalen Zusammenarbeit aufgrund der erwiesenen negativen Auswirkungen für die ökonomische Entwicklung der betroffenen Länder schon lange als nicht mehr zielführend erkannt. Es würde daher einen bedauerlichen Präzedenzfall schaffen, welcher einerseits mit erheblichen Mehrkosten für Schweizer Steuerzahler:innen verbunden wäre und andererseits nicht mit der Ausnahme vom Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB), d. h. der Ausschluss ausländischer Anbieter, begründbar ist.

#### 4. Weitere Anmerkungen:

##### **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 begründet HEKS 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 Schweizer Unternehmen respektive 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. Folglich findet die Ausnahme vom Anwendungsbereich des BöB (Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe h Ziffer 1 und 2) keine Anwendung. 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 (BBI 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 ab. 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 und deshalb – 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 Sicht von HEKS falsch respektive nicht zulässig (S. 11). Gemäss der Analyse von HEKS sollte das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) Anwendung finden, und die betreffenden Verträge sollten öffentlich ausgeschrieben und für ausländische Anbieter geöffnet werden. Dies wäre auch im Hinblick auf den Wiederaufbau der ukrainischen Privatwirtschaft sinnvoll.

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 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.

### **Monitoring, Evaluation und Audit (Artikel 10)**

HEKS empfiehlt, 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.

### **Langfristige Entwicklungswirkung**

Da die Massnahme («Finanzhilfen in spezifischen Sektoren») zumindest bis 2028 durch den SECO-Verpflichtungskredit «Ukraine und benachbarte Region» finanziert werden soll, 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.

### **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.<sup>1</sup> HEKS empfiehlt, dass der Bericht in diesem Punkt präzisiert wird.

---

<sup>1</sup> "Recognizing Switzerland's strong track record on untangling, 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.

## **Laufzeit (Artikel 20) im Zusammenhang mit den finanziellen Auswirkungen**

Das Abkommen gilt bis zum 31. Dezember 2036. Dies ist aus Sicht von HEKS 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.

HEKS empfiehlt daher subsidiär, dass das Abkommen – bis neue Finanzierungsquellen ausserhalb des IZA-Budgets (da diese Massnahmen nicht auf das BG IZA gestützt werden können) identifiziert sind – nur bis 2028 genehmigt wird.



Rue du Château 19  
2000 Neuchâtel  
+41 32 725 36 16  
[www.medecinsdumonde.ch](http://www.medecinsdumonde.ch)

Monsieur le Conseiller fédéral  
Guy Parmelin  
Département fédéral de l'économie,  
de la formation et de la recherche (DEFR)  
Palais fédéral  
3003 Berne

Par courriel à :  
[info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Neuchâtel, le 11 novembre 2025

**Prise de position dans le cadre de la procédure de consultation relative à l'approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine.**

Monsieur le Conseiller fédéral,  
Mesdames, Messieurs,

Nous tenons à vous remercier de l'opportunité qui nous est donnée de prendre position sur l'objet en consultation cité sous rubrique.

**Prise de position générale**

Comme indiqué à multiples occasions, nous saluons l'intention de renforcer la coopération entre la Suisse et l'Ukraine dans le cadre du processus de reconstruction. Cependant, nous nous opposons au financement de la mesure « Aides financières dans des secteurs spécifiques », qui est au cœur de l'Accord en cause, par le budget de la coopération internationale (CI) jusqu'en 2028, étant donné que cette mesure ne peut pas se baser sur la Loi sur la CI, comme le précise le Rapport explicatif du Conseil fédéral. Nous proposons en conséquence de ne pas approuver l'accord en cause sous sa forme actuelle, car il présente plusieurs ambiguïtés et incohérences quant à sa formulation, son champ d'application et ses modalités de mise en œuvre. Nous estimons en particulier que le recours à « l'aide liée » est contre-productif et établit un précédent regrettable, et que l'exception au champ d'application de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP), soit l'exclusion des soumissionnaires étrangers, n'est pas fondée.

**Titre de l'Accord**

L'intitulé même de cet Accord entre la Suisse et l'Ukraine porte à confusion. En effet, il est question de « coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine ». Or, cet accord ne porte pas sur l'ensemble des activités prévues par le [Programme pour l'Ukraine 2025-2028](#), adopté par le Conseil fédéral le 12 février 2025, mais uniquement sur une de ses sous-composantes, soit la mesure 5.1.2. intitulée « Aides financières dans des secteurs spécifiques ». Cette mesure n'équivaut par ailleurs qu'à une seule des six « mesures liées au secteur privé » dudit Programme pour l'Ukraine, pour lesquelles un montant de CHF 500 millions a été alloué dans le cadre du crédit d'engagement « Ukraine et

région », entièrement financé par le budget de la coopération internationale (CI 2025-2028). Dans un but de transparence, cela aurait dû être spécifié dans le titre même de cet accord.

### **Portée et champ d'application**

L'article 2 alinéa 1 de l'accord parle d' « assistance financière et technique » non remboursable aux fins de l'achat de biens et services auprès d'entreprises suisses pour des projets de reconstruction, principalement en vue de renforcer les services publics dans un certain nombre de domaines, tels que l'énergie, les transports et la mobilité.

Le Rapport explicatif spécifie que l'accord de coopération sert de base à la mise en œuvre de la mesure « Aides financières dans des secteurs spécifiques » qui consisterait en une « aide financière » à l'Ukraine pour l'acquisition de biens et de services par des entreprises suisses.

A nos yeux, cette terminologie est trompeuse. En effet, comme le précise l'article 8 (modalités de paiement), les factures émises par les entreprises suisses (dans le cadre des contrats conclus entre les autorités bénéficiaires et les entreprises suisses) seront réglées **par la Partie suisse (SECO) directement aux entreprises suisses concernées**. Aucun moyen financier ne sera en conséquence alloué aux autorités ukrainiennes. Le terme d' « aide financière » nous semble en conséquence inadéquat. Il s'agit en vérité de subventions (spécifiquement d'aides financières, en application de la Loi sur les subventions) allouées par la Suisse à des entreprises pour la livraison de biens et services en Ukraine. Nous demandons que le Rapport explicatif soit plus précis sur ce point.

Le Rapport explicatif fait en outre mention du but (additionnel) de ladite mesure « Aides financières dans des secteurs spécifiques » soit de *favoriser à moyen terme l'établissement de ces entreprises (non encore actives en Ukraine) sur le marché local, afin qu'elles effectuent des investissements en Ukraine et génèrent un impact sur le développement*. Nous considérons à nouveau cet élément trompeur, respectivement non démontré. Le fait de financer par la Confédération les exportations depuis la Suisse n'incite justement pas une entreprise à envisager un investissement en Ukraine, puisqu'elle couvre déjà ce marché. Un tel objectif semble a priori plutôt être poursuivi, respectivement atteignable, par le biais des mesures 5.1.3 (Extension du mandat GPI), 5.1.4 (Communication, gestion des parties prenantes), voire 5.1.5 (Renforcement de la capacité à assumer des risques ASRE) et/ou 5.1.6 (Réduction des risques liés aux investissements en Ukraine), soit des mesures du Programme pour l'Ukraine qui, on le rappelle, ne sont pas couvertes par l'« Accord de coopération » en cause. Nous demandons que le Rapport explicatif soit plus clair sur ce point.

### **Nécessité d'agir / Base juridique matérielle**

Le Rapport explicatif mentionne la nécessité de clarifier deux questions centrales : (1) l'identification de la **base juridique matérielle** qui peut fonder la mesure « Aides financières dans des secteurs spécifiques » et ; 2) la clarification de questions relevant de la **législation sur les marchés publics**, notamment celle portant sur l'**exclusion des soumissionnaires étrangers** dans le cadre des appels d'offre.

Concernant la question 1), nous saluons la clarification apportée concernant le fait que ladite mesure *sert les intérêts de la politique économique extérieure de la Suisse et que, en conséquence, elle ne peut pas avoir comme base légale la Loi sur la Coopération internationale (CI)*.

En effet, comme le précise le Rapport explicatif, même si la Loi CI prévoit diverses formes de coopération, notamment avec le secteur privé (article 6, lettre h), cette loi a pour objectif cible clair les régions (et populations) défavorisées (objet du soutien) et non pas la politique économique extérieure suisse. Comme le souligne la note de bas de page 19, la Loi CI met ainsi en œuvre l'article 54, alinéa

2 de la Constitution fédérale, en vertu duquel la Confédération contribue à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté. **Le secteur privé suisse n'est pas – en conséquence – l'objet du soutien de cette loi.**

Étant donné que la mesure « Aides financières dans les secteurs spécifiques » ne peut pas se baser sur la Loi CI, l'accord de coopération en cause ne peut pas se baser sur l'article 10 de la Loi CI.<sup>1</sup> En conséquence, l'exception au champ d'application de la LMP (article 10, alinéa 1, let. h, ch.1 et 2) ne s'applique pas.<sup>2</sup> En effet, l'Accord de coopération n'a pas pour objet des « marchés passés dans le cadre de l'aide humanitaire internationale d'urgence ou de l'assistance internationale agricole ou alimentaire » (ch.1), et n'est pas non plus « un accord international relatif (...) à la mise en œuvre conjointe d'un projet (...) » (ch.2). Le Message sur la révision totale de la Loi sur les marchés publics (FF 2017, p. 1750 ; voir note de bas de page 27 du Rapport explicatif) précise :

« **Dans le cadre de la coopération internationale**, la Suisse conclut dans la mesure du possible avec les États bénéficiaires des accords internationaux portant sur les projets à réaliser en commun. Les signataires conviennent dans ces accords des modalités et principes selon lesquels les marchés publics nécessaires pour la mise en œuvre des projets seront passés (ch. 2) ».

Or, comme indiqué, en l'espèce, l'accord de coopération n'entre **pas dans le champ d'application de cette exception**, l'accord n'étant pas conclu « dans le cadre de la coopération internationale », étant donné que, comme le spécifie le Rapport explicatif la mesure « Aides financières dans les secteurs spécifiques » ne peut pas se baser sur la Loi CI (voir ci-dessus). Dès lors, nous estimons que la conclusion selon laquelle « les parties ont fait usage de cette exception dans le cas de l'accord de coopération » est erronée (p.11). Selon notre analyse, la Loi sur les marchés publics (LMP) devrait s'appliquer, et les contrats concernés devraient faire l'objet d'un appel d'offre et être ouverts aux soumissionnaires étrangers.

En outre, le Rapport explicatif, bien que soulignant que la mesure en cause est liée à des *intérêts économiques spécifiques de la Suisse* (p.10), constate que cette mesure ne peut pas se baser sur la **Loi sur la promotion des exportations**, dont l'objet et le but sont totalement différents. En effet, cette loi vise principalement à informer les entreprises suisses sur les marchés étrangers, à les conseiller et à faciliter leurs contacts avec des partenaires étrangers, mais ne prévoit nullement des subventions aux exportations de biens ou de services par des entreprises suisses.

Force est de constater que la mesure en cause, qualifiée de « pierre angulaire » de l'objectif visant à mettre directement à profit l'expertise du secteur privé suisse pour la reconstruction de l'Ukraine n'est justifiée ni par la Loi sur la CI, ni par la Loi sur la promotion des exportations. Elle constitue donc une nouveauté et est étrangère au système juridique suisse actuel.

## Mécanisme de sélection (Article 5)

La qualification à l'article 5 de la procédure de marché public conformément à la législation suisse sur les marchés publics comme un marché public relevant de l'annexe 5, ch. 1, let. d LMP nous semble erronée, ces marchés publics n'étant **pas passés dans le cadre de la coopération internationale**

---

<sup>1</sup> Art. 10 Accords internationaux (Loi CI)

Pour l'utilisation des crédits d'engagement, le Conseil fédéral peut conclure des accords internationaux portant sur les mesures prévues par la présente loi, à l'exception des accords définis à l'art. 89, al. 4, de la constitution (qui correspond actuellement l'art. 141 al. 1 let. d de la Cst.)

<sup>2</sup> Art. 10 Exceptions (LMP)

<sup>1</sup> La présente loi ne s'applique pas :

h. aux marchés :

1. passés dans le cadre de l'aide humanitaire internationale d'urgence ou de l'assistance internationale agricole ou alimentaire,

2. passés conformément aux procédures ou conditions particulières fixées dans **un accord international relatif au stationnement de troupes ou à la mise en œuvre conjointe d'un projet** par les pays signataires,

**au développement.** La qualification desdites transactions en tant que « marché public » (au sens de l'article 8 LMP) se pose dès lors.

En outre, l'article 5 de l'Accord exclut l'application de l'article 6, al. 2 LMP<sup>3</sup> et décrète que « seuls les soumissionnaires suisses sont autorisés à présenter une offre », ce qui déroge à la LMP.

A cet égard, le Rapport explicatif ne fait aucune mention du risque qu'un Etat retire la **réciprocité** aux entreprises suisses dans le cadre de leurs (propres) marchés publics – notamment ceux découlant de l'*UKRAINE Facility* de l'UE d'un montant total de 50 milliards d'Euro – en réaction au fait que l'accord de coopération en cause restreint l'accès aux seules entreprises suisses.

