

Sélection d'article sur la politique suisse

processus

Ukraine Reform Conference

Imprimer

Éditeur

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Contributions de

Ammann, Amando
Flückiger, Bernadette

Citations préféré

Ammann, Amando; Flückiger, Bernadette 2025. *Sélection d'article sur la politique suisse: Ukraine Reform Conference, 2022 - 2024*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 19.06.2025.

Sommaire

Chronique générale	1
Politique étrangère	1
Bons offices	1

Abréviations

UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
NATO	North Atlantic Treaty Organization
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
IZA	Internationale Zusammenarbeit
WEF	World Economic Forum

DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
DDC	Direction du développement et de la coopération
PME	petites et moyennes entreprises
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
OTAN	L'Organisation du traité de l'Atlantique nord
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CI	coopération internationale
WEF	World Economic Forum

Chronique générale

Politique étrangère

Bons offices

RELATIONS INTERNATIONALES
DATE: 05.07.2022
AMANDO AMMANN

Im Rahmen der Vorbereitung für die **Ukraine Reform Conference in Lugano**, die auf Anfang Juli 2022 geplant war, tat sich einiges im EDA. Weil ein physisches Treffen der wichtigsten Vertreter, das im Januar 2022 am Rande des WEF vorgesehen gewesen wäre, aufgrund dessen Verschiebung nicht stattfinden konnte, wurde noch im Januar ersatzweise ein Online-Anlass organisiert, an dem nebst Bundespräsident Ignazio Cassis auch der ukrainische Präsident Volodymyr Zelenskyy teilnahm. Zelenskyy äusserte seine Erwartungen an die Konferenz. Es solle sich um eine Diskussionsplattform handeln, mit deren Hilfe darüber nachgedacht werden solle, wie die Resilienz der Ukraine gestärkt und ihre Transformation beschleunigt werden könnte. Im Zentrum des Anlasses sollten insbesondere die allgemeinen Wirtschaftsbeziehungen der Ukraine, die wirtschaftspolitischen Reformen und das rechtsstaatliche Investitionsumfeld stehen.

Angesichts des mittlerweile gestarteten russischen Aggressionskriegs in der Ukraine wurde die Konferenz im Mai 2022 umbenannt und sollte fortan unter dem Namen **«Ukraine Recovery Conference»** mit dem Ziel des Wiederaufbaus der Ukraine durchgeführt werden. Anlässlich des verschobenen WEF-Jahrestreffens in Davos Ende Mai 2022 informierten Bundespräsident Cassis, der ukrainische Premierminister Denys Shmyhal und Aussenminister Dmytro Kuleba über den geplanten Ablauf der Konferenz. Rund vierzig Staaten und 20 internationale Organisationen – darunter die OECD und die EBWE – seien bereits an die Konferenz eingeladen worden. Diese werde einen konkreten Wiederaufbau- und Entwicklungsplan zum Ziel haben und Diskussionen über Prioritäten, Methoden und Prinzipien des Wiederaufbaus und dessen Gestaltung in den Bereichen Wirtschaft, Infrastruktur, Umwelt und Soziales umfassen. Das EDA teilte mit, dass Reformen besprochen werden sollten, die den Wiederaufbau begleiten werden und «in der jetzigen Situation implementiert werden können».

Im Juni 2022 beschloss der Bundesrat aufgrund der anhaltenden internationalen Spannungen umfangreiche Sicherheitsmassnahmen während der Durchführung der Konferenz in Lugano. Da die Veranstaltung als «ausserordentliches Ereignis» klassifiziert wurde, beteiligte sich der Bund zu 80 Prozent an den anfallenden Sicherheitskosten, wobei er zudem den Einsatz von bis zu 1'600 Armeeangehörigen zur Unterstützung der Tessiner Kantonspolizei beschloss. Die Armee sollte auch den Luftraum in der Region Lugano überwachen und dessen Nutzung temporär einschränken.

Einige Tage darauf äusserten sich verschiedene Schweizer Politiker in der Zeitung «Blick» sehr kritisch über die anstehende Konferenz. SVP-Präsident Marco Chiesa (svp, TI) sah in der Veranstaltung keinen Sinn, da es sich weder um eine Reformkonferenz, noch einen Friedensgipfel handle. Für Letzteres hätte es die Einladung beider Kriegsparteien bedurft, zudem sei der Krieg noch in vollem Gange und somit sei unklar «was überhaupt aufgebaut werden muss». Auch für Mitte-Fraktionschef Philipp Bregy (mitte, VS) waren Ziel und Zweck der Lugano-Konferenz nicht klar erkennbar, weshalb die Mitte eine Klärung durch Aussenminister Cassis erwartete. SP-Nationalrat Eric Nussbaumer (sp, BL) mahnte, dass die Konferenz «sorgfältig in die laufenden internationalen Bemühungen eingebettet» werden müsse, um zur Beendigung des Krieges beitragen zu können.

Bundespräsident Cassis liess sich von den kritischen Stimmen nicht beirren und betonte an einer Pressekonferenz Ende Juni, dass eine Absage der Konferenz ein negatives Signal vonseiten der internationalen Gemeinschaft darstellen würde. Die Schweiz, die sich mit ihrer langen Tradition der Guten Dienste für Stabilität in Europa einsetze, könne sich nicht zurückziehen. Zumindest die Tessiner Regierung zeigte sich stolz, einen solchen Anlass beherbergen zu dürfen. Norman Gobbi (lega, TI) sah darin eine Chance für Lugano, sich als Stadt mit internationalem Charakter zu profilieren und zugleich zum Frieden in Europa beizutragen. Die Aargauer Zeitung merkte an, dass die Konferenz zeitlich optimal gelegen sei, fänden doch im Vorfeld mit dem EU-Gipfel und der Diskussion über den Kandidatenstatus der Ukraine, dem G7-Gipfel und dem NATO-Gipfel zahlreiche internationale Treffen statt. Dadurch müsse man in Lugano nicht zusätzlich auch noch über anderweitige politische und sicherheitsrelevante Kriegsthemen diskutieren, sondern könne sich auf das angekündigte Programm fokussieren. Auch Simon Pidoux – EDA-Sonderbotschafter für die Ukraine-Reformkonferenz – hob gegenüber Le Temps den Nutzen der Konferenz hervor. Sie

biete dem Privatsektor im In- und Ausland eine erste Gelegenheit, direkt mit der ukrainischen Regierung in Kontakt zu treten und deren Bedürfnisse im Rahmen des Wiederaufbaus in Erfahrung zu bringen.

Neuerliche Kritik kam Ende Juni auf, nachdem der deutsche Bundeskanzler Olaf Scholz und EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen zum Abschluss des G7-Gipfels eine eigene Ukraine-Wiederaufbaukonferenz ankündigten. SVP-Nationalrat und Mitglied der APK-NR Franz Grüter (svp, LU) meinte darin ein Zeichen der fehlenden Wahrnehmung der Lugano-Konferenz zu erkennen. Nationalrat Fabian Molina (sp, ZH) warf dem EDA vor, konzeptionelle Fehler gemacht zu haben, wenn sich die europäischen Partner schon nicht auf ein koordiniertes Vorgehen einigen könnten. Das EDA teilte hingegen mit, dass sich die internationalen Bemühungen angesichts der Komplexität des Wiederaufbaus ergänzen würden. Der politisch-diplomatische Prozess werde in Lugano initiiert, die Konferenz stelle also nur den Beginn des Wiederaufbauprozesses dar.

Kurz vor Beginn der Konferenz unterzeichneten UVEK-Vorsteherin Simonetta Sommaruga und der ukrainische Umweltminister Ruslan Strilets ein bilaterales Klimaabkommen, das zusätzliche Mittel für den Klimaschutz mobilisieren soll.

Die Konferenz wurde am 4. Juli von Bundespräsident Cassis eröffnet, der in seiner Willkommensrede verlangte, dass sich der ursprüngliche Zweck der Konferenz (institutionelle Reformen) und der neue Zweck (zielgerichteter Wiederaufbau) ergänzen müssten. Obwohl Präsident Zelenskyy nur virtuell an der Konferenz teilnehmen konnte, war die Ukraine durch Premierminister Schmyhal prominent vor Ort vertreten. Das EDA teilte mit, dass in den folgenden beiden Tagen Gespräche über den Wiederaufbau- und Entwicklungsplan der Ukraine, die Beiträge der internationalen Partner, die Prinzipien des Wiederaufbaus aber auch separate Arbeitsgespräche in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Digitalisierung, Infrastruktur und Umweltschutz stattfinden würden. Die Konferenz wurde mit der Veröffentlichung der sogenannten «Lugano-Deklaration», die die wichtigsten Ergebnisse der Konferenz vorstellt, abgeschlossen. Das Dokument und die darin formulierten «Lugano-Prinzipien» diene als gemeinsamer Richtwert für die Zukunft und solle den weiteren Wiederaufbauprozess prägen, erklärte Cassis. Die Schlusserklärung verurteilte die russische Aggression, forderte den Rückzug aller russischen Truppen und verpflichtete die in Lugano anwesenden Staaten, die Ukraine kurz- und langfristig beim Wiederaufbau zu unterstützen.

Cassis stellte die sieben Kernprinzipien in seiner Abschlussrede vor: Partnerschaft: der Wiederaufbauprozess wird von der Ukraine gesteuert und mit internationalen Partnern vorangetrieben; Fokus auf Reformen: Wiederaufbau und der Ausbau von Reformen bedingen sich gegenseitig; Transparenz und Rechenschaftspflicht, eine unabhängige Justiz und die Bekämpfung von Korruption; Demokratische Partizipation unter Einbezug lokaler Gemeinschaften; Multi-Stakeholder Engagement: nationale und internationale Akteure werden miteinbezogen; Gleichheit, kein Ausschluss von Minderheiten; Nachhaltigkeit gemäss der Agenda 2030 und dem Abkommen von Paris, der Wiederaufbau und die Reformen beschränken sich nicht nur auf Infrastruktur und Institutionen sondern umfassen auch soziale, wirtschaftliche und ökologische Aspekte.

Die britische Aussenministerin Elizabeth Truss hatte schon zu Beginn der Konferenz angekündigt, dass 2023 eine weitere Konferenz durch das Vereinigte Königreich organisiert werde, Deutschland hatte verlauten lassen selbiges im Jahr 2024 zu tun und EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen hatte die Initiative für eine Wiederaufbau-Plattform vorgestellt, deren Grundstein die Lugano-Prinzipien darstellten.

Das EDA teilte im Anschluss an die Konferenz überdies mit, dass das SECO in Lugano zwei Abkommen mit der Weltbank und der EBWE abgeschlossen habe, die Beiträge von jeweils CHF 10 Mio. für deren Ukraine-Programme vorsähen. Dadurch sollten die nichtmilitärischen Kernfunktionen der Ukraine aufrechterhalten, das wirtschaftliche Reformprogramm an das Wiederaufbauprogramm angepasst und die Wettbewerbsfähigkeit ukrainischer KMUs erhalten werden. Zudem beschlossen das SECO und die DEZA, die Beiträge an die Ukraine bis Ende 2023 auf über CHF 100 Mio. zu verdoppeln und Bundespräsident Cassis kündigte an, CHF 15 Mio. für die digitale Transformation in der Ukraine zu sprechen.¹

Im Januar 2023 kündigte der Bundesrat an, dass die **Ukraine Recovery Conference** für den politischen Wiederaufbauprozess in der Ukraine, deren erste Ausgabe im Juli 2022 in der Schweiz stattgefunden hatte, **2023 in London** weitergeführt werde. Am WEF 2023 übergab Aussenminister Cassis dem britischen Minister für Wirtschaft, Energie und Industriestrategie, Grant Shapps, daher offiziell die Federführung für die Vorbereitung der nächsten Konferenz. Cassis rief anlässlich der Übergabe die beschlossenen «Prinzipien von Lugano» in Erinnerung und bezeichnete diese als Kompass für die dunklen Zeiten des Krieges. Im Juni des gleichen Jahres gab der Gesamtbundesrat dann bekannt, dass Ignazio Cassis in London an einem Panel zur humanitären Minenräumung teilnehmen werde und aufgrund seiner Rolle als Mitorganisator 2022 auch eine Rede an der Schlussveranstaltung halten werde. Die Schweiz habe den Wiederaufbauprozess der Ukraine vor und seit der Konferenz in Lugano eng begleitet, unter anderem habe Bundesrat Cassis an zwei weiteren Konferenzen zu dieser Thematik in Berlin und Paris teilgenommen und die Organisation einer weiteren Konferenz zur Dezentralisierung und Stärkung der lokalen Verwaltung im Rahmen des Wiederaufbau- und Reformprozesses in der Ukraine unterstützt, erläuterte das EDA in einer Medienmitteilung.

In seiner Rede an der Konferenz in London warb Bundesrat Cassis unter anderem dafür, den politischen Wiederaufbauprozess des Landes gemeinsam fortzusetzen, wobei die Prinzipien von 2022 als Grundlage dienen sollten. Er kündigte an, dass die Schweiz im Rahmen der IZA-Strategie 2025–2028 Mittel in der Höhe von rund CHF 1.5 Mrd. zugunsten der Ukraine reservieren werde, zuzüglich zu den für die Jahre 2023–2024 vorgesehenen CHF 300 Mio. Dieses Vorgehen kritisierte in der Folge aber beispielsweise die Aargauer Zeitung, da so «sämtliche Gelder, die aufgrund der Teuerung in die IZA-Kasse fliessen», für die Ukraine reserviert und zudem Mittel von anderen IZA-Projekten umgeleitet würden. Damit nehme man anderen Krisenregionen im Süden Gelder weg, monierte die Zeitung.

Zum Abschluss der Geberkonferenz unterzeichnete die Schweiz zusammen mit weiteren Staaten eine Absichtserklärung zur Absicherung privater Investitionen in der Ukraine gegen Kriegsrisiken. Ziel der Erklärung sei es, Private zu Investitionen in der Ukraine zu ermutigen und die damit zusammenhängenden Risiken zumindest teilweise auf die unterzeichnenden Staaten und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung zu übertragen. Die Weltbank schätzte die seit Februar 2022 entstandenen Schäden auf über CHF 400 Mrd. und betonte, dass auch der Privatsektor einen Teil zu deren Behebung beitragen müsse.²

Mitte Juni 2024 fand in Berlin die **dritte Ukraine Recovery Conference** statt. Die Schweizer Regierung war an diesem Anlass, dessen erste Austragung in der Schweiz stattgefunden hatte, durch Aussenminister Ignazio Cassis vertreten. Der Medienmitteilung des Bundesrates liess sich entnehmen, dass an der Konferenz unter anderem über den Einbezug des Privatsektors beim Wiederaufbau der Ukraine diskutiert wurde. Zudem wurde auch über Möglichkeiten gesprochen, wie der soziale Zusammenhalt in der Ukraine gestärkt werden kann. Die Schweiz habe sich gemäss der Medienmitteilung an diesem Treffen und darüber hinaus stark für das Finden einer Friedenslösung eingesetzt; daher organisiere sie auch ein hochrangiges Treffen, das noch im Juni 2024 auf dem Bürgenstock stattfinden sollte. Des Weiteren unterstütze die Schweiz die ukrainische Bevölkerung auch mit humanitärer und finanzieller Hilfe, mit Aktionen vor Ort – wie etwa der Minenräumung – sowie mit der Gewährung des Schutzstatus S für aus der Ukraine Geflüchtete.³

1) Eröffnungsrede Cassis vom 4.7.22; Lugano Deklaration; Medienmitteilung Bundesrat vom 10.6.22; Medienmitteilung EDA vom 20.1.22; Medienmitteilung EDA vom 20.6.22; Medienmitteilung EDA vom 24.5.22; Medienmitteilung EDA vom 4.7.22; Medienmitteilung EDA vom 5.7.22; Rede Cassis vom 5.7.22; Schlussrede Cassis vom 5.7.22; Blick, 13.6.22; AZ, 18.6.22; LT, 21.6.22; Blick, 29.6.22; LT, 4.7.22; CdT, LT, 5.7.22; AZ, CdT, LT, 6.7.22

2) Medienmitteilung Bundesrat vom 19.6.2023; Medienmitteilung Bundesrat vom 18.1.2023; Medienmitteilung Bundesrat vom 22.6.2023; Medienmitteilung Bundesrat vom 22.6.2023; Rede BR Cassis vom 22.6.2023; AZ, 21.6.23

3) Medienmitteilung Bundesrat vom 10.6.24