

Carbon Leakage

Grenzausgleich für Zementimporte

Wer Zement in die Schweiz importiert, soll künftig eine Abgabe auf den CO₂-Ausstoss bezahlen. Damit will die Urek-N eine Produktionsverlagerung ins Ausland verhindern. In der Vernehmlassung stiess die Vorlage auf breite Zustimmung, blieb aber nicht unumstritten – eine Übersicht.

Von Pascale Boschung

Die Vorlage geht auf eine parlamentarische Initiative von Franziska Ryser (Grüne) zurück, mit der die Nationalrätin eine Grenzausgleichsabgabe auf ein breites Spektrum CO₂-intensiver Güter forderte – von Mineralien und Metallen über Erdöl und chemische Produkte bis zu Holz, Papier und Textilien. Als Begründung für die Initiative nannte Ryser, dass 65 Prozent des Treibhausgas-Fussabdrucks der Schweiz im Ausland anfielen. Da nicht alle Staaten ver-

gleichbare CO₂-Abgaben kennen würden und Produktionen in Ländern ohne ökologische Mindeststandards zu günstigeren Preisen angeboten werden könnten, entstünden für Schweizer Produzenten Wettbewerbsnachteile. Im Rahmen dieser Initiative hat die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (Urek-N) einen Vorentwurf für ein neues Gesetz erarbeitet, mit dem eine CO₂-Grenzausgleichsabgabe auf Zementimporte eingeführt werden soll.

Wie die Kommission zur Eröffnung der Vernehmlassung mitteilte, sieht sie in der Zementproduktion ein besonders hohes Verlagerungsrisiko und hat deshalb spezifisch für diesen Sektor ein flankierendes Instrument entwickelt. Mit der Abgabe soll verhindert werden, dass sich die Zementproduktion und die damit verbundenen Emissionen ins Ausland verlagern – ein Vorgang, der als «Carbon Leakage» bezeichnet wird. Die Grenzausgleichsabgabe soll sicherstellen, dass für sämtlichen in der Schweiz verwendeten Zement derselbe CO₂-Preis gilt, unabhängig davon, ob er im Inland produziert oder importiert wurde. Vom Geltungsbereich ausgenommen sind Waren mit Ursprung in Staaten, deren Emissionshandelssystem mit jenem der Schweiz verknüpft ist – aktuell die EU-Staaten sowie EFTA-Mitglieder Norwegen, Island und Liechtenstein. Der Bundesrat kann weitere Staaten ausnehmen, sofern dort vergleichbare Regelungen gelten. Dies soll verhindern, dass für Importe aus Ländern mit gleichwertigen Klimaschutzvorgaben eine zusätzliche Abgabe erhoben wird.

Die Kommission erachtet den Ausgleich im Zementsektor als notwendig, da es für Schweizer Produzenten in den kommenden Jahren teurer wird, CO₂ auszustossen – bedingt durch die Weiterentwicklung des Schweizer Emissionshandelssystems (EHS) im Gleichschritt mit jenem der EU. Die EU hat zur Abfederung ähnlicher Kostenfolgen bereits einen eigenen Grenzausgleich eingeführt, den sogenannten «Carbon Border Adjustment Mechanism» (CBAM), der unter anderem auch Zementimporte betrifft.

Zustimmung, aber auch Kritik

Die Urek-N hatte den Vorentwurf für das neue Gesetz im Oktober 2025 verabschiedet und ihn im November in die Vernehmlassung geschickt. Diese wurde im vergangenen Fe-

Zementimporteure sollen künftig eine Abgabe auf die bei der Herstellung verursachten Emissionen bezahlen – sofern im Produktionsland keine oder eine tiefere CO₂-Bepreisung besteht.



Bild: Rapipix, geneinfrei

bruar abgeschlossen. Laut dem Ergebnisbericht des Bundesamts für Umwelt (Bafu) gingen von den insgesamt 201 angeschriebenen Adressaten 60 Stellungnahmen ein. Davon stimmten 34 der Vorlage explizit zu, 17 sprachen sich grundsätzlich dafür aus, verbanden ihre Zustimmung aber mit Vorbehalten, sechs machten keine klare Angabe und drei lehnten die Vorlage ab.

Wie aus dem Bericht hervorgeht, stimmten die meisten Kantone sowie die Konferenz der Umweltämter der Schweiz (KVU) der Vorlage zu. Auch der Dachverband der Schweizer Bauwirtschaft (Bauenschweiz), Baustoff Kreislauf Schweiz, der Verband der Schweizerischen Cementindustrie (Cemsuisse) sowie der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein (SIA) sprachen sich für die Vorlage aus. Sie betonten in ihren Stellungnahmen insbesondere die Sicherung fairer Wettbewerbsbedingungen sowie die Bedeutung für die inländische Wertschöpfung und Versorgungssicherheit. Wie Cemsuisse auf Anfrage des Baublatts ausführt, wäre eine stabile Versorgung der Schweiz mit ihrem wichtigsten Baustoff ohne den Grenzausgleich gefährdet (siehe Kasten auf Seite 16).

Ablehnend äusserten sich der Schweizerische Baumeisterverband (SBV) und die Industrie- und Handelskammer Zentralschweiz (IHZ) sowie von den Parteien die SVP. Der SBV argumentierte, die Schweiz decke den Grossteil ihres Zementbedarfs selbst und Importe aus Nicht-EU-Staaten seien gering. Eine Grenzausgleichsabgabe ist aus Sicht des Verbands deshalb unverhältnismässig, da sie die Baukosten erhöhen und Bürokratie schaffen würde. Wie der SBV seine Haltung begründet und welchen Weg er stattdessen vorschlägt, hat er gegenüber dem Baublatt erläutert (siehe Kasten auf Seite 17).

Diskussionen um Geltungsbereich

In der Vernehmlassung für Diskussionen sorgte der genaue Geltungsbereich der Vorlage. So setzte sich Cemsuisse etwa dafür ein, dass Kaolin – ein für die Produktion CO₂-armer Zemente wichtiger Rohstoff – im Geltungsbereich bleibt. Economiesuisse und die IHZ forderten hingegen, Kaolin aus dem Geltungsbereich zu streichen, da eine Aufnahme unbeabsichtigte Auswirkungen auf branchenfremde Importe haben könnte. Auch Bauen-

schweiz brachte in der Vernehmlassung Anpassungswünsche ein: Der Verband forderte etwa, dass der Bundesrat eine Bagatellgrenze für kleine Importmengen festlegt, die sowohl Beschaffungsflexibilität gewährleistet als auch «Carbon Leakage» vermeidet. Zudem plädierte Bauenschweiz – wie mehrere andere Wirtschaftsverbände und der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) – dafür, die vorgesehene jährliche Selbstdeklaration durch eine quartalsweise Meldepflicht zu ersetzen, um den administrativen Aufwand zu reduzieren.

Einbezug von Bewehrungsstahl

Mehrere Akteure forderten in der Vernehmlassung ausserdem, den Geltungsbereich der Vorlage über Zement hinaus auf Bewehrungsstahl auszuweiten, darunter der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB), SwissecleanTech sowie Stahl Gerlafingen. Bewehrungsstahl sei, ähnlich wie Zement, je nach Produktionsverfahren eine energieintensive Massenware mit stark variierenden CO₂-Emissionen; klimafreundlich produzierter Recyclingstahl aus der Schweiz verursache deutlich höhere Kosten als CO₂-intensive Importe, argumentierten die drei Akteure im Ergebnisbericht.

Nach Ansicht von Stahl Gerlafingen besteht ohne Grenzausgleich die Gefahr, dass emissionsarme Schweizer Produzenten durch günstigere Importe verdrängt werden. Wie das Solothurner Unternehmen bereits in der Vernehmlassung darlegte, reduziert die EU im Rahmen ihres CBAM die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten schrittweise und schafft sie bis 2034 vollständig ab – die Schweiz übernimmt diese Reduktion im Gleichschritt. Gemäss Stahl Gerlafingen beläuft sich allein durch die dadurch notwendigen Zertifikatskäufe die Mehrbelastung bei einem Emissionsrechtspreis von 100 Franken pro Tonne CO₂ auf rund 40 Franken pro Tonne Stahl.

Auf Anfrage bekräftigt man bei Stahl Gerlafingen diese Position: Entscheidend sei, dass dieser Abbau der Gratis-Zertifikate nur dann erfolge, wenn gleichzeitig ein wirksamer Grenzausgleich eingeführt werde. «Ohne einen solchen Grenzausgleich würde der bestehende Schutz vor «Carbon Leakage» geschwächt und die Wettbewerbsfähigkeit

der heimischen Industrie beeinträchtigt», erklärt CFO Patrick Puddu gegenüber dem Baublatt.

Kommission verabschiedet Entwurf

Die Urek-N hat ihre Beratung zum Gesetzesentwurf am 31. August abgeschlossen und diesen mit 14 zu 10 Stimmen angenommen. Eine Minderheit lehnt den Grenzausgleich weiterhin ab: Sie sieht darin ein neues Handelshemmnis und befürchtet negative Auswirkungen auf die ausenwirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz.

Im Nachgang zur Vernehmlassung hat die Kommission den Gesetzestext in mehreren Punkten angepasst. So wird die Meldepflicht neu quartalsweise statt jährlich erhoben – wie viele Vernehmlassungsteilnehmende gefordert hatten. Auch beim Titel kam die Kommission einer entsprechenden Forderung nach: Das Gesetz heisst neu «Bundesgesetz über den CO₂-Grenzausgleich bei der Einfuhr von Zement» statt wie ursprünglich vorgesehen «...von Zementwaren» – eine Präzisierung, die unter anderem Cemsuisse und Bauenschweiz verlangt hatten. Bei der Kaolin-Frage fand die Kommission einen Mittelweg: Abgabepflichtig ist nur gebrannter kaolinhaltiger Ton, wie ihn die Zementindustrie für die Produktion CO₂-armer Zemente benötigt. Die Einfuhr von rohem Kaolin für andere Branchen wie die Porzellan- oder Kosmetikherstellung bleibt dagegen unberührt.

Der von mehreren Akteuren geforderten Ausweitung des Geltungsbereichs auf Bewehrungsstahl erteilte die Kommission hingegen eine Absage. Sie begründet dies damit, dass der schlanke Vollzug der Vorlage gezielt auf die Besonderheiten des Zementsektors zugeschnitten sei und sich nicht ohne Weiteres auf andere Branchen wie Stahl oder Aluminium übertragen liesse; eine Ausdehnung des Geltungsbereichs würde zudem eine eigene Gesetzesänderung erfordern.

Als Nächstes geht die Vorlage zur Stellungnahme an den Bundesrat, bevor sie im Nationalrat beraten wird. Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. ■



Hier finden Sie den verabschiedeten Bericht der Urek-N auf parlament.ch

Baublatt
 8134 Adliswil
 044/ 724 77 77
<https://www.baublatt.ch/>

Medienart: Print
 Medientyp: Fachmedien
 Auflage: 12'321
 Erscheinungsweise: monatlich



Seite: 14,15,16,17
 Fläche: 56'883 mm²

Auftrag: 1093893
 Themen-Nr.: 200011
 Referenz:
 6c977226-6b54-4b99-8e72-4c223c7abb09
 Ausschnitt Seite: 3/4

Die Urek-N hat ihre Beratung Ende August abgeschlossen. Wie beurteilt Cemsuisse den bisherigen Verlauf?

Zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative hat die nationalrätliche Umweltkommission einen pragmatischen Gesetzesentwurf erarbeitet. Dank des sektorspezifischen Fokus auf Zement liegt ein maximal zielgerichtetes Gesetz vor: die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Zementproduktion wird gesichert, ohne negative Einschränkungen für andere Branchen. Damit ist der Kommission ein unbürokratisches Gesetz mit schlankem Vollzug geglückt. Wir unterstützen den CO₂-Grenzausgleich auf Zement und bringen uns aktiv in die Meinungsbildung ein. Doch nicht nur wir: Im Rahmen der Vernehmlassung äussern sich über 80 Prozent der eingereichten Stellungnahmen positiv zum Vorschlag der Urek-N. Es freut uns sehr, dass die Relevanz unserer Industrie und der Erhalt einer inländischen Zementproduktion von allen politischen Lagern getragen wird.

Was wäre aus Sicht von Cemsuisse die Folge für die Schweizer Zementindustrie, wenn die Grenzausgleichsabgabe nicht eingeführt würde?

Die Folgen für unsere Industrie und den Bauplatz Schweiz wären fatal. In der Schweiz und der EU gilt ein Emissionshandelssystem für energieintensive Unternehmen, auch die Zementindustrie muss Emissionszertifikate kaufen. Aufgrund der geltenden klimapolitischen Ziele fallen für die Zementproduzenten in den kommenden Jahren immense Kosten an – wir rechnen für die Schweizer Zementproduzenten mit bis zu 1 Milliarde Franken bis 2034. Produzenten aus Nicht-EU-Ländern mit laschen Klimavorschriften, wie etwa Algerien oder der Türkei, müssen diese Kosten nicht tragen. Steigende Importe mit CO₂-intensivem Zement aus diesen Ländern wären die Folge. Der geplante CO₂-Grenzausgleich stellt sicher, dass die Kostenstrukturen aufgrund der ungleichen Klimapolitik an der Grenze ausgeglichen werden.

Denn ohne gleichlange Spiesse gegenüber Konkurrenten aus diesen Ländern können die Schweizer Zementwerke mittelfristig nicht bestehen. Sie wären gezwungen, ihre Produktion zu verlagern, was weder dem Klima, der Bauindustrie noch der Abfallwirtschaft dient. Die Angst vor Kostenanstiegen für Zement und Beton aufgrund des neuen Grenzausgleichsgesetzes ist komplett aus der Luft gegriffen. Wenn Preise für CO₂-intensive Güter steigen, dann aufgrund des Volkswillens, «Netto Null» im Jahr 2050 zu erreichen. Ohne Grenzausgleich wäre die stabile Versorgung der Schweiz mit ihrem wichtigsten Baustoff akut gefährdet. Aus diesem Grund unterstützt beispielsweise auch Bauenschweiz den Gesetzesentwurf.

Cemsuisse setzt sich dafür ein, dass Kaolin im Geltungsbereich bleibt, obwohl der Stoff auch in vielen anderen Branchen verwendet wird. Weshalb?

Für die Produktion nachhaltiger Zemente ist der Einsatz von Kaolin in Form von kalzinierten Tonen ein wichtiger Erfolgsfaktor. Konkret nutzen die Zementproduzenten kalzinierten Ton als Alternative zu Klinker. Da die Klinkerproduktion hauptsächlich für den hohen Fussabdruck des Zements verantwortlich ist, kann die CO₂-Intensität von Zement durch die Reduktion des Klinkeranteils und den Einsatz von kalziniertem Ton wesentlich gesenkt werden. Die Einfuhr von wettbewerbsverzerrtem kalzinierten Ton aus Drittstaaten würde diese ökologischen Entwicklungen in der Schweiz empfindlich treffen. Die Einfuhr von Kaolin für andere Branchen wie etwa der Porzellanherstellung sollte aus unserer Sicht jedoch weiterhin möglich sein. Wir setzen uns daher für eine Konkretisierung des Gesetzestextes ein, die sicherstellt, dass keine klimaschädlicheren Tone zur Zementproduktion importiert werden, andere Industrien bei ihren Importen jedoch nicht eingeschränkt werden.

Cemsuisse unterstützt grundsätzlich eine Bagatellgrenze, betont aber,

dass deren Höhe sowohl Wirksamkeit als auch administrativen Aufwand berücksichtigen sollte. Wo sieht der Verband hier den Mittelweg?

Die Schweizer Bauwirtschaft verbrauchte letztes Jahr über 4,2 Millionen Tonnen Zement. Bei diesen Grössenordnungen macht eine Bagatellgrenze für die Einfuhr von Zement aus Drittstaaten durchaus Sinn – niemand hat ein Interesse daran, den Warenverkehr von Zement mit Ländern ausserhalb der EU komplett abzuschotten. Der administrative Aufwand für die Einfuhr von unkritischen Handelsmengen – was in der Zementwirtschaft auch 50 oder 100 Tonnen noch sind – darf nicht unverhältnismässig hoch sein. Das Gesetz muss aber gleichzeitig wirksam verhindern, dass es zu Wettbewerbsverzerrungen kommt, welche die Zementproduktion ins Ausland drängt. Es liegt am Bundesrat, diese Balance auf Verordnungsstufe zu regeln. Wir sind als Industrie zugunsten eines schlanken Gesetzesvollzugs bereit, auch höhere Bagatellgrenzen als die EU in ihrem Grenzausgleichsmodell anwendet, zu unterstützen.

Was erwartet Cemsuisse von der bevorstehenden Beratung im Parlament?

Die Politik hat die Notwendigkeit für einen CO₂-Grenzausgleich für Zement erkannt. Die Vernehmlassung unter den betroffenen Akteuren zeigt deutlich, dass die Schweiz hinter ihrer heimischen Zementindustrie steht. Eine Zementindustrie, die dank eines Grenzausgleichs auch in Zukunft in der Lage sein wird, die anstehenden Investitionen in Carbon Capture zu tätigen und ihren Beitrag zur Abfallwirtschaft (zum Beispiel bei der Vernichtung von PFAS) zu leisten. Dieses Bekenntnis der Politik zu konsequentem Klimaschutz und dem Industriestandort Schweiz freut uns enorm. Insofern blicken wir positiv auf die bevorstehende Beratung im Parlament und freuen uns auf die weitere demokratische Ausmarchung dieses wichtigen Gesetzes.

(Interview: Pascale Boschung)

Der SBV lehnt die Vorlage ab. Was wäre aus Sicht des Verbands der richtige Weg, um «Carbon Leakage» bei Zementimporten zu verhindern?

Das Kernproblem im Zementsektor ist nicht ein drohender Importdruck, sondern die mangelnde Planungssicherheit und die unzureichend gesicherte strategische Rohstoffversorgung. Beides erschwert langfristige Investitionen, insbesondere in die Dekarbonisierung. Der Fokus sollte deshalb auf innenpolitischen Massnahmen liegen. Vorrang hat dabei die Sicherung der inländischen Versorgung mit mineralischen Rohstoffen. Der SBV hat die aktuelle Lage und die langfristigen Herausforderungen der Baumaterialversorgung in zwei Artikeln aufgezeigt. Zudem prüft der Bundesrat im Auftrag des Parlaments (23.4332 Postulat Urek-N) und unter Einbezug der Branche Handlungsoptionen für ein raumplanerisches Instrument sowie für eine bessere Koordination zwischen Bund und Kantonen. Hier sollte die politische Priorität liegen. Der entsprechende Postulatsbericht soll noch in diesem Jahr veröffentlicht werden.

Weshalb sieht der SBV in der Grenzausgleichsabgabe eine unverhältnismässige Massnahme?

