

→ Positionspapier zur Einführung eines Schweizer CO₂-Grenzausgleichs

ECONOMIESUISSE SPRICHT SICH DERZEIT GEGEN DIE EINFÜHRUNG EINES CO₂-GRENZAUSGLEICHS DER SCHWEIZ GEGENÜBER DRITTSTAATEN («CH-CBAM») AUS. FÜR DEN HIESIGEN PRODUKTIONSSTANDORT WÄRE EIN SOLCHES INSTRUMENT INSGESAMT KONTRAPRODUKTIV. DROHENDE WETTBEWERBSNACHTEILE FÜR GEWISSE FIRMEN MÜSSEN JEDOCH ADRESSIERT WERDEN.

Zusammenfassung

- Ab dem 1. Oktober 2023 führt die EU einen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (EU-CBAM) für emissionsintensive Importe aus Drittstaaten ein. Der EU-CBAM dient als Ausgleich zu den wegfallenden kostenlosen Emissionsrechten im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems (EU EHS). Die EU will verhindern, dass die emissionsintensive Produktion in Länder mit weniger strengen Klimavorgaben verlagert wird («Carbon Leakage»).
- Der Schweizer Emissionshandel (CH EHS) ist seit 2020 mit dem EU EHS verknüpft. Entsprechend werden auch in der Schweiz die klimapolitischen Rahmenbedingungen im EHS verschärft. Gleichzeitig ist die EHS-Verknüpfung Voraussetzung dafür, dass Waren mit nicht-präferenziellem Ursprung Schweiz gemäss EU-Regeln von EU-CBAM ausgenommen sind.
- Schweizer Firmen sind von den künftigen Verschärfungen des EU EHS unterschiedlich betroffen. Für EHS-Unternehmen in der Schweiz, welche gegenüber dem nicht-europäischen Ausland benachteiligt sind, sollen gezielte Ausgleichsmassnahmen zur Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit erarbeitet werden.
- Die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichs durch die Schweiz gegenüber Drittstaaten (CH-CBAM) erachtet die Gesamtwirtschaft jedoch zurzeit nicht als geeignete Lösung. Beim EU-CBAM sind noch zu viele Fragen offen. Ausserdem steht ein erheblicher Bürokratieaufwand einem unklaren Nutzen gegenüber und die handelspolitischen Risiken sind beträchtlich.
- Die Wirtschaft setzt sich in der Klimapolitik für ein international abgestimmtes Vorgehen ein. Dazu gehören Bestrebungen in Richtung eines Klimaklubs bis hin zu einer einheitlichen CO₂-Bepreisung.

Worum geht es?

CO₂-Grenzausgleichsmechanismus der EU (EU-CBAM)

Mit dem Klimapaket «Fit-for-55» verschärft die EU ihre Klimapolitik. Kernstück bildet die Revision des europäischen Emissionshandelssystems (EU EHS). Einerseits wird der jährliche Reduktionsfaktor der maximal verfügbaren Emissionsrechte («cap») von 2.2 auf 4.2 Prozent erhöht und weitere Industrien dem EU EHS unterstellt. Andererseits werden die kostenlos zugeteilten Emissionsrechte ab 2025 schrittweise reduziert und bis 2034 vollständig abgeschafft.

Als Ausgleich für die wegfallenden kostenlosen Emissionsrechte führt die EU einen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, EU-CBAM) ein. Damit sollen die ungleichlangen Spiesse (also die sehr unterschiedlichen CO₂-Preise) zwischen Unternehmen im EU EHS und ihren aussereuropäischen Konkurrenten ausgeglichen werden.

Mit EU-CBAM sollen bestimmte ausserhalb der EU produzierte Güter künftig bei der Einfuhr in die EU mit einem CO₂-Preisauflschlag belegt werden. Dies, sofern im Ursprungsland nicht bereits eine vergleichbare CO₂-Abgabe bezahlt worden ist. Gemäss EU-Verordnung sind folgende Produktkategorien betroffen: Zement, Eisen und Stahl, Aluminium, Dünger, Elektrizität und Wasserstoff. Vor Ende der Übergangsphase am 31. Dezember 2025 prüft die EU-Kommission, ob der Geltungsbereich auf weitere Sektoren, z.B. organische Chemikalien und Polymere, ausgeweitet werden soll.

Mit EU-CBAM will die EU einerseits verhindern, dass Unternehmen aus energieintensiven Sektoren ihre Produktion aufgrund der internalisierten CO₂-Kosten aus der EU ins Ausland verlagern, um dort (ohne Internalisierung) günstiger produzieren zu können («Carbon Leakage»). Andererseits will die EU aussereuropäischen Produzenten einen Anreiz bieten, ihre Produktionsverfahren umweltfreundlicher zu gestalten.

Mit EU-CBAM will die EU eine internationale Externalität im vorausseilenden Alleingang internalisieren («mit dem europäischen Green Deal soll Europa bis 2050 der erste klimaneutrale Kontinent werden»). Aus Sicht von Economiesuisse sind dabei grosse negative Folgeeffekte zu erwarten. Dazu zählt insbesondere die Schwächung der den CBAM-Produkten nachgelagerten Wertschöpfungsstufen, die ausserhalb von Europa an internationaler Wettbewerbