



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

LÄNDER- PROGRAMM UKRAINE

2025–2028
(PHASE 1)



AUSSEN-
POLITISCHE
STRATEGIE
2024-2027



LÄNDER-
PROGRAMM
UKRAINE
2025-2028
(PHASE I)

Vorwort

Das Ausmass der Zerstörung und die Zahl der Todesopfer im russischen Krieg gegen die Ukraine sind in Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs beispiellos. Dieser Angriff zielt nicht nur auf ein Land, sondern auf grundlegende Werte wie Demokratie, Freiheit und Sicherheit. Die schwere Verletzung des in der UNO-Charta verankerten Gewaltverbots durch ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrats markiert eine Zeitenwende und erfordert eine Neuausrichtung der europäischen Sicherheitspolitik.

Der Bundesrat misst der Unterstützung der Ukraine und ihrem Wiederaufbau strategische Bedeutung bei, wie in der Aussenpolitischen Strategie 2024–2027¹ und der IZA-Strategie 2025–2028² festgelegt wird. Die Schweiz reagierte rasch auf den russischen Angriff auf die Ukraine. Seit Februar 2022 verstärkte der Bundesrat seine Unterstützung auf diplomatischer und humanitärer Ebene und setzte klare Zeichen, wie die Übernahme von EU-Sanktionen, die Gewährung des Schutzstatus S für Geflüchtete, die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit bis hin zur Ausrichtung von internationalen Konferenzen wie der Ukraine Recovery Conference (Lugano 2022), die hochrangigen Konferenz zum Frieden in der Ukraine (Bürgenstock 2024) oder der Ukraine Mine Action Conference (Lausanne 2024).

Der Bundesrat plant, langfristig in den Wiederaufbau der Ukraine zu investieren und stellt dafür in den Jahren 2025–2036 5 Milliarden Franken bereit. Für die erste Phase bis 2028 sind 1,5 Milliarden Franken vorgesehen, finanziert im Rahmen der IZA-Strategie 2025–2028, die das Parlament Ende 2024 beschlossen hat. Für die zweite Phase (2029–2036) prüft der Bundesrat zusätzliche Finanzierungsquellen für die verbleibenden 3,5 Milliarden Franken.



Für die erste Phase hat der Bundesrat vorliegendes Länderprogramm Ukraine 2025–2028 verabschiedet. Es dient als strategischer Rahmen für die Unterstützung und den Wiederaufbau der Ukraine und setzt die Legislaturplanung 2023–2027 (Massnahme 91) um. Es stützt sich auf die langjährige Präsenz der Schweiz in der Ukraine und kombiniert bewährte Instrumente der internationalen Zusammenarbeit wie humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung mit neuen Ansätzen wie humanitäre Minenräumung und gezieltem Wiederaufbau. Ein Schwerpunkt liegt auf der Einbindung der Schweizer Privatwirtschaft, um Expertise und Innovationen für den Wiederaufbau zu nutzen und private Investitionen zu mobilisieren.

Basierend auf dem Länderprogramm wird ein ergebnisorientierter Rahmen für die Zielsetzung (Results framework) entwickelt, der konkrete Resultate definiert, die mit den verschiedenen Instrumenten erreicht werden sollen. Er dient der Erfolgsmessung, der Rechenschaft gegenüber Anspruchsgruppen und der laufenden Überprüfung von Fortschritten.

Aufgrund der besonderen Bedeutung des Länderprogramms Ukraine hat der Bundesrat die Leitung einem «Delegierten des Bundesrates für die Ukraine» übertragen. Dieser untersteht direkt den Vorstehern von EDA und WBF und durch seine Führung stellt er die Koordination der Arbeiten von DEZA, SECO und der Abteilung für Frieden und Menschenrechte (Staatssekretariat EDA) sicher.

Ignazio Cassis
Bundesrat
Vorsteher des Eidgenössischen
Departements für auswärtige
Angelegenheiten EDA

Guy Parmelin
Bundesrat
Vorsteher des Eidgenössischen
Departements für Wirtschaft, Bildung
und Forschung WBF

1 www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Strategien und Grundlagen > Aussenpolitische Strategie 2024–2027

2 www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Strategien und Grundlagen > Thematische Strategien > Strategie der internationalen Zusammenarbeit

Inhaltsverzeichnis

1. Umfeldanalyse	5	6. Instrumente	15
1.1. Politischer Kontext	5	6.1. Partnerschaften	15
1.2. Wirtschaftlicher Kontext	5	6.2. Politischer Dialog	15
1.3. Sozialer Kontext	6	6.3. Finanzielle Umsetzung	15
1.4. Auswirkungen auf das Länderprogramm	6		
2. Interventionskriterien	7	7. Geberkoordination	16
2.1. Bedürfnisse in der Ukraine	7	7.1. Geberlandschaft	16
2.2. Mehrwert der Schweiz	7	7.2. Ukraine Donor Platform (UDP)	16
2.3. Schweizer Interessen	8		
2.4. Regionale Auswirkungen	8	8. Visibilität der Schweiz	17
3. Referenz für den Wiederaufbau	9	8.1. In der Ukraine	17
3.1. «Lugano-Prinzipien» für einen umfassenden Wiederaufbau	9	8.2. In der Schweiz	17
3.2. «Build back better» – Modernisierung durch Wiederaufbau	9		
3.3. Ukraine-Plan, Ukraine-Fazilität und Reformen	9	9. Rechtliche Grundlagen	18
4. Strategische Ausrichtung	10		
4.1. Wirtschaftliche Erholung	10	10. Ressourcen	19
4.2. Öffentliche Dienstleistungen	11	10.1. Budget	19
4.3. Schutz der Zivilbevölkerung und Frieden	11	10.2. Kosten für Projektorganisation	19
4.4. Eckwerte des Bundesrates	12		
4.5. Interventionsstrategie	12	11. Gouvernanz- und Steuerungsstruktur	20
5. Zusammenarbeit mit Schweizer Akteuren	13	11.1. Projektstruktur	20
5.1. Privatsektor	13	11.2. Monitoring	20
5.2. Weitere wichtige Akteure	14	12. Exit-Strategie	21
		Anhang	22

1. Umfeldanalyse

1.1. Politischer Kontext

Bei der Erarbeitung des Länderprogramms (Winter 2024) bleibt unklar, wie lange der Krieg andauert, in welcher Intensität er fortgeführt wird und wie er endet. Die Lage bleibt absehbar volatil. Für die Ukraine stehen ein gerechter und dauerhafter Frieden sowie die euro-atlantische Integration mit dem Fokus auf die EU-Beitrittsverhandlungen im Zentrum ihrer Prioritäten. Der im Juni 2022 in Aussicht gestellte EU-Beitritt treibt Reformen voran, doch fehlen aufgrund hoher Verteidigungsausgaben finanzielle Mittel und wegen Mobilisierung sowie Flucht vieler Menschen qualifiziertes Personal. Im Februar 2024 unterstützten 84 Prozent der Bevölkerung den EU-Beitritt. Auch für die EU bleibt die Ukraine eine oberste Priorität, mit der Zusage, sie «as long as it takes» zu unterstützen.

Bemerkenswerte Fortschritte zeigen sich in der Digitalisierung öffentlicher Dienste, die trotz Krieg den Zugang zu Dienstleistungen sichern, Transparenz fördern und Korruption bekämpfen. Auch die Dezentralisierung stärkte die Widerstandsfähigkeit, indem Entscheidungen nah an den Bedürfnissen der Bevölkerung getroffen wurden. Kriegerrecht begrenzt jedoch Reformen, verringert die Kompetenzen lokaler Behörden und verstärkt den Einfluss regionaler Militärverwaltungen. Meinungs- und Vereinsfreiheit bleiben trotz Kriegerrecht weitgehend erhalten, während Einschränkungen bei der Versammlungsfreiheit und zunehmender Druck auf unabhängige Medien erkennbar sind. Innenpolitisch sind die Institutionen geschwächt: Wahlen konnten unter Kriegerrecht nicht stattfinden, was von der Opposition akzeptiert wird. Das Vertrauen in Präsident Selenskyj sinkt, doch eine Mehrheit steht weiterhin hinter ihm. Gesetzesverabschiedungen erfordern nun stärkere Einbindung der Opposition, teils mit früher pro-russischen Parteien.

Die Mobilisierung der Streitkräfte belastet das Land schwer, doch trotz menschlicher Verluste, Luftangriffe und Energieausfällen bleibt die Resilienz der Regierung, Verwaltung und Bevölkerung beeindruckend, ebenso wie ihre Entschlossenheit, das Land zu verteidigen. Die Mobilisierung für die ukrainischen Streitkräfte wird zur Belastungs- und Zerreissprobe.

1.2. Wirtschaftlicher Kontext

Die Ukraine ist auf internationale Finanzhilfe angewiesen, vor allem von EU, USA, IWF und Weltbank, da die inländischen Einnahmen primär für Sicherheit und Verteidigung genutzt werden. Die Staatsausgaben stiegen 2023 um 270 %, das Haushaltsdefizit erreichte 41 Milliarden US-Dollar³. Die Hilfen sind an Reformen in Steuerpolitik, Staatsführung und Korruptionsbekämpfung gebunden. Weitere Reformen erfolgen im Zuge des EU-Beitritts, insbesondere für den Zugang zum EU-Markt.

Der Krieg hat die ukrainische Wirtschaft schwer getroffen: Das BIP brach 2022 um 29 % ein, stabilisierte sich 2023 jedoch mit 5 % Wachstum. Russlands Aggression verschärft alte Schwächen und richtet massive Schäden an der Infrastruktur und Energieversorgung an – mehr als 50 % der Energiekapazitäten sind betroffen. Unternehmen kämpfen mit Arbeitskräftemangel, Handel ist stark eingeschränkt. Trotz allem trägt die Ukraine dank erfolgreicher Bemühungen im Schwarzmeerhandel weiterhin zur globalen Ernährungssicherheit bei.

Viele Unternehmen verlegen ihre Aktivitäten an sicherere Standorte, was Chancen für regionale Entwicklung bietet. Die West- und Zentralukraine punkten mit Sicherheit, Infrastruktur, Behördenunterstützung und Nähe zu EU-Märkten. Trotz Risiken bleibt der Süden logistisch wichtig, etwa für den Getreidekorridor. Gleichzeitig wachsen Ungleichheiten: Industrieregionen im Osten, stark zerstört und besetzt, verlieren ihren Standortvorteil und stehen weniger im Fokus für Wiederaufbauhilfe. Herausforderungen für die wirtschaftliche Erholung des Landes sind ferner ökologischer Natur. Prinzipien wie «*build back better*» und «*green recovery and growth*» sind zentral, speziell in unterprivilegierten Regionen. Dazu kommen Prioritäten hinsichtlich Rechtsstaatlichkeit und gleiche Wettbewerbsbedingungen für lokale und internationale Unternehmen sowie wirksame Reformen in den Bereichen Korruptionsbekämpfung, Justiz und Investitionsschutz.

3 [https://www.seco.admin.ch/Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Regional- und Länderinformationen und bilaterale Wirtschaftsbeziehungen mit der Schweiz > Europa und Zentralasien > Osteuropa und Zentralasien > Ukraine > Wirtschaftsbericht Ukraine der Schweizerischen Botschaft in Kiew](https://www.seco.admin.ch/Aussenwirtschaft%20%26%20Wirtschaftliche%20Zusammenarbeit%20%3E%20Wirtschaftsbeziehungen%20%3E%20Regional-und%20Länderinformationen%20und%20bilaterale%20Wirtschaftsbeziehungen%20mit%20der%20Schweiz%20%3E%20Europa%20und%20Zentralasien%20%3E%20Osteuropa%20und%20Zentralasien%20%3E%20Ukraine%20%3E%20Wirtschaftsbericht%20Ukraine%20der%20Schweizerischen%20Botschaft%20in%20Kiew)

1.3. Sozialer Kontext

Der Krieg prägt die Demografie stark: Frontregionen und ländliche Gebiete verlieren Bevölkerung, die Geburtenrate sinkt, die Sterblichkeit steigt – besonders bei Männern im erwerbsfähigen Alter. Die Gesellschaft wird weiblicher, und 7 Millionen Menschen haben Schutz im Ausland gesucht. Diese Veränderungen beeinflussen den Wiederaufbau, da die Gesellschaft nach dem Krieg anders zusammengesetzt sein wird als zuvor.

Laut UNO (Stand September 2024) benötigen rund 15 Millionen Menschen (40 % der Bevölkerung) humanitäre Hilfe, besonders 5 Millionen in russisch besetzten Gebieten. Frontnahe Regionen und Städte im Osten leiden unter täglichem Beschuss. Die Armutquote stieg von 5,5 % (2021) auf 24,1 % (2022), 44 % der Haushalte können ihre Grundbedürfnisse nicht decken. Vertriebene Frauen und Mädchen sind besonders gefährdet, Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt zu werden. Viele Kinder haben eingeschränkten Zugang zu Bildung, und das Gesundheitswesen ist stark belastet. Sozialsysteme sind reformbedürftig und auf internationale Hilfe angewiesen, während in Frontnähe Sozialdienste teils kollabiert sind. Besonders betroffen sind ältere Menschen und Personen mit Behinderungen.

Der russische Angriff stärkt die nationale Einheit, Identität und Kultur, verschärft aber soziale Spannungen zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Die hybride Kriegsführung Russlands zielt darauf ab, diese Gräben zu vertiefen. Die Wiedereingliederung von Veteranen und Rückkehrern birgt Herausforderungen, aber auch Chancen, etwa für den Arbeitsmarkt.

1.4. Auswirkungen auf das Länderprogramm

Das Länderprogramm für die Ukraine ist von Unsicherheiten geprägt. Ein Ende des Konflikts ist nicht absehbar, und Prognosen bleiben schwierig. Zwei Faktoren bestimmen die Entwicklung: militärische Erfolge und Fortschritte bei der europäischen Integration. Der Status quo – anhaltender Konflikt, unkontrollierte Gebiete und fortschreitende EU-Beitrittsverhandlungen – erscheint Ende 2024 am wahrscheinlichsten.

Der dynamische Kontext beeinflusst die Prioritäten der Massnahmen. Die Schweiz kann ihre Instrumente flexibel anpassen, darunter humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit, Friedensförderung und wirtschaftliche Massnahmen. Bei Eskalation wird der Fokus auf humanitärer Hilfe und geografischer Verlagerung liegen. Bei Entspannung stehen Investitionen, soziale und wirtschaftliche Wiedereingliederung sowie private Investitionen im Vordergrund. Frieden, Menschenrechte und Vergangenheitsbewältigung sind in jedem Szenario zentral.

Für die Resilienz der Ukraine ist die Stärkung staatlicher Institutionen, Grundversorgung, Infrastruktur und der lokalen Wirtschaft entscheidend. Die Unterstützung umfasst Versorgungssicherheit (Heizung, Strom, Wasser), Arbeitsplätze, soziale Kohäsion, Reformen und humanitäre Hilfe, insbesondere in Frontgebieten. Ein grossflächiger Wiederaufbau erfolgt in einer späteren Phase. Die Hilfe birgt Risiken wie Zerstörung von Infrastruktur oder Unternehmensschäden. Diese können durch gezielte Investitionen in zivile und digitale Infrastruktur sowie Kapazitätsaufbau gemindert werden, um nachhaltige Unterstützung für die Bevölkerung sicherzustellen.

Angesichts der volatilen und unvorhersehbaren Lage in der Ukraine ist eine flexible Steuerung des Länderprogramms entscheidend. Die Schweizer Unterstützung muss kontinuierlich auf Kontextveränderungen reagieren, um relevant und wirkungsvoll zu bleiben.

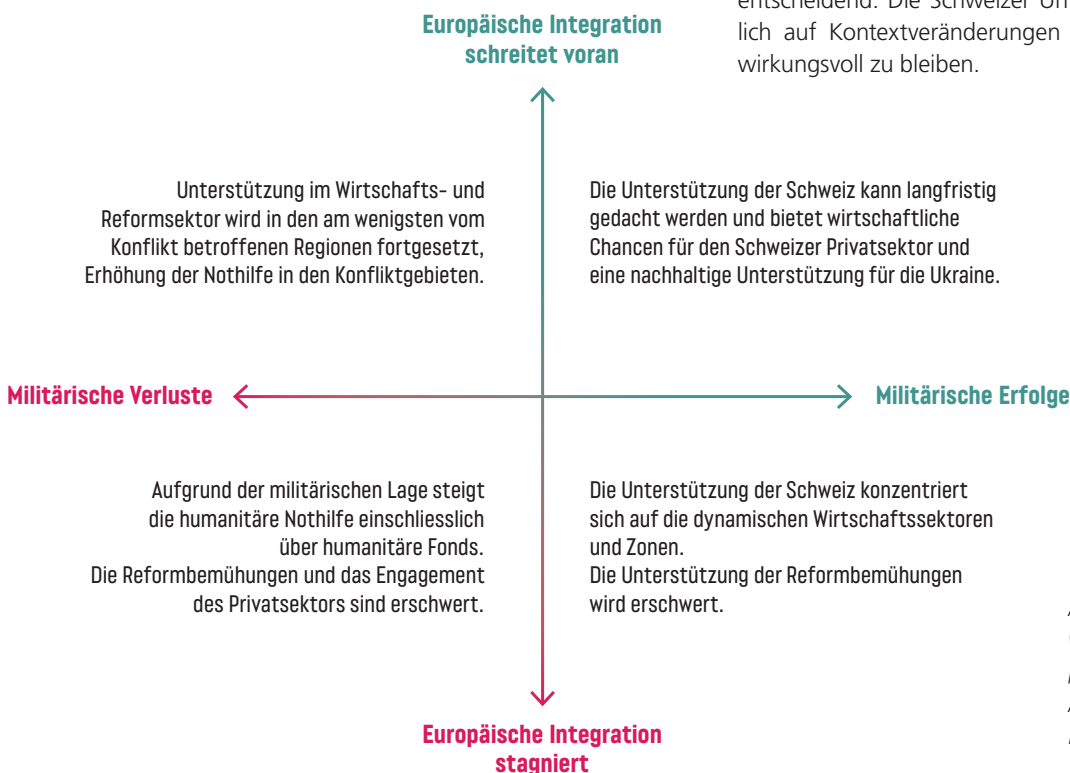


Abbildung 1: Grundlegende Faktoren, welche die Entwicklung des Länderprogramms bestimmen, sowie deren Auswirkungen auf die Prioritäten der Massnahmen (Quelle: EDA)

2. Interventionskriterien

2.1. Bedürfnisse in der Ukraine

Die Weltbank schätzt die Kosten für Wiederaufbau und wirtschaftliche Erholung der Ukraine auf 486 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 bis Ende 2024 voraussichtlich über 90 % steigt.

Die materiellen Schäden konzentrieren sich auf den Osten, die Auswirkungen des Krieges treffen jedoch das gesamte Land. Ein Viertel der Bevölkerung wurde vertrieben, zivile Infrastruktur ist zerstört, und Millionen haben eingeschränkten Zugang zu Nahrung, Wasser, medizinischer Versorgung, Bildung und sicherem Wohnraum. Die Privatwirtschaft, vor allem KMU, leidet unter Zerstörungen, Arbeitskräftemangel, unterbrochenen Lieferketten, Nachfragerückgang und fehlenden Investitionen.

Der Wiederaufbau soll eng mit Reformen verknüpft sein, um die soziale, politische und wirtschaftliche Integration in Europa zu fördern. Ziel ist es, Rückkehrenden attraktive Rahmenbedingungen zu bieten, damit sie ihre Fähigkeiten einsetzen und die wirtschaftliche Erholung der Ukraine unterstützen können.

2.2. Mehrwert der Schweiz

Die Schweizer Unterstützung zeichnet sich international durch eine breite Palette an Instrumenten aus, die flexibel, bedarfsorientiert und geografisch gezielt eingesetzt werden können. Die langjährige Partnerschaft mit der Ukraine, seit den 1990er Jahren aufgebaut, ermöglicht der Schweiz, auf umfassende Erfahrungen und Netzwerke zurückzugreifen. Ihre direkte Präsenz in verschiedenen Regionen verschafft ihr Glaubwürdigkeit und ein genaues Verständnis der Lage vor Ort. Sie nimmt ebenfalls eine Vorreiterrolle bei der Lokalisierung ein, stärkt lokale Partnerorganisationen und schafft damit die Basis für nachhaltige Massnahmen, die auch ohne direkte Schweizer Beteiligung fortgeführt werden können. Andere Geber orientieren sich an diesem Ansatz.

Seit 2014 hat die Schweiz einen Fokus auf friedliche Konfliktlösungen gesetzt, etwa während ihres OSZE-Vorsitzes. Von 2015 bis 2021 war sie die einzige staatliche Akteurin, die humanitäre Hilfe auf beiden Seiten der Kontaktlinie leisten konnte. Ihre Expertise in Bereichen wie Gesundheit, Digitalisierung, Energie, Stadtplanung, Berufsbildung, KMU-Förderung, Mobilität, Wasser, Minenräumung, Vermisstensuche und Dialogförderung wird gezielt eingesetzt. Flexibilität bleibt zentral, um Projekte angesichts des dynamischen Kontextes rasch anzupassen.

Die Schweiz nutzt zudem ihre Neutralität, um internationale Initiativen wie die Ukraine Recovery Conference (Lugano 2022) und die Friedenskonferenz (Bürgenstock 2024) zu lancieren und unterstützen. Diese sollen einen gerechten und dauerhaften Frieden fördern.

2.3. Schweizer Interessen

Der Bundesrat misst der Unterstützung und dem Wiederaufbau der Ukraine strategische Bedeutung bei, wie Ziel 5 der Aussenpolitischen Strategie 2024–2027 zeigt. Der Angriffskrieg Russlands verletzt das Völkerrecht und stellt Demokratie, Freiheit und liberale Werte infrage. Er zwingt Europa zu einer Neuausrichtung seiner Sicherheitsordnung. 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.

Die Schweiz reagierte rasch mit politischen, humanitären und diplomatischen Massnahmen: Übernahme der EU-Sanktionen, Schutzstatus S, humanitäre Hilfe, Minenräumung, Unterstützung von Reformen, Kriegsverbrechensuntersuchungen und der Friedenskonferenz auf dem Bürgerstock. Waffenlieferungen oder Wiederausfuhren bleiben aus Neutralitätsgründen ausgeschlossen. Dennoch ist die Schweiz aktiv – mit finanzieller Soforthilfe, Friedensförderung und langfristigem Wiederaufbau.

Diese Unterstützung stärkt die bilateralen Beziehungen und schafft Perspektiven für Rückkehrer und Investitionen. Schweizer Unternehmen könnten verstärkt in den Wiederaufbau eingebunden werden. Im Rahmen des Dual-Intent-Ansatzes der OECD⁴ zielt man darauf ab, dass Schweizer Privatunternehmen, die sich am Wiederaufbau der Ukraine beteiligen, vor Ort Rückkehrer aus der Schweiz mit früherem Schutzstatus S in Beschäftigung nehmen.

Die Neuverhandlung des Freihandelsabkommens zwischen der Ukraine und der EFTA sowie die Zusammenarbeit in der EBRD, wo die Schweiz die Ukraine vertritt, sollen die wirtschaftlichen Beziehungen weiter stärken.

2.4. Regionale Auswirkungen

Der russische Krieg hat massive Auswirkungen auf die Region, insbesondere auf die Republik Moldau, einen der ärmsten Staaten Europas. Moldau hat rund 120 000 ukrainische Geflüchtete aufgenommen, was das Sozial-, Bildungs- und Gesundheitssystem stark belastet. Lieferketten sind unterbrochen, Märkte eingebrochen, und die Energiepreise explodieren. Zugleich verschärfen sich soziale Spannungen, verstärkt durch Russlands hybride Kriegsführung.

Laut der Aussenpolitischen Strategie 2024–2027 wird die Schweiz ihre Unterstützung für Moldau ausbauen, um die Folgen des Kriegs abzufedern und die regionale Stabilität zu fördern. Das Freihandelsabkommen mit den EFTA-Staaten stärkt die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen. Moldau und die Ukraine teilen zudem eine europäische Perspektive, beide haben den Kandidatenstatus erhalten. Das Budget der DEZA für Moldau wurde verdoppelt, und 4–5% der Mittel des Programms «Ukraine und Region» sind für stark betroffene Nachbarländer, vor allem Moldau, vorgesehen. Aus diesem Grund heisst der für das vorliegende Länderprogramm bestimmte Verpflichtungskredit «Ukraine und Region».

⁴ Dieser Ansatz zielt darauf ab, die beruflichen Fähigkeiten von Personen mit Schutzstatus S im Hinblick auf eine Rückkehr zu erhalten und weiterzuentwickeln. Die während ihres Aufenthalts in der Schweiz gesammelten Erfahrungen können für den Wiederaufbau der Ukraine genutzt werden. Durch die in der Schweiz geknüpften Kontakte können sich auch Handelsmöglichkeiten ergeben.

3. Referenz für den Wiederaufbau

3.1. «Lugano-Prinzipien» für einen umfassenden Wiederaufbau

Der umfassende Wiederaufbau der Ukraine übersteigt den Rahmen der klassischen internationalen Zusammenarbeit. Damit er gelingt, ist eine breite Zusammenarbeit verschiedener Akteure nötig. Diesen Prozess haben die Schweiz und die Ukraine an der *Ukraine Recovery Conference* (URC 2022) in Lugano im Juli 2022 lanciert mit dem Ziel, die Prioritäten des Wiederaufbaus zu erörtern und die Unterstützung zu koordinieren. Die Konferenz gipfelte in der Verabschiedung der Deklaration von Lugano (siehe Anhang), der sich 41 Staaten und 18 internationale Organisationen angeschlossen haben. Die sieben «Lugano-Prinzipien» umfassen: (1) Partnerschaftlichkeit, (2) Reformen, (3) Transparenz, Rechenschaftspflicht und Rechtsstaatlichkeit, (4) demokratische Mitwirkung, (5) Einbezug mehrerer Stakeholder, (6) Gleichstellung der Geschlechter und Inklusion sowie (7) Nachhaltigkeit.

3.2. «Build back better» – Modernisierung durch Wiederaufbau

Die breite Unterstützung der Ukraine und die EU-Perspektive bieten die Chance, den Wiederaufbau für tiefgreifende Reformen zu nutzen. Die internationale Aufmerksamkeit kann eingesetzt werden, um Korruptionsbekämpfung, Transparenz, eine unabhängige Justiz, ökologische Nachhaltigkeit sowie die Qualität von Infrastruktur und Dienstleistungen voranzutreiben.

3.3. Ukraine-Plan, Ukraine-Fazilität und Reformen

Der im März 2024 vorgelegte „Ukraine-Plan“ ist der zentrale Rahmen für den Wiederaufbau, die Modernisierung und Reformen des Landes. Mit dem offiziellen EU-Beitrittskandidatenstatus seit Juni 2022 und dem Beginn der Beitrittsverhandlungen im Juni 2024 hängt der Erfolg entscheidend von umfassenden Reformen ab. Die Schweiz unterstützt diese seit Jahren mit Projekten vor Ort und politischem Engagement, etwa der Ukraine Recovery Conference 2022 in Lugano. Der Ukraine-Plan erleichtert die Koordination und Priorisierung von Hilfe und Reformen und dient auch der Schweiz als wichtiger Leitfaden für ihre Unterstützung.

Im Zusammenhang mit dem Ukraine-Plan hat die EU im März 2024 die Ukraine-Fazilität genehmigt, ein Finanzierungsinstrument von bis zu 50 Milliarden Euro für 2024–2027 in Form von Hilfen und Darlehen. Drittstaaten können sich beteiligen. Die Zahlungen sind an Reformen in den Bereichen Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit sowie Korruptions- und Betrugsbekämpfung gebunden. Der Ukraine-Plan, abgestimmt auf den EU-Beitrittsprozess, ergänzt Finanzierungsvereinbarungen mit der G7, dem IWF und der Weltbank, die ebenfalls reformabhängig sind.

Die Schweiz verfolgt die Umsetzung des Ukraine-Plans aufmerksam, auch im Hinblick auf Synergien mit der Ukraine-Fazilität. Mit verschiedenen Projekten unterstützt sie die Reformbemühungen der Ukraine und hilft dem Land, sich trotz des bewaffneten Konflikts auf den EU-Beitritt vorzubereiten.

4. Strategische Ausrichtung

Das Länderprogramm 2025–2028 bildet den Auftakt eines 12-jährigen Unterstützungsprozesses, den der Bundesrat mit 5 Milliarden Franken (davon 1,5 Milliarden für 2025–2028) beschlossen hat. Ziel ist es, die Ukraine als demokratischen und unabhängigen Staat bei Wiederaufbau, Reformen und nachhaltiger Entwicklung zu unterstützen. Das Programm reagiert auf die Kriegsfolgen, fördert den Reformkurs und schafft Voraussetzungen für die Rückkehr Geflüchteter.

Das Programm baut auf bewährten Projekten und bestehenden Netzwerken mit ukrainischen Behörden, Unternehmen, Städten und der Zivilgesellschaft auf. Neue Ansätze ergänzen die bisherigen Erfolge. Es konzentriert sich auf drei Bereiche:

- a) wirtschaftliche Erholung,
- b) öffentliche Dienstleistungen sowie
- c) Schutz der Zivilbevölkerung und Frieden.

4.1. Wirtschaftliche Erholung

4.1.1. Bedürfnisse und Opportunitäten

Der russische Krieg zerstört massiv Infrastruktur, Kapital und Potenzial der Ukraine, vertreibt Menschen und belastet die Wirtschaft schwer. Regionale Unterschiede bei Sicherheitsrisiken und Schäden erfordern abgestufte Massnahmen: Reparatur kritischer Infrastruktur, wirtschaftliche Stabilisierung, Wiederaufbau und Modernisierung sowie Grundlagen für wirtschaftliche Erholung. Diese Prozesse müssen trotz des anhaltenden Krieges erfolgen, um der Bevölkerung eine Rückkehr in ein normales Leben zu ermöglichen.

4.1.2. Schwerpunkte der Schweiz

Die Schweiz unterstützt die Ukraine umfassend bei der wirtschaftlichen Stabilisierung und dem Wiederaufbau, abgestimmt auf die Bedürfnisse der Partner vor Ort. Sie priorisiert die Entwicklung des Privatsektors, insbesondere KMU und Landwirtschaft, sowie den transparenten Wiederaufbau städtischer Infrastruktur.

Schwerpunkte sind die Förderung von KMU, ihre Integration in globale Märkte, die Einrichtung von Industrieparks, marktorientierte Ausbildung – etwa im Bausektor – und die Einbindung von Frauen, Veteranen und Rückkehrenden in den Arbeitsmarkt. In vom Krieg stark betroffenen Regionen unterstützt die Schweiz wirtschaftliche Aktivitäten zur Existenzsicherung und Wiedereingliederung von Binnenvertriebenen.

Die Schweiz nimmt eine führende Rolle bei der Instandsetzung kritischer Infrastruktur ein und stärkt die Rahmenbedingungen für eine investitionsfreundliche Wirtschaft. Dazu gehören die Unterstützung des Finanzsektors, der Zugang zu Finanzierung für KMU und die Förderung eines wettbewerbsfähigen Geschäftsumfelds. Massnahmen im Bereich Geldpolitik und Schuldenmanagement tragen zu stabilen makroökonomischen Bedingungen bei. Durch höhere Wettbewerbsfähigkeit und verbesserte Exportqualität erleichtert die Schweiz den Zugang zum europäischen Markt. Eine stabile Wirtschaft zieht Investitionen an, wobei auch die Schweizer Privatwirtschaft eingebunden wird. Die Beteiligung an der EBRD-Kapitalerhöhung zugunsten der Ukraine unterstreicht diese Ziele.⁵

4.1.3. Erwartete Ergebnisse

Die Unterstützung des Wiederaufbaus stärkt lokale Kompetenzen, rechtliche Grundlagen und Systeme in der Ukraine und fördert Partnerschaften zwischen Schweizer und ukrainischen Akteuren, etwa im Bereich städtischer Infrastruktur. Der Prozess unterstützt die EU-Integration, Reformen und die Modernisierung der sowjetisch geprägten Infrastruktur.

Die Schweiz trägt zur Entwicklung einer widerstandsfähigen Wirtschaft bei, die auf einem starken Privatsektor basiert und vermehrt Kooperationen mit Schweizer Akteuren einbezieht. Ein verbessertes Geschäftsumfeld und mehr Wettbewerbsfähigkeit schaffen Arbeitsplätze, fördern ausgewogenes Wachstum, reduzieren das Handelsdefizit und die Armut, besonders in kriegsbetroffenen Regionen.

Geflüchtete aus der Ukraine, die in der Schweiz Fachwissen mitbringen oder hier erworben haben, können wertvolle Beiträge zum Wiederaufbau leisten.

⁵ Gemäss Bundesratsentscheid vom 13. September 2024 (EXE 2024.1610) werden die Mittel für die EBRD-Kapitalerhöhung über die im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit zugunsten der Ukraine vorgesehenen Mittel reserviert. Die Kompensation erfolgt zu 3/4 über den Voranschlagskredit A231.0202 «Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit» des WBF (60 Millionen Franken) und zu 1/4 über die zugunsten der Ukraine reservierten Mittel im Voranschlagskredit A231.0457 «Unterstützung Ukraine und Region» des EDA (20 Millionen Franken).

4.2. Öffentliche Dienstleistungen

4.2.1. Bedürfnisse und Opportunitäten

Die Sicherstellung der Grundversorgung – Gesundheit, Bildung, soziale Dienste, Energie, Verkehr sowie Wasser- und Abwasserbehandlung – bleibt während des Krieges eine zentrale Herausforderung für die Ukraine. Diese Dienste hängen derzeit stark von internationaler Hilfe ab. Gleichzeitig sind Reformen und gezielte Unterstützung in diesen Bereichen unerlässlich, ergänzt durch Budgethilfen und technische Expertise.

Der Krieg hat Innovation und Digitalisierung als Überlebensstrategien vorangetrieben. Dennoch sind weitere Fortschritte bei demokratischer Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung, Transparenz und Bürgerbeteiligung dringend nötig. Der Wiederaufbau erfordert starke Kapazitäten auf allen politischen Ebenen, insbesondere bei der Einbindung lokaler Behörden und Bürger. Ein Treiber dieser Reformen sind die Anforderungen des EU-Beitritts.

4.2.2. Schwerpunkte der Schweiz

Die funktionierende Grundversorgung ist entscheidend, um der ukrainischen Bevölkerung Perspektiven zu bieten und Rückkehrern eine Zukunft in der Ukraine zu ermöglichen. Die Schweiz unterstützt weiterhin Bildung, Gesundheit, Verkehr und Wasserversorgung, eingebettet in nachhaltige Stadt- und Raumplanung, durch indirekte Budgethilfen und technische Expertise. Der Fokus liegt auf Basisinfrastruktur wie Wasser, Energie und Verkehr, ergänzt durch Nothilfe in besonders konfliktreichen Regionen. Langfristig sind Reformen für die Qualität und Rechtsstaatlichkeit öffentlicher Dienste unverzichtbar. Die Schweiz fördert Innovationen und Digitalisierung sowie Dezentralisierung, um lokale Verwaltungen beim Wiederaufbau zu stärken. Sie setzt auf gute Regierungsführung, mit Schwerpunkten auf demokratischer Teilhabe, Transparenz und Rechenschaftspflicht.

4.2.3. Erwartete Ergebnisse

Die Schweiz unterstützt die Ukraine bei der Sicherung der Grundversorgung und schafft so Perspektiven für die Bevölkerung und die Rückkehr Geflüchteter. Gemeinden und regionale Behörden werden befähigt, den Wiederaufbau integrativ, transparent und nachhaltig zu gestalten. Dienstleistungen wie Stadtplanung, Verkehr, Energie, Wasser, Gesundheit, Bildung und Soziales sollen effizient, rechtsstaatlich und für alle zugänglich sein. Digitalisierung reduziert Korruption und erleichtert den sicheren Zugang zu staatlichen Leistungen. Mit ihrer Unterstützung unterstützt die Schweiz den europäischen Reformkurs der Ukraine.

4.3. Schutz der Zivilbevölkerung und Frieden

4.3.1. Bedürfnisse und Opportunitäten

Der Krieg in der Ukraine belastet die Gesellschaft auf vielen Ebenen. Ende 2024 benötigen 40 % der Bevölkerung humanitäre Hilfe. Prioritäten sind der Zugang zu sozialen und medizinischen Diensten, Bildung, Zivilschutz und Schutz besonders gefährdeter Gruppen. Auch in den von Russland besetzten Gebieten bestehen erhebliche Bedürfnisse, doch der Zugang ist eingeschränkt. Minen und Kampfmittel behindern den Wiederaufbau und gefährden Leben. Der Konflikt verschärft Ungleichheiten und gefährdet den sozialen Zusammenhalt. Die Schweiz kombiniert gezielt politische Bemühungen mit internationaler Zusammenarbeit und humanitärer Diplomatie, um diesen Herausforderungen zu begegnen.

4.3.2. Schwerpunkte der Schweiz

Die Schweiz konzentriert sich bei ihren friedenspolitischen und humanitären Interventionen auf Nothilfe und den Schutz von Menschen, die vom Krieg betroffen sind. Der Schwerpunkt liegt auf Frontgebieten, die aufgrund der Sicherheitslage für viele internationale Akteure schwer zugänglich sind. Um gefährdete Bevölkerungsgruppen dort zu erreichen, fördert die Schweiz die Lokalisierung humanitärer Hilfe und sucht Synergien mit Akteuren wie der IKRK und der UNO. Ein Fokus liegt auf der Einbeziehung von Kriegsopfern und Frauen in politische Entscheidungsprozesse. Ein weiterer Schwerpunkt ist die humanitäre Minenräumung⁶, einschliesslich Gefahrenaufklärung, Opferhilfe und Räumung von Kampfmitteln, um Sicherheit zu schaffen, Rückkehr zu ermöglichen und ehemals betroffene Gebiete wieder nutzbar zu machen. Die Suche und Identifikation vermisster Personen bleibt zentral, um Angehörigen Gewissheit zu geben und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken.

Die Schweiz unterstützt ebenfalls die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte sowie die Ahndung von Verstössen, um Unrecht sichtbar zu machen und die Grundlage für juristische Aufarbeitung und Vergangenheitsbewältigung zu schaffen. Ziel ist es, der Ukraine bei der Bewältigung der langfristigen gesellschaftlichen Folgen des Krieges zu helfen. Diese Massnahmen ergänzen die politischen Bemühungen der Schweiz für einen gerechten und dauerhaften Frieden, etwa durch Gute Dienste und Dialog. Zudem unterstützt die Schweiz den Aufbau ukrainischer Kapazitäten für Friedensverhandlungen.

⁶ Der Bundesrat am 29.09.2023 ein Paket von 100 Millionen Franken für die humanitäre Minenräumung im Zeitraum 2024-2027 bewilligt. Die Umsetzung der Projekte wird dabei von einem Koordinationsgremium geführt, in dem auch Vertreter aus DEZA, SECO und VBS (SEPOS und IB V) Einsitz haben.

4.3.3. Erwartete Ergebnisse

Die Schweiz trägt dazu bei, Leben zu retten und menschliches Leid zu lindern, Grundbedürfnisse zu decken und Betroffenen bestmöglich zu schützen. Opfer sollen Gerechtigkeit erfahren und begangene Verbrechen sollen geahndet werden. Die Widerstandsfähigkeit der Menschen soll gestärkt und der soziale Zusammenhalt innerhalb und zwischen den Gemeinschaften verbessert werden. Auch kann die Schweiz eine Rolle spielen bei der Vorbereitung künftiger Verhandlungen über die Einstellung der Feindseligkeiten, im Hinblick auf die Erreichung eines umfassenden, gerechten und dauerhaften Friedens in der Ukraine basierend auf der UN-Charta.

4.4. Eckwerte des Bundesrates

Der Bundesrat hat am 10. April 2024 in Vorbereitung für die Erarbeitung des vorliegenden Programms folgende Eckwerte definiert:

Ausgewogenheit bi- und multilateral: Nutzung geeigneter bilateraler und multilateraler Gefässe für die Umsetzung, unter Berücksichtigung der Visibilität der Schweiz;

Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft zwecks wirtschaftlicher Erholung: Schweizerische und ukrainische Unternehmen sollen sich an den Arbeiten beteiligen;

Nutzung verschiedener Instrumente: zur Umsetzung des Programms sollen A-Fonds-Perdu-Beiträge, Darlehen, Beteiligungen und Garantien genutzt werden;

Kommunizierbarkeit: Der Nutzen aller Aktivitäten muss national und international leicht verständlich und nachvollziehbar sein. Diese sollen die Expertise der Schweiz widerspiegeln und international anrechenbar sein;

Exitstrategie: Je nach Verlauf des Krieges muss sich die Schweiz geordnet zurückziehen können. Die Lage wird regelmässig überprüft.

4.5. Interventionsstrategie

Die nachstehende Grafik zeigt die Interventionsstrategie für das Länderprogramm. In Anbetracht des heterogenen Kontexts in der Ukraine wird sich das Programm aus kurz-, mittel- und langfristigen Unterstützungsmassnahmen zusammensetzen, das von lebensrettenden Massnahmen bis hin zu Privatsektor-Investitionsmassnahmen reicht. Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe, der Friedensförderung sowie Privatsektormassnahmen werden entlang der drei Komponenten «Resilienz, Reform, Rekonstruktion» zur Anwendung kommen.

Zwei Beispiele: Die Minenräumung umfasst die Aufklärung über Gefahren (Prävention von Unfällen, Resilienz), Anpassungen des rechtlichen Rahmens (Reformen), die Räumung landwirtschaftlicher Flächen und die Wiederbewirtschaftung von Ackerland (Rekonstruktion). Die Wiederherstellung der Infrastruktur umfasst die Reparatur zerstörter Energienetze (Resilienz), tarifäre Massnahmen für den Energieverbrauch (Reform) und die Modernisierung oder Instandsetzung bestehender Energienetze (Wiederaufbau).

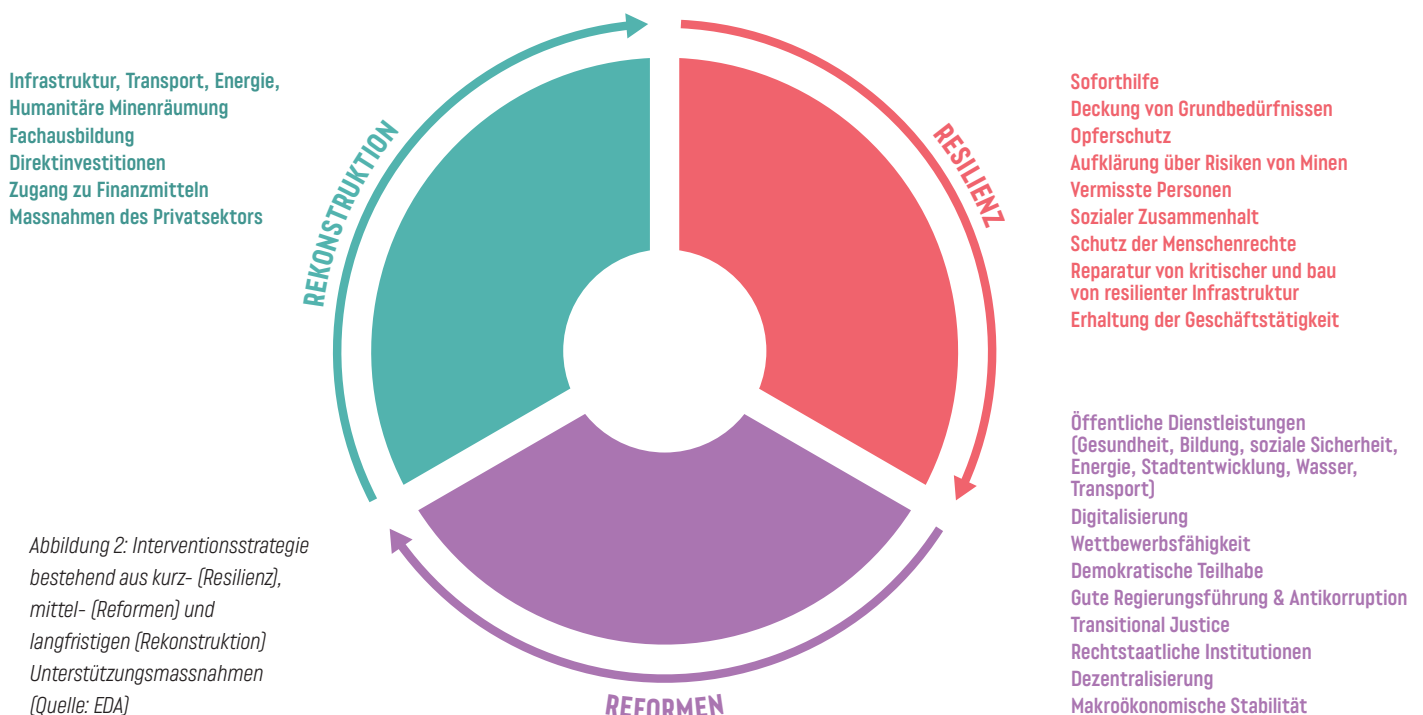


Abbildung 2: Interventionsstrategie bestehend aus kurz- (Resilienz), mittel- (Reformen) und langfristigen (Rekonstruktion) Unterstützungsmassnahmen (Quelle: EDA)

5. Zusammenarbeit mit Schweizer Akteuren

Um ihre Expertise gezielt einzubringen, setzt die Schweiz auf Partnerschaften, insbesondere mit dem Privatsektor, der Wissenschaft, NGO oder der öffentlichen Verwaltung.

5.1. Privatsektor

Der Bundesrat sieht eine zentrale Rolle für den Schweizer Privatsektor beim Wiederaufbau der Ukraine vor. Mit sechs gezielten Massnahmen soll dessen Expertise, Innovation und Qualität genutzt werden, um eine widerstandsfähige und nachhaltige Wirtschaft zu fördern – ergänzend zu den bestehenden Aktivitäten der internationalen Zusammenarbeit.

5.1.1. Finanzierung von Projektvorbereitungsstudien

Für ausgewählte Infrastruktursektoren werden Projektvorbereitungsstudien finanziert mit dem Ziel, Schweizer Expertise (bspw. Ingenieur- oder Planungsfirmen) in Infrastrukturprojekte über Machbarkeitsstudien einfließen zu lassen. Im Rahmen der Massnahme werden auch ausgewählte Projekte implementiert und über die Fazilität mitfinanziert. Ausserdem werden Unternehmensnetzwerke zwischen der Schweiz und der Ukraine gestärkt.

5.1.2. Finanzhilfen in spezifischen Sektoren

Die Massnahme umfasst Finanzhilfen für die Ukraine für den Erwerb von Produkten und Dienstleistungen, die von Schweizer Firmen angeboten werden. Das Ziel ist es, dass diese Firmen mittelfristig in der Ukraine investieren und sich auf dem lokalen Markt etablieren. Prioritär sind Sektoren, in denen die internationale Zusammenarbeit der Schweiz in der Ukraine bereits agiert, welche den Bedürfnissen der Ukraine entsprechen und in denen die Schweiz wettbewerbsfähig ist. Im Fokus stehen zurzeit die Sektoren Energie, Transport/Mobilität, Maschinenausrüstung, Bauwirtschaft, Wasser und Gesundheit.

5.1.3. Ausdehnung des GIP-Mandats

Mit der Massnahme soll die Ukraine vermehrt Güter und Dienstleistungen aus der Schweiz nutzen können. Gleichzeitig soll die Exportindustrie besseren Zugang zu Wiederaufbauprojekten der Schweiz, anderer Länder sowie multilateraler Finanzierungsinstitutionen erhalten. Die Massnahme basiert auf einer Ausdehnung des Projekts, mit welchem seit 2021 der Zugang der Schweizer Industrie zu Grossen Internationalen Infrastrukturprojekten (GIP) verbessert wird. Im Rahmen der vorliegenden Massnahme wird die Ukraine in die Liste der Schwerpunktländer dieses Projekts aufgenommen. Geeignete GIP-Aktivitäten werden an den speziellen Kontext der Ukraine angepasst. Unter bestimmten Voraussetzungen könnte der Schweizer Privatsektor auch an Ausschreibungen der EU im Rahmen der Ukraine-Fazilität teilnehmen.

5.1.4. Kommunikation, Stakeholdermanagement

Diese Massnahme zielt auf die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Schweizer und ukrainischen Interessengruppen ermöglichen. Ausserdem sollen bestehende bilaterale Gremien zwischen der Schweiz und der Ukraine (z. B. GWK, *joint chamber of commerce*, Verbände) genutzt werden, um die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den beiden Ländern zu vertiefen. Ferner sind begleitende Massnahmen wie Wirtschaftsforen, die Teilnahme an Messen oder «*Fact-Finding Missions*» vorgesehen. Relevante Informationen sollen in einem öffentlichen Informationsportal gebündelt und den Stakeholdern zugänglich gemacht werden.

5.1.5. Stärkung der Risikotragfähigkeit der SERV

Mit der Massnahme soll die Schweizer Exportrisikoversicherung (SERV) Exportgeschäfte mit der Ukraine besser absichern können. Dadurch werden private kommerzielle Projekte in der Ukraine gefördert und der Wiederaufbau in der Ukraine wirkungsvoll unterstützt. Formell ist die geplante Massnahme eine rein schweizerische Massnahme. Sie kommt erst dann zum Einsatz, wenn die bestehenden rechtlichen Grundlagen dies zulassen.

5.1.6. De-Risking von Investitionen in die Ukraine

Mit der Massnahme übernimmt der Bund – im Verbund mit internationalen Partnern – einen Teil der Risiken und ermöglicht so der Privatwirtschaft, in der Ukraine zu investieren (z.B. Kriegsrisikoversicherung). Dies ist nötig, da Banken und Versicherungen die hohen Risiken nicht oder nur zu sehr hohen Kosten tragen können. Die Risikominderung soll grundsätzlich über zwei Hauptinstrumente erfolgen: (i) Teilnahme an Risikominderungsmechanismen mit internationalen Finanzinstitutionen (IFIs), und (ii) Teilnahme an Risikominderungsmassnahmen der EU.

5.1.7. Fazit

Die Umsetzung dieser Massnahmen wird eng mit der Ukraine koordiniert. Die Schweiz passt die Massnahmen laufend an die Bedürfnisse vor Ort und an die internationalen Entwicklungen an, um deren Wirksamkeit sicherzustellen. Ausserdem werden die einzelnen Massnahmen nicht zwingend zeitgleich umgesetzt, da sie abhängig sind von der Kontextentwicklung und unterschiedlichen Bedingungen (z.B. Planungszeit, Nachfrage von Firmen) unterliegen.

In einer ersten Phase ab 2025 soll eine Reihe von Einzelfallprojekten umgesetzt werden, die sich auf die bestehende Rechtsgrundlage der internationalen Zusammenarbeit abstützen lassen. In diesem Rahmen finanziert die Schweiz Produkte, die von der Ukraine für den Wiederaufbau gebraucht und die von Schweizer Firmen, die bereits vor Ort präsent sind, in der Ukraine und der Region hergestellt bzw. geliefert werden (z.B. bruchsichere Glasscheiben oder Materialien zum Bau von Schutzräumen von Schulen und Spitälern). Dadurch sichert die Schweiz auch lokale Arbeitskräfte.

Zusätzlich zu den Einzelfallprojekten sieht das Länderprogramm Ukraine vor, langfristig gezielt mit Schweizer Unternehmen zusammenzuarbeiten, auch mit solchen, die noch nicht in der Ukraine tätig sind. So kann in einer nächsten Phase ein breiteres Paket geschnürt werden, sofern ein Interesse der Ukraine an der Weiterentwicklung dieser Massnahmen besteht. Dieses Paket kann die Lieferung von Gütern und Dienstleistungen beinhalten, welche durch die Schweiz finanziert sowie durch schweizerische Unternehmungen erbracht werden. Dies benötigt eine neue rechtliche Grundlage (siehe Kap. 9).

5.2. Weitere wichtige Akteure

Die Schweiz hat in der Ukraine erfolgreich vielfältige Partnerschaften aufgebaut, die ihre Expertise gezielt einbringen und das Profil der Schweiz stärken. Diese Kooperationen sollen im Rahmen des neuen Länderprogramms fortgeführt und ausgebaut werden.

Speziell in den Sektoren Gesundheit (z.B. Psychiatrische Universitätsklinik Zürich, Universität Zürich, Universitätsspital Genf, Universität Basel, Institut für Pflegewissenschaft, Swiss Tropical and Public Health Institute), Gouvernanz (z.B. Universität Basel, Pädagogische Hochschule Zürich), KMU und Wettbewerbsfähigkeit (z.B. Fachhochschule Bern, Geneva Graduate University, Forschungsinstitut für biologischen Landbau) bestehen enge Partnerschaften mit Schweizer Universitäten und Fachhochschulen.

Auch Städtepartnerschaften gewinnen an Bedeutung. Winnyzja hat Interesse an einer Partnerschaft mit einer Schweizer Stadt bekundet, ebenso Odessa, Sumy und Charkiw.

Schliesslich sind Schweizer Nichtregierungsorganisationen wichtige Akteure beispielsweise bei der Umsetzung von Projekten im Bereich der Berufsbildung, der humanitären Minenräumung, Digitalisierung, Gouvernanz und der Stärkung der Zivilgesellschaft.

6. Instrumente

6.1. Partnerschaften

Gemäss Eckwerten des Bundesrates für das Länderprogramm (Kapitel 4.4), sollen bi- und multilaterale Massnahmen ausgewogen und unter Berücksichtigung der Visibilität der Schweiz zur Anwendung kommen.

6.1.1. Auf bilateraler Ebene

Bilaterale Partnerschaften schärfen das Profil und die Unterstützung der Schweiz zugunsten des Landes und der Bevölkerung und ermöglichen eine hohe Visibilität für die Schweiz. Allerdings bedarf die Umsetzung bilateraler Aktivitäten hoher personellen Ressourcen. Die Schweiz stützt sich bei der Umsetzung auf lokale Partner (NGOs, Regionalbehörden, u.a.), welche auch zu einer stärkeren Verankerung vor Ort und damit nachhaltige Ergebnisse beitragen (siehe auch 5.2).

6.1.2. Auf multilateraler Ebene

Multilaterale Partner sind beim Wiederaufbau unverzichtbar, da sie über grosse finanzielle Mittel und Absorptionskapazitäten verfügen, die einzelne Geber übersteigen. Sie punkten bei grossen Infrastruktur- und Reformvorhaben, können im Krisenfall schnell Gelder mobilisieren und bieten durch breite politische Abstützung sowie thematische Expertise zusätzlichen Mehrwert.

Partnerschaften mit Institutionen wie der Weltbank, dem IWF, der UNO, der EU-Ukraine-Fazilität, der EBRD, dem Europarat oder der OECD ermöglichen der Schweiz, Einfluss auf Vorhaben zu nehmen, die bilaterale Budgets übersteigen. Dank ihres Netzwerks, ihrer Glaubwürdigkeit und Expertise sowie ihrer Präsenz vor Ort kann die Schweiz die Wirkung multilateraler Projekte gezielt verstärken.

6.2. Politischer Dialog

6.2.1. Auf bilateraler Ebene

Die Schweiz nutzt ihre Neutralität, Glaubwürdigkeit und Erfahrung in Mediation und Dialogförderung, um einen umfassenden, gerechten und dauerhaften Frieden zu fördern. Als Gastgeberin der Bürgenstock-Konferenz trägt sie aktiv zur Entwicklung von Ansätzen zur Beendigung des Krieges bei und stärkt damit die europäische Sicherheit. Als Depositärstaat der Genfer Konventionen setzt sich die Schweiz für die Achtung des humanitären Völkerrechts und den humanitären Zugang zu bedürftigen Bevölkerungsgruppen, auch

in besetzten Gebieten, ein. Die Schweizer Botschaft in Kyjiw spielt eine zentrale Rolle im politischen Dialog, insbesondere in Bereichen wie Gesundheit, Wirtschaft und digitale Transformation. Sie koordiniert vor Ort mit der internationalen Gemeinschaft, fördert den Austausch mit der Zivilgesellschaft und dient als direkter Kontaktpunkt für Diskussionen und Informationsaustausch. Zusätzlich stärkt die Schweiz die bilateralen Beziehungen durch interparlamentarische Zusammenarbeit und den Austausch in internationalen parlamentarischen Foren.

6.2.2. Auf multilateraler Ebene

Multilaterale Gremien und regionale Organisationen wie die UNO, OSZE, EU, IKRK, der Menschenrechtsrat in Genf, der Europarat in Strassburg und die NATO/PfP in Brüssel bieten Plattformen für die Zusammenarbeit mit der Ukraine. Die Schweiz unterstützt diese durch politische, personelle, materielle und finanzielle Beiträge, etwa durch den Einsatz von Schweizer Expertinnen und Experten in Organisationen wie UNO, OSZE, IOM oder IAEA. Zudem fördert die Schweiz Mechanismen zur Überwachung der Menschenrechte und Rechenschaftslegung, etwa Sonderberichterstatter, Untersuchungskommissionen, den Moskauer Mechanismus der OSZE oder das Schadensregister des Europarats. Sie vertritt ihre Positionen in internationalen Gremien konsequent, um die Rechte der Kriegsoffer und den Schutz der Menschenrechte zu stärken.

6.3. Finanzielle Umsetzung

Zur Umsetzung des Länderprogramms Ukraine setzt die Schweiz auf verschiedene Instrumente:

- Finanzhilfen durch anerkannte internationale Finanzinstitutionen mit entsprechenden Monitoringmechanismen unterstützen den ukrainischen Staat, etwa durch Beiträge zum Staatshaushalt.
- Technische Unterstützung fördert gezielt Projekte, Reformen und Wissenstransfer.
- Garantien, Darlehen und Beteiligungen erleichtern Investitionen, indem sie Risiken reduzieren und die Rückzahlungswahrscheinlichkeit berücksichtigen.
- Währungshilfen in Form mittel- oder langfristiger Darlehen sind ebenfalls möglich.

Diese Ansätze folgen den Eckwerten des Bundesrats und bewährten Praktiken.

7. Geberkoordination

7.1. Geberlandschaft

Damit die Unterstützung effizient und effektiv ankommt, ist Koordination unerlässlich. Wie in den meisten Fällen ist die Geberkoordination auch in der Ukraine dreistufig organisiert: auf oberster politischer Ebene (Minister / Botschafter), auf strategischer Ebene (Leitende der Kooperationsbüros) und auf Expertenebene. Zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Länderprogramms funktioniert diese Struktur nur partiell, es mangelt auf mehreren Ebenen an Kohärenz und Koordination, und es ist unklar, ob die dreistufige Koordinierungsstruktur zwischen der Regierung und den Gebern bestehen bleibt oder wie sie in Zukunft aussehen wird.

Die Schweiz ist seit mehr als zwei Jahrzehnten ein aktives und prominentes Mitglied der Geberkoordination. Zusammen mit den USA, der EU, dem Vereinigten Königreich, Deutschland, Kanada und Schweden bildet sie eine informelle Kerngruppe von Gebern mit Sitz in Kyjiw. Darüber hinaus hat die Schweiz den Ko-Vorsitz in zwei Arbeitsgruppen (Dezentralisierung, digitale Transformation) in Kyjiw inne.

7.2. Ukraine Donor Platform (UDP)

Um dem Finanzierungsbedarf der Ukraine besser gerecht zu werden, wurde auf Grundlage eines Beschlusses der G7-Staats- und Regierungschefs Anfang 2023 eine ressortübergreifende Geberkoordinationsplattform, die sogenannte *Ukraine Donor Platform* (UDP) eingerichtet. Sie bringt hochrangige Amtsträger aus der Ukraine, der EU und den G7-Ländern sowie Partner aus den internationalen Finanzinstitutionen, insbesondere der Europäischen Investitionsbank, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank zusammen.

Die UDP wurde errichtet mit dem Ziel, sicherzustellen, dass die Unterstützung auf kohärente, transparente und effektive Weise geleistet wird. Doppelspurigkeiten sollen vermieden und die Bedürfnisse und Ressourcen besser aufeinander abgestimmt werden. Eine enge Zusammenarbeit mit den ukrainischen Behörden soll zudem gewährleisten, dass die Bedürfnisse und Prioritäten der Ukraine mit den Bedingungen der wichtigsten Geber sowie den Reformansprüchen des EU-Beitrittsprozesses in Einklang gebracht werden.

Geleitet wird die UDP durch einen Steuerungsausschuss unter dem Ko-Vorsitz der Ukraine, der USA und der Europäischen Kommission. Plattform und Steuerungsausschuss bestehen aus Vertreterinnen und Vertretern der Ukraine, der EU, der G7-Länder sowie der internationalen Finanzinstitutionen. Für Staaten, welche die Ukraine mit mindestens 0,1 Prozent des BIP und wenigstens 1 Milliarde US-Dollar unterstützen, ist eine temporäre Mitgliedschaft für ein Jahr vorgesehen, Staaten mit einer Unterstützung im Umfang von mindestens 0,05 Prozent des BIP oder 300 Millionen US-Dollar können Beobachterstatus erlangen. Temporäre Mitglieder sind im Zeitpunkt der Erarbeitung des Länderprogramms die Republik Korea, die Niederlande, Norwegen und Schweden, Beobachterstatus haben Dänemark, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Spanien, Belgien, Finnland und seit April 2024 auch die Schweiz. Je nach Umfang und Art ihrer künftigen Unterstützung (Budgethilfe, Wiederaufbaumassnahmen oder andere finanzielle Unterstützungen, die OECD-DAC anrechenbar sind, nicht aber militärische und humanitäre Hilfe) könnte die Schweiz demnächst ein vorübergehendes Mitglied der UDP werden und so zu wichtigen Weichenstellungen beitragen.

8. Visibilität der Schweiz

Entsprechend den Eckwerten des Bundesrates (Kapitel 4.4), sollen die Aktivitäten national und international leicht verständlich und nachvollziehbar kommunizierbar sein.

8.1. In der Ukraine

Für die Kommunikation der Schweizer Aktivitäten in der Ukraine sind verschiedene Vorbereitungen im Gang. Zum einen hat die Botschaft in Kyjiw die Storytelling-Plattform [MadeWithSwitzerland](#) erstellt. Ziel ist es, ein gesamtheitliches Bild der Schweizer Unterstützung zu vermitteln, in der die verschiedenen Aktivitäten der Zusammenarbeit, angefangen bei der humanitären Hilfe, über Reformen, Privatsektormassnahmen bis hin zu diplomatischen, politischen und kulturellen Initiativen der Schweiz dargestellt werden.

Insbesondere die lokalen Partner sind wichtige Multiplikatoren der Schweizer Kommunikation. Die Botschaft wird diese Partner schulen und weiterbilden, um auch über diese Kanäle eine effektive Kommunikation zu ermöglichen. Einzelne bedeutende Projekte können besonders hervorgehoben werden, speziell wenn sie einen besonderen Bezug zur Schweiz haben und entsprechende Partnerschaften illustrieren. Beispiele dafür sind die Schweizer Trams der Verkehrsbetriebe Zürich, Bern und Basel in den Städten Winnyzja und Lwiw oder der Diia Digital Summit im Sommer 2024 in Zürich, der unter der Leitung des stellvertretenden Ministerpräsidenten der Ukraine stand.

8.2. In der Schweiz

Eine klare Kommunikation über konkrete Projekte wird dazu beitragen, strategische Überlegungen nachvollziehbar darzulegen, den Steuerzahlenden zu erklären, weshalb zu welchem Zeitpunkt welche Unterstützungsmassnahmen ergriffen werden und die substanzielle Unterstützung der Schweiz in der Ukraine für die Schweizer Öffentlichkeit sichtbar zu machen.

Bedeutende Projekte, die den Ansatz und die Expertise der Schweiz illustrieren, werden hervorgehoben, um die Arbeit der Schweiz in der Ukraine auf einfache und konkrete Weise zu veranschaulichen. Ausserdem wird eine kohärente Kommunikation zwischen den verschiedenen betroffenen Departementen der Bundesverwaltung sichergestellt. Zu diesem Zweck werden die bestehenden Kommunikationskanäle genutzt, in enger Zusammenarbeit zwischen den Arbeiten vor Ort und Bundesbern.

9. Rechtliche Grundlagen

Die meisten Massnahmen dieses Länderprogramms zur Unterstützung der Ukraine lassen sich auf die bestehende Rechtsgrundlage der internationalen Zusammenarbeit abstützen. Hingegen lassen sich Massnahmen zur Zusammenarbeit mit dem Schweizer Privatsektor, insbesondere mit Unternehmen, die noch nicht in der Ukraine tätig sind, nicht immer auf das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe abstützen. Dieses ist zwar bezüglich der Formen der Zusammenarbeit sehr offen formuliert, die Zielsetzung des Gesetzes ist jedoch klar auf unterstützungsbedürftige Regionen ausgerichtet (Fördergegenstand). Solche Projekte müssten auf der Basis des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen grundsätzlich international ausgeschrieben werden. Damit gezielt Schweizer Firmen einbezogen werden können, braucht es eine neue rechtliche Grundlage.

Die erforderliche neue (formelle) Rechtsgrundlage kann in der Form eines referendumpflichtigen Staatsvertrages oder eines Ad-hoc-Bundesgesetzes gestaltet werden. Sie schafft eine Speziallösung für die Ukraine, welche geografisch und zeitlich begrenzt ist und sie legt die beschaffungsrechtlichen Bestimmungen fest, die es erlauben, ausländische Anbieter auszuschliessen, ohne die internationalen Verpflichtungen der Schweiz zu tangieren.

10. Ressourcen

10.1. Budget

Im Rahmen der Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2025–2028 wurde ein Verpflichtungskredit «Ukraine und Region» geschaffen, der für die Umsetzung des vorliegenden Länderprogramms zur Verfügung steht. Die Mittelallokation ist wie folgt vorgesehen:

EDA: 57,3%		WBF: 42,7%	
Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)	Staatssekretariat, Abteilung Frieden und Menschenrechte (AFM)	Massnahmen, die sich gezielt an den Schweizer Privatsektor richten	Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit
836 Mio. CHF	24 Mio. CHF	500 Mio. CHF	140 Mio. CHF

Heruntergebrochen auf die kommenden vier Jahre ergibt dies folgende Planung:

Dep	Amt		2025	2026	2027	2028	Total 2025–28
EDA	DEZA	Kredit Ukraine und Region	125.7	139.9	176.2	226.2	668
EDA	DEZA	Beiträge aus anderen Krediten	42.7	41.65	41.3	42.35	168
EDA	AFM	Zivile Konfliktbearbeitung und Menschenrechte	4.6	5.6	6.5	7.5	24
WBF	SECO	Privatsektormassnahmen	93	124.4	140.7	141.9	500
WBF	SECO	Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit	35	35	35	35	140
Total (in Mio. CHF)			300.95	346.5	399.65	452.9	1500

Diese Aufteilung ist indikativ. Die Ungewissheit über den weiteren Verlauf des Krieges macht eine gewisse Flexibilität notwendig. Deshalb wurde mit dem Bundesbeschluss Ia zum Voranschlag 2025 mit IAFP 2026 bis 2028 die Möglichkeit einer Kreditverschiebung zwischen den Departementen im Umfang von 30 Millionen Franken vorgesehen.

10.2. Kosten für Projektorganisation

Die Finanzierung des Delegierten, seiner Mitarbeitenden sowie deren Sachausgaben wird für den Zeitraum 2025 bis 2028 über das Budget des Unterstützungsprogramms sichergestellt. Vorgesehen sind 3 neue Vollzeitstellen (FTE): Der Delegierte, eine Stabs- sowie eine Assistenzstelle.

Im Übrigen werden für die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Länderprogramm die zuständigen Mitarbeitenden der DEZA, des SECO und der AFM an der Zentrale und im Feld beigezogen.

11. Gouvernanz- und Steuerungsstruktur

11.1. Projektstruktur

Angesichts der einzigartigen Dimension des vorliegenden Länderprogramms und um eine koordinierte Umsetzung desselben sicherzustellen, wurde eine spezielle Projektorganisation aufgesetzt. Die Einzelheiten sind in der Verordnung vom 28. August 2024 über die Projektorganisation für das Länderprogramm Ukraine⁷ geregelt.

Das oberste strategische Leitungsorgan ist die Steuerungsgruppe. Sie besteht aus den beiden Departementsvorstehenden des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF).

Der oder die Delegierte leitet die Projektorganisation.

Die Steuerungsgruppe wird von folgenden Personen beraten:

- Staatssekretär oder Staatssekretärin des SECO;
- Generalsekretäre oder Generalsekretärinnen des EDA und des WBF;
- Direktor oder Direktorin der DEZA;
- Abteilungsleiter oder Abteilungsleiterin der AFM;
- Delegierter oder Delegierte des Bundesrates für die Ukraine.

Die Steuerungsgruppe und der oder die Delegierte werden zudem bei der Ausarbeitung und Umsetzung des Länderprogramms durch ein Konsultativgremium an Verwaltungsmitarbeitenden und externen Personen beraten, wobei die Steuerungsgruppe die Zusammensetzung des Konsultativgremiums bestimmt.

Die zuständigen Stellen des SECO, der DEZA und der AFM stellen der Projektorganisation die für die Umsetzung des Länderprogramms benötigten personellen Ressourcen zur Verfügung, wobei die entsprechenden Mitarbeitenden dem oder der Delegierten für alle Tätigkeiten mit Bezug zum Länderprogramm Ukraine fachlich unterstellt sind.

11.2. Monitoring

Die Korruption in der Ukraine ist ein institutionelles Risiko für die Umsetzung des Länderprogramms. Die Schweiz wird ihre regulären Instrumente einsetzen, um die Risiken korrekt einzuschätzen, zu minimieren und im Falle von Verstössen adäquate Massnahmen zu ergreifen. Zu den Instrumenten gehören die Risikoanalyse eines jeden Projektvorhabens, die Risikoanalyse der Partner, das interne Kontrollsystem, Monitoring- und Auditinstrumente wie auch interne Schulungen des Personals und der Projektpartner.

In Anbetracht des volatilen Kontexts, des aussergewöhnlichen finanziellen Umfangs und der zum Teil einzigartigen Instrumente dieses Länderprogramms ist eine verstärkte Qualitätssicherung vorgesehen, welche eine zeitnahe und kontextorientierte Steuerung des Programms erlauben. Dafür soll das Monitoring der Projektumsetzungen einerseits von den Projektpartnern und von der Schweizer Vertretung vor Ort vorgenommen werden, andererseits durch einen externen Dienstleister (Third-Party Monitoring). Die unterschiedlichen Perspektiven und die daraus generierten Erkenntnisse sollen einen umfassenden Blick auf die wirksame Umsetzung der Projektvorhaben und eine adäquate Steuerung ermöglichen.

⁷ Verordnung vom 28. August 2024 über die Projektorganisation für das Länderprogramm Ukraine (SR 172.211.41).

12. Exit-Strategie

Angesichts des volatilen, fragilen und unvorhersehbaren Kontexts in der Ukraine ist eine flexible Steuerung des Länderprogramms zentral. Die Schweiz muss die Lage laufend beobachten und analysieren und das Länderprogramm regelmässig überprüfen und den Entwicklungen anpassen, sowohl was den Einsatz der Instrumente als auch den geografischen Fokus angeht.

Je mehr sich der Angriffskrieg verlangsamt und je stärker die Integration in die europäischen und euroatlantischen Strukturen voranschreitet, desto erfolgsversprechender werden Massnahmen unter Einbezug des Privatsektors und zur Investitionsförderung, desto gezielter können Reformen unterstützt werden und desto weniger sind Massnahmen der humanitären Hilfe gefragt. Eine weitere Intensivierung des russischen Krieges wiederum würde Staat und Wirtschaft weiter schwächen und die Lage der Zivilbevölkerung weiter verschlechtern. In diesem Fall würde die Schweiz ihren Fokus auf die humanitäre Hilfe legen und andere Massnahmen würden in den Hintergrund treten. Dazwischen liegt ein breites Spektrum möglicher Szenarien, in denen sich die Schweiz mit ihrem breiten Instrumentarium gezielt und kontextgerecht einbringen kann und anpassen muss.

Ebenso wichtig ist es, sich vor Augen zu halten, dass es innerhalb der Ukraine grosse geografische Unterschiede hinsichtlich des Kontexts und der Bedürfnisse gibt. Auch hier gilt es, die Instrumente angemessen einzusetzen und dabei den nationalen Zusammenhalt nicht aus den Augen zu verlieren.

Anhang

[Outcome Document of the
Ukraine Recovery Conference URC2022](#)
'Lugano Declaration'



Impressum

Herausgeber:
Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten EDA
3003 Bern
www.eda.admin.ch

Publikationsdatum:
12.02.2025

Gestaltung:
Audiovisuell, Kommunikation EDA, Bern

Titelbild:
Schweizer Tram, das im Juli 2022 der Stadt Vinnytsia in der Ukraine gespendet
wurde.
© Valerii Starzhynskij, Museum of Vinnytsia Tram

Diese Publikation ist auch auf Französisch, Italienisch und Englisch erhältlich
und kann heruntergeladen werden unter www.eda.admin.ch/strategien.

Bern, 2025 / © EDA

