



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

21.432

Parlamentarische Initiative
Grundlagen für ein CO₂-Grenzausgleichssystem schaffen
Erläuternder Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und
Energie des Nationalrates

vom 20. Oktober 2025

Übersicht

In den kommenden Jahren ist damit zu rechnen, dass sich die CO₂-Kosten bei der Zementproduktion erhöhen. Damit steigt das Risiko, dass Produktionsprozesse und die damit verbundenen Emissionen in Länder mit tieferem Ambitionsniveau beim Klimaschutz verlagert werden. Mit ihrer Vorlage will die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) dieses Risiko mindern, indem sie einen CO₂-Grenzausgleich für Zementwaren einführt.

Ausgangslage

Um die Dekarbonisierung der Industrie voranzubringen, verschärft die Schweiz die Regeln ihres Emissionshandelssystems (EHS). Insbesondere wird die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten schrittweise reduziert. Die Anpassungen erfolgen im Einklang mit der Europäischen Union (EU) und sichern die seit 2020 bestehende Verknüpfung der beiden Systeme.

Die Verringerung der kostenlosen Zuteilung im EHS erhöht einerseits den Anreiz, auf emissionsarme Technologien umzusteigen, birgt andererseits aber das Risiko von sogenanntem «Carbon Leakage»: Treibhausgasintensive Produktionsprozesse könnten in Drittländer mit weniger strikten Klimaschutzmassnahmen verlagert werden. In der Zementindustrie ist dieses Risiko vergleichsweise hoch, da der Anteil der CO₂-Kosten an den Gesamtkosten gross ist. Eine Produktionsverlagerung, auch in Form von Marktanteilsverlusten gegenüber ausländischen Anbietern, würde zu einer Schwächung der heimischen Industrie führen und Emissionen in andere Länder verschieben. Falls dort mit höherer Emissionsintensität produziert wird, würde der globale Treibhausgasausstoss ansteigen, was den klimapolitischen Bestrebungen der Schweiz zuwiderliefe. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass für den Zementsektor eine flankierende Massnahme zur Verringerung der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten notwendig ist, um das Carbon-Leakage-Risiko zu reduzieren.

Inhalt der Vorlage

Mit der Vorlage will die Kommission einen CO₂-Grenzausgleich auf Importe von Zementwaren einführen, der die Differenz zwischen den Schweizer CO₂-Kosten und geringeren oder gar nicht vorhandenen CO₂-Kosten in Drittländern kompensiert. Die EU hat als Abfederungsmassnahme zu den Anpassungen in ihrem EHS bereits einen CO₂-Grenzausgleich eingeführt. Im Unterschied zum Vorschlag der Kommission umfasst der Grenzausgleich der EU neben Zement aber noch weitere Warengruppen (Eisen und Stahl, Aluminium, Düngemittel, Elektrizität, Wasserstoff).

Ausgenommen vom schweizerischen CO₂-Grenzausgleich für Zementwaren sind Waren mit Ursprung in der EU und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), da dort gleichwertige Vorgaben gelten. Weitere Ausnahmen sind möglich, insbesondere für die Einfuhr kleiner Mengen. Der Vollzug ist schlank ausgestaltet: Importeure müssen jährlich die Treibhausgasemissionen melden, die bei Herstellung der eingeführten Zementwaren und ihrer Vorprodukte entstanden sind. Auf dieser Basis wird eine Grenzausgleichsabgabe erhoben, die grundsätzlich dem Preis für Emissionsrechte im EHS entspricht. Bereits im Ausland bezahlte CO₂-Abgaben werden

angerechnet. Solange im Schweizer EHS kostenlose Emissionsrechte an Zementwerke zugeteilt werden, wird die Grenzausgleichsabgabe entsprechend reduziert. Mit dem Zurückfahren der Gratiszuteilung steigt die Abgabe. Es ist mit bescheidenen Einnahmen zu rechnen, die primär die Vollzugskosten decken werden. Der CO₂-Grenzausgleichsmechanismus verfolgt keine fiskalischen Ziele und soll präventiv wirken.

Die Vorlage trägt dazu bei, eine Verlagerung der Zementproduktion und ihrer Emissionen in Drittländer zu verhindern. Sie stellt sicher, dass die Schweizer Zementindustrie durch die hiesige CO₂-Bepreisung keine Wettbewerbsnachteile gegenüber Produzenten in Ländern mit weniger strenger Klimapolitik erleidet. Der Grenzausgleich schafft also faire Wettbewerbsbedingungen bei der CO₂-Bepreisung.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage	5
1.1 Weiterentwicklung des Emissionshandelssystems	5
1.2 CO ₂ -Grenzausgleichsmechanismus der EU	7
1.3 Handlungsbedarf und Ziele	7
1.4 Geprüfte Alternativen und Erwägungen der Kommission	11
2 Entstehungsgeschichte	12
3 Grundzüge der Vorlage	14
3.1 Geltungsbereich	14
3.2 Ein eigenständiges System	15
3.3 Vollzug	15
3.4 Einnahmen aus dem CO ₂ -Grenzausgleich	16
4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	17
5 Auswirkungen	24
5.1 Auswirkungen auf den Bund	24
5.2 Auswirkungen auf Kantone, Städte und Gemeinden	25
5.3 Auswirkungen auf die Unternehmen und die Gesamtwirtschaft	25
5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	26
5.5 Auswirkungen auf die Umwelt	26
5.6 Auswirkungen auf die aussenwirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz	27
6 Rechtliche Aspekte	28
6.1 Verfassungsmässigkeit	28
6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	28
6.3 Erlassform	28
6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	28
6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	29
6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	29
6.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	29
6.8 Datenschutz	30

Bericht

1 Ausgangslage

Steigende CO₂-Preise als Teil klimapolitischer Massnahmen führen in emissionsintensiven Branchen zu höheren Herstellungskosten. Dadurch wächst das Risiko, dass Produktionsprozesse in Länder mit tieferer oder ohne CO₂-Bepreisung verlagert werden. Entsprechend verschieben sich auch die mit der Produktion verbundenen Treibhausgasemissionen ins Ausland. Diese Emissionsverlagerung wird als «Carbon Leakage» bezeichnet.

Die Schweiz hat in ihrer Klimapolitik das Carbon-Leakage-Risiko bisher dadurch begrenzt, dass im Emissionshandelssystem (EHS) die CO₂-Kosten für verlagerungsgefährdete Sektoren tief gehalten wurden. Das Schweizer EHS besteht seit 2013 und umfasst derzeit 93 Produktionsstandorte von mehr als 50 Unternehmen sowie die Betreiber von Luftfahrzeugen, die für jede ausgestossene Tonne CO₂ ein Emissionsrecht abgeben müssen.¹ Diese Emissionsrechte erhalten die Unternehmen entweder durch kostenlose Zuteilung oder im Rahmen von Versteigerungen. Zusätzlich können die Emissionsrechte gehandelt werden. Die Gesamtmenge der verfügbaren Emissionsrechte wird jährlich verringert, was einen finanziellen Anreiz schafft, Emissionen zu reduzieren. Um Carbon Leakage aufgrund des EHS zu vermeiden, erhalten die Unternehmen einen Teil der Emissionsrechte kostenlos. Je höher das Verlagerungsrisiko, desto mehr Emissionsrechte werden kostenlos zugeteilt.

Bislang haben die kostenlosen Zuteilungen ihren Zweck gut erfüllt: Carbon Leakage im grösseren Umfang konnte damit verhindert werden. Die Grundidee des EHS ist jedoch, längerfristig alle Emissionsrechte zu versteigern und damit die Anreize zur Umsetzung zusätzlicher emissionsmindernder Massnahmen zu erhöhen. Die schweizerische Klimapolitik ist auf ein wirksames EHS angewiesen, um ihre Ziele zu erreichen: Bis 2030 will die Schweiz ihren Treibhausgasausstoss gegenüber 1990 halbieren, bis 2050 strebt sie Netto-Null Treibhausgasemissionen an.²

1.1 Weiterentwicklung des Emissionshandelssystems

Das EHS der Schweiz ist seit 2020 mit demjenigen der Europäischen Union (EU) verknüpft. Grundlage ist ein bilaterales Abkommen³ nach dem Äquivalenzprinzip: Die Vorschriften für Anlagenbetreiber müssen in beiden Systemen so gestaltet sein, dass sie ökologisch gleichwertig sind. Werden in einem der beiden Systeme

¹ Zum EHS: INFRAS (2025): Evaluation des Schweizer Emissionshandelssystems (EHS). Teil A: Evaluationsbericht.

² Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz, SR **641.71**); Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KIG, SR **814.310**); Bundesbeschluss vom 16. Juni 2017 über die Genehmigung des Klimaübereinkommens von Paris (AS **2017 5733**).

³ SR **0.814.011.268**

wesentliche Regeln angepasst, muss das andere nachziehen, um die Äquivalenz – und damit die Verknüpfung – zu gewährleisten.

Die EU hat im Rahmen des «Fit for 55»-Pakets entschieden, Änderungen an ihrem EHS vorzunehmen. Ab 2026 sinkt im EU-EHS die Anzahl verfügbarer Emissionsrechte schneller als bisher, und die kostenlose Zuteilung an Industrieanlagen wird schrittweise reduziert.⁴ In Reaktion auf diese Anpassungen der EU hat die Bundesversammlung 2023 beschlossen, das schweizerische System entsprechend weiterzuentwickeln. Das revidierte Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz) ist am 1. Januar 2025 in Kraft getreten und ermächtigt den Bundesrat, die Bedingungen im Schweizer EHS äquivalent zu jenen der EU festzulegen.⁵ Der Bundesrat setzte die schnellere Absenkung der verfügbaren Emissionsrechte mit der Änderung der CO₂-Verordnung vom 2. April 2025 um.⁶ Die Reduktion der kostenlosen Zuteilung erfolgt im Rahmen einer weiteren Revision der CO₂-Verordnung, die auf den 1. Januar 2026 in Kraft treten soll.⁷

Die Reduktion der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten betrifft in der Schweiz die Produktion von Zement, Stahl und Aluminium. Zudem läuft die kostenlose Zuteilung – in Analogie zur EU – auch für Düngemittel, Elektrizität und Wasserstoff aus, für deren Produktion es in der Schweiz derzeit aber keine Anlagen gibt, die dem EHS unterstellt sind.⁸

Die revidierte CO₂-Verordnung wird die jährliche Kürzungsrate bis 2030 festlegen.⁹ Damit ist für den Zeitraum 2026 bis 2030 das Äquivalenzprinzip erfüllt, das unter dem Verknüpfungsabkommen gilt. Die EU hat bereits beschlossen, die kostenlosen Zuteilungen bis 2034 auslaufen zu lassen. Ab dann müssen sämtliche Treibhausgasemissionen von EHS-Anlagen durch Emissionsrechte gedeckt werden, was einer vollständigen Bepreisung entspricht. In der Schweiz werden die Regeln für die Zeit nach 2030 erst festgelegt, wenn die Revision des CO₂-Gesetzes für die Periode 2031–2040 abgeschlossen sein wird.

⁴ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32; zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2024/795, ABl. L, 29.02.2024.

⁵ AS **2024** 376, SR **641.71**

⁶ AS **2025** 248

⁷ Vernehmlassung 2025/22. Revision Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung) per 1. Januar 2026. Abrufbar unter: www.fedlex.data.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2025.

⁸ Ecoplan (2023): Auswirkungen von CO₂-Grenzausgleichsmechanismen in der Schweiz: Aktualisierung. Schlussbericht im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), S. 14.

⁹ Entwurf vom 25. März 2025 zur Änderung der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung), Anhang 9, Ziffer 3.1a. Vernehmlassung 2025/22 abrufbar unter: www.fedlex.data.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2025.

1.2

CO₂-Grenzausgleichsmechanismus der EU

Als flankierende Massnahme zum schrittweisen Auslaufen der kostenlosen Emissionsrechte in den Sektoren Zement, Eisen und Stahl, Aluminium, Düngemittel, Elektrizität und Wasserstoff hat die EU ein CO₂-Grenzausgleichssystem («Carbon Border Adjustment Mechanism», CBAM) eingeführt. Es unterstellt Importe dieser Warengruppen einem CO₂-Preis. Damit schafft die EU ein gleichwertiges CO₂-Preisniveau zwischen inländischen Erzeugnissen und Einfuhren. Dies soll den Produzenten eine faire Wettbewerbssituation gegenüber ausländischen Herstellern gewährleisten und das Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen eindämmen.

Die EU führt ihren CBAM stufenweise ein. In der Übergangsphase von Oktober 2023 bis Dezember 2025 gilt eine Berichtspflicht: Emissionen, die bei der Herstellung von Importwaren in den sechs erfassten Kategorien entstehen, müssen erfasst und gemeldet werden. Ab dem 1. Januar 2026 werden Ausgleichszahlungen fällig, also ab dem Zeitpunkt, ab dem die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten schrittweise reduziert wird. Langfristig soll der Anwendungsbereich des CBAM auf weitere EHS-Sektoren ausgeweitet werden.

Am 8. Oktober 2025 hat die EU eine Verordnungsänderung¹⁰ beschlossen, mit dem Ziel, die Wirksamkeit ihres CBAM zu verbessern und gleichzeitig die Belastung für kleinere Unternehmen zu reduzieren. Die noch ausstehenden drei Durchführungsrechtsakte sollen bis Ende 2025 von der Europäischen Kommission verabschiedet werden. Zudem wird die Europäische Kommission im Jahr 2026 über das weitere Vorgehen zur geplanten Ausweitung des CBAM beraten.

Aufgrund der Verknüpfung der beiden EHS ist der CO₂-Preis in der Schweiz in den vom EHS abgedeckten Sektoren gleich hoch wie in der EU. Deshalb hat die EU entschieden, Waren mit Schweizer Ursprung von ihrem CBAM auszunehmen.¹¹ Ob dies auch in Zukunft der Fall sein wird, hängt insbesondere davon ab, ob die Schweiz und die EU ihre EHS auch künftig äquivalent gestalten.

1.3

Handlungsbedarf und Ziele

Für die Schweiz stellt sich die klimapolitische Frage, wie sie künftig mit dem Risiko einer Verlagerung CO₂-intensiver Produktionsprozesse ins Ausland umgehen will. Entscheidend ist, wie sich dieses Risiko mit der Weiterentwicklung des EHS verändern wird. Das Auslaufen der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten betrifft die Produktion von Zement, Eisen und Stahl sowie Aluminium. Gemäss der revidierten CO₂-Verordnung, die der Bundesrat auf den 1. Januar 2026 in Kraft setzen will, sinkt die kostenlose Zuteilung um 2,5 Prozentpunkte im Jahr 2026 – anschliessend um 5 im

¹⁰ Verordnung (EU) 2025/2083 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Oktober 2025 zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/956 hinsichtlich einer Vereinfachung und Stärkung des CO₂-Grenzausgleichssystems, ABl. L vom 17.10.2025.

¹¹ Verordnung (EU) 2023/956 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems, ABl. L 130 vom 16.5.2023, S. 97.

Jahr 2027, 10 im Jahr 2028, 22,5 im Jahr 2029 und 48,5 Prozentpunkte im Jahr 2030.¹² Folgt die Schweiz nach 2030 weiterhin dem Pfad der EU, wäre 2034 die vollständige Abschaffung der kostenlosen Zuteilung erreicht.

Für die Betreiber von Industrieanlagen in den betroffenen Sektoren bedeutet dies, dass sie künftig tendenziell mehr Emissionsrechte zukaufen müssen. Damit gewinnt das EHS an Wirkung: Mit steigender CO₂-Bepreisung nehmen die Anreize zur Emissionsminderung zu. Dies soll dazu beitragen, dass die Industrie bis 2030 ihr Sektorziel von minus 35 Prozent Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 erreichen kann.¹³

Auswirkungen der EHS-Weiterentwicklung

Die schrittweise Aufhebung der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten kann auch negative Effekte haben. Mit steigenden Emissionskosten für Produktionsanlagen nimmt das Risiko von Carbon Leakage zu. Die Literatur zeigt, dass deutlich höhere CO₂-Preise im Vergleich zu Drittstaaten die Wahrscheinlichkeit einer Abwanderung emissionsintensiver Sektoren ins Ausland erhöhen.¹⁴ Um dieses Risiko abschätzen zu können, müssen die exponierten Sektoren differenziert betrachtet werden. Von der Reduktion der kostenlosen Zuteilung sind in der Schweiz zwölf EHS-Anlagen direkt betroffen: 6 Zementwerke, 4 Aluminiumwerke und 2 Stahlwerke.¹⁵ Ab 2026 entstehen ihnen zusätzliche Kosten – entweder für den Kauf von Emissionsrechten oder für Investitionen in die Dekarbonisierung ihrer Produktionsprozesse.

Je nach Sektor haben die höheren Emissionskosten unterschiedliche Auswirkungen. Die beiden Schweizer Stahlwerke produzieren CO₂-arm, so dass der Anteil der Emissionsrechte an den Gesamtkosten vergleichsweise gering ausfällt und keinen entscheidenden Kostenfaktor darstellen dürfte. Ähnlich ist die Lage beim Aluminium. Bei der Zementproduktion dagegen gestaltet sich die Situation anders: Hier sind die CO₂-Emissionen noch deutlich höher. In der Schweiz ist der Zementsektor mit einem Ausstoss von rund 2,6 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente pro Jahr die grösste Quelle industrieller Emissionen und macht etwa sechs Prozent des gesamten schweizerischen Ausstosses aus.¹⁶ Bei den Schweizer Zementwerken handelt sich um integrierte Werke, die den gesamten Produktionsprozess abdecken – von der Rohstoffgewinnung und -aufbereitung über das Brennen des Vorprodukts Klinker bis zum Mahlen des

¹² Entwurf vom 25. März 2025 zur Änderung der CO₂-Verordnung), Anhang 9, Ziffer 3.1a. Vernehmlassung 2025/22 abrufbar unter: www.fedlex.data.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2025.

¹³ Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung; SR **641.711**), Art. 3 Bst. c.

¹⁴ Stefano S. Verde (2020): The Impact of the EU Emissions Trading System on Competitiveness and Carbon Leakage. The Econometric Evidence, in: Journal of Economic Surveys, 34, S. 230-343; Michael Jakob (2021): Why carbon leakage matters and what can be done against it, in: One Earth 4/5, p. 609-614; Christoph Böhringer u. a. (2022): Potential impacts and challenges of border carbon adjustments, in: Nature Climate Change, 12, S. 22-29; OECD (2024): Carbon prices, emissions and international trade in sectors at risk of carbon leakage, in: OECD Economics Department Working Papers, 25. Juli 2024.

¹⁵ Ecoplan (2023): Auswirkungen von CO₂-Grenzausgleichsmechanismen in der Schweiz: Aktualisierung. Schlussbericht im Auftrag des SECO, S. 14.

¹⁶ Treibhausgasinventar der Industrie. Abrufbar unter: www.bafu.admin.ch > Themen > Klima > Daten > Treibhausgasinventar > Industrie.

Zements. Sie produzierten 2024 rund 3,6 Millionen Tonnen Zement.¹⁷ Pro Tonne Zement emittieren die Schweizer Zementwerke ca. 450 bis 600 kg CO₂. Rund zwei Drittel entfallen auf prozessbedingte, geogene Emissionen, rund ein Drittel auf Brennstoffe.

Ansteigendes Risiko von Carbon Leakage bei der Zementproduktion

Klinker, das Vorprodukt von Zement, wird in der Schweiz derzeit für etwa 75 Franken pro Tonne produziert.¹⁸ Mit der schrittweisen Abschaffung der kostenlosen Zuteilung im EHS müssen Zementwerke zunehmend Emissionsrechte zukaufen. Im Vergleich zu anderen EHS-Sektoren sind die CO₂-Emissionen im Zementsektor hoch, die Verkaufspreise hingegen relativ niedrig. Steigende CO₂-Preise wirken sich daher überproportional auf die Kosten der Zementindustrie aus. Nach Berechnungen von Ecoplan (2025) könnten sich die Produktionskosten für eine Tonne Klinker bis 2035 mindestens verdoppeln, wobei für 2035 ein Preis von 120 bis 180 Franken pro Emissionsrecht angenommen und von unveränderten Produktionsmethoden ausgegangen wird.¹⁹

Die erwartete Kostensteigerung kann zu einem Wettbewerbsnachteil gegenüber Produzenten aus Drittländern mit weniger strengen klimapolitischen Vorschriften führen. Bislang haben hohe Transportkosten einen Distanzschutz geboten. Zementimporte stammen heute fast ausschliesslich aus Italien und Deutschland und liegen bei rund 15 Prozent des inländischen Bedarfs.²⁰ Emissionsverlagerungen durch das EHS haben bisher kaum stattgefunden. Steigen die CO₂-Kosten in der Schweiz, könnte sich jedoch der Import von Zement und insbesondere des leichter transportierbaren Klinkers über weite Strecken lohnen, wenn wichtige Produktionsländer wie die Türkei Treibhausgasemissionen weiterhin nicht oder kaum bepreisen. Es ist aus Sicht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) zu befürchten, dass künftig vermehrt Zement und Klinker aus Staaten ausserhalb der EU in die Schweiz importiert werden und damit die heimische Produktion oder einzelne Produktionsstufen verdrängen. Dies ginge mit einer Verlagerung von Emissionen ins Ausland einher.

Vor diesem Hintergrund gelangt die Kommission zur Einschätzung, dass die schweizerische Zementproduktion in den kommenden Jahren von Carbon Leakage bedroht ist. Das Risiko nimmt zu, je weiter die bisherige Gegenmassnahme – die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten – zurückgefahren wird. Es geht also nicht um die Lösung eines bereits manifesten Problems, sondern um eine vorbeugende Massnahme zur Reduktion des Carbon-Leakage-Risikos. Aus Sicht der Kommission sollte nicht abgewartet werden, da die eingetretenen Verlagerungen kaum reversibel wären.

Schliesslich weist die Kommission auf die globale Dimension hin: Tritt Carbon Leakage ein, könnten aufgrund CO₂-intensiverer Produktion in Ländern mit tieferen

¹⁷ Cemsuisse (2025): Jahresbericht «cemsuisse 2025», S. 9.

¹⁸ Polynomics (2024): Nicht-Einführung des CBAM – Folgen für Zementindustrie und Umwelt. Gutachten im Auftrag von Cemsuisse, S. 5.

¹⁹ Ecoplan (2025): CO₂-Grenzausgleichssystem für Zement. Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU) im Auftrag des BAFU, S. 63.

²⁰ Ecoplan (2025): CO₂-Grenzausgleichssystem für Zement. Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU) im Auftrag des BAFU, S. 35.

Umweltstandards und zusätzlicher Transporte die weltweiten Gesamtemissionen ansteigen. Das würde die Anstrengungen der Schweiz zur Emissionsminderung untergraben. Die Kommission sieht daher Handlungsbedarf im Zementsektor und hält einen Grenzausgleich für erforderlich, um der Gefahr der Verlagerung von CO₂-Emissionen vorzubeugen.

Zielsetzung bei der Ausarbeitung einer Lösung im Zementsektor

Das Instrument zur Eindämmung des Carbon-Leakage-Risikos im Zementsektor soll so ausgestaltet sein, dass der in der Schweiz erzielte ökologische und volkswirtschaftliche Nutzen die Kosten deutlich übersteigt. Zudem soll die Regulierung den Verwaltungs- und Vollzugsaufwand möglichst geringhalten. Die Verknüpfung des Schweizer EHS mit dem der EU darf dabei nicht gefährdet werden. Schliesslich muss die Regelung WTO-kompatibel und kohärent mit der Schweizer Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik sein.

Unter dieser Zielsetzung hat sich die Kommission dafür entschieden, das Verlagerungsrisiko im Zementsektor mit einen sektorspezifischen Grenzausgleichsmechanismus einzudämmen. Sie will also einen CBAM einführen, der ausschliesslich für den Zementsektor gilt. Ein solcher Zement-CBAM soll Carbon Leakage vorbeugen und gleich lange Spiesse in Bezug auf die CO₂-Bepreisung schaffen. Neu wären alle in der Schweiz in Verkehr gebrachten Zementwaren einer CO₂-Bepreisung unterstellt. Dadurch werden Wettbewerbsnachteile gegenüber Importen aus Drittländern mit tieferen oder keinen CO₂-Preisen verhindert. Gleichzeitig werden für die Zementproduktion Rahmenbedingungen geschaffen, die dem in der EU eingeführten CBAM entsprechen und der inländischen Zementindustrie Planungs- und Investitionssicherheit bieten. Diese stabilen Rahmenbedingungen braucht es aus Sicht der Kommission auch für Investitionen in Technologien zur Abscheidung und Speicherung von CO₂ (CCS), die für das Erreichen von Netto-Null-Zielen zentral sind.²¹ Die Zementindustrie wird gemäss Branchenaussagen solche umfangreichen Investitionen in der Schweiz nur tätigen, wenn gute Rahmenbedingungen an diesem Standort sichergestellt werden.

Handelspolitischer Kontext

Die Kommission ist sich bewusst, dass wichtige Handelspartner der Schweiz, wie die USA, China und Indien, CO₂-Grenzausgleichssysteme als Handelshemmnisse betrachten und ihnen kritisch gegenüberstehen. Im Fokus der Aufmerksamkeit steht der EU-CBAM, die erste Massnahme dieser Art. Gegen die EU ist aufgrund ihres CBAM ein WTO-Streitbeilegungsverfahren im Gange. Es wird der EU vorgeworfen, der EU-CBAM verstosse gegen die Nichtdiskriminierungsvorschriften der Welthandelsorganisation (WTO) und schaffe komplexe technische und administrative Hindernisse sowie Rechtsunsicherheit.

²¹ Bericht des Bundesrates vom 18. Mai 2022 «CO₂-Abscheidung und Speicherung (CCS) und Negativemissionstechnologien (NET). Wie sie schrittweise zum langfristigen Klimaziel beitragen können». Abrufbar unter: www.bafu.admin.ch > Themen > Klima > CO₂-Entnahme und -Speicherung; 24.4256 Mo UREK-S. Nationale Regelung zu Abscheidung, Transport und Speicherung von CO₂.

Die Rechtmässigkeit des EU-CBAM kann vor Abschluss des WTO-Streitbeilegungsverfahrens nicht abschliessend beurteilt werden.²² Ganz grundsätzlich hängt eine Vereinbarkeit mit den WTO-Bestimmungen von der konkreten Ausgestaltung des Grenzausgleichs ab.

1.4 Geprüfte Alternativen und Erwägungen der Kommission

Die Kommission hat verschiedene Ansätze zur Reduktion des Carbon Leakage-Risikos geprüft. Eine Option war, in Anlehnung an die EU einen CBAM für sechs Sektoren (Zement, Eisen und Stahl, Aluminium, Düngemittel, Elektrizität, Wasserstoff) einzuführen. Von einer solchen breiten Einführung sah sie mit Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Effekte ab: Ein CO₂-Grenzmechanismus nach EU-Modell würde alle Unternehmen betreffen, die Eisen, Stahl, Aluminium oder Dünger importieren. Für sie fielen direkte Kosten des CO₂-Grenzausgleichs sowie administrativer Aufwand an. Insbesondere exportorientierte Unternehmen, die importierte Vorprodukte verarbeiten, würden erheblich belastet und in ihrer Wettbewerbsfähigkeit bedroht.

Diese Beeinträchtigung zahlreicher Akteure in mehreren Sektoren der Schweizer Wirtschaft erachtet die Kommission angesichts des geringen erwarteten Nutzens als unverhältnismässig. Bei der Produktion von Stahl und Aluminium sieht sie keine Verlagerungsgefahr infolge der CO₂-Bepreisung. Im Bereich Düngemittel bestehen in der Schweiz keine Produktionsanlagen, die dem EHS unterstellt sind und damit verlagerungsgefährdet sein könnten. Auch die Schweizer Stromproduktion ist nicht verlagerungsgefährdet, aufgrund der wenig bedeutenden Importen von fossil produziertem Strom. Mit Wasserstoff – der letzten Kategorie im EU-CBAM – findet bislang kaum Handel statt. Ein CBAM, der der Vermeidung von Carbon Leakage dient, ist in den Sektoren Eisen und Stahl, Aluminium, Düngemittel, Elektrizität und Wasserstoff daher nicht erforderlich. Handlungsbedarf besteht aus Sicht der Kommission einzig im Zementsektor. Vor diesem Hintergrund hat sie ihr Gesetzgebungsvorhaben nicht am EU-CBAM ausgerichtet.

Die Kommission hat auch darüber diskutiert, ob statt einem Grenzausgleichsmechanismus andere Instrumente die möglichen Wettbewerbsnachteile der Schweizer Zementindustrie kompensieren könnten. Im Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KIG) ist die Förderung neuartiger Technologien und Prozesse verankert (Art. 6). Auch emissionsintensive Industrieanlagen könnten von dieser Finanzhilfe profitieren, für die bis 2030 insgesamt 1,2 Milliarden Franken zur Verfügung stehen. Ergänzend ermöglicht es das CO₂-Gesetz, einen Teil der Erlöse aus den Versteigerungen von Emissionsrechten im EHS für Dekarbonisierungsmassnahmen in EHS-Anlagen zu verwenden (Art. 37b).

²² Vgl. dazu: Thomas Cottier, Ilaria Espa, Kateryna Holzer (2022): Rechtsgutachten zur Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus in der Schweiz, im Auftrag des BAFU; Andreas Zumbach (2023): Das CO-Grenzausgleichssystem der EU, in: Jusletter, 4. September 2023; Laurie Durel (2024): Border carbon adjustment compliance and the WTO: the interactional evolution of law, in: Journal of International Economic Law, 27/1, S. 18-40.

Je nach Höhe der Erlöse werden etwa 45 Millionen Franken pro Jahr bis 2030 zur Verfügung stehen. Diese befristeten Fördermöglichkeiten lösen aus Sicht der Kommission das Grundproblem im Zementsektor nicht: Für die anstehenden grossen Investitionen in die Dekarbonisierung fehlt die nötige Planungssicherheit. Die Kommission ist überzeugt, dass ein Zement-CBAM stabile Rahmenbedingungen schaffen kann.

Schliesslich erwog die Kommission wiederholt, die weiteren Entwicklungen in der EU abzuwarten. Der Bundesrat hatte sich im Juni 2023 im Bericht in Erfüllung des Postulats 20.3933 entsprechend positioniert: Mit dem Postulat war der Bundesrat beauftragt worden, einen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus für die Schweiz zu prüfen. Er befand, dass die Schweiz derzeit von der Einführung eines Grenzausgleichsmechanismus absehen und abwarten sollte, wie sich der Vollzug des EU-CBAM und die handelsrechtlichen Reaktionen darauf entwickeln.²³ Die Kommission teilt die Einschätzung des Bundesrates nicht: Ihrer Auffassung ist es nötig, für den Zementsektor einen Grenzausgleichsmechanismus einzuführen, da in diesem Industriezweig das Risiko von zukünftigem Carbon Leakage hoch erscheint. Ab 2026 erhöhen sich infolge der EHS-Anpassungen schrittweise die Produktionskosten der Schweizer Zementwerke. Aus Sicht der Kommission muss der gesetzgeberische Prozess jetzt vorangetrieben werden, um rasch klare Rahmenbedingungen und damit Investitionssicherheit zu gewährleisten.

2 Entstehungsgeschichte

Ausgangspunkt des vorliegenden Vorentwurfs ist die parlamentarische Initiative 21.432 von Nationalrätin Ryser. Die Initiative mit dem Titel «Grundlagen für ein CO₂-Grenzausgleichssystem schaffen» wurde am 18. März 2021 mit folgendem Wortlaut eingereicht:

Mit einem neuen Artikel 34^{bis} im CO₂-Gesetz sollen die Grundlagen für ein Grenzausgleichssystem für CO₂-intensive Produkte gelegt werden, dabei sind die entsprechenden Entwicklungen in der EU zu berücksichtigen. Die Liste der Produkte ist durch den Gesetzgeber zu bestimmen.