Eine Grenzausgleichsabgabe wäre aus Sicht des SBV ein schwerer Eingriff mit geringem Nutzen. Sie würde einen handelspolitischen Präzedenzfall schaffen, zusätzliche Bürokratie auslösen und die Beziehun-

gen zu wichtigen Handelspartnern belasten, ohne «Carbon Leakage» bei Zementimporten wirksam zu verhindern.

Die Schweiz deckt den Grossteil ihres Zementbedarfs selbst. Die verbleibenden Importe stammen vor allem aus Deutschland und Italien, also aus direkten Nachbarländern mit denselben CO₂-Kosten im Emissionshandel. Ein akuter Verlagerungsdruck ist deshalb nicht ausgewiesen. Auch bei Importen aus Nicht-EU-Ländern zeigt sich kein akuter Handlungsbedarf. Die Mengen aus Algerien und der Türkei machen jeweils weniger als 1 Prozent der gesamten Zementimporte aus; zudem sind in den Preisvergleichen die Transportkosten aus dem Ausland noch nicht berücksichtigt. Hinzu kommt: Die Türkei hat 2025 ein Klimagesetz verabschiedet und die Einführung eines eigenen Emissionshandelssystems angestossen. Damit verliert ein Schweizer Sonderinstrument, das insbesondere auf türkische Importe zielt, weiter an Dringlichkeit.

Seit der Vernehmlassung hat die EU zudem eine Lockerung ihres Emissionshandels angekündigt. Weil das Schweizer EHS mit jenem der EU gekoppelt ist, liesse sich der Druck auf die Industrie voraussichtlich schneller über eine Anpassung der CO₂-Verordnung mindern als über ein neues Grenzausgleichsgesetz. Der SBV hält das vorgeschlagene Zollinstrument deshalb für unverhältnismässig und verfrüht. Es schafft neue Risiken, ohne das angestrebte Ziel überzeugend zu erreichen.

Welche Mehrkosten befürchtet der SBV für Bauunternehmen und Bauherrschaften, falls die Vorlage wie vorgeschlagen umgesetzt wird?

Eine Grenzausgleichsabgabe würde voraussichtlich auf die Preise überwälzt. Für Bauunternehmen und Bauherrschaften entstünden damit nicht nur Mehrkosten, sondern auch zusätzliche Unsicherheit, weil die Abgabe periodisch neu festgelegt werden könnte. Unklar ist zudem, welche Produkte überhaupt erfasst würden. Kaolin etwa ist für nachhaltige Zemente wichtig, wird aber auch in Porzellan, Papier oder Reifen eingesetzt. Eine saubere Abgrenzung wäre im Vollzug kaum praktikabel.

Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass weitere Branchen oder politische Vorstösse eine Ausweitung des Anwendungsbereichs dieser Zollabgabe fordern. Beim EU-CBAM zeigt sich dieses Risiko bereits konkret: Am 17. Dezember 2025 hat die EU-Kommission vorgeschlagen, den Grenzausgleich auf bestimmte nachgelagerte Produkte wie Kräne und Baumaschinen auszuweiten.

Der SBV empfiehlt, die Zwischenbilanz des EU-CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism) abzuwarten. Weshalb?

Aus Sicht des SBV spricht nichts für ein schnelleres Schweizer Vorgehen. Die Schweiz sollte zuerst belastbar auswerten, wie sich der EU-CBAM auf Preise, Handel, Bürokratie und Wettbewerbsfähigkeit auswirkt. Ein vorgezogener Sonderweg würde Unsicherheit schaffen, ohne dass heute ein akuter Handlungsbedarf belegt ist.

Sieht der SBV noch Möglichkeiten, seine ablehnende Haltung einzubringen?

Der SBV wird seine ablehnende Haltung weiterhin in die politische Diskussion einbringen. Aus unserer Sicht braucht es keine neue Zollabgabe, sondern verlässliche Rahmenbedingungen für Versorgungssicherheit und Dekarbonisierung.

(Interview: Pascale Boschung)



Für den SBV hat die Sicherung der inländischen Versorgung mit mineralischen Rohstoffen Vorrang.