Le Rapport explicatif est en outre muet sur le fait de savoir si la mesure en cause est conforme avec les obligations de la Suisse et de l'Ukraine découlant du chapitre 6 de l'**Accord de libre-échange modernisé AELE-Ukraine**, signé à Kiev le 28 avril 2025.

### **Surveillance, évaluation et audit (Article 10)**

Nous demandons que l'évaluation de l'impact développemental des projets soit effectuée de manière indépendante par un tiers, qui ne peut être la « tierce partie » mandaté par la Suisse pour surveiller l'état d'avancement des projets. A ce titre, les critères prévus à l'article 5, alinéa 2 (mécanisme de sélection) devraient faire l'objet d'une telle évaluation indépendante.

### Autres aspects

#### **Impact sur le développement (long-terme)**

Au vu du fait que la mesure en cause (« Aides financières dans des secteurs spécifiques ») sera financée en tout cas jusqu'en 2028 par le crédit d'engagement « Soutien à l'Ukraine et régions voisines » du SECO, approuvé annuellement par le Parlement suisse dans le cadre du budget de la CI, le Rapport explicatif doit être plus explicite quant aux exigences posées en termes d'évaluation de l'impact (voir ci-dessus).

#### **Effets d'éviction des entreprises locales (*Crowding-out*)**

Alors que le Rapport explicatif est explicite sur le caractère d'aide liée (*tied aid*) de la mesure en cause, il n'aborde guère le risque d'éviction qu'une telle aide provoque pour les entreprises ukrainiennes et le marché local (p. 17). En effet, le rapport mentionne que l'Ukraine déterminera les biens et les services dont elle a besoin de la part des entreprises suisses « **qui ne seraient pas disponibles localement** ». Or, on ne comprend pas comment l'Ukraine pourra garantir cela, puisque l'accord ne spécifie pas quelle procédure l'Ukraine mettra sur pied pour garantir la non-évitition d'entreprises ukrainiennes – lesdits marchés n'étant pas ouverts aux entreprises ukrainiennes.<sup>4</sup>

#### **Coûts de projets / Efficacité de l'utilisation des deniers publics**

Un des buts centraux de la Loi sur les marchés publics (LMP) est une utilisation des deniers publics qui soit économique (Art. 2, lit. a). Or, en l'espèce, l'accord de coopération exclut les soumissionnaires étrangers des procédures d'accès aux marchés publics en cause. Les études existantes ont cependant démontré que le recours à l'aide liée a pour conséquence une augmentation des coûts des projets de 15-30 %. L'approche prônée par l'accord de coopération va donc clairement à l'encontre du but susmentionné de la LMP.

---

<sup>3</sup> Les soumissionnaires étrangers sont autorisés à présenter une offre pour des marchés non soumis aux accords internationaux, à condition qu'ils proviennent d'États accordant la réciprocité ou que l'adjudicateur les y autorise.

<sup>4</sup> Le projet de la phase en cours finançant la construction et le montage de fenêtres représente, sans nul doute, un exemple où des entreprises ukrainiennes auraient été en mesure de fournir les biens et services en cause.

### **Aide liée (Tied Aid)**

Le Rapport explicatif fait mention (5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse) de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement que la Suisse a adoptée. Le Rapport ne mentionne cependant pas la recommandation du récent rapport de l'examen des pairs (OECD/DAC Peer Review) qui enjoint la Suisse de mettre fin à ce type d'aide liée, afin de garantir l'optimisation des ressources de ses programmes et de ne pas porter préjudice à l'impact et la réputation de la Suisse.<sup>5</sup> Nous demandons que le Rapport soit précisé sur ce point.

### **Confidentialité (article 13)**

Nous demandons que le Rapport précise que la transmission d'informations confidentielles aux commissions compétentes du Parlement fédéral est possible (paragraphe 2).

### **Durée (article 20) en lien avec les Conséquences financières (4.1)**

L'Accord a effet jusqu'au 31 décembre 2036. A nos yeux, cela est problématique au vu du fait que le financement des mesures concernées n'est (a priori) assuré que jusqu'en 2028, conformément à l'arrêté fédéral du 17 décembre 2024 relatif au financement de la coopération au développement, de l'aide humanitaire et du programme Ukraine. Le Rapport rappelle bien que pour 2029-2036, le Conseil fédéral prévoit d'étudier d'autres possibilités pour financer les 3,5 milliards restants de l'aide pour l'Ukraine. Dès lors, à ce jour, le financement de la mesure (« Aides financières dans des secteurs spécifiques ») qui est au cœur de cet Accord n'est pas assuré.

Nous demandons donc à titre subsidiaire, que, dans l'attente de nouvelles sources de financement pour lesdites mesures en dehors du budget de la CI (ces mesures ne pouvant pas se baser sur la Loi CI), l'Accord ne soit approuvé que jusqu'en 2028.

Nous vous remercions pour l'attention que vous porterez à notre prise de position et restons à votre disposition pour toute question y relative.

Nous vous adressons, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames et Messieurs, nos salutations respectueuses.

Médecins du Monde Suisse

Morgane Rousseau  
Directrice



Rue du Château 19  
CH-2000 NEUCHATEL  
Tél. +41 (0)32 725 36 16

<sup>5</sup>“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

**IAMANEH Schweiz | Suisse**Gesundheit für Frauen und Kinder  
Santé pour femmes et enfants

Aeschengraben 16

CH-4051 Basel

T +41 61 205 60 80

info@iamaneh.ch  
www.iamaneh.ch

PC: 40-637178-8

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](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Basel, 12. November 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.



**IAMANEH Schweiz | Suisse**

Gesundheit für Frauen und Kinder  
Santé pour femmes et enfants

Aeschengraben 16

CH-4051 Basel

T +41 61 205 60 80

[info@iamaneh.ch](mailto:info@iamaneh.ch)  
[www.iamaneh.ch](http://www.iamaneh.ch)

PC: 40-637178-8





## 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.<sup>1</sup> Folglich findet

<sup>1</sup> [Art. 10 Internationale Vereinbarungen](#)





die Ausnahme vom Anwendungsbereich des BöB (Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe h Ziffer 1 und 2) keine Anwendung.<sup>2</sup> 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 (BBI 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 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.

---

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)

<sup>2</sup> Art. 10 Ausnahmen (BöB)

<sup>1</sup> 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.





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.

### **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.<sup>3</sup> 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.

<sup>3</sup> „Recognizing Switzerland’s strong track record on untangling, 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

**IAMANEH Schweiz | Suisse**

Gesundheit für Frauen und Kinder  
Santé pour femmes et enfants

Aeschengraben 16

CH-4051 Basel

T +41 61 205 60 80

[info@iamaneh.ch](mailto:info@iamaneh.ch)  
[www.iamaneh.ch](http://www.iamaneh.ch)

PC: 40-637178-8

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

IAMANEH Schweiz

Alexandra Nicola  
Co-Geschäftsführerin

Miriam Glass  
Co-Geschäftsführerin



Monsieur le Conseiller fédéral Guy Parmelin  
Chef du DEFR  
Palais fédéral  
3003 Berne

Par courriel à :  
[info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Lausanne, le 12 novembre 2025

**Prise de position dans le cadre de la procédure de consultation relative à l'approbation de l'accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine sur la coopération dans le processus de reconstruction de l'Ukraine**

Monsieur le Conseiller fédéral Guy Parmelin,

Nous tenons à vous remercier de l'opportunité qui nous est donnée de prendre position sur l'objet en consultation cité sous rubrique.

Nous vous informons par la présente que le Conseil de la Fedevaco - Fédération vaudoise de coopération - regroupant 51 ONG de coopération au développement vaudoises soutient pleinement la prise de position d'Alliance Sud ci-jointe.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à notre courrier et vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de nos salutations distinguées.

Anne Roulet  
Présidente



Alexandre Cavin  
Secrétaire général





# Questionnaire

## Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine

Consultation du 12 septembre 2025 au 12 novembre 2025

---

### Expéditeur

Nom et adresse du canton ou de l'organisation :

*Fedevaco – Fédération vaudoise de coopération*

Personne à contacter en cas de questions en retour (nom, courriel, téléphone) :

*Alexandre Cavin, secrétaire général, [a.cavin@fedevaco.ch](mailto:a.cavin@fedevaco.ch), 021 601 21 12*

---

## Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine

1. Acceptez-vous l'approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine ?

Oui

Non

Commentaires :

Si l'intention de renforcer la coopération entre la Suisse et l'Ukraine dans le cadre du processus de reconstruction est à saluer, nous nous opposons au financement de la mesure « Aides financières dans des secteurs spécifiques », qui est au cœur de l'Accord en cause, par le budget de la coopération internationale (CI) jusqu'en 2028, étant donné que cette mesure ne peut pas se baser sur la Loi sur la coopération internationale, comme le précise le Rapport explicatif du Conseil fédéral. **Nous proposons en conséquence de ne pas approuver l'accord en cause sous sa forme actuelle**, car il présente plusieurs ambiguïtés et incohérences quant à sa formulation, son champ d'application et ses modalités de mise en œuvre.

Il nous semble également indispensable **de respecter le résultat de la consultation sur la stratégie 25-28 de la CI** : L'analyse des réponses à la consultation montre clairement qu'une écrasante majorité de 85% des prises de position ne soutient pas l'allocation de ressources à l'Ukraine proposée par le Conseil fédéral. De même, 75% des prises de position affirment que l'aide à l'Ukraine ne doit pas se faire au détriment d'autres régions et priorités de la CI, comme l'Afrique subsaharienne ou le Moyen-Orient.

2. Si vous acceptez l'approbation, quelles sont les raisons principales ? -

*Cliquez ou effleurez l'écran ici pour saisir du texte*

3. Si vous y êtes opposés, quelles sont les raisons principales ?

Nous estimons en particulier que le recours à « l'aide liée » est contre-productif et établit un précédent regrettable, et que l'exception au champ d'application de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP), soit l'exclusion des soumissionnaires étrangers, n'est pas fondée.

4. Avez-vous d'autres remarques :

Voir la prise de position d'Alliance Sud ci-jointe.

Monsieur le Conseiller fédéral  
Guy Parmelin  
Département fédéral de l'économie  
de la formation et de la recherche  
Palais fédéral  
3003 Berne

Par courriel à : [info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

Delémont, le 12 novembre 2025

**Prise de position dans le cadre de la procédure de consultation relative à l'approbation  
de l'accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine sur la  
coopération dans le processus de reconstruction de l'Ukraine**

Monsieur le Conseiller fédéral Guy Parmelin,

Veuillez recevoir ci-joint la prise de position de la Fédération interjurassienne de coopération et de développement (FICD), organisation faîtière regroupant 30 organisations engagées dans la coopération au développement.

Nous vous remercions par avance de l'attention portée à notre courrier et vous prions d'agrémenter,  
Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de nos salutations distinguées.



Olivier Girardin,  
*Président de la FICD*



Isabelle Boegli,  
*Secrétaire générale de la FICD*

Annexe :

- Questionnaire Consultation FICD



# Questionnaire

## Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine

Consultation du 12 septembre 2025 au 12 novembre 2025

---

### Expéditeur

Nom et adresse du canton ou de l'organisation :

*Fédération interjurassienne de coopération et de développement – FICD*

*Rue de l'Hôpital 24, 2800 Delémont*

Personne à contacter en cas de questions en retour (nom, courriel, téléphone) :

*Isabelle Boegli, secrétaire générale FICD, iboegli@ficd.ch, 032 422 88 36*

---

## Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine

1. Acceptez-vous l'approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine ?

Oui

Non

Commentaires :

Si l'intention de renforcer la coopération entre la Suisse et l'Ukraine dans le cadre du processus de reconstruction est à saluer, nous nous opposons au financement de la mesure « Aides financières dans des secteurs spécifiques », qui est au cœur de l'Accord en cause, par le budget de la coopération internationale (CI) jusqu'en 2028, étant donné que cette mesure ne peut pas se baser sur la Loi sur la coopération internationale, comme le précise le Rapport explicatif du Conseil fédéral. **Nous proposons en conséquence de ne pas approuver l'accord en cause sous sa forme actuelle**, car il présente plusieurs ambiguïtés et incohérences quant à sa formulation, son champ d'application et ses modalités de mise en œuvre.

Il nous semble également indispensable **de respecter le résultat de la consultation sur la stratégie 25-28 de la CI** : L'analyse des réponses à la consultation montre clairement qu'une écrasante majorité de 85% des prises de position ne soutient pas l'allocation de ressources à l'Ukraine proposée par le Conseil fédéral. De même, 75% des prises de position affirment que l'aide à l'Ukraine ne doit pas se faire au détriment



d'autres régions et priorités de la CI, comme l'Afrique subsaharienne ou le Moyen-Orient.

2. Si vous acceptez l'approbation, quelles sont les raisons principales ?

*Cliquez ou effleurez l'écran ici pour saisir du texte*

3. Si vous y êtes opposés, quelles sont les raisons principales ?

Nous estimons que l'aide à l'Ukraine ne doit pas se faire au détriment d'autres régions et priorités de la CI, comme l'Afrique subsaharienne ou le Moyen-Orient.

4. Avez-vous d'autres remarques :