



Bern, 12. September 2025

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

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Mit dem Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerkabinett der Ukraine über die Zusammenarbeit im Wiederaufbauprozess der Ukraine, das am 10. Juli 2025 in Rom unterzeichnet wurde, ermöglichen die Parteien einen verstärkten Einbezug der Schweizer Privatwirtschaft in den Wiederaufbau in der Ukraine, den die Schweiz im Rahmen des Länderprogramms Ukraine 2025 – 2028 leistet.

Ausgangslage

Zahlreiche Massnahmen zur Unterstützung des Wiederaufbaus in der Ukraine lassen sich auf die bestehenden rechtlichen Grundlagen abstützen und werden bereits umgesetzt. Diese umfassen Projekte der internationalen Zusammenarbeit (IZA) und die Zusammenarbeit mit Schweizer Unternehmen, die bereits in der Ukraine tätig sind und durch ihre Aktivitäten einen entwicklungspolitischen Mehrwert schaffen. Für die langfristige und systematische Zusammenarbeit mit Schweizer Unternehmen – auch mit solchen, die noch nicht in der Ukraine tätig sind – benötigt der Bundesrat eine neue Rechtsgrundlage, die er mit dem vorliegenden Abkommen schafft. Dies betrifft insbesondere die Lieferungen von Gütern und Dienstleistungen aus der Schweiz.

Inhalt der Vorlage

Das vorliegende Abkommen hat zum Ziel, die Ukraine in ihrem Wiederaufbauprozess zu unterstützen, indem eine rechtliche Grundlage für den verstärkten Einbezug des Schweizer Privatsektors geschaffen wird. Die Unterstützung wird in Form einer nicht-rückzahlbaren Finanzhilfe zum Erwerb von Gütern und Dienstleistungen von Schweizer Unternehmen für Wiederaufbauprojekte geleistet. Das Abkommen regelt die Pflichten der beiden Parteien, das Vorgehen zur Identifikation und Auswahl der zu finanzierenden Güter und Dienstleistungen sowie die Voraussetzungen, welche interessierte Schweizer Unternehmen erfüllen müssen. Darüber hinaus schafft das Abkommen eine gemischte Kommission zur Überwachung dessen Umsetzung und regelt Aspekte der Vertraulichkeit, der Datenverarbeitung, der nachhaltigen Entwicklung, der Einhaltung der Menschen- und Arbeitsrechte sowie der Korruptionsbekämpfung. Das Abkommen ist zeitlich begrenzt und wird nach Inkrafttreten bis zum 31. Dezember 2036 gültig sein.

Der Selektionsmechanismus des Abkommens ist so konzipiert, dass die Ukraine im Führerstand sitzt. Sie legt fest, welche Leistungen sie von Schweizer Anbietern beziehen will und ist grundsätzlich für die Umsetzung zuständig. Güter und Dienstleistungen werden von der Schweiz (SECO), unter Mitwirkung der Ukraine, in einem transparenten Prozess gemäss dem Schweizer Beschaffungsrecht, unter Ausschluss ausländischer Anbieter, beschafft. Die Schweiz kann direkt oder mithilfe einer Drittpartei die ukrainischen Behörden in verschiedenen Etappen unterstützen und stellt ein adäquates Monitoring sicher.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
1.1	Wirtschaftliche und politische Lage sowie Aussenwirtschaftspolitik der Ukraine	4
1.2	Bilaterale Beziehungen sowie bilaterale Abkommen Schweiz-Ukraine	6
1.3	Langfristige Unterstützung des Wiederaufbaus der Ukraine und Einbezug des Privatsektors	7
1.4	Handlungsbedarf und geprüfte Alternativen	8
1.5	Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnis	11
1.6	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	12
1.7	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	12
2	Grundzüge des Abkommens	12
2.1	Inhalt und Würdigung des Abkommens	12
2.2	Umsetzungsfragen	13
3	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	13
4	Auswirkungen	27
4.1	Auswirkungen auf den Bund	27
4.1.1	Finanzielle Auswirkungen	27
4.1.2	Personelle Auswirkungen	28
4.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	28
4.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	28
4.4	Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt	28
5	Rechtliche Aspekte	29
5.1	Verfassungsmässigkeit	29
5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	29
5.3	Erlassform	30
	Abkürzungsverzeichnis	32
	Anhang: Implementierungsmechanismus (gem. Art. 4 bis 8 des Abkommens)	33

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

Seit Beginn des russischen Kriegs gegen die Ukraine unterstützt der Bund die Ukraine und ihre Bevölkerung in vier Schwerpunktbereichen: humanitäre Hilfe, Reformprozesse, diplomatische Unterstützung zum Frieden und Beteiligung am Wiederaufbauprozess. Die Hilfe, die der Bund seit Beginn des Krieges in der Ukraine 2022 für die vom Krieg betroffenen Bevölkerung in der Schweiz und im Ausland geleistet hat, belief sich bis zum 31. Mai 2025 auf insgesamt 5,16 Milliarden Franken. Der darin enthaltene Beitrag der internationalen Zusammenarbeit (IZA) der Schweiz an die vom Krieg betroffene Bevölkerung in der Ukraine und Region seit Februar 2022 beträgt rund CHF 690 Millionen Franken¹.

Die Bedürfnisse in der Ukraine sind enorm: Die Weltbank schätzte die Kosten für Wiederaufbau und wirtschaftliche Erholung der Ukraine 2024 auf 524 Milliarden US-Dollar, mit steigender Tendenz je nach Kriegsverlauf. Da fast alle Einnahmen für die Verteidigung verwendet werden, bleibt die Ukraine stark auf externe Finanzhilfe angewiesen, während die Staatsverschuldung steigt.

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. Mit der Verteidigung von Werten wie Demokratie, Unabhängigkeit und Selbstbestimmung verteidigt sie auch europäische und schweizerische Werte. Deshalb ist die Wiederherstellung der Ukraine als souveräner, demokratischer Staat im Interesse der Schweiz. Und deshalb leistet auch die Schweiz ihren Beitrag zum Wiederaufbau in der Ukraine, unter anderem mithilfe der Expertise der Schweizer Privatwirtschaft. Damit die IZA in Zukunft mittels Finanzhilfen die Lieferung von Gütern und Dienstleistungen von Schweizer Firmen für den Wiederaufbau in der Ukraine finanzieren kann, hat der Bundesrat mit der Ukraine einen Staatsvertrag verhandelt und unterzeichnet.

1.1 Wirtschaftliche und politische Lage sowie Aussenwirtschaftspolitik der Ukraine

Die Ukraine befindet sich seit dem Beginn des Kriegs Russlands am 24. Februar 2022 in einem Zustand des Kriegsrechts. Rund 19 % des Staatsgebiets (116'000 km²) sind unter russischer Besatzung, etwa 30 % gelten als möglicherweise vermint. Die militärische Frontlinie erstreckt sich über mehr als 1'200 Kilometer. Der Krieg hat dramatische demografische und wirtschaftliche Auswirkungen: Bis zu 7 Millionen Menschen sind ins

¹ Der Betrag setzt sich aus den folgenden weiteren Bestandteilen zusammen: CHF 4,3 Mrd. vom Staatssekretariat für Migration für die Aufnahme und Unterstützung von Personen mit Schutzstatus S in der Schweiz; CHF 38 Mio. von anderen Bundesämtern für die Unterstützung der betroffenen Bevölkerung. Vgl. hierzu [Unterstützung des Bundes für die vom Krieg in der Ukraine betroffenen Menschen](#).

Ausland geflohen, darunter rund 65'000 in die Schweiz. Innerhalb des Landes wurden 4,6 Millionen Menschen (gegen 12% der Bevölkerung) vertrieben. Über eine Million Personen wurden mobilisiert.

Die wirtschaftlichen Folgen des Kriegs sind gravierend. Die Energieinfrastruktur ist Ziel regelmässiger Angriffe; etwa die Hälfte der Produktionskapazitäten wurde zerstört. Trotz immenser Herausforderungen zeigt sich die ukrainische Wirtschaft resilient. Nachdem das Bruttoinlandprodukt (BIP) im Jahr 2022 einen historischen Rückgang von 28,8 % verzeichnete, wuchs es im Jahr 2023 um 5,3 % und im Jahr 2024 um 2,9 %. Trotz teilweise erheblicher Umsatzeinbussen bleibt ein Grossteil der Schweizer Unternehmen, die bereits vor Kriegsausbruch in der Ukraine tätig waren, weiterhin im Land präsent. Einzelne davon haben ihre Aktivitäten ausgeweitet und bedeutende Investitionen getätigt.

Vor dem Krieg hatte die Ukraine ihre Handelsbeziehungen diversifiziert, insbesondere durch die Integration in die Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) mit der EU. Seit Kriegsbeginn wurden die Wirtschaftsbeziehungen mit Russland und Belarus sowie der Transit durch diese Länder vollständig eingestellt. Dadurch avancierte die EU zum wichtigsten Handelspartner der Ukraine. Die Verordnung (EU) 2022/870 sowie zusätzliche Liberalisierungsmassnahmen – etwa der vollständige Verzicht auf Einfuhrzölle und Kontingente – haben den ukrainisch-europäischen Handel in den Jahren 2022 bis 2025 gestärkt. Ähnliche Massnahmen wurden von Kanada und dem Vereinigten Königreich ergriffen.

Im Juni 2022 verlieh die EU der Ukraine den Kandidatenstatus. Die laufenden Beitrittsverhandlungen sind an umfangreiche Reformen gekoppelt, insbesondere in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung und öffentliche Verwaltung. Die sogenannte Ukraine-Fazilität ermöglicht dem Land im Zeitraum 2024–2027 den Erhalt von bis zu 50 Milliarden Euro an finanzieller und technischer Unterstützung. Die Schweiz leistet vielfältige Hilfe über ihre Projekte der IZA und beteiligt sich – im Rahmen ihrer Sanktionspolitik – an den von der EU verhängten Massnahmen gegen Russland und Belarus.

Im Juli 2025 haben politische Entwicklungen rund um die Korruptionsbekämpfung sowohl in der ukrainischen Zivilgesellschaft als auch bei den internationalen Partnern der Ukraine Besorgnis ausgelöst. Es wird erwartet, dass internationale Geldgeber das Reformprogramm der Regierung im Allgemeinen und die konkreten Verpflichtungen für die Erfüllung von Meilensteinen im Rahmen von bedingten Finanzhilfeprogrammen genau im Auge behalten werden. Falls Auflagen nicht eingehalten werden, könnte die Auszahlung von Tranchen gekürzt werden. Derzeit sind keine unmittelbaren Auswirkungen auf das Länderprogramm Ukraine 2025–2028² der Schweiz zu erwarten. Die IZA wird durch ihre Projekte weiterhin zur Konsolidierung der eingeleiteten Reformen (bspw. Korruptionsbekämpfung, Transparenz, Rechenschaftspflicht) beitragen. Die für

² EDA, (2025), [Länderprogramm Ukraine 2025 – 2028 \(Phase 1\)](#). Abgerufen von www.deza.eda.admin.ch am 05.08.2025.

die Umsetzung des vorliegenden Abkommens vorgesehenen Kontrollinstrumente werden als ausreichend erachtet³ (vgl. Ziff. 3). Angesichts des instabilen Umfelds, des finanziellen Umfangs und des innovativen Charakters der eingesetzten Instrumente ist eine zusätzliche Überwachung durch einen externen Dienstleister vorgesehen. Die Risiken im Zusammenhang mit der Umsetzung werden laufend analysiert.

Die ukrainischen Staatsausgaben wuchsen kriegsbedingt in den letzten Jahren stark an und lagen im Jahr 2024 bei 111,7 Milliarden US-Dollar. Eine zentrale Rolle zur Finanzierung der Staatsausgaben spielt die ausländische Finanzhilfe, die sich im Jahr 2024 auf insgesamt 42,8 Milliarden US-Dollar belief. Das Haushaltsdefizit sank im Jahr 2024 um 7,4 % im Vergleich zu 2023 auf 33,8 Milliarden US-Dollar. Zur Erhöhung der Staatseinnahmen wurde per 1. Dezember 2024 die Militärsonderabgabe von 1,5 % auf 5 % angehoben und auf Einzelunternehmen ausgeweitet. Diese Abgabe betrifft unter anderem Löhne, Dividenden und Immobilienverkäufe.

Die Nationalbank der Ukraine hat seit der Abwertung der Hryvnya (UAH) im Juli 2022 (Fixkurs: 36,57 UAH/USD) eine stabile geldpolitische Linie verfolgt. Seit Oktober 2023 gilt ein flexibler Wechselkurs. Dank gestiegener Exporterlöse und externer Hilfen konnten die Währungsreserven auf 44,5 Milliarden US-Dollar (Mai 2025) ausgebaut werden – genug, um Importe für fünf Monate zu sichern.

Der Krieg trifft die Regionen des Landes unterschiedlich: Während im Osten und Nordosten weiterhin heftige Stellungskämpfe toben, sind andere Regionen ausschliesslich durch den Einsatz von Langstreckenwaffen betroffen (Raketen, Drohnen). Infolgedessen konzentrieren sich wirtschaftliche Erholung und logistische Infrastruktur zunehmend auf die Zentral- und Westukraine. Die Donauhäfen und westlichen Landkorridore wurden ausgebaut; grosse Umschlag- und Lagerterminals entstanden seit 2022 entlang der Grenzen zur EU. Allerdings kam es zwischen Oktober 2023 und April 2024 an der Grenze zu Polen zu Blockaden durch lokale Interessenvertretungen.

Nachdem die Inflation im Jahr 2022 26,6 % betrug, sank sie im Jahr 2023 auf 5.1%, stieg jedoch ein Jahr danach auf 12 %.

1.2 Bilaterale Beziehungen sowie bilaterale Abkommen Schweiz-Ukraine

Die Ukraine ist ein wichtiger Partner der Schweiz in Osteuropa. Am 8. April 2025 haben die EFTA-Staaten⁴ und die Ukraine in Kiew ein modernisiertes Freihandelsabkommen (FHA) unterzeichnet. Seit dem Inkrafttreten des bisherigen FHA 2012⁵ wuchs der bilaterale Güterhandel bis zum Beginn der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine am 24. Februar 2022 stetig und erreichte 2021 ein Volumen von über 800

³ Beispielsweise verpflichten sich die Parteien zur Korruptionsbekämpfung und zur Einhaltung internationaler Standards. Zudem wird die Umsetzung des Abkommens überprüft, evaluiert und auditiert.

⁴ Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz

⁵ SR 0.632.317.671

Millionen Franken. Die Schweiz verfügt mit der Ukraine neben dem FHA auch über ein Investitionsschutzabkommen von 1997⁶, ein Doppelbesteuerungsabkommen von 2002⁷, ein Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit von 1996⁸ sowie ein Klimaschutz-Abkommen von 2022⁹. Diese umfassenden bilateralen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen tragen zu den positiven Entwicklungen des bilateralen Handels und der Investitionen bei.

Die Ukraine ist ein Schwerpunktland der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz ist seit den 1990er-Jahren in der Ukraine präsent. 1997 haben die Schweiz und die Ukraine ein entsprechendes Rahmenabkommen¹⁰ über die technische und finanzielle Zusammenarbeit unterzeichnet. Die IZA der Schweiz unterstützt seither die Reformbemühungen im Land. Sie engagiert sich insbesondere für die Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung, für effizientere öffentliche Dienstleistungen und für die Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums.

1.3 Langfristige Unterstützung des Wiederaufbaus der Ukraine und Einbezug des Privatsektors

Der Bundesrat misst der Unterstützung der Ukraine und ihrem Wiederaufbau strategische Bedeutung bei, wie er in der Aussenpolitischen Strategie 2024–2027¹¹ und der IZA-Strategie 2025–2028¹² festlegt. Am 10. April 2024 beschloss der Bundesrat, den Wiederaufbau in der Ukraine bis 2036 mit 5 Milliarden Franken zu unterstützen, mit 1,5 Milliarden Franken aus dem Budget der IZA für die Jahre 2025–2028. Diese Mittel hat das Parlament im Dezember 2024 genehmigt¹³. Davon sind 500 Millionen Franken für den Einbezug des Schweizer Privatsektors in den Wiederaufbau der Ukraine vorgesehen.

Im Länderprogramm Ukraine 2025–2028 konkretisiert der Bundesrat, wie er die Ukraine unterstützen will. Das Länderprogramm wurde am 12. Februar 2025 vom Bundesrat verabschiedet und sieht einen Fokus auf drei thematische Bereiche vor: Wirtschaftliche Erholung, öffentliche Dienstleistungen sowie Schutz der Zivilbevölkerung und Frieden.

⁶ SR 0.975.276.7

⁷ SR 0.672.976.71

⁸ SR 0.946.297.671

⁹ SR 0.814.012.176.7

¹⁰ Agreement between the Government of the Swiss Confederation and the Government of the Ukraine concerning Technical and Financial Cooperation (unterzeichnet am 13.10.1997, in Kraft getreten am 09.06.1999; nicht in SR publiziert).

¹¹ EDA, (2024), [Aussenpolitische Strategie 2024–2027](#). Abgerufen von www.eda.admin.ch am 05.08.2025.

¹² BBI 2024 1518

¹³ BBI 2024 3222

Die Schweiz engagiert sich in der Ukraine in verschiedenen Bereichen, darunter Minenräumung, Frieden, Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht, Wiederaufbau, Stärkung von KMU, Unterstützung von Reformen, Wiederherstellung der beschädigten Energieinfrastruktur, Gute Dienste, Forschung, Erhaltung von Kulturgütern und Migration.

Einer der neuen Schwerpunkte des Länderprogramms liegt auf der Einbindung der Schweizer Privatwirtschaft, um Expertise und Innovationen für den Wiederaufbau zu nutzen und private Investitionen zu mobilisieren. Zu diesem Zweck hat das WBF (Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO) sechs Massnahmen entwickelt¹⁴. Das vorliegende Abkommen dient als Grundlage für die Umsetzung der Massnahme *Finanzhilfen in spezifischen Sektoren*. Diese Massnahme umfasst Finanzhilfen für die Ukraine für den Erwerb von Gütern und Dienstleistungen von Schweizer Firmen. Sie bildet den Hauptpfeiler der Vision, die Expertise der Schweizer Privatwirtschaft unmittelbar für den Wiederaufbau zu nutzen und ihre Innovationen im Sinne der ukrainischen Ambition «Build Back Better» zur Anwendung zu bringen. Gleichzeitig ist es das Ziel, dass sich diese Firmen mittelfristig auf dem lokalen Markt etablieren und in der Ukraine investieren und Entwicklungswirkung erzielen.

1.4 Handlungsbedarf und geprüfte Alternativen

Zahlreiche Massnahmen zur Unterstützung des Wiederaufbaus in der Ukraine lassen sich auf die bestehenden Rechtsgrundlagen, namentlich das Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe¹⁵ (nachfolgend: BG IZA) abstützen¹⁶. Dieses kommt in Verbindung mit dem Bundesgesetz vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen¹⁷ (BöB) sowie mit dem Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990¹⁸ (SuG) zur Anwendung. Die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor im Generellen ist bereits heute ein fester Bestandteil der IZA der Schweiz. Sie stützt sich auf Art. 6 und 11 des BG IZA.

Der Handlungsbedarf ergibt sich aus zwei Fragestellungen: Erstens ist zu klären, auf welche materielle Rechtsgrundlage die unter Ziff. 1.3 skizzierte Massnahme, *Finanzhilfen in spezifischen Sektoren*, abgestellt werden kann. Zweitens, da es sich um Lieferungen von Gütern und Dienstleistungen handelt, stellen sich beschaffungsrechtliche Fragen, insbesondere, inwiefern eine Einschränkung der Ausschreibungen auf Schweizer Anbieter gemäss geltendem Recht zulässig ist.

¹⁴ Vgl. hierzu Kapitel 5.1 im Länderprogramm Ukraine 2025–2028.

¹⁵ SR 974.0

¹⁶ Diese umfassen die traditionelle internationale Entwicklungszusammenarbeit sowie die Zusammenarbeit mit Schweizer Unternehmen, die bereits in der Ukraine tätig sind.

¹⁷ SR 172.056.1

¹⁸ SR 616.1

Die Massnahme *Finanzhilfen in spezifischen Sektoren* dient neben der Unterstützung der Ukraine auch den Interessen der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik und lässt sich somit nicht auf das bestehende BG IZA abstützen. Dieses ist zwar bezüglich der Formen der Zusammenarbeit sehr offen formuliert, jedoch ist die Zielsetzung des Gesetzes klar auf unterstützungsbedürftige Regionen ausgerichtet (Fördergegenstand)¹⁹. In der Vergangenheit wurden Ansätze von gebundener Entwicklungshilfe («tied aid») unter dem BG IZA praktiziert²⁰. Die beabsichtigte Massnahme würde den Umfang der seinerzeitigen Ansätze allerdings erheblich ausweiten und der Einhaltung des «Acquis»²¹ zuwiderlaufen. Eine umfassende (Wieder-)Einführung von gebundener Hilfe würde die Abkehr von einem tragenden Grundsatz der schweizerischen IZA bedeuten, welche angesichts ihrer Tragweite eine gesetzliche Grundlage benötigt. Ausserdem haben sich der Bundesrat und das Parlament mit der Unterstellung der IZA unter das BöB bewusst für Wettbewerb ausgesprochen (vgl. Anhang 5 Abs. 1 Bst. d BöB).

Eine gezielte Regelung innerhalb des BöB für ein einzelnes Land oder eine besondere Wiederaufbausituation – wie im Fall der Ukraine – würde den Charakter des BöB als generelles Gesetz unterlaufen und wäre daher nicht sachgerecht. Die Umsetzung der Massnahme *Finanzhilfen in spezifischen Sektoren* (Privilegierung von Schweizer Unternehmen) wirft aber unter dem **BöB** verschiedene Fragen auf. Im hier interessierenden Bereich der internationalen Hilfe wird der Geltungsbereich des Beschaffungsrechts staatsvertraglich (GPA 2012)²² und binnenrechtlich (BöB) nicht vollständig deckungsgleich definiert. Das GPA 2012, nimmt Beschaffungen mit dem Zweck, internationale Hilfe, einschliesslich Entwicklungshilfe, zu leisten, generell von seinem Geltungsbereich aus. Das BöB hingegen formuliert die analoge Ausnahmebestimmung in Art. 10 Absatz 1 Buchstabe h Ziffer 1 einschränkender: Nur humanitäre Nothilfe sowie Agrar- und Ernährungshilfe sind vom Anwendungsbereich ausgenommen. Diese Divergenz führt dazu, dass öffentliche Beschaffungen zum Zwecke der internationalen Hilfe gemäss dem BöB öffentlich ausgeschrieben werden müssen, wenn es sich nicht um humanitäre Nothilfe oder Agrar- und Ernährungshilfe handelt. Zwar entfällt hier die staatsvertragliche Verpflichtung, die Ausschreibung generell für ausländische Anbieterinnen zu öffnen (Art. 6 Abs. 1 BöB). Doch es besteht eine binnenrechtliche Verpflichtung, Unternehmen aus Staaten, die schweizerischen Unternehmen Gegenrecht gewähren, zum Angebot zuzulassen (Art. 6 Abs. 2 BöB). Da es sich hierbei um eine rein binnenrechtliche Verpflichtung handelt, kann die Schweiz diese jederzeit durch eine Regelung

¹⁹ Das BG IZA setzt somit Art. 54 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) um, wonach der Bund zur Linderung von Not und Armut in der Welt beiträgt. Der Schweizer Privatsektor ist nicht Fördergegenstand dieses Gesetzes.

²⁰ Das Konzept der gebundenen Hilfe wurde bereits in den Achtzigerjahren schon einmal praktiziert, später dann aber aufgegeben. Zu dieser Zeit bestanden aber keine Einschränkungen aus beschaffungsrechtlicher Sicht.

²¹ Diese Hilfe ist auch nicht als klassische Entwicklungshilfe zu verstehen und wird dementsprechend bei der OECD als «tied aid» notifiziert.

²² Revised Agreement on Government Procurement Agreement, Protokoll vom 30. März 2012 zur Änderung des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Januar 2021 (GPA 2012; SR 0.632.231.422).

gleicher oder höherer Normstufe ganz oder punktuell aufheben. Dies kann, wie mit dem hier vorgeschlagenen referendumpflichtigen Staatsvertrag geschehen.

Im Zusammenhang mit der Frage, ob ein Spezialgesetz («Lex Ukraine») nötig sei oder ob ein bestehendes Bundesgesetz für die Massnahme als Grundlage dienen könnte, wurden folgende gesetzlichen Grundlagen geprüft: das BG IZA, das Exportförderungsgesetz vom 6. Oktober 2000²³ sowie das Exportrisikoversicherungsgesetz vom 16. Dezember 2005²⁴ (SERVG). Das Nachfolgegesetz zum Bundesgesetz vom 30. September 2016²⁵ über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, das Kohäsionsbeitragsgesetz, ist Teil des Pakets Schweiz-EU und betrifft ausgewählte Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Ergänzung dieses Gesetzes wurde daher nicht weiterverfolgt.

Eine **Ergänzung des BG IZA** wäre grundsätzlich denkbar. Die vorgesehene Massnahme *Finanzhilfen in spezifischen Sektoren* ist an wirtschaftliche Interessen der Schweiz geknüpft. Das BG IZA hingegen verfolgt eine offene, entwicklungspolitisch motivierte Zusammenarbeit, die bewusst auf Bedingungen zugunsten nationaler Anbieter verzichtet (vgl. Art. 2 Abs. 2 und 5 BG IZA). Eine gezielte Anpassung des BG IZA, um eine Sonderlösung für die Ukraine zu ermöglichen, wäre nicht im Sinne des generell gehaltenen Gesetzes. Sie würde dem allgemeinen, länderübergreifenden Charakter des Gesetzes zuwiderlaufen und könnte einen Präzedenzfall schaffen, der das Prinzip der Gleichbehandlung in der Schweizer IZA infrage stellt. Der Bundesrat betrachtet den Wiederaufbau der Ukraine zwar als eine Aufgabe, die in mehrfacher Hinsicht nach aussergewöhnlichen Massnahmen ruft. Er hat jedoch nicht die Absicht, grundsätzlich vom Prinzip der Gleichbehandlung in der IZA abzuweichen. Das BG IZA ist daher keine geeignete Grundlage für die Umsetzung der geplanten Unterstützung.

Auch eine Anpassung des **Exportförderungsgesetz** kommt für die Umsetzung der Massnahme *Finanzhilfen in spezifischen Sektoren* nicht in Frage. Es stünde zwar in einem gewissen sachlichen Zusammenhang, ist aber von Zweck und Ziel her völlig anders ausgerichtet. Es beschränkt sich beispielsweise auf gemeinwirtschaftliche Leistungen in den Bereichen Information, Beratung und Auslandwerbung. Eine Anpassung des **Exportrisikoversicherungsgesetzes** für eine spezifische Massnahme in der Ukraine, wurde als sachlich nicht gerechtfertigt bzw. nicht zielführend eingestuft, zumal die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) Exportgeschäfte versichert und nicht finanziert.

²³ SR 946.14

²⁴ SR 946.10

²⁵ SR 974.1

Denkbar war auch die Schaffung eines **neuen Spezialgesetzes**²⁶ (bspw. «Gesetz für die Förderung des Wiederaufbaus der Ukraine»). Ein solcher Erlass könnte nicht nur die Umsetzung der Massnahme *Finanzhilfen in spezifischen Sektoren* regeln, sondern auch Bestimmungen für das gesamte Unterstützungspaket für die Ukraine der Schweiz enthalten. Mit einem Spezialgesetz könnten gleichzeitig, soweit nötig, auch andere Gesetze angepasst werden. Ein Ukrainegesetz allein beseitigt allerdings gewisse beschaffungsrechtliche Unsicherheiten nicht (vgl. oben). Zudem ist die Schweiz darauf angewiesen, dass sich die Ukraine verbindlich zur Einhaltung bestimmter Regeln verpflichtet, was durch ein schweizerisches Bundesgesetz nicht möglich ist. Der Abschluss eines bilateralen völkerrechtlichen Vertrags wäre also notwendig.

Deshalb tritt als die erforderliche neue (formelle) Rechtsgrundlage in erster Linie der **Staatsvertrag** in den Vordergrund. Auf diesen Staatsvertrag findet der Ausnahmetatbestand gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. h Ziffer 2 BöB Anwendung. Diese Vorschrift entspricht inhaltlich weitgehend den staatsvertraglichen Ausnahmebestimmungen von Art. II:3 Bst. e (ii) GPA. Das BöB und das GPA finden keine Anwendung auf Beschaffungen gemäss den besonderen Verfahren oder Bedingungen eines internationalen Abkommens betreffend die gemeinsame Umsetzung eines Projekts durch Unterzeichnerstaaten²⁷. Von diesem Ausnahmetatbestand wurde vorliegend Gebrauch gemacht. Um die Rechtssicherheit zu gewährleisten, insbesondere zur Sicherstellung einer rechtsstaatlichen Beschaffung, wurde dabei entschieden, das Beschaffungsverfahren gemäss BöB zugeschnitten auf die Bedürfnisse der internationalen Zusammenarbeit für anwendbar zu erklären (vgl. Art. 5 des Abkommens).

Ein solcher Staatsvertrag ist geografisch und zeitlich für die Ukraine eine sachgerechte Lösung für den Einbezug des Schweizer Privatsektors und stellt aus beschaffungsrechtlicher Sicht die notwendige Rechtssicherheit her. Mit dem Staatsvertrag wird sichergestellt, dass sich die Ukraine verbindlich zur Einhaltung von Regeln verpflichtet. Das Abkommen wird dem Parlament unterbereitet und da es wichtige rechtssetzende Bestimmungen enthält, unterliegt es dem fakultativen Referendum (vgl. Ziff. 5.3).

1.5 Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnis

Basierend auf dem Verhandlungsmandat, welches die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen APK der eidgenössischen Räte anlässlich ihrer Sitzungen vom 11. Februar 2025 (APK-N) und 14. April 2025 (APK-S) genehmigt wurde, fanden zwischen dem 1. Mai und dem 5. Juni 2025 zwischen der Schweiz (SECO) und der Ukraine (insbesondere Wirtschafts-, Justiz- und Finanzministerium) sechs Verhandlungsrunden sowie ergänzende technische Gespräche zum vorliegenden Abkommen statt. Die Ver-

²⁶ Eine Motion der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats, die ein Spezialgesetz für die Ukraine-Hilfe fordert, wird am 11. September 2025 im Nationalrat beraten.

²⁷ Vgl. hierzu auch die Erläuterungen in der Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BBl 2017 1851).

handlungen mit der Ukraine fanden während einer kurzen Zeit statt und verliefen konstruktiv. Das Abkommen wurde anlässlich der Ukraine Recovery Conference in Rom am 10. Juli 2025 unterzeichnet. Das Verhandlungsergebnis entspricht den Zielen der Schweiz.

1.6 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Das Abkommen mit der Ukraine fällt unter das Ziel 16 («Die Schweiz unterstützt den Wiederaufbau in der Ukraine»), das in der Botschaft des Bundesrates vom 24. Januar 2024²⁸ und im Bundesbeschluss vom 6. Juni 2024 über die Legislaturplanung 2023-2027²⁹ enthalten ist. Somit steht die Vorlage im Einklang mit den Zielen der Legislaturplanung. Sie ist zwar in der Botschaft und im Bundesbeschluss zur Legislaturplanung 2023 bis 2027 nicht angekündigt, ist aber im Kontext der Unterstützung des Wiederaufbauprozesses in der Ukraine durch den Bundesrat dennoch angezeigt.

Mit dem vorliegenden Abkommen wird die Grundlage dafür geschaffen, dass der Schweizer Privatsektor systematisch in den Wiederaufbau der Ukraine einbezogen werden kann. Damit wird ein wichtiger Beitrag zur Erfüllung der Ziele der IZA-Strategie 2025-2028 und des Länderprogramms Ukraine 2025–2028 geleistet (vgl. Ziff. 1.3). Das Abkommen mit der Ukraine entspricht der vom Bundesrat 2021 definierten Aussenwirtschaftsstrategie³⁰.

1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der Vorlage werden keine parlamentarischen Vorstösse erledigt.

2 Grundzüge des Abkommens

2.1 Inhalt und Würdigung des Abkommens

Mit dem vorliegenden Abkommen wird die Umsetzung der Massnahme *Finanzhilfen in spezifischen Sektoren*, d.h. die Unterstützung des Wiederaufbaus in der Ukraine mittels einer nicht-rückzahlbaren Finanzhilfe zum Erwerb von Gütern und Dienstleistungen von Schweizer Unternehmen für Wiederaufbauprojekte, geregelt. Es enthält insbesondere Bestimmungen zum Mechanismus, gemäss dem die zu finanzierenden Güter und Dienstleistungen priorisiert und ausgewählt und im Anschluss gemäss den Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens der Schweiz beschafft werden.

²⁸ BBl 2024 525

²⁹ BBl 2024 1440

³⁰ WBF, (2021), [Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik](#). Abgerufen von www.seco.admin.ch am 06.08.2025.

Das Abkommen bezieht sich auf die Umsetzung der Privatsektormassnahmen aus dem Länderprogramm Ukraine 2025–2028 (vgl. Ziff. 1.3). Es handelt sich hierbei um eine effiziente Lösung, durch die die rechtlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Massnahme *Finanzhilfen in spezifischen Sektoren* (vgl. Ziff. 1.4) adressiert werden.