In der Begründung führt die Initiantin aus, dass für Schweizer Unternehmen, die emissionsintensive Produkte herstellen, ein Wettbewerbsnachteil aufgrund unterschiedlich hoher CO₂-Abgaben im Ausland entsteht. Importierte Waren aus Ländern mit tieferen oder keinen CO₂-Abgaben könnten in der Schweiz zu einem günstigeren Preis angeboten werden. Eine Grenzausgleichsabgabe auf CO₂-intensive Güter würde, so die Initiantin, Wettbewerbsverzerrungen verhindern und gleichzeitig Anreize für eine klimafreundliche Produktion schaffen.

Eine ähnliche Zielsetzung verfolgt die Motion 21.3602, die vom Bundesrat verlangt, auf eine Beteiligung der Schweiz am EU-CBAM hinzuwirken.²⁴ Der Nationalrat hat die Motion im September 2021 angenommen, entgegen dem Ablehnungsantrag des

²³ Bundesrat (2023): Auswirkungen von CO₂-Grenzausgleichsmechanismen auf die Schweiz. Bericht in Erfüllung des Postulats 20.3933.

²⁴ 21.3602 Mo WAK-N. Schweizer Beteiligung am Grenzausgleichssystem der EU.

Bundesrates. Die Motion ist in der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) hängig.

Die parlamentarische Initiative Ryser wurde am 25. April 2022 von der UREK-N vorgeprüft. Die Kommission erkannte gesetzgeberischen Handlungsbedarf und erachtete den Weg über eine parlamentarische Initiative als zweckmässig. Darum beschloss sie, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben – bei einem Stimmverhältnis von 13 zu 11. Am 21. März 2023 stimmte die UREK-S diesem Entscheid mit 8 zu 4 Stimmen zu.

Nach der Zustimmung der UREK-S überprüfte die nationalrätliche Kommission die Ausgangslage und berücksichtigte dabei insbesondere den am 16. Juni 2023 publizierten Bericht in Erfüllung des Postulats 20.3933.²⁵ In Kenntnis des Berichts und der bundesrätlichen Haltung entschied die Kommission, umfangreiche Anhörungen durchzuführen. Sie hörte Wirtschafts- und Industrieverbände sowie einen Umweltverband an, um die unterschiedlichen Positionen zur Einführung eines solchen Instruments in Erfahrung zu bringen. Sie liess sich zudem die Ergebnisse der Grundlagenstudien zu den Auswirkungen von CO₂-Grenzausgleichsmechanismen auf die Schweiz präsentieren.

In ihren Beratungen kam die Kommission zum Schluss, dass eine spezifische Regelung für den Zementsektor nötig ist. Am 19. Februar 2024 erteilte die Kommission den Auftrag, gemäss ihren Kriterien ein Arbeitspapier mit den Grundzügen einer gesetzlichen Regelung zu verfassen. Am 28. Januar 2025 entschied die Kommission mit 15 zu 9 Stimmen bei einer Enthaltung, einen entsprechenden Erlassvorentwurf auszuarbeiten. Um für diese Arbeiten die benötigte Zeit zur Verfügung zu stellen, verlängerte der Nationalrat am 21. März 2025 auf Antrag der Kommission die Frist zur Ausarbeitung des Erlassentwurfs um zwei Jahre.

Am 20. Oktober 2025 beriet die Kommission den Vorentwurf. Sie trat mit 15 zu 6 Stimmen bei einer Enthaltung auf den Vorentwurf ein und nahm ihn mit 15 zu 7 Stimmen in der provisorischen Gesamtabstimmung an. Gleichzeitig verabschiedete die Kommission den Vorentwurf und den erläuternden Bericht in die Vernehmlassung.

Eine Minderheit beantragte, nicht auf die Vorlage einzutreten. Sie lehnt die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichs ab und möchte damit die Schaffung eines neuen Handelshemmnisses verhindern. Aus ihrer Sicht würde ein CO₂-Grenzausgleich ein negatives Signal aussenden und könnte die aussenwirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigen. Trotz der Beschränkung auf einen Sektor sei damit zu rechnen, dass der vorgesehene Eingriff an der Grenze auf die gesamten Handelsbeziehungen ausstrahle. Die protektionistische Massnahme könnte bestehende Handelspartner brüskieren und den Abschluss neuer Freihandelsabkommen erschweren. Gerade im Kontext der derzeit ungünstigen Entwicklungen in der internationalen Zollpolitik würde die Verabschiedung eines CBAM-Gesetzes den Verhandlungsspielraum der Schweiz beschneiden. Darüber hinaus sei die WTO-Konformität des geplanten CO₂-Grenzausgleichs für Zement nicht gesichert, was die handelspolitischen Risiken der Vorlage zusätzlich erhöhe. Schliesslich kritisierte die Minderheit, mit der Einführung

²⁵ Bundesrat (2023): Auswirkungen von CO₂-Grenzausgleichsmechanismen auf die Schweiz. Bericht in Erfüllung des Postulates 20.3933.

eines CO₂-Grenzausgleichs entstünde zusätzliche Bürokratie, die sich angesichts des aus ihrer Sicht bescheidenen Nutzens nicht rechtfertigen lasse.

3 Grundzüge der Vorlage

Der Schweizer CBAM für Zement wird in einem neuen Spezialgesetz verankert, dem Bundesgesetz über den CO₂-Grenzausgleich bei der Einfuhr von Zementwaren (CO₂-GAZG). Zentrales Element ist die Ausgleichspflicht für Importeure: Auf den CO₂-Ausstoss importierter Zementwaren ist ein Ausgleich zu entrichten, der die Preisdifferenz zum inländischen CO₂-Preis behebt. Damit wird angestrebt, dass für Zementwaren in der Schweiz ein einheitlicher CO₂-Preis gilt – unabhängig davon, ob sie im Inland hergestellt oder importiert wurden.

Für den Grenzausgleich sind die direkten und indirekten Treibhausgasemissionen massgeblich, die bei der Herstellung der importierten Waren und ihrer Vorläuferstoffe entstanden sind. Importeure müssen grundsätzlich die tatsächlichen Emissionen deklarieren. Diese werden mit dem Preis eines EHS-Emissionsrechts multipliziert. Ein allfälliger im Ausland bereits entrichteter CO₂-Preis wird angerechnet. Zudem wird die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten an inländische Produzenten berücksichtigt, damit Importe gegenüber der inländischen Produktion nicht benachteiligt werden. Im EU-CBAM gelten für die Berechnung des CO₂-Grenzausgleichs auf Zementwaren dieselben Grundsätze.

3.1 Geltungsbereich

Das Gesetz gilt ausschliesslich für die Einfuhr von Zementwaren. Betroffen sind sechs Zolltariflinien. Sie entsprechen der EU-Warenliste für den CBAM-Sektor Zement. Innerhalb des Zementsektors deckt das Gesetz damit denselben Geltungsbereich ab wie die EU. Der zentrale Unterschied zum EU-System ist, dass der Schweizer CBAM nur Zementwaren erfasst, während die EU insgesamt sechs Sektoren (Zement, Eisen und Stahl, Aluminium, Düngemittel, Elektrizität, Wasserstoff) dem CBAM unterstellt.

Der Schweizer Zement-CBAM gilt nicht für Waren mit Ursprung in der EU oder in der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Durch die Verknüpfung des Schweizer EHS mit jenem der EU ist eine gleichwertige CO₂-Bepreisung sichergestellt. Neben den 27 EU-Mitgliedstaaten sind auch Norwegen, Island und Liechtenstein Teil des EU-EHS. Der Bundesrat erhält die Kompetenz, unter gewissen Bedingungen weitere Staaten vom Gesetz auszunehmen. Zudem soll der Bundesrat Importeure, die nur kleine Mengen an Zementwaren einführen, von der Regelung ausnehmen können. Ausgleichspflichtig wird also nur, wer mit seinen Importen einen bestimmten Schwellenwert überschreitet. In der EU liegt dieser ab 2026 bei 50 Tonnen Warengewicht pro Jahr.²⁶

²⁶ Verordnung (EU) 2025/2083 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Oktober 2025 zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/956 hinsichtlich einer Vereinfachung und Stärkung des CO₂-Grenzausgleichssystems, Abl. L vom 17.10.2025, S. 24.

3.2

Ein eigenständiges System

Grundsätzlich gelten für den Zementsektor im Schweizer CBAM die gleichen Regeln wie im EU-CBAM. Es werden dieselben Zementwaren erfasst, und die Berechnung der Grenzausgleichsabgabe orientiert sich am Vorgehen der EU. Dadurch erhalten die Schweizer Zementwerke denselben Schutz vor Wettbewerbsnachteilen infolge der CO₂-Bepreisung wie jene in der EU.

Trotz übereinstimmender Grundsätze wird der Schweizer Zement-CBAM als eigenständiges System umgesetzt. Er ist weder an das EU-System angebunden, noch nutzt oder übernimmt er dessen Vollzugsinfrastruktur. Dank den spezifischen Gegebenheiten im Zementsektor kann der Zement-CBAM deutlich schlanker und einfacher ausgestaltet werden als der EU-CBAM: Die Wertschöpfungskette im Zementsektor ist überschaubar, der Anwendungsbereich umfasst nur sechs Zolltariflinien, und die Zahl der Importe ist tief. Demgegenüber deckt der breit angelegte EU-CBAM neben Zement fünf weitere Sektoren ab, in denen die Umsetzung des Grenzausgleichs anspruchsvoller ist.

Der Aufbau eines eigenständigen Systems verschafft der Schweiz Spielraum bei der Ausgestaltung und Umsetzung. Eine unabhängige Lösung ist schneller umsetzbar, da der Zugang zum EU-CBAM Verhandlungen mit der EU und detaillierte Abklärungen zur Kompatibilität der beiden Systeme erfordern würde.

3.3

Vollzug

Der CO₂-Grenzausgleich im Schweizer Zement-CBAM wird durch eine Abgabepflicht für Importeure realisiert, die mit der Einfuhranmeldung entsteht. Der Vollzug stützt sich auf eine jährliche Selbstdeklaration der Importeure. Sie sind ab einem durch den Bundesrat zu bestimmenden Mengenschwellenwert verpflichtet, die Treibhausgasemissionen der eingeführten Waren zu melden und anschliessend den für diese Emissionen fälligen Grenzausgleich zu bezahlen.

In der EU dagegen wird der Grenzausgleich indirekt vollzogen. Die Importeure müssen ihre Emissionen mit CBAM-Zertifikaten decken, was in der Abwicklung weitaus komplexer ist. Um den Vollzug möglichst einfach zu gestalten, wird im Schweizer Zement-CBAM auf ein solches Zertifikate-System verzichtet. Die direkte Bepreisung hält den administrativen Aufwand für die betroffenen Unternehmen und für die Verwaltung gering. Auch diverse Prüf- und Arbeitsschritte, wie sie das EU-System vorsieht, sind im Schweizer Zement-CBAM nicht nötig, da die Wertschöpfungsketten und Transaktionen im Zementsektor überschaubar sind und der Grenzausgleich direkt vollzogen wird.

Der gewählte schlanke Ansatz ist spezifisch für den Zementsektor konzipiert. Er ist darauf ausgerichtet, den Vollzugaufwand für alle Akteure möglichst gering zu halten. Er könnte nicht ohne Weiteres auf andere Sektoren übertragen werden. Voraussetzung dafür wäre, dass die Sektoren in Bezug auf die Umsetzung ähnlich übersichtlich und gut erfassbar wären, was beispielsweise in den Sektoren Aluminium sowie Eisen und Stahl nicht der Fall ist. Zu betonen ist, dass eine Ausdehnung des Geltungsbereichs

eine Gesetzesänderung erfordern würde. Die Kommission strebt keine solche Ausdehnung an.

3.4 Einnahmen aus dem CO₂-Grenzausgleich

Die Einnahmen aus dem Grenzausgleich dienen primär der Deckung der Vollzugskosten. Die nach Abzug der Vollzugskosten tatsächlich verfügbaren Erträge fließen in den allgemeinen Bundeshaushalt. Insgesamt sind die potenziellen Einnahmen aus dem Zement-CBAM bescheiden: Bleiben die Importe auf dem Niveau von 2023, sind – je nach Preisentwicklung im EHS – im Jahr 2035 jährliche Einnahmen von rund 10 000 bis 50 000 Franken zu erwarten.

Neben der Zuweisung an den Bundeshaushalt hat die Kommission folgende weitere Verwendungszwecke geprüft: Zuweisung an die internationale Klimafinanzierung, Zweckbindung für Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, Zweckbindung zur Förderung von innovativen Technologien und Prozessen in Unternehmen, Rückverteilung an die direkt betroffenen Branchen oder die Bevölkerung. Aus rechtlicher Sicht liessen sich alle diese Varianten umsetzen. Eine Zuweisung an die internationale Klimafinanzierung oder auch eine Zweckbindung zur Innovationsförderung würden den Regulierungszweck – die Vermeidung von Carbon Leakage – zusätzlich unterstützen.

Aufgrund des sehr geringen Einnahmepotenzials hat sich die Kommission gegen eine Zweckbindung der Erträge oder eine Zuweisung an die internationale Klimafinanzierung entschieden. Zudem sieht die Kommission keinen Bedarf für Abfederungsmassnahmen und sieht somit auch von einer Rückverteilung an die betroffenen Unternehmen oder an die Bevölkerung ab. Die Einnahmen fließen somit in den Bundeshaushalt.

Es ist festzuhalten, dass das Bundesgesetz über den CO₂-Grenzausgleich bei der Einfuhr von Zementwaren keine fiskalischen Ziele verfolgt. Zweck des Gesetzes mit Lenkungscharakter ist es, Carbon Leakage zu verhindern. Bleiben die Zementimporte aus Ländern ohne Abkommen zur Verknüpfung von Emissionshandelssystemen oder vergleichbare Regelungen gering und damit die Einnahmen aus dem Grenzausgleich niedrig, spricht das für die Wirksamkeit der Regelung. Würden hingegen Zementimporte aus diesen Ländern stark ansteigen und zu hohen Grenzausgleichseinnahmen führen, wäre dies ein Indiz für eine Verfehlung des Zwecks. Dann hätte nämlich eine Verlagerung der Zementproduktion und der damit verbunden Emissionen in Drittländer mit tieferer oder fehlender CO₂-Bepreisung stattgefunden. Dies will der Zement-CBAM verhindern. Er ist somit primär als präventives Instrument zu verstehen.

1. Abschnitt: Zweck und Geltungsbereich*Art. 1 Zweck*

Dieses Gesetz soll die Zunahme von Treibhausgasen verhindern, die aufgrund der Verlagerung der Produktion von Zementwaren ins Ausland entstehen kann. Die Verhinderung von Carbon Leakage steht im Einklang mit den Verpflichtungen des Übereinkommens von Paris²⁷, wonach die Schweiz einen Beitrag zur Begrenzung der globalen Erwärmung zu leisten hat.

Art. 2 Geltungsbereich

Abs. 1: Anhang 1 führt die Waren auf, welche diesem Gesetz unterliegen. Erfasst sind nur Waren des Zementsektors. Die Abdeckung innerhalb des Zementsektors entspricht jener des EU-CBAM.

Abs. 2: Das Gesetz gilt nicht für Waren mit Ursprung in Staaten, welche vom Abkommen der Schweiz mit der EU zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme²⁸ erfasst sind, da die mit der Produktion verbundenen Treibhausgasemissionen in diesen Staaten gleich bepreist sind wie in der Schweiz. Derzeit betrifft dies neben Waren mit Ursprung in der Schweiz und der EU auch Waren mit Ursprung in den EWR/EFTA-Staaten.

Abs. 3: Der Bundesrat erhält die Kompetenz, weitere Waren mit Ursprung in bestimmten Staaten vom Geltungsbereich des Gesetzes auszunehmen, wenn die Schweiz mit diesen Staaten Vereinbarungen zur Belastung oder Begrenzung der Produktion abgeschlossen hat oder wenn die EU mit weiteren Staaten zum Beispiel eine Verknüpfung ihrer Emissionshandelssysteme vereinbart hat.

Abs. 4: Die Einschränkung des Geltungsbereiches des Gesetzes macht eine Definition des Warenursprungs erforderlich. Diese soll sich an den Ursprungsregeln des EU-CBAM²⁹ orientieren. Damit wird eine Parallelität gewährleistet zwischen den Ausnahmen, die in diesem Gesetz für Zementwaren mit Ursprung in Staaten gemäss Absatz 2 gewährt werden und der Ausnahme, die Waren mit Ursprung in der Schweiz im Rahmen des EU-CBAM geniessen. Zudem soll mit den Ursprungsregeln sichergestellt werden, dass Klinker aus Drittstaaten, der in Staaten gemäss Absatz 2 importiert und im Veredelungsverkehr als Zement in die Schweiz exportiert wird, nicht unter die gewährten Ausnahmen fällt. Der Bundesrat berücksichtigt mögliche Entwicklungen beim EU-CBAM und passt die Ursprungsregeln gegebenenfalls an. Nach dem derzeitigen Kenntnisstand schlägt die Kommission vor, dass die Schweiz dieselben Ursprungsregeln anwendet wie die EU in ihrem CBAM, d. h. die nichtpräferenziellen Ursprungsregeln der EU³⁰.

²⁷ SR 0814.012

²⁸ SR 0.814.011.268

²⁹ Verordnung (EU) 2023/956, Art. 2 Abs. 5.

³⁰ Derzeit sehen diese Regeln Folgendes vor:

2507 Kaolin und anderer kaolinhaltiger Ton, auch gebrannt

- gebrannt: Wechsel zu dieser Teilposition von jeder anderen Teilposition dieser Position

2. Abschnitt: Grenzausgleichsabgabe

Art. 3 Grundsatz

Abs. 1: Zur Umsetzung des CO₂-Grenzausgleichs erhebt der Bund eine Grenzausgleichsabgabe auf Waren nach Anhang 1, die in das Zollgebiet verbracht werden und dort für den freien Verkehr bestimmt sind. Das Zollgebiet umfasst neben dem schweizerischen Staatsgebiet auch die Zollanschlussgebiete und somit das Staatsgebiet des Fürstentums Liechtenstein.

Für das Auslösen des CO₂-Grenzausgleichs ist nur die definitive Einfuhr in das Zollgebiet relevant. Demnach erfasst das Gesetz nur Waren, die nach der Warenbestimmung der «Einfuhr in den freien Verkehr» nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a BAZG-Vollzugsaufgabengesetz vom 20. Juni 2025³¹ (BAZG-VG) für die definitive Einfuhr vorgesehen sind. Damit können Waren in den Wirtschaftskreislauf der Schweiz gelangen. Ausländische Waren («Waren des nicht freien Verkehrs») werden zu inländischen Waren («Waren des freien Verkehrs»), über die im Zollgebiet frei verfügt werden kann. Waren, welche einer anderen Warenbestimmung zugeführt werden, wie beispielsweise die aktive oder die passive Veredelung oder die Durchfuhr, fallen nicht unter dieses Gesetz.

Abs. 2: Der Bundesrat erhält die Kompetenz, Ausnahmen für geringe Warenmengen vorzusehen. Ein allfälliger Schwellenwert sollte sich am Grundsatz ausrichten, dass mit der kleinsten Menge ausgleichspflichtiger Personen die grösste Menge eingeführter Treibhausgasemissionen erfasst werden kann. Die EU hat gestützt auf diesen Grundsatz einen Schwellenwert von 50 Tonnen pro Jahr und Importeur (über alle CBAM-Güter) vorgesehen.

Abs. 3: Im grenzüberschreitenden Warenverkehr entsteht die Abgabeschuld grundsätzlich zu jenem Zeitpunkt, in dem die Warenanmeldung nach Artikel 20 Absatz 1 BAZG-VG verbindlich wird. Dies ist dann der Fall, wenn die elektronisch vorgenommene Warenanmeldung aktiviert wird oder wenn die in einer anderen zugelassenen Form vorgenommene Warenanmeldung durch das BAZG angenommen wurde. Dies gilt auch für die Entstehung der Grenzausgleichspflicht.

Art. 4 Ausgleichspflichtige Personen

Die ausgleichspflichtigen Personen haben die Grenzausgleichsabgabe zu leisten. Es sind dies die Warenverantwortlichen gemäss der Definition des BAZG-VG, was in erster Linie die natürlichen oder juristischen Personen sind, in deren Namen oder auf deren Rechnung die Waren eingeführt werden.

oder von jeder anderen 4-stelligen Position des Harmonisierten Systems.

- andere: Als Ursprungsland gilt das Land, in dem die Mineralien dieser Teilposition in ihrem natürlichen oder unverarbeiteten Zustand gewonnen werden.

2523 Zement (einschliesslich Zementklinker), auch gefärbt: Wechsel zu der betreffenden Position von jeder anderen 4-stelligen Position des Harmonisierten Systems.

³¹ SR...

Abs. 1: Die Ausgleichspflicht umfasst sinngemäss die direkten und indirekten Emissionen, welche bei der Produktion der eingeführten Waren und ihrer relevanten Vorläuferstoffe entstanden sind. Bei Waren mit relevanten Vorläuferstoffen handelt es sich um sogenannte komplexe Waren, während die Waren ohne relevante Vorläuferstoffe als einfache Waren gelten. Als relevanter Vorläuferstoff gilt eine Ware, welche selbst Ware nach Anhang 1 ist. So ist Zementklinker der relevante Vorläuferstoff von Zement. Wird somit Zement in den freien Verkehr eingeführt, so sind sowohl die bei der Produktion des eigentlichen Zements als auch die bei der Produktion des dafür notwendigen Zementklinkers angefallenen Treibhausgasemissionen ausgleichspflichtig (Bst. b).

Der auf das EHS bezogene Faktor in Buchstabe c stellt sicher, dass ausländische Waren gegenüber den inländischen Waren nicht benachteiligt werden. Das wäre dann der Fall, wenn die gesamte Menge an emittierten Treibhausgasemissionen ausgleichspflichtig wäre, während in der Schweiz dafür teilweise Emissionsrechte kostenlos zugeteilt würden. Über diesen Faktor wird auch das Zusammenspiel des «Phase-out» der kostenlosen Zuteilungen im EHS ab 2026 und des «Phase-in» der Ausgleichspflicht koordiniert.

Buchstabe d bezweckt, dass eingeführte Waren im Hinblick auf ihre Treibhausgasemissionen preislich gleich behandelt werden wie inländisch produzierte Waren im EHS. Der jährliche Durchschnittspreis wird dabei gestützt auf die effektiven Preisentwicklungen auf dem Primärmarkt der EU für Emissionsrechte gebildet.

Abs. 2: Die Berechnung der Abgabehöhe erfolgt nach der Formel in Anhang 2.

Abs. 3: Diese Bestimmung stellt sicher, dass die Importeure für die Treibhausgasemissionen der eingeführten Waren nicht mehrfach bezahlen müssen. Bereits vor der Einfuhr bezahlte Beträge können daher von der Ausgleichspflicht abgezogen werden. In Betracht kommen grundsätzlich nur staatliche Vorschriften, wie CO₂-Steuern oder Leistungen im Rahmen von verpflichtenden Emissionshandelssystemen, die zu bezifferbaren Beträgen pro ausgestossene Einheit an CO₂-Äquivalenten führen. Freiwillige Massnahmen, beispielsweise unternehmensinterne CO₂-Preise, sind nicht abzugsfähig. Falls der bereits bezahlte abzugsfähige Betrag grösser oder gleich der Schuld nach diesem Gesetz ist, so beträgt die Ausgleichspflicht Null. Es werden keine Beträge ausbezahlt. Angerechnet werden zudem nur effektiv geschuldete Nettobeträge, bei welchen beispielsweise kostenlos zugeteilte Emissionsrechte oder Rückerstattungen durch den erhebenden Staat bereits berücksichtigt wurden.

Abs. 4: Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Berechnung der Grenzausgleichsabgabe. Dazu gehört beispielsweise die Festlegung der Methodik für die Ermittlung der Faktoren nach Absatz 1. Zudem soll der Bundesrat die vom Gesetz erfassten Treibhausgase bezeichnen. Beim Zementsektor ist derzeit nur Kohlendioxid (CO₂) relevant. Bezüglich der relevanten Vorläuferstoffe weist Zement (Zolltarifnummern 2523.2100, 2523.2900 und 2523.9000) beispielsweise den Zementklinker als relevanten Vorläuferstoff auf.

Abs. 5: Mit der Publikation der Preise ist für die ausgleichspflichtigen Personen jederzeit einsehbar, welcher Preis zum Zeitpunkt der Einfuhr der Waren für die Ausgleichspflicht relevant ist.

Art. 6 Meldepflicht

Abs. 1: Die Meldepflicht ist das Kernstück des Vollzugs der Grenzausgleichsabgabe. Sobald eine Warenverantwortliche den allfälligen Schwellenwert gemäss Artikel 3 Absatz 2 überschreitet, wird sie zur ausgleichspflichtigen Person und für die volle Menge der im entsprechenden Kalenderjahr importierten Waren melde- und ausgleichspflichtig. In der entsprechenden Deklaration hat sie alle für die Bemessung der Grenzausgleichsabgabe notwendigen Angaben zu machen. Die Meldung erfolgt einmal pro Jahr bis zu einem vom Bundesrat festgelegten Zeitpunkt. Sie umfasst die geforderten Angaben bezogen auf das vorangegangene Kalenderjahr.

Abs. 2: Die Angaben in der Deklaration müssen möglichst auf den effektiven Treibhausgasemissionen beruhen. Im Zementsektor dürfte dies in der Regel möglich sein. Sollten die tatsächlichen Daten nicht verfügbar sein, beispielsweise aufgrund mangelnder Mitwirkung der Produzenten, so sind die Standardwerte zu verwenden, welche der Bundesrat vorgibt. Hat der Bundesrat für gewisse Angaben keine Standardwerte bestimmt (z.B. für Angaben nach Artikel 5 Absatz 3), so können nur Angaben basierend auf effektiven Daten eingereicht werden. Andernfalls wird der entsprechende Faktor bei der Berechnung der Höhe der Grenzausgleichsabgabe nicht berücksichtigt.

Abs. 3: Die Meldungen müssen ausschliesslich über das Informationssystem nach Artikel 12 eingereicht werden.

Abs. 4: Ausser den Standardwerten für die relevanten Treibhausgasemissionen kann der Bundesrat auch Standardwerte für die Anrechenbarkeit von bereits bezahlten Beträgen nach Artikel 5 Absatz 3 festlegen. Standardwerte können den Vollzug effizienter machen. Jedoch muss für die ausgleichspflichtigen Personen immer die Möglichkeit bestehen, die tatsächlichen Daten zu deklarieren. Neben den Regelungen der EU kann der Bundesrat auch weitere relevante internationale Standards berücksichtigen.

Abs. 5: Von einer standardmässig geforderten Verifizierung der einzureichenden Meldungen wird zugunsten eines schlanken Vollzugs abgesehen. Bei fehlender Nachvollziehbarkeit der Angaben oder aus anderen Gründen kann das BAFU aber jederzeit verlangen, dass die Angaben auf Kosten der ausgleichspflichtigen Person verifiziert werden. Die Verifikation hat durch eine vom BAFU bezeichnete Stelle zu erfolgen.

Abs. 6: Für die Zustellung von nicht elektronisch zustellbaren Verfügungen durch die vollziehenden Behörden ist ein Zustelldomizil in der Schweiz erforderlich.

Art. 7 Veranlagung und Bezug der Grenzausgleichsabgabe

Abs. 1: Nach Prüfung und allenfalls Verifizierung der eingereichten Meldungen nach Artikel 6 veranlagt das BAFU die Grenzausgleichsabgabe in der nach Anhang 2 berechneten Höhe in Form einer Verfügung.

Abs. 2: Das BAFU bezieht die Abgabe. Die Einnahmen fliessen in den allgemeinen Bundeshaushalt. Die Fälligkeit der Abgabeforderung tritt mit Zustellung der Veranlagungsverfügung ein.

Art. 8 *Nachforderung*

Das BAFU kann innert Jahresfrist auf eine Veranlagungsverfügung zurückkommen, wenn es feststellt, dass infolge eines Irrtums seitens der Behörde eine Abgabe gar nicht oder zu tief erhoben wurde. Die Jahresfrist ist eingehalten, wenn die Nachforderung dem Abgabepflichtigen innerhalb eines Jahres ab Ausstellung der Veranlagungsverfügung angekündigt wird. Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Beweislast wird dies in schriftlicher Form zu erfolgen haben.

Art. 9 *Verjährung*

Abs. 1: Die relative Verjährungsfrist der Abgabeschuld beträgt fünf Jahre nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem sie fällig geworden ist, wobei sich die Fälligkeit nach Artikel 7 Absatz 2 richtet.

Abs. 2: Durch Unterbrechung und Stillstand (Abs. 3), verlängert sich die Verjährungsfrist maximal bis 15 Jahre nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Abgabeschuld entstanden ist (Abs. 4). Vorbehalten bleiben zudem längere Verjährungsfristen nach den Artikeln 11 und 12 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974³² über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR).

Art. 10 *Mitwirkungspflichten*

Abs. 1: Der Artikel ermächtigt die Vollzugsbehörden, jederzeit die korrekte Umsetzung des CO₂-Grenzausgleichs zu kontrollieren.

Abs. 2: Die Mitwirkungspflicht betrifft vor allem die ausgleichspflichtigen Personen. Sie betrifft jedoch auch Warenverantwortliche, welche Waren nach Anhang 1 einführen und dabei unter dem vom Bundesrat allenfalls festgelegten Schwellenwert nach Artikel 3 Absatz 2 bleiben. Weiter besteht eine Mitwirkungspflicht für die übrigen mit der Einfuhr der Waren betrauten Personen.

Abs. 3: Informationen und Daten, die für die Kontrolle und den Vollzug der gesetzlichen Vorschriften notwendig sind, müssen den Vollzugsbehörden unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Die Vollzugsbehörden können auch jederzeit angemeldete oder unangemeldete Kontrollen der eingeführten Waren vornehmen.

Art. 11 *Sicherstellung von Forderungen*

Abs. 1: Befindet sich eine ausgleichspflichtige Person mit der Begleichung bereits rechtskräftiger Forderungen in Verzug, so kann durch Verlangen einer Sicherstellung für noch nicht fällige oder noch nicht rechtskräftige Forderungen aus dem CO₂-Grenzausgleich das Ausfallrisiko für Ausgleichforderungen aus weiteren Einfuhren von Waren nach Anhang 1 reduziert werden. Die bereits rechtskräftigen Forderungen sind bei Zahlungsverzug auf dem Weg der Zwangsvollstreckung durchzusetzen.

Abs. 2: Die Sicherstellung ist in Form einer Sicherheitsleistung zu leisten, deren Höhe und Form sich auf Vorgaben stützt, die der Bundesrat gestützt auf Artikel 39 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005 erlassen hat. Diese finden sich in Arti-

kel 49 der Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006³³. Als Sicherheitsleistungen kommen beispielsweise die Barhinterlegung, Schuldbriefe und Grundpfandverschreibungen oder Bankgarantien in Frage. Die Höhe der Sicherheitsleistung hat der Höhe des Risikos zu entsprechen und wird sich an der durchschnittlich pro Kalenderjahr eingeführten Warenmenge durch die ausgleichspflichtige Person orientieren oder am Betrag, mit welchem sich die ausgleichspflichtige Person in Verzug befindet.

Abs. 3: Da eine weitere Einfuhr ohne Sicherheitsleistung verhindert werden soll, kann das BAFU das BAZG anweisen, die Sicherheitsleistung direkt bei der Einfuhr einzuziehen.

3. Abschnitt: Datenbearbeitung

Art. 12 Informationssystem

Abs. 1: Für die Einreichung der Meldungen nach Artikel 6, die Ausstellung von Verfügungen und die Kommunikation mit den ausgleichspflichtigen Personen sowie für die Erfüllung weitere Aufgaben nach diesem Gesetz, bedarf es eines einheitlichen Informationssystems. Zum jetzigen Zeitpunkt steht noch nicht fest, ob dazu ein bereits bestehendes System erweitert und genutzt werden kann oder ob es einer Neuentwicklung bedarf.

Abs. 2: Für die Authentizität und die Integrität der übermittelten Daten sorgt der Bundesrat.

Abs. 3: Die für das Informationssystem zuständige Bundesbehörde hat bezüglich der Unterzeichnung elektronischer Eingaben ein Ermessen, wie die Bestätigung der Angaben durch die betroffenen Personen zu erfolgen hat.

Art. 13 Datenbearbeitung

Abs. 1: Diese Norm zum Datenschutz stellt die rechtliche Grundlage dar, damit das BAFU die Daten juristischer Personen und Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten wie Daten über verwaltungs- und strafrechtlich Verfolgungen und Sanktionen, bearbeiten darf. Die Bearbeitung darf nur im Umfang und zu dem Zwecke erfolgen, wie es für die vom Gesetz vorgesehenen Aufgaben erforderlich ist.

Abs. 2: Das BAFU verwendet die Daten des BAZG für Kontrollzwecke, insbesondere um die Ausgleichspflicht der Waren nach Anhang 1 abzuklären.

Abs. 3: Das BAFU wiederum stellt im Rahmen einer Sicherstellung gemäss Artikel 11 dem BAZG die für deren Einziehung notwendigen Daten zur Verfügung.

Abs. 4: Dieser Absatz bestimmt die Aufbewahrungsfrist von besonders schützenswerten Personendaten und besonders schützenswerten Daten von juristischen Personen auf Gesetzesstufe.

³³ SR 611.01

Abs. 5: Zuletzt überträgt dieser Absatz die Detailregelung für die übrigen Personendaten und Daten juristischer Personen dem Bundesrat.

4. Abschnitt: Strafbestimmungen und Strafverfolgung

Art. 14 Hinterziehung der Grenzausgleichsabgabe

Abs. 1: Bei der Hinterziehung der Grenzausgleichsabgabe handelt es sich um ein Erfolgsdelikt. Die möglichen Tathandlungen sind beispielhaft aufgeführt, aber nicht abschliessend. Der Erfolg der Tat liegt darin, dass dem Bund Abgaben vorenthalten werden. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn aufgrund falscher Angaben der ausgleichspflichtigen Person eine zu tiefe Abgabe verfügt wird oder gar keine Verfügung ergeht, weil falsche Angaben zur eingeführten Ware oder ihrem Ursprung gemacht wurden.

Abs. 2: Die versuchte Hinterziehung liegt nahe an der Gefährdung. Einen fahrlässigen Versuch der Hinterziehung gibt es jedoch nicht.

Abs. 3: Hingegen ist Fahrlässigkeit bei Vollendung des Delikts strafbar. Im Vergleich zur vorsätzlich begangenen Hinterziehung ist der Strafraum tiefer angesetzt. Wird eine Abgabenhinterziehung arglistig begangen, so kommt Artikel 14 VStR³⁴ zum Zug (Leistungs- und Abgabebetrug).

Art. 15 Gefährdung der Grenzausgleichsabgabe

Abs. 1: Die Gefährdung der Ausgleichspflicht ist als Tätigkeitsdelikt ausgestaltet und vollendet, sobald eine der beschriebenen Tätigkeiten nach Absatz 1 Buchstaben a-d ausgeführt ist. Fahrlässigkeit ist ebenfalls strafbar. Die maximale Bussenhöhe beträgt 10 000 Schweizer Franken. Der wesentliche Unterschied zur Hinterziehung der Grenzausgleichsabgabe liegt aber darin, dass dem Gemeinwesen die Abgabe nicht entgeht. Der objektive Tatbestand ist zeitlich erfüllt, wenn das Anmeldeverfahren abgeschlossen, eine Berichtigung nicht mehr möglich ist, die Abgabe aber noch nicht verfügt wurde oder wenn der Veranlagungsprozess durch ein pflichtwidriges Verhalten gestört wird.

Abs. 2: Die Strafandrohung erhöht sich bei Rückfall oder schweren Fällen, zum Beispiel bei systematischer Vorgehensweise, wobei jeweils der Einzelfall zu betrachten ist.

Art. 16 Verhältnis zum Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht

Abs. 1: Dieser Absatz erklärt das VStrR anwendbar, womit die Verfolgung und Beurteilung von Widerhandlungen nach diesem Gesetz einer Verwaltungsbehörde des Bundes übertragen werden.

Abs. 2: Die Zuständigkeit für die Verfolgung und Beurteilung liegt beim BAFU.

Abs. 3: Dieser Absatz ist eine Konkurrenzbestimmung und ermöglicht in Abweichung zur Regelung des Strafgesetzbuches eine Addition der Strafen, wenn der Täter durch eine Handlung mehrere Widerhandlungen begangen hat.

5. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 17 Vollzug

Abs. 1: Der Vollzug dieses Gesetzes ist Bundessache.

Abs. 3: Enthält eine übliche Delegationsnorm für den Beizug Dritter. Beispielsweise können bei gewissen Aufsichts- oder Kontrollaufgaben öffentlich-rechtliche Körperschaften oder auch nichtstaatliche Dritte beigezogen werden.

Art. 18 Referendum und Inkrafttreten

Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Dabei ist auf eine zeitliche Koordination mit dem Inkrafttreten der neuen Zollgesetzgebung zu achten.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Die im Rahmen der Erarbeitung der Vorlage durchgeführte Regulierungsfolgenabschätzung³⁵ hat anhand verschiedener Szenarien Schätzungen der möglichen Einnahmen aus dem Zement-CBAM vorgenommen. Die Einnahmen hängen von zahlreichen Faktoren ab und sind dementsprechend schwer zu prognostizieren. Sie fliessen in den Bundeshaushalt.

Nimmt man die heutigen Importe von Zementwaren aus Drittstaaten als Grundlage, so ergeben sich – je nach Höhe des EHS-Preises – mittel- bis längerfristige Einnahmen von rund 10 000 und 50 000 Franken pro Jahr. Falls diese Importe im Zeitverlauf ansteigen, wären auch Einnahmen im sechsstelligen Frankenbereich möglich. Höhere Werte scheinen aus heutiger Sicht unrealistisch.

Diesen Einnahmen stehen Kosten für den Vollzug durch die Verwaltung gegenüber. Schätzungen für den Aufbau der entsprechenden Informations- und Dokumentationssysteme belaufen sich auf einen Initialaufwand von 50 000 bis 100 000 Franken, plus jährliche Betriebskosten von 10 000 bis 20 000 Franken. Der finanzielle Aufwand im Zusammenhang mit dem Vollzug kann – abhängig von den Einnahmen und dem effektiven Vollzugaufwand – einen zusätzlichen Finanzierungsaufwand nach sich ziehen.

Der personelle und administrative Aufwand für den Bund ist sowohl in der Einführungs- als auch in der Vollzugsphase gering, da teilweise bestehende Strukturen und

³⁵ Ecoplan (2025): CO₂-Grenzausgleichssystem für Zement. Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU) im Auftrag des BAFU.

Kapazitäten genutzt werden können. Es sind keine zusätzlichen personellen Ressourcen notwendig.

5.2 Auswirkungen auf Kantone, Städte und Gemeinden

Die Vorlage hat keine direkten Auswirkungen auf Kantone, Städte und Gemeinden, da die Umsetzung in die Zuständigkeit des Bundes fällt.

5.3 Auswirkungen auf die Unternehmen und die Gesamtwirtschaft

Gesamtwirtschaftlich sind die Effekte der Einführung eines Zement-CBAM aufgrund der Fokussierung auf den Zementsektor gering. Der Zementsektor fällt in der Schweiz relativ zur Gesamtwirtschaft nicht stark ins Gewicht ($< 0.5\%$ des BIP), weshalb keine nennenswerten Auswirkungen auf das BIP erwartbar sind. Die 770 Beschäftigten stellen weniger als 0.15 Prozent der Gesamtbeschäftigung der Schweiz dar. Der Zement-CBAM schützt damit zwar nur einen kleinen Teil der Gesamtwirtschaft, verhindert aber potenziell eine vollständige Verlagerung der Zementproduktion ins Ausland. Damit sichert er bis zu 770 Arbeitsplätze und trägt zur Versorgungssicherheit der Bauwirtschaft bei.

Für Abnehmer zementhaltiger Produkte aus der EU und Schweiz fallen – unabhängig von der Einführung eines Zement-CBAM – infolge der Aufhebung der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten im Schweizer EHS künftig höhere Kosten an, wobei davon auszugehen ist, dass die Kosten schliesslich zumindest teilweise auf die Konsumentinnen und Konsumenten überwälzt werden. Der Zement-CBAM verteuert die Importe von Zementwaren aus Drittstaaten. Insgesamt dürften die Bau- und die Konsumentenpreise von allen in der Schweiz in Verkehr gebrachten Zementprodukte steigen. Der grösste Teil der Preissteigerung ist auf die Aufhebung der kostenlosen Zuteilung zurückzuführen, der Rest auf die teureren Importe aus Drittstaaten.

Durch die Einführung des Zement-CBAMs werden auf dem Schweizer Markt gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen in- und ausländischen Produzenten in Bezug auf die CO₂-Bepreisung geschaffen. Vor dem Hintergrund der Aufhebung der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten im Schweizer EHS trägt die Vorlage folglich dazu bei, eine Verlagerung der Zementproduktion in Drittländer zu verhindern.

Die Attraktivität der Schweiz als Industriestandort ist vom Zement-CBAM marginal betroffen. Für die sechs Zementwerke erhöht sich die Planungssicherheit in Bezug auf die Entwicklung der klimapolitischen Rahmenbedingungen. Im Zementsektor wird zudem die Parallelität zu den geltenden EU-Instrumenten – und damit zu den Rahmenbedingungen des wichtigsten Handelspartners der Schweiz in diesem Bereich – gewährleistet.

Aus Interviews mit direkt betroffenen Unternehmen geht hervor, dass sie bei Einführung eines Zement-CBAM durch die Schweiz von einem geringen Vollzugsaufwand ausgehen. Viele der Unternehmen gehören internationalen Grosskonzernen an, wel-

che bereits im Rahmen des EU-CBAM mit den entsprechenden Regulatorien vertraut sind. Es ist zu beachten, dass ein von der EU unabhängiges System zwar eine sektorspezifische Regelung und einen schlankeren Vollzug ermöglicht, im Vergleich zu einem mit der EU harmonisierten oder verknüpften CBAM aber zusätzlichen administrativen Aufwand auf Unternehmensseite bedeuten kann.

Für die Umsetzung des Zement-CBAM geht die Regulierungsfolgenabschätzung von Ecoplan (2025) pro betroffenes Unternehmen von einem Initialaufwand sowie von jährlichen Kosten von je ungefähr 3 000 Franken aus.³⁶ Im Jahr 2023 führten 26 Unternehmen Zementwaren ein, die unter den Geltungsbereich des Zement-CBAM fallen würden. Insgesamt gab es 34 Importtransaktionen. Würde man wie die EU eine Bagatellgrenze von 50 Tonnen ansetzen, so verblieben noch zwei Unternehmen mit insgesamt neun Importtransaktionen. Betroffene Importeure können Baufirmen, Zwischenhändler oder die Zementunternehmen selbst sein.

Die steigenden Preise infolge der Entwicklungen im EHS sowie der durch den CBAM implizierte Schutz vor emissionsintensiven Produkten aus Drittstaaten in der Vorlage verstärken die Anreize zur Dekarbonisierung. Langfristig hängt die Zukunft der Schweizer Zementproduktion von der Dekarbonisierung der Produktionsprozesse ab, wobei Technologien zur Abscheidung und Speicherung von CO₂ (CCS) und die Produktion von CO₂-armem Zement derzeit technisch die einzigen Optionen sind, um die prozessbedingten Emissionen bis 2050 ausreichend zu reduzieren. Der Hochlauf von CCS erfordert Anreize für private Investitionen, zu denen die Vernehmlassungsvorlage zum Rahmengesetz über CCS und NET sowie die Einführung eines CBAM beitragen können. Umgekehrt spielt die Zementindustrie für den Hochlauf der Infrastruktur zur Abscheidung und Speicherung von CO₂ in der Schweiz eine wichtige Rolle, weil die Zementindustrie fast die Hälfte der Emissionen verursacht, die mit CCS vermindert werden müssen. Für die Wirtschaftlichkeit der geplanten Transport- und Speicherinfrastruktur ist die insgesamt abgeschiedene CO₂-Menge entscheidend: Je höher diese ausfällt beziehungsweise, je mehr Sektoren am Hochlauf beteiligt sind, desto leichter lassen sich die entsprechenden Infrastruktur-Investitionen amortisieren.

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Einführung eines Zement-CBAM kann langfristig zur Verringerung der Treibhausgasemissionen beitragen (vgl. Ziff. 5.5) und damit auch die Generationengerechtigkeit unterstützen, indem potenziellen künftigen Klimaschäden vorgebeugt wird.

5.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Mit der Vorlage lässt sich das Risiko von Carbon Leakage verringern. Die Vermeidung von Carbon Leakage ermöglicht insgesamt eine stärkere Reduktion der globalen Treibhausgasemissionen in der Industrie und trägt damit zur Abschwächung des Kli-

³⁶ Ecoplan (2025): CO₂-Grenzausgleichssystem für Zement. Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU) im Auftrag des BAFU.

mawandels bei. Eine geringere Emissionsbelastung wirkt sich zudem indirekt positiv auf die Biodiversität und auf natürliche Produktionsgrundlagen wie Böden und Gewässer aus. Gleichzeitig schafft die Vorlage zusätzliche Anreize für den Hochlauf der direkten Abscheidung und Speicherung prozessbedingter CO₂-Emissionen sowie für die Entwicklung und den Einsatz CO₂-armen Zements.

Die im Rahmen der Erarbeitung der Vorlage durchgeführte Regulierungsfolgenabschätzung geht im Rahmen vorsichtiger Schätzungen davon aus, dass durch die Einführung des CBAM ab dem Zeitpunkt der vollständigen Implementierung im Jahr 2035 jährlich zwischen 0,2 und 0,4 Millionen Tonnen CO₂ an globalen Mehremissionen infolge von Carbon Leakage vermieden werden könnten. Dieser Wert ergibt sich aus der heutigen Differenz in der Treibhausgasintensität der Zementproduktion in Drittstaaten gegenüber der Schweiz. Falls davon ausgegangen wird, dass in der Schweiz mittel- bis längerfristig sämtliche Emissionen der Zementproduktion mit CCS vermieden würden, so steigt die vermiedene Carbon Leakage auf 2,3 bis 2,5 Millionen Tonnen CO₂.

5.6 Auswirkungen auf die ausenwirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz

Die Massnahme verfolgt ein klimapolitisches Ziel. Sie soll dazu beitragen, Carbon Leakage zu verhindern. Weil sie in Form einer Grenzausgleichsabgabe umgesetzt wird, hat sie auch eine handelspolitische Komponente. Sie sieht neue Pflichten für Importeure vor, verteuert die Importe von Zementwaren aus Drittstaaten in die Schweiz und schafft damit ein neues Handelshemmnis gegenüber diesen Drittstaaten. Die Massnahme gleicht jedoch nur die Differenz zwischen inländischer und ausländischer CO₂-Bepreisung aus.

Grenzausgleichsmassnahmen sind generell noch weitgehend unerprobt. Von ihrer Einführung geht ein ausenwirtschaftliches Signal aus. Sie gehen mit regulatorischen und handelspolitischen Risiken einher, die eine offene Volkswirtschaft wie die Schweiz berücksichtigen muss. Offene Märkte sind der zentrale Pfeiler der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik. Der Export eröffnet Absatzmöglichkeiten, während der Import die Beschaffung von Vorleistungen ermöglicht und Innovationen fördert. Insbesondere in Bezug auf Nachhaltigkeitsaspekte bevorzugt die Schweiz international koordinierte und multilaterale Lösungsansätze. Wichtige Handelspartner der Schweiz wie die USA oder Indien betrachten Grenzausgleichsmassnahmen als Protektionismus. Zudem ist die WTO-Kompatibilität der Massnahmen ex ante nicht eindeutig feststellbar.

Die Kommission hat diese Risiken dem angestrebten Nutzen der Massnahme gegenübergestellt. Sie beurteilt die Risiken als vertretbar, weil sich die Massnahme auf den Zementsektor beschränkt. Aus ihrer Sicht überwiegt der klimapolitische Nutzen.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf die Kompetenzen nach den Artikeln 74 und 133 der Bundesverfassung. Gemäss Artikel 74 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Die Treibhausgasemissionen gehören zu den schädlichen Einwirkungen. Gemäss Artikel 133 BV ist die Gesetzgebung über Zölle und andere Abgaben auf dem grenzüberschreitenden Warenverkehr Sache des Bundes. Der CO₂-Grenzausgleich fällt unter «andere Abgaben».

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage ist aus Sicht der Kommission mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Sie steht insbesondere im Einklang mit den Nichtdiskriminierungsverpflichtungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens von 1994 (GATT) und der Freihandelsabkommen der Schweiz, da die Belastung durch den Zement-CBAM im Ergebnis nicht höher ist als durch das binnenrechtliche beziehungsweise schweizerische EHS.³⁷ Die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz sind auch bei der Umsetzung der Vorlage zu berücksichtigen, um deren Vereinbarkeit zu gewährleisten.

6.3 Erlassform

Da es sich um neue Abgaben handelt, gibt Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe d der Bundesverfassung vor, dass insbesondere der Kreis der Abgabepflichtigen sowie der Gegenstand und die Bemessung von Abgaben in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

³⁷ Vgl. Rechtsgutachten zur Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus in der Schweiz vom 30. November 2022, Thomas Cottier u. a. Abrufbar unter: www.bafu.admin.ch > Themen > Recht > Publikationen und Rechtsgutachten > Rechtsgutachten > Klima

6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Vorlage tangiert die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone nicht.

6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die Vorlage sieht weder Finanzhilfen noch Subventionen vor.

6.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Artikel 164 Absatz 2 BV legt fest, dass das Bundesgesetz die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen vorsehen kann, soweit die Verfassung dies nicht ausschliesst. Die Delegationsnorm hat Gegenstand, Umfang und Leitlinien der delegierten Regelung zu umschreiben. Solche Delegationen von Rechtsetzungsbefugnissen, die über die allgemeine Vollzugskompetenz hinausgehen, sind im Folgenden erläutert:

Art. 2 Abs. 3

Diese Norm gibt dem Bundesrat die Kompetenz, weitere Staaten als Ursprungsländer von Waren nach Anhang 1 von der Ausgleichspflicht auszunehmen. Die Delegation ermöglicht flexibles und zeitnahes Handeln in einem dynamischen internationalen Umfeld.

Art. 2 Abs. 4

Der Bundesrat wird beauftragt, die Ursprungsregeln festzulegen. Die Vereinbarkeit mit den Ursprungsregeln des EU-CBAM ist dabei zentral. Die von Norwegen und dem Vereinigten Königreich entwickelten CBAM sind derzeit Gegenstand von Gesprächen zwischen diesen Ländern und der EU. Sollten diese Entwicklungen Auswirkungen auf die Ursprungsregeln zum EU-CBAM haben, so muss auf solche Regularien möglichst flexibel reagiert werden können. Zudem ist der Bundesrat auch aufgrund des technischen Charakters der Ursprungsregeln für deren Festlegung zuständig.

Art. 3 Abs. 2

Der Bundesrat erhält die Kompetenz, weitere Ausnahmen von der Ausgleichspflicht vorzusehen, insbesondere bei geringen Warenmengen. Die relevante Warenmenge für einen allfälligen Schwellenwert kann bei fortschreitenden technologischen Entwicklungen oder einer Änderung des Handelsvolumens Anpassungen erfordern. Mit der Delegation an den Bundesrat kann darauf flexibler reagiert werden.

Art. 5 Abs. 4

Der Bundesrat hat die Einzelheiten der Berechnung der Ausgleichspflicht zu regeln sowie die betroffenen Treibhausgase, die relevanten Vorläuferstoffe und die Massnahmen, die zu abzugsfähigen Beträgen berechtigen, festzulegen. Alle diese genannten Parameter zur Festlegung der Höhe der Ausgleichspflicht müssen sich in ein internationales Umfeld und sich verändernde Rahmenbedingungen in der EU und Drittstaaten einfügen. Mit Verordnungsrecht kann auf diese Entwicklungen flexibler reagiert werden.

Art. 6 Abs. 4

Die Festlegung von Standardwerten ist komplex und erfolgt nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit internationalen Standards sowie in Anlehnung an die Bestimmungen zum EU-CBAM. Auch hier erfordern ein dynamisches internationales Umfeld und die Regulierungsabsichten der EU die Möglichkeit, flexibel auf die entsprechenden Entwicklungen reagieren zu können.

Art. 12 Abs. 1

Der Bundesrat bezeichnet die Behörde, welche das Informationssystem für die Abwicklung der Verfahren nach diesem Gesetz betreibt. Da derzeit nicht abschliessend entschieden ist, über welches Informationssystem dies geschehen soll, wird dessen Bezeichnung dem Bundesrat überlassen.

Art. 13 Abs. 5

Der Bundesrat erhält die Kompetenz, weitere Parameter der Datenbearbeitung von Personendaten und Daten juristische Personen festzulegen. Weil die genauen Details im Ablauf des Vollzugs noch nicht restlos geklärt sind und sich aufgrund der Anpassungen von Datenbearbeitungssystemen auch ändern können, kann durch die Delegation an den Bundesrat entsprechend flexibler und zeitnaher reagiert werden.

6.8 Datenschutz

Die durchgeführte Risikoprüfung ergab, dass die geplante Datenbearbeitung voraussichtlich nicht zu einem hohen Risiko für die Grundrechte der betroffenen Personen führt. Auf die Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung kann daher verzichtet werden. Personendaten (Name, Emailadresse, Geschäftsnummer) werden vorwiegend als Kontaktangaben zu den ausgleichspflichtigen Personen verwendet, bei welchen es sich wohl ausschliesslich um Unternehmen handeln wird. Die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten in allfälligen Strafverfahren erfolgt nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht, welches dieser Erlass als anwendbar erklärt.