Ein solcher Staatsvertrag, der es der Ukraine ermöglicht, wichtige Güter und Dienstleistungen aus der Schweiz mittels einer nicht-rückzahlbaren Finanzhilfe zu beschaffen, wurde auch von der Ukraine begrüsst, namentlich im Rahmen der 14. Tagung der Gemischten Wirtschaftskommission Schweiz – Ukraine in Kiew vom 2. Oktober 2024 sowie anlässlich der Wirtschaftsmission in die Ukraine unter der Leitung des Delegierten des Bundesrates für die Ukraine Jacques Gerber vom 6. bis 10. April 2025. Diese Vorgehensweise ist der Ukraine auch in der Zusammenarbeit mit anderen Partnerstaaten, zum Beispiel Frankreich, bekannt.

2.2 Umsetzungsfragen

Das Abkommen ist bis 2036 befristet. Es tritt in Kraft, sobald beide Vertragsparteien ihr innerstaatliches Ratifikationsverfahren abgeschlossen und die andere Partei darüber informiert haben. Es kann jederzeit mit einer Frist von drei Monaten gekündigt werden (Art. 20 Abs. 2). Für die Umsetzung des Abkommens sind keine Anpassungen auf Gesetzesstufe erforderlich.

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Präambel

Die Präambel bringt den gemeinsamen Willen der Schweiz und der Ukraine zum Ausdruck, ihre langjährigen Beziehungen und ihre Zusammenarbeit zu verstärken, um den dringenden Bedürfnissen aufgrund der Auswirkungen des Krieges in der Ukraine gerecht zu werden. Die Parteien stützen sich auf die an der Lugano-Konferenz zum Wiederaufbau der Ukraine 2022 festgelegten Lugano-Prinzipien sowie auf das Länderprogramm Ukraine 2025–2028, um umfassend zusammenzuarbeiten und so die Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft sowie den wirksamen und nachhaltigen Wiederaufbau der Ukraine zu fördern. Die Parteien anerkennen die wichtige Rolle, die der Privatsektor in diesem Zusammenhang dank seines Fachwissens und seiner Innovationskraft spielen kann. Die Parteien unterstützen auch die wirtschaftliche Integration der Ukraine in den europäischen Markt.

Die Parteien bekräftigen ihr Bekenntnis zu Demokratie, Menschenrechten und politischen und wirtschaftlichen Grundfreiheiten. Sie verpflichten sich ferner zur Prävention und Bekämpfung von Korruption, zur Förderung von Transparenz und guter Unternehmensführung sowie zur sozialen Verantwortung der Unternehmen für eine nachhaltige Entwicklung. Die Vertragsparteien bekräftigen ihr Ziel, die Unternehmen zur Einhaltung der international anerkannten Leitlinien und Grundsätze in diesem Bereich zu ermutigen.

Sie bekräftigen ferner ihr Engagement für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Gesundheit und Sicherheit sowie die Achtung der grundlegenden Rechte der Arbeitnehmer im Einklang mit den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und den internationalen Normen.

Art. 1 Ziel

Mit der Massnahme *Finanzhilfen in spezifischen Sektoren* soll der Wiederaufbau der Ukraine mit Gütern, Dienstleistungen und Knowhow des Schweizer Privatsektors unterstützt werden. Damit ist das Ziel dieses Abkommens, die Ukraine in ihrem Wiederaufbauprozess zu unterstützen, insbesondere durch einen Beitrag zur Funktionsfähigkeit der öffentlichen Dienstleistungen und der Infrastruktur sowie zur Stabilisierung und Entwicklung der ukrainischen Wirtschaft.

Art. 2 Anwendungs- und Geltungsbereich

Absatz 1 hält fest, dass die Schweiz die Ukraine in ihrem Wiederaufbauprozess unterstützt. Diese Unterstützung wird in Form einer nicht rückzahlbaren Finanzhilfe zum Erwerb von Gütern und Dienstleistungen von Schweizer Unternehmen für Wiederaufbauprojekte geleistet. Die Unterstützung soll primär in Sektoren erfolgen, die für die Ukraine prioritär sind, in denen die internationale Zusammenarbeit der Schweiz in der Ukraine bereits tätig ist und in denen die Schweiz wettbewerbsfähig ist. Dies sind vor allem die Bereiche Energie, Transport und Mobilität, Maschinenausrüstung, Bauwesen, Wasser und Katastrophenschutz und -bereitschaft. Die Unterstützung kann auch in anderen, für die Ukraine prioritären, Sektoren erfolgen.

Gemäss Absatz 2 ist die im Rahmen des Abkommens geleistete Finanzhilfe Teil des Verpflichtungskredits «Ukraine und Region»³¹. Die Auszahlungsmittel werden jährlich mit dem Voranschlag vom schweizerischen Parlament bewilligt. Die Schweiz informiert die Ukraine jährlich über die Höhe zur Verfügung stehenden Finanzhilfe. Das Abkommen begründet jedoch keinen Rechtsanspruch auf vollständige Auszahlung der jährlich zur Verfügung stehenden Gelder. Der Anspruch auf den jährlich kommunizierten Betrag (oder Teile davon) ist durch die (Nicht-)Erfüllung der spezifischen Dispositionen in diesem Abkommen gegeben.

Art. 3 Verpflichtungen

Artikel 3 des Abkommens definiert die Pflichten der Vertragsparteien. Die Ukraine verpflichtet sich sicherzustellen, dass die gelieferten Güter und Dienstleistungen von Zöllen und Steuern befreit werden. Sie stellt ebenfalls sicher, dass ihre Behörden die nötige Unterstützung leisten, damit Verträge im Rahmen dieses Abkommens erfüllt und die entsprechenden Waren vertragsgemäss installiert und genutzt werden können.

³¹ Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2024 über die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und der Ukraine und Region in den Jahren 2025 bis 2028 (BBl 2024 3222).

Absatz 1 regelt die steuer- und zollrechtliche Behandlung von Gütern, die von Schweizer Unternehmen im Rahmen dieses Abkommens in das ukrainische Zollgebiet eingeführt werden. Solche Importe sind von allen Steuern und Zollabgaben sowie von allen anderen obligatorischen Gebühren in der Ukraine befreit. Ziel dieses Absatzes ist es, die Einfuhr von Gütern aus der Schweiz zu erleichtern und die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen des Abkommens zu fördern.

Absatz 2 findet Anwendung, wenn Güter und Dienstleistungen von Schweizer Unternehmen im Zollgebiet der Ukraine bereitgestellt werden, d.h. wenn diese Leistungen im Rahmen des Abkommens vor Ort wirtschaftlich umgesetzt oder zur Verfügung gestellt werden. Während Absatz 1 ausschliesslich die steuer- und zollfreie Einfuhr physischer Güter in die Ukraine regelt, bezieht sich Absatz 2 auf die Steuerbefreiung für die operative Tätigkeit innerhalb des ukrainischen Staatsgebiets. Sämtliche unter dem Abkommen in der Ukraine bereitgestellten Güter und Dienstleistungen sind von der Mehrwertsteuer sowie allen weiteren Steuern, Gebühren und anderen obligatorischen Zahlungen befreit, die nach ukrainischem Recht erhoben werden. Die Ukraine bekräftigt damit ihr Engagement für dieses Abkommen und leistet durch diesen Verzicht einen erheblichen finanziellen Beitrag.

Gemäss Absatz 3 muss die ukrainische Seite die anhaltende Achtung der Menschenrechte, die Rechtsstaatlichkeit, die Demokratie, die Grundfreiheiten in der Ukraine, die gute Regierungsführung, die Transparenz und die Rechenschaftspflicht der ukrainischen Regierung gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern gewährleisten.

Gemäss Absatz 4 verpflichtet sich die Ukraine, in Zusammenarbeit mit den gemäss Artikel 5 ausgewählten Schweizer Unternehmen sicherzustellen, dass ihre zuständigen Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit jegliche notwendige Unterstützung für die Umsetzung der Verträge leisten, die unter diesem Abkommen abgeschlossen werden. Diese Unterstützung umfasst insbesondere die rechtzeitige Erteilung von Bewilligungen, Lizenzen und anderen behördlichen Genehmigungen, die für die Vertragserfüllung notwendig sind. Ziel ist es, eine effiziente und rechtskonforme Umsetzung der Projekte durch eine abgestimmte administrative Mitwirkung der ukrainischen Seite zu gewährleisten.

Absatz 5 bestimmt, dass die ukrainische Seite für die Koordination der Projektumsetzung³² im Rahmen dieses Abkommens verantwortlich ist. Darüber hinaus stellt die ukrainische Seite der Schweizer Seite alle einschlägigen Informationen zur Verfügung, die für die ordnungsgemässe Planung, Umsetzung, und Evaluation der Projekte erforderlich sind. Diese Verpflichtung dient der Förderung einer transparenten Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien.

³² Der Entscheid über den Zuschlag an die unter diesem Abkommen zu finanzierenden Projekte entfällt gemäss dem Selektionsmechanismus in Art. 5 des Abkommens auf die Schweizer Seite.

Gemäss Absatz 6 sind die Schweizer Sanktionsmassnahmen gemäss der Verordnung vom 4. März 2022³³ über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine und der Verordnung vom 16. März 2022³⁴ über Massnahmen gegenüber Belarus strikte einzuhalten. Die Verpflichtung zur Einhaltung der Sanktionsverordnungen gilt ebenfalls für Subunternehmer und Zulieferer. Die Einhaltung der Sanktionsverordnungen soll auch in den Musterverträgen ausdrücklich festgehalten werden (vgl. auch Art. 7 Abs. 2 des Abkommens).

*Art. 4 Liste der Güter und Dienstleistungen, die von Schweizer Unternehmen bereitgestellt werden sollen*³⁵

Artikel 4 legt das Vorgehen zur Identifikation der Projekte fest, die unter diesem Abkommen finanziert werden.

Gemäss Absatz 1 ermittelt und priorisiert die Ukraine ihren Wiederaufbaubedarf für die Zwecke dieses Abkommens. Hierbei arbeitet sie eng mit der Schweiz zusammen, damit die Parteien abklären können, inwiefern sich der Bedarf der Ukraine durch Schweizer Unternehmen decken lässt. Zu diesem Zweck wird das SECO auch die Schweizer Wirtschaftsverbände einbeziehen. Diese können eine Liste mit schweizerischen Gütern und Dienstleistungen erstellen, die für den Wiederaufbau der Ukraine potenziell interessant sein könnten³⁶.

Absatz 2 regelt, dass die Ukraine eine Liste der Güter und Dienstleistungen an die Schweiz übermittelt, die den in Absatz 1 identifizierten Bedarf decken könnten. Die Liste muss den in Artikel 2 definierten Bereichen entsprechen. Die Schweiz (SECO) prüft die Bedarfsliste der Ukraine, insbesondere im Hinblick darauf, ob es Schweizer Unternehmen gibt, die die Zulassungskriterien in Artikel 6 des Abkommens (zum Beispiel schweizerischer Ursprung/ Swissness, *Dual Use*) erfüllen können, aber auch im Hinblick darauf, ob die Liste im Einklang mit dem Länderprogramm Ukraine 2025–2028 steht oder ESG-Kriterien erfüllt. Zudem informiert das SECO die Schweizer Wirtschaftsverbände über die Liste, damit diese abklären können, ob die aufgelisteten Güter und Dienstleistungen von Schweizer Unternehmen geliefert werden können.

Gemäss Absatz 3 vereinbaren die Schweiz und die Ukraine, welche Schweizer Güter und Dienstleistungen unter dem Abkommen finanziert werden sollen, wobei die oben genannten Listen die Grundlage bilden. Das Vorgehen zur Auswahl der Güter und Dienstleistungen, das während der Verhandlung des vorliegenden Abkommens sowohl mit dem ukrainischen Wirtschaftsministerium (Ministry of Economy, Environment and Agriculture of Ukraine) als auch mit den Schweizer Wirtschaftsverbänden besprochen

³³ SR 946.231.176.72

³⁴ SR 946.231.116.9

³⁵ Vgl. hierzu Anhang A: Implementierungsmechanismus (gem. Art. 4 bis 8 des Abkommens).

³⁶ Der Entscheid über den Zuschlag an die unter diesem Abkommen zu finanzierenden Projekte entfällt gemäss dem Selektionsmechanismus in Art. 5 des Abkommens auf die Schweizer Seite.

und erarbeitet wurde, resultiert in einer gemeinsamen Liste, die innovative und konkurrenzfähige Güter und Dienstleistungen enthält, die von Schweizer Unternehmen im Rahmen der unter diesem Abkommen finanzierten Wiederaufbauprojekte geliefert werden können.

Gemäss Absatz 4 stellen die ukrainischen begünstigten Behörden für die in der Liste unter Absatz 3 festgelegten Güter und Dienstleistungen die technischen Spezifikationen für das Beschaffungsverfahren bereit³⁷. In Ergänzung dazu sollen die Produktspezifikationen zwischen der Ukraine und der Schweiz laufend überprüft und präzisiert werden. Für diese technischen Aufgaben kann die Schweiz zur Unterstützung der ukrainischen Behörden auch eine Drittpartei mandatieren (vgl. Art. 9 des Abkommens).

Art. 5 Selektionsmechanismus

Gemäss Absatz 1 wird das öffentliche Beschaffungsrecht der Schweiz unter Vorbehalt der Bestimmungen des Abkommens sowie unter Beschränkung auf Beschaffungen ausserhalb des Staatsvertragsbereichs (siehe Anhang 5 Absatz 1 Buchstabe d des BöB) für anwendbar erklärt. Nicht anwendbar ist dabei Artikel 6 Absatz 2 BöB, wodurch die Teilnahme ausländischer Anbieter an den Ausschreibungen ausgeschlossen wird. Nur Anbieterinnen aus der Schweiz sind zur Einreichung eines Angebots berechtigt. Das BöB ist aber dennoch anwendbar (vgl. Art. 1 BöB), weshalb auch die grundlegenden Prinzipien des öffentlichen Beschaffungsrechts wie Transparenz, Gleichbehandlung und Wettbewerbsförderung zur Anwendung gelangen. Die Anwendung des BöB bedeutet zudem, dass bei überschwelligen Beschaffungen entsprechende Vergaben (offene oder selektive Verfahren) mit einem konkreten Leistungsgegenstand und konkreten Evaluationskriterien auf simap.ch auszuschreiben sein werden und die Zuschläge an die jeweils vorteilhaftesten Angebote gehen.

Die geplanten Beschaffungen stellen öffentliche Aufträge ausserhalb des Staatsvertragsbereiches im Sinne der Ziffer 1 Buchstabe d des Anhangs 5 BöB dar. Bei solchen Aufträgen ausserhalb des Staatsvertragsbereichs kann der Vertrag unmittelbar nach Zuschlag abgeschlossen werden.

Absatz 2 regelt, dass die ukrainische Seite (d.h. die begünstigten Behörden) in die Evaluation der eingereichten Angebote einbezogen werden kann. Die Federführung im Auswahlprozess und Zuschlagsentscheid liegt dabei beim SECO. Absatz 2 enthält zudem die Aspekte, die es im Auswahlverfahren zu berücksichtigen gilt: (a) die Auswirkungen des Projekts auf den Wiederaufbau- und Rehabilitationsprozess der Ukraine, (b) der Beitrag zu den Zielen der nachhaltigen Entwicklung, zur Eindämmung des Klimawandels und zur grünen Transition sowie für eine nachhaltige und effiziente lokale Nutzung von Energie und Ressourcen, (c) die Auswirkungen des Projekts auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, insbesondere im Hinblick auf die Erhaltung oder

³⁷ Es handelt sich um die detaillierte Beschreibung der Anforderungen an ein Produkt oder an eine Dienstleistung (z.B. Leistung, Kapazität, Normen, Kompatibilität, usw., vgl. hierzu auch Art. 30 BöB). Diese Beschreibung wird für das Beschaffungsverfahren benötigt, welches die Schweiz gemäss Artikel 5 des Abkommens durchführt.

Schaffung von Arbeitsplätzen in der Ukraine sowie die Bereitstellung beruflicher Bildung, und (d) die Beschäftigung von Personen aus der Ukraine mit vorübergehendem Schutzstatus oder einem anderen Rechtsstatus in der Schweiz. Durch die mögliche Berücksichtigung der Beschäftigung von Personen aus der Ukraine in der Schweiz, erhalten Schweizer Unternehmen einen zusätzlichen Anreiz zur Erwerbsintegration dieser Personengruppe.

Zusätzlich zu den im Abkommen vorgesehenen Kriterien werden in den Beschaffungsverfahren auch noch projektspezifische eignungs- und leistungsbezogene Kriterien zu definieren sein, damit sichergestellt werden kann, dass jeweils das vorteilhafteste Angebot den Zuschlag erhält.

Der im Abkommen definierte Selektionsmechanismus legt einen transparenten Prozess fest. Der Mechanismus stellt sicher, dass die Projekte den tatsächlichen Bedürfnissen der Ukraine entsprechen, da die Ukraine (in Zusammenarbeit mit der Schweiz) festlegt, welche Güter bzw. Dienstleistungen sie von der Schweizer Wirtschaft benötigt (vgl. Art. 4 des Abkommens). Indem sie Güter und Dienstleistungen bestellt, die lokal nicht verfügbar sind, kann sie Verdrängungseffekte auf dem lokalen Markt vermeiden. Die Auswahl der Güter und Dienstleistungen erfolgt grundsätzlich im Wettbewerb (wenn auch auf Schweizer Anbieter beschränkt), um einen Marktpreis zu eruieren. Des Weiteren kann sich die Ukraine am Evaluationsverfahren beteiligen.

Art. 6 Zulassungskriterien für Schweizer Unternehmen

Die spezifischen kumulativen Voraussetzungen³⁸, die ein Schweizer Unternehmen erfüllen muss, um unter dem vorliegenden Abkommen für eine Finanzierung berücksichtigt zu werden, sind in Artikel 6 festgelegt. Das Schweizer Unternehmen muss über einen Sitz in der Schweiz und einen Eintrag im Handelsregister verfügen (Buchstabe a) und es muss Güter oder Dienstleistungen zur Verfügung stellen, die dem Wiederaufbaubedarf der Ukraine entsprechen (Bst. b). Gemäss Buchstabe c müssen die Güter und Dienstleistungen schweizerischen Ursprungs sein oder einen schweizerischen Wertschöpfungsanteil von mindestens 20% enthalten (Artikel 3 der Verordnung über die SERV³⁹). Buchstabe d verlangt, dass die Schweizer Unternehmen ausweisen mit welchen Unternehmen oder lokalen Partner in der Ukraine sie planen, für die Umsetzung der Projekte zusammenzuarbeiten. Gemäss Buchstabe e müssen die Unternehmen zudem gewährleisten, dass die Lieferung ihrer Güter bzw. die Erbringung ihrer Dienstleistungen im Einklang mit den Ausfuhrkontroll- und Sanktionsvorschriften der Schweiz im Einklang steht. Der Verkauf, die Lieferung, die Ausfuhr, die Durchfuhr und der Transport von Gütern gemäss Anhang 2 der Güterkontrollverordnung⁴⁰ in die oder zur Verwendung in der Ukraine ist verboten, wenn die Güter ganz oder teilweise für

³⁸ Die Anbieter werden auch die Teilnahmebedingungen im Sinne des Art. 12 BöB (Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen, der Arbeitsbedingungen, der Lohngleichheit und des Umweltrechts) in Verbindung mit Art. 26 BöB (Teilnahmebedingungen) erfüllen müssen.

³⁹ SR 946.101

⁴⁰ SR 946.202.1

militärische Zwecke oder für militärische Endempfänger bestimmt sind (*Dual Use*). Buchstabe f verlangt, dass das Schweizer Unternehmen die schweizerischen Vorschriften zur Korruptionsbekämpfung einhält. Dabei wird insbesondere auf die Artikel 322^{ter} bis 322^{decies} sowie Artikel 102 Absatz 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches⁴¹ verwiesen, welche die strafrechtliche Verantwortlichkeit von natürlichen und juristischen Personen im Zusammenhang mit Korruptionshandlungen regeln. Die Einhaltung dieser Bestimmungen ist eine zwingende Voraussetzung für die Teilnahme am Wiederaufbauprozess der Ukraine. Damit will die Schweiz sicherstellen, dass ihre Mittel im Einklang mit rechtsstaatlichen und ethischen Grundsätzen verwendet werden.

Art. 7 Verträge zwischen begünstigten Behörden und Schweizer Unternehmen

Die Ukraine ist (mit Unterstützung der Schweiz) für die Implementierung der Projekte zuständig (bspw. Art. 3, Abs. 5; Art. 7, Abs. 4) und sie ist Leistungsbestellerin. Sie schliesst die Lieferverträge mit den Schweizer Firmen (Leistungserbringer) ab, überwacht deren Umsetzung und informiert die Schweiz über deren Erfüllung, wodurch für die Schweiz die Haftung für fehlerhafte Lieferungen/ Bauten ausgeschlossen wird.

Gemäss Artikel 7 Absatz 1 und 2 schliessen daher die begünstigten Behörden jeweils einen separaten Vertrag mit den ausgewählten Schweizer Unternehmen ab, in dem die Bedingungen und Modalitäten für den Erwerb der Güter oder Dienstleistungen festgelegt werden. Diese Verträge stützen sich auf dem von der Gemischten Kommission (vgl. Art. 11 des Abkommens) erstellten Mustervertrag, das von der Schweiz zur Verfügung gestellt wird. Dadurch kann die Schweiz sicherstellen, dass ihre vertraglichen Anforderungen frühzeitig berücksichtigt werden und eine angemessene Kontrolle über die Bedingungen der Umsetzung gewährleistet ist. Die Verträge gemäss Artikel 7 des Abkommens sind von der Ukraine zu unterzeichnen, damit sie die vertragliche Verantwortung für deren Durchführung übernimmt.

Gemäss Absatz 2 muss in der von der Gemischten Kommission erstellte Vertragsvorlage zwingend bestimmte Klauseln aufgenommen werden, insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der in Artikel 3 Absatz 6 des Abkommens genannten Verordnungen im Zusammenhang mit den Schweizer Sanktionsmassnahmen. Ebenso sind Regelungen zur Datenbearbeitung gemäss Artikel 14 des Abkommens zwingend zu integrieren, da das Einverständnis in den Verträgen zwischen den Schweizer Unternehmen und der Ukraine vor allem alle natürlichen Personen betrifft, deren Daten in die Ukraine übermittelt werden, und daher auch bei diesen eingeholt werden muss. Darüber hinaus sind das Kontrollrecht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) gemäss Artikel 15 des Abkommens sowie Bestimmungen zur Verhinderung und Bekämpfung von Korruption gemäss Artikel 17 des Abkommens zwingend zu integrieren.

Gemäss Absatz 3 lässt die Ukraine nach der Vertragsunterzeichnung der Schweiz über die in Artikel 12 des Abkommens festgelegten Kontaktstellen eine Kopie des jeweiligen Vertrags zukommen.

⁴¹ SR 311.0

Gemäss Absatz 4 beaufsichtigt die Ukraine die Umsetzung der in den Verträgen vorgesehenen Projekte im Einklang mit ihrer Gesetzgebung⁴² durch ihre zuständigen Behörden («beaufsichtigenden Behörden»).

Art. 8 Zahlungsmodalitäten

Gemäss Absatz 1, im Rahmen der Umsetzung der Verträge zwischen den begünstigten Behörden und den Schweizer Unternehmen, unterbreitet die begünstigte Behörde die jeweiligen von den Schweizer Unternehmen ausgestellten Rechnungen der Schweiz. Absatz 2 regelt, dass die Schweiz anschliessend die Rechnungen überprüft. Wenn diese ordnungsgemäss sind und die Bestätigung der begünstigten ukrainischen Behörde vorliegt, wonach die vorab definierten Meilensteine erreicht sind, leistet die Schweiz die Zahlungen an das betreffende Schweizer Unternehmen.

Wenn eine Rechnung vom SECO als nicht ordnungsgemäss befunden wird, könnte die Schweiz die Rechnung in einem solchen Fall grundsätzlich nicht bezahlen. Gemäss den Mechanismen des Abkommens (vgl. Art. 11 des Abkommens) müssten die Parteien eine fallspezifische Lösung vereinbaren. Für den Implementierungsmechanismus ist es gleichzeitig wichtig, dass eine gewisse Verbindlichkeit gegenüber der Ukraine und den Schweizer Firmen besteht, da die Ukraine die Verträge mit der Schweizer Firmen eingeht. Gemäss Artikel 20 des Abkommens hat die Schweiz die Möglichkeit, vom Abkommen zurückzutreten.

Art. 9 Unterstützung bei der Umsetzung

Die Schweizer Seite oder ein von ihr beauftragter Dritter können bei der Umsetzung dieses Abkommens Unterstützung leisten. Unterstützung kann insbesondere im Rahmen der folgenden Artikel gewährt werden: Artikel 4 (Liste der Güter und Dienstleistungen, die von Schweizer Unternehmen bereitgestellt werden), Artikel 5 (Selektionsmechanismus), Artikel 7 (Verträge zwischen begünstigten Behörden und Schweizer Unternehmen) und Artikel 8 (Zahlungsmodalitäten). Die Möglichkeit zur Unterstützung für die Implementierung des vorliegenden Abkommens war insbesondere auch ein Wunsch der ukrainischen Seite, da ihre Kapazitäten, die Umsetzung des Abkommens zu begleiten, beschränkt sind. Durch die Zurverfügungstellung von personellen Ressourcen für die ukrainische Seite kann sichergestellt werden, dass die anfallenden Arbeiten zeitnah und prioritär behandelt und die Projekte effizient umgesetzt werden. Dies minimiert das Risiko von Verzögerungen in der Umsetzung des Abkommens. Weiter kann die Schweizer Seite auch eine Drittpartei beauftragen, sie bei der Vorbereitung und Durchführung der Ausschreibungen und bei der Überwachung der Projektimplementierungen zu unterstützen. Dies ist insbesondere relevant für die Vorbereitung und Prüfung der technischen Spezifikationen für die öffentlichen Ausschreibungen, die von technischen Experten geprüft und bearbeitet werden müssen.

⁴² Resolution Nr. 153 des Ministerkabinetts der Ukraine vom 15. Februar 2002.

Art. 10 Monitoring, Evaluation und Audit

Die ukrainischen Behörden werden in regelmässigen Abständen über die Projektfortschritte und die Erreichung der vorab definierten Meilensteine berichten (vgl. auch Art. 7 Abs. 4 des Abkommens). Gemäss Absatz 1 wird die Schweiz oder eine von ihr beauftragte Drittpartei ausserdem den Fortschritt jedes unter diesem Abkommen umgesetzten Projekts überwachen. Dazu zählen unter anderem die punktuelle Prüfung der Lieferungen der bereitgestellten Güter, der Erbringung von Dienstleistungen oder der Entwicklungswirkung (beispielsweise Schaffung von Arbeitsplätzen, Ausbildungsprogramme, Stärkung von Kapazitäten ukrainischer Unternehmen). Die Fortschritte werden mittels vorab definierten Projektindikatoren sowie Feldbesuchen überprüft. Schweizer Unternehmen werden angehalten, über den Projektfortschritt Bericht zu erstatten und alle Aktivitäten im Rahmen des Projekts offenzulegen. Zusätzlich kann die Schweiz interne oder externe Evaluationen der Projekte in Auftrag geben und Audits durchführen. Absatz 2 regelt, dass die ukrainische Seite bei allen Arbeiten in Bezug auf Monitoring, Evaluation und Audit mit der Schweizer Seite oder der von ihr beauftragten Drittpartei zusammenarbeiten und insbesondere Zugang zu allen Dokumenten im Zusammenhang mit den Projekten gewährleisten muss.

Art. 11 Gemischte Kommission

Um das einwandfreie Funktionieren des Abkommens sowie die ordnungsgemässe Anwendung der Abkommensregeln sicherzustellen, wird gemäss Artikel 11 eine Gemischte Kommission eingesetzt, welche sich aus Vertretern der Vertragsparteien zusammensetzt und abwechselungsweise von jeder Partei geleitet wird (Art. 11 Abs. 1 und 6). Zu ihren Aufgaben gehören unter anderem die Prüfung von Verbesserungen des Abkommens, die Beilegung von Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung des Abkommens (vgl. Art. 18 Abs. 2 des Abkommens), die Ausarbeitung einer Vorlage für die Verträge zwischen den ukrainischen Behörden und den Schweizer Unternehmen sowie die Festlegung der Geschäftsordnung in ihrer ersten Sitzung (Art. 11 Abs. 2). Die Gemischte Kommission kann Beschlüsse im Zusammenhang mit der Umsetzung dieses Abkommens fassen und zu anderen Angelegenheiten Empfehlungen abgeben, einschliesslich Vorschlägen zur Änderung dieses Abkommens (Art. 11 Abs. 3 und 4). Sie tritt erstmals innerhalb von 90 Tagen nach Inkrafttreten des Abkommens und danach in der Regel alle 12 Monate zusammen (Art. 11 Abs. 5).

Art. 12 Kontaktstellen

Die Vertragsparteien bestimmen Kontaktstellen für dieses Abkommen, um die Kommunikation zwischen den Parteien zu vereinfachen. Die Kontaktstellen werden auf ukrainischer Seite voraussichtlich im Wirtschaftsministerium und auf Schweizer Seite im SECO angesiedelt sein.

Art. 13 Geheimhaltung

Gemäss Absatz 1 verpflichten sich die Vertragsparteien, alle im Zusammenhang mit der Umsetzung dieses Abkommens erhaltenen Informationen und Tatsachen, die weder öffentlich bekannt noch allgemein zugänglich sind, streng vertraulich zu behandeln. Die Parteien überbinden die Geheimhaltungspflicht auf ihre Mitarbeitenden, Subunternehmer, Unterlieferanten sowie weitere beigezogene Dritte. Gemäss Absatz 2 besteht eine Ausnahme von dieser Verpflichtung, wenn die Weitergabe vertraulicher Informationen aufgrund innerstaatlichen Rechts erforderlich ist oder im Rahmen der öffentlichen Verwaltung erfolgt. Damit stellt beispielsweise die Weitergabe vertraulicher Informationen innerhalb der Bundesverwaltung keine Verletzung der Geheimhaltungspflicht dar. Das Vorstehende gilt auch nicht, soweit hierfür gesetzliche oder aufsichtsrechtliche Offenlegungspflichten bestehen (z.B. gegenüber Stellen der Börsenaufsicht, Regulierungsbehörden, Finanzverwaltung, Strafermittlungs-/Strafverfolgungsbehörden etc.) oder gegenüber Dritten, welche ihrerseits Geheimhaltungspflichten unterliegen (z.B. Revisoren, Anwälte, Experten) oder aufgrund von Auskunftspflichten gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004⁴³. Gemäss Absatz 3 dürfen vertrauliche Informationen nur mit vorheriger schriftlicher Zustimmung der Partei, die diese ursprünglich zur Verfügung gestellt hat, an Dritte weitergegeben werden. Schliesslich regelt Absatz 4, dass die Geheimhaltungspflicht auch nach Beendigung des Abkommens für die Vertragsparteien weiterhin verbindlich bleibt.

Art. 14 Datenbearbeitung

Gemäss Artikel 16 Absatz 1 des Datenschutzgesetzes vom 25. September 2020⁴⁴ (DSG) dürfen personenbezogene Daten von privaten Unternehmen oder der Bundesverwaltung nur dann ins Ausland übermittelt werden, wenn das Bestimmungsland ein angemessenes Datenschutzniveau gewährleistet. Die Ukraine gewährleistet keinen angemessenen Schutz (vgl. auch Anhang 1 Datenschutzverordnung [DSV]⁴⁵). Daher dürfen personenbezogene Daten nur dann in die Ukraine übermittelt werden, wenn ein geeigneter Datenschutz gestützt auf Art. 16 Abs. 2 DSG gewährleistet wird, beispielsweise gestützt auf einen völkerrechtlichen Vertrag oder Datenschutzklauseln in einem Vertrag (Art. 16 Abs. 2 DSG). Die Punkte, welche im Vertrag respektive in den Garantien gestützt auf Art. 16 Abs. 2 Bst. b respektive c enthalten sein müssen, sind in Art. 9 DSV aufgeführt. Im Rahmen der Umsetzung dieses Abkommens wird der geeignete Datenschutz einerseits im Rahmen der Verträge zwischen den Schweizer Unternehmen und den begünstigten ukrainischen Behörden und andererseits im Rahmen der Beschaffungsverfahren sichergestellt werden.

⁴³ SR 152.3

⁴⁴ SR 235.1

⁴⁵ SR 235.11

Was die Verträge betrifft, sieht das vorliegende Abkommen in Artikel 7 Absatz 1 vor, dass Verträge zwischen Schweizer Unternehmen und begünstigten ukrainischen Behörden auf Grundlage eines vom Gemischten Ausschuss ausgearbeiteten Mustervertrag erstellt werden müssen (vgl. Art. 11 Abs. 2 Bst. e des Abkommens). Dieser Mustervertrag wird einen geeigneten Datenschutz gewährleisten und insbesondere Bestimmungen zur Einwilligung in die Bearbeitung von Personendaten (vgl. Art. 7 Abs. 2 des Abkommens) sowie Standardklauseln⁴⁶ zur Bekanntgabe von Personendaten ins Ausland gemäss Art. 16 Abs. 2 Bst. b DSG und Art. 9 DSV enthalten. Die Standardklauseln werden vorgängig dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten mitgeteilt.

Im Rahmen der Umsetzung der Verträge zwischen den Schweizer Unternehmen und den begünstigten ukrainischen Behörden könnten folgende personenbezogene Daten von natürlichen Personen übermittelt werden: Name, E-Mail-Adresse, Geschäftsadresse und Telefonnummer der in den Verträgen definierten Kontaktperson(en) sowie personenbezogene Daten einer bestimmten Person, die eine Dienstleistung in der Ukraine erbringen soll.

Was die Angebote der Schweizer Anbieterinnen im Rahmen des Beschaffungsverfahrens betrifft, ist vorgesehen, dass das SECO als beschaffende Stelle die personenbezogenen Daten in den Angebotsdokumenten, die gemäss Art. 5 Abs. 2 des Abkommens an die Ukraine übermittelt werden können, schwärzt. Sollten personenbezogene Daten an die ukrainische Seite übermittelt werden müssen, wird ausnahmsweise Art. 17 Abs. 1 Bst. a DSG zur Anwendung kommen und das SECO wird bei den betroffenen Personen die Zustimmung einholen. Die Voraussetzung hierzu ist, dass die Einwilligung ausdrücklich und nach angemessener Information freiwillig erfolgt (vgl. Art. 6 Abs. 6 DSG).

Art. 15 Kontrollrecht der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Das Recht auf Auskunft und Einsichtnahme durch die Eidgenössische Finanzkontrolle wird durch Artikel 15 des Abkommens gewährleistet. Die EFK oder von ihr beauftragte Dritte haben ein jederzeitiges Kontrollrecht sowie ein Recht auf Auskunft, einschliesslich des Rechts auf Besuche vor Ort, in Bezug auf jegliche Aspekte im Zusammenhang mit diesem Abkommen. Das bedeutet, dass die EFK jederzeit Informationen und Dokumente prüfen sowie Kontrollen vor Ort durchführen kann. Über die zuständigen beaufsichtigenden Behörden muss die ukrainische Seite sicherstellen, dass alle Dokumente, die mit diesem Abkommen in Zusammenhang stehen oder sich daraus ergeben, verfügbar sind und dass der EFK im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des Abkommens Zugang gewährt wird.

⁴⁶ Die Standardverträge, die das SECO im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit benutzt, enthalten bereits solche Standardklauseln.

Gemäss Artikel 7 Absatz 2 des Abkommens enthält die von der Gemischten Kommission erstellte Vertragsvorlage insbesondere eine Klausel zu dieser Auskunftspflicht. Damit unterliegen auch Schweizer Unternehmen dieser Verpflichtung.

Art. 16 Nachhaltige Entwicklung, Menschenrechte und arbeitsrechtliche Fragen

Artikel 16 über nachhaltige Entwicklung, Menschenrechte und Arbeit legt den Schwerpunkt auf Bereiche, die für die Schweiz wichtig sind. Im Rahmen einer kohärenten Aussenpolitik setzt sich die Schweiz dafür ein, den Zielen der nachhaltigen Entwicklung auch in ihrer Aussenwirtschaftspolitik gerecht zu werden. Auch die IZA hat zum Ziel, die nachhaltige Entwicklung in den drei Dimensionen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft zu fördern und richtet sich dabei nach der Agenda 2030 der Vereinten Nationen (UNO)⁴⁷. Der Bundesrat strebt eine Situation an, welche sowohl in der Schweiz wie auch in den Partnerländern ein mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung kohärentes Wachstum ermöglichen soll. Deshalb setzt sich die Schweiz bei der Aushandlung von Abkommen für die Aufnahme von Bestimmungen zu sozialen und ökologischen Aspekten ein.

In Absatz 1 bekräftigen die Vertragsparteien ihre im Rahmen internationaler Übereinkommen eingegangenen Verpflichtungen und ihr Bekenntnis zu den in internationalen Instrumenten verankerten Grundsätzen, um zum Ziel der nachhaltigen Entwicklung beizutragen und sicherzustellen, dass dieses Ziel in ihren Beziehungen berücksichtigt wird. Die Vertragsparteien anerkennen, dass wirtschaftliche Entwicklung, soziale Entwicklung und Umweltschutz miteinander verknüpfte und sich gegenseitig verstärkende Komponenten der nachhaltigen Entwicklung sind. Sie betonen die Bedeutung der Zusammenarbeit in handelsbezogenen Arbeits- und Umweltfragen im Rahmen eines umfassenden Ansatzes für Handel und nachhaltige Entwicklung.

Die Bestimmungen in Absatz 2 bekräftigen die massgeblichen materiellen internationalen Standards – im Bereich Umwelt jene der multilateralen Umweltabkommen, im Bereich Menschenrechte jene der UNO und im Bereich Arbeit jene der IAO. Die Vertragsparteien verpflichten sich, den so festgelegten Referenzrahmen in ihren Beziehungen im Rahmen dieses Abkommens so einzuhalten, dass die mit dem Abkommen verfolgten Ziele mit den Zielen der Vertragsparteien in den Bereichen Umweltschutz und Arbeitsrechte im Einklang sind.

Art. 17 Verhinderung und Bekämpfung von Korruption

Dieser Artikel unterstreicht die gemeinsame Verpflichtung der Vertragsparteien zur aktiven Bekämpfung von Korruption im Rahmen der Umsetzung des Abkommens. Ausgangspunkt ist gemäss Absatz 1 die Überzeugung, dass Korruption nicht nur eine effektive Regierungsführung und den effizienten Einsatz von Ressourcen gefährdet, son-

⁴⁷ Die 17 nachhaltigen Entwicklungsziele der UNO: [THE 17 GOALS | Sustainable Development](#)

dern auch den fairen, auf Qualität und Preis basierenden Wettbewerb verzerrt. Vor diesem Hintergrund verpflichten sich die Vertragsparteien, ihre Anstrengungen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung zu koordinieren.

Im Absatz 2 wird ausdrücklich festgehalten, dass jegliche Angebote, Geschenke, Zahlungen, Entschädigungen oder Vorteile jeglicher Art – unabhängig davon, ob sie direkt oder indirekt erfolgen – die mit dem Ziel gewährt oder entgegengenommen werden, einen unrechtmässigen Vorteil aus dem Abkommen zu ziehen, als rechtswidrig bzw. korrupt gewertet werden.

Darüber hinaus verpflichten sich die Vertragsparteien gemäss Absatz 3, sämtliche notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass weder im Rahmen des Auswahlverfahrens noch bei der Umsetzung der Projekte korruptes Verhalten vorkommt. Sollte eine Vertragspartei Hinweise auf einen entsprechenden Verdacht erhalten, ist sie verpflichtet, die andere Partei umgehend zu informieren und gemeinsam mit ihr geeignete Schritte einzuleiten, um die Angelegenheit zeitnah und im gegenseitigen Einvernehmen zu bereinigen. Diese Bestimmungen dienen der Sicherung der Integrität und guten Regierungsführung des gesamten Kooperationsrahmens und sind ein zentraler Bestandteil der Rechenschafts- und Transparenzanforderungen, auf denen das Abkommen beruht.

Die Einhaltung von Antikorruptionsvorgaben wird – wie allgemein üblich in der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit – durch geeignete Instrumente wie Monitoring, Evaluation und Audits sichergestellt (vgl. Art. 10 des Abkommens). Dabei kommen internationale Standards zur Anwendung, unter anderem die Evaluationsprinzipien der OECD oder die international vereinbarten Prinzipien der effektiven Entwicklungszusammenarbeit (*Principles of Effective Development Cooperation*⁴⁸). Ergänzend gelten die bundesrechtlichen Antikorruptionsregelungen sowie spezifische Vorgaben zur Korruptionsverhinderung im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit. Das Abkommen selbst hält fest, dass sich die Vertragsparteien zur Umsetzung von Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung im Einklang mit den von ihnen ratifizierten internationalen Übereinkommen verpflichten (vgl. insbesondere die Verweise auf internationale Verpflichtungen in den Artikeln 3 und 16 des vorliegenden Abkommens). Zudem unterstehen Schweizer Unternehmen, die im Rahmen dieses Abkommens tätig werden, den einschlägigen Bestimmungen des Schweizer Strafgesetzbuches zur Korruptionsbekämpfung (vgl. Art. 6 Bst. f des Abkommens). Schliesslich enthält auch die von der Gemischten Kommission ausgearbeitete Vertragsvorlage gemäss Artikel 7 Absatz 2 des Abkommens eine verbindliche Klausel zur Verhinderung und Bekämpfung von Korruption.

Art. 18 Streitbeilegung

⁴⁸ Vgl. [Global Partnership for Effective Development Cooperation](#)

Artikel 18 sieht ein detailliertes Konsultations- und Schiedsverfahren vor, das ausgelöst werden kann, wenn eine Vertragspartei eine Massnahme einer anderen Vertragspartei als Verletzung des Abkommens betrachtet.

Artikel 18 Absätze 2 bis 4 regeln die formellen Konsultationen, welche die Parteien abhalten müssen, bevor sie die Einsetzung eines Schiedsgerichts verlangen können. Die Konsultationen finden in der Gemischten Kommission statt (vgl. Art. 11 Abs. 2 Bst. c des Abkommens). Antwortet die ersuchte Vertragspartei nicht innerhalb von 10 Tagen oder tritt sie nicht innerhalb von 30 Tagen nach Erhalt des Ersuchens in Konsultationen ein, oder kann die vorgebrachte Angelegenheit im Rahmen der Konsultationen nicht innerhalb von 60 Tagen nach Erhalt des Ersuchens um Konsultationen durch die ersuchte Vertragspartei geregelt werden, so kann die ersuchende Vertragspartei die Einsetzung eines Schiedsgerichts verlangen.

Das Schiedsgericht setzt sich in Übereinstimmung mit den Freiwilligen Regeln der Streitbeilegung des Ständigen Schiedshofes (Permanent Court of Arbitration) von 2012 (nachfolgend als «PCA-Regeln 2012») aus drei Mitgliedern zusammen (Art. 18 Abs. 5). Sofern die Streitparteien nichts anderes vereinbaren, richtet sich das Verfahren des Schiedsgerichts mutatis mutandis nach den PCA-Regeln 2012 (Art. 18 Abs. 6).

Alle Verhandlungen werden in englischer Sprache geführt, und die Anhörungen des Schiedsgerichts finden in Genf statt (Art. 18 Abs. 7). Jedes Urteil des Schiedsgerichts ist endgültig und für die Streitparteien bindend (Art. 18 Abs. 8).

Art. 19 Änderungen

Artikel 19 des Abkommens regelt das Verfahren zur Änderung des Vertragsinhalts. Er sieht vor, dass Änderungen schriftlich zu erfolgen haben. Zudem tritt eine Änderung nicht automatisch in Kraft, sondern erst zu dem Zeitpunkt, an dem die letzte schriftliche Mitteilung eingeht, mit der eine Vertragspartei der anderen auf diplomatischem Wege bestätigt, dass die erforderlichen innerstaatlichen Ratifikationsverfahren – die für das Inkrafttreten der Änderungen erforderlich sind – abgeschlossen wurden. Dieses Verfahren stellt sicher, dass jede Vertragspartei die Änderungen entsprechend ihrer nationalen Rechtsordnung genehmigt hat, bevor diese rechtswirksam werden.

Art. 20 Laufzeit und Kündigung

Artikel 20 des Abkommens regelt die Laufzeit und die Kündigung. Sofern dieses nicht von einer der Vertragsparteien im Einklang mit Artikel 20 Absatz 2 oder 3 gekündigt wird, bleibt es bis zum 31. Dezember 2036 in Kraft. Die Absätze 2 und 3 regeln die Bedingungen, unter denen eine Vertragspartei das Abkommen kündigen kann. Nach Absatz 2 steht es jeder Vertragspartei frei, das Abkommen jederzeit durch eine schriftliche Mitteilung an die andere Vertragspartei zu kündigen. Diese ordentliche Kündigung tritt drei Monate nach dem Zeitpunkt in Kraft, an dem die andere Vertragspartei die Mitteilung erhalten hat. Darüber hinaus sieht Absatz 3 eine ausserordentliche Kündigungsmöglichkeit vor: Im Falle eines schwerwiegenden oder wiederholten Verstosses gegen das Abkommen kann jede Vertragspartei jederzeit das Abkommen ebenfalls

durch schriftliche Mitteilung kündigen. In diesem Fall wird die Kündigung ab dem Zeitpunkt wirksam, an dem die andere Vertragspartei die Mitteilung erhalten hat. Ein schwerwiegender oder wiederholter Verstoss im Sinne von Absatz 3 liegt insbesondere dann vor, wenn eine Vertragspartei gegen Artikel 3 (Verpflichtungen) oder Artikel 17 des Abkommens (Verhinderung und Bekämpfung von Korruption) verstösst.

Die Dauer des Abkommens steht im Einklang mit dem Entscheid des Bundesrates zur langfristigen Unterstützung des Wiederaufbaus in der Ukraine. Sollte sich aufgrund der Situation in der Ukraine oder eines politischen Entscheids von Bundesrat und Parlament eine Unterstützung der Ukraine in ihrem Wiederaufbau über 2036 hinaus abzeichnen, soll die Verlängerung des vorliegenden Abkommens geprüft und entsprechend den dafür vorgesehenen innerstaatlichen Prozessen beantragt werden (vgl. Art. 19 des Abkommens).

Art. 21 Inkrafttreten

Artikel 21 des Abkommens legt das Verfahren für dessen Inkrafttreten fest. Demnach wird das Abkommen nicht mit der Unterzeichnung oder zu einem festgelegten Datum wirksam, sondern erst an dem Tag, an dem die letzte schriftliche Mitteilung eingeht, mit der eine Vertragspartei die andere auf diplomatischem Wege darüber informiert, dass sie ihre innerstaatlichen Ratifikationsverfahren abgeschlossen hat. Dieses Verfahren stellt sicher, dass das Abkommen erst dann völkerrechtlich bindend wird, wenn beide Vertragsparteien die notwendigen innerstaatlichen Zustimmungen erteilt haben.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die im Rahmen des Abkommens an die Ukraine entrichteten Finanzhilfen erfolgen zu Lasten des Verpflichtungskredits «Ukraine und Region» gemäss Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2024 über die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und der Ukraine und Region in den Jahren 2025 bis 2028⁴⁹. Zahlungen gehen zu Lasten des Budgets des SECO, Voranschlagskredit A231.0202 «wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit». Die erforderlichen Mittel sind im Voranschlag des SECO enthalten. Über allfällige Mittel, die in der Periode nach 2028 im Rahmen des vorliegenden Abkommens entrichtet werden, werden Bundesrat und Parlament im Rahmen der ordentlichen Finanzplanungsprozesse entscheiden. Für die Phase 2029-

⁴⁹ BBl 2024 3222

2036 beabsichtigt der Bundesrat, auch weitere Finanzierungswege zu prüfen, um die restlichen 3,5 Milliarden Franken der Ukraine-Hilfe zu finanzieren⁵⁰.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Das vorliegende Abkommen kann mit den personellen Ressourcen des Staatssekretariats für Wirtschaft umgesetzt werden.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Das vorliegende Abkommen hat auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete keine finanziellen oder personellen Auswirkungen. Demgegenüber werden von den in Ziffer 4.3 erwähnten volkswirtschaftlichen Auswirkungen grundsätzlich alle Landesteile profitieren.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Im Vordergrund der Unterstützungsmassnahmen für die Ukraine steht die Wirkung für die betroffene Bevölkerung, die Wirtschaft und die Institutionen der Ukraine. Das Abkommen ermöglicht es der Ukraine, wichtige Güter und Dienstleistungen aus der Schweiz zu beschaffen. Der Fokus liegt auf Sektoren und Produkten, in denen die Schweiz ein international konkurrenzfähiges Angebot hat. Die indirekten Auswirkungen auf die schweizerische Volkswirtschaft, welche dank diesen Lieferungen entstehen, können nicht quantifiziert werden. Sie dürften tendenziell im gleichen Bereich oder allenfalls etwas höher liegen als im Rahmen der übrigen IZA. Das wird insbesondere auch davon abhängen, ob und wie Schweizer Unternehmen auf ihren Erfahrungen und Kontakten im Rahmen der Wiederaufbaumassnahmen aufbauen und später gegebenenfalls in diesem geografisch relativ nahen Markt Geschäftsbeziehungen etablieren.

4.4 Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt

Der Schweizer Beitrag zum Wiederaufbau in der Ukraine stärkt die Resilienz der ukrainischen Gesellschaft und trägt somit zur Sicherheit und zum Zusammenhalt in Europa bei. Es wird darauf geachtet, dass im Rahmen der Wiederaufbauprojekte nachhaltige und umweltfreundliche Lösungen gefunden werden. Die ukrainische Seite ist sich bewusst, dass die Schweiz in diesem Bereich vielversprechende Angebote bereithält.

⁵⁰ Gemäss Bundesratsbeschluss vom 10. April 2024.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Das Abkommen stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV), wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 24 Abs. 2 Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002⁵¹ [ParlG]; Art. 7a Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997⁵² [RVOG]). Im vorliegenden Fall existieren weder ein Gesetz noch ein Vertrag, die dem Bundesrat die Abschlusskompetenz von Verträgen wie dem vorliegenden Abkommen geben. Das Parlament ist somit für die Genehmigung dieses Abkommens zuständig.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Das Abkommen ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere im Rahmen der WTO (GPA), vereinbar.

Beschaffungen mit dem Zweck der Wiederaufbauhilfe für die Ukraine sind im Sinne von Art. II:3 Bst. e (i) GPA als internationale Hilfe, einschliesslich Entwicklungshilfe («international assistance, including aid») zu qualifizieren, insbesondere, wenn es sich, wie hier vorgesehen, um gebundene Hilfe («tied aid», vgl. weiter unten) handelt. Die hier vorgesehene Finanzhilfe ist daher vom WTO-Staatsvertragsbereich ausgenommen (vgl. Ziff. 1.4).

Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens⁵³ erweitert den Anwendungsbereich des GPA auf bestimmte Auftraggeberinnen bzw. Sektoren (u. a. Gemeinden und Bahnunternehmen für den Personenverkehr). Es verfolgt nicht das Ziel, den Anwendungsbereich auf den gegenseitigen Zugang zu öffentlichen Aufträgen im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe gemäss den im GPA festgelegten Ausnahmen auszuweiten. Das SECO erwartet daher keine spezifischen Auswirkungen im Zusammenhang mit diesem bilateralen Abkommen.

⁵¹ SR 171.10

⁵² SR 172.010

⁵³ SR 0.172.052.68

Mit der «DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance»⁵⁴ hat sich die Schweiz im Jahr 2011, gemeinsam mit allen anderen Mitgliedern des Entwicklungshilfesausschusses der OECD (Development Assistance Committee, DAC), dazu verpflichtet, ihre Entwicklungshilfe möglichst ohne Lieferbindung⁵⁵ zu leisten. Es handelt sich hierbei um eine nicht-bindende Empfehlung der OECD. Die unter diesem Abkommen geleistete Hilfe berührt diese Verpflichtung zwar nicht direkt⁵⁶, wird jedoch dazu führen, dass der Anteil der gebundenen Hilfe an der gesamten Entwicklungshilfe der Schweiz leicht ansteigt. Das entspricht nicht den Erwartungen und Empfehlungen des OECD DAC. Die Hilfe, die im Rahmen dieses Abkommens geleistet wird, wird gemäss den Regeln des OECD DAC als gebundene Hilfe notifiziert.

Das vorliegende Abkommen ergänzt das Abkommen zwischen der Schweiz und der Ukraine zur technischen und finanziellen Zusammenarbeit von 1997.

5.3 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffern 1–3 BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Das vorliegende Abkommen sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor und bedarf für die Umsetzung weder den Erlass noch die Änderung von Bundesgesetzen.

Es bleibt die Frage, ob das Abkommen wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält. Unter rechtsetzenden Bestimmungen sind nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Wichtige Bestimmungen sind solche, die im internen Recht im Lichte von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines formellen Gesetzes zu erlassen sind.

Das vorliegende Abkommen sieht insbesondere Bestimmungen vor, die Rechte und Pflichten von Schweizer Unternehmen festlegen, die sich im Sinne dieses Abkommens am Wiederaufbau der Ukraine beteiligen (vgl. Art. 3 und 6 des Abkommens), sowie nach welchem Recht die Beschaffungen abgewickelt werden und wer die Rolle der Beschaffungsstelle übernimmt (vgl. Art. 5 des Abkommens). Diese Bestimmungen sind direkt anwendbar und führen neue Rechte und Pflichten ein. Das Abkommen enthält

⁵⁴ Vgl. hierzu die Empfehlung des DAC: OECD, (2025), [DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance](https://www.legalinstruments.oecd.org). Abgerufen von www.legalinstruments.oecd.org am 26.08.2025.

⁵⁵ Der DAC unterscheidet zwischen ungebundener, teilweise gebundener oder gebundener Hilfe. Eine Lieferbindung liegt vor, wenn die Gewährung öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit unter der Auflage erfolgt, dass Waren oder Dienstleistungen aus dem jeweiligen Geberland bzw. einem anderen Industrieland bezogen werden.

⁵⁶ Die Empfehlung gilt formell nur für die ärmsten («least developed countries») und hoch verschuldeten Länder («heavily indebted poor countries»), jedoch nicht für die Länder mittleren Einkommens («middle income countries»), wie z.B. die Ukraine.

damit rechtsetzende Bestimmungen. Diese Bestimmungen sind zudem insofern als wichtig zu erachten, als – würden sie auf nationaler Ebene erlassen – dies aufgrund von Artikel 164 Absatz 1 BV in Form eines Gesetzes im formellen Sinn zu geschehen hätte. Daraus folgt, dass der Bundesbeschluss zur Genehmigung des Abkommens aufgrund von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem fakultativen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen ist.

Die Genehmigung des vorliegenden Abkommens hat gestützt auf Artikel 163 Absatz 2 der Bundesverfassung in der Form des Bundesbeschlusses zu erfolgen (Art. 24 Abs. 3 ParlG).

Abkürzungsverzeichnis

APK	Aussenpolitische Kommission
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
BG IZA	Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
BIP	Bruttoinlandprodukt
DAC	Entwicklungsausschuss der OECD (Development Assistance Committee)
DCFTA	Vertiefte und umfassende Freihandelszone (Deep and Comprehensive Free Trade Area)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz
DSV	Verordnung über den Datenschutz
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association)
FHA	Freihandelsabkommen
GPA	Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement)
IAO	Internationalen Arbeitsorganisation
IZA	Internationale Zusammenarbeit
km ²	Quadratkilometer
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development)
PCA	Ständiger Schiedshof (Permanent Court of Arbitration)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SERVG	Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung
UAH	Hryvnya (ukrainische Währung)
UNO	Vereinte Nationen (United Nations Organisation)
USD	US-Dollar
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WEF	Weltwirtschaftsforum
WTO	Welthandelsorganisation

Anhang: Implementierungsmechanismus (gem. Art. 4 bis 8 des Abkommens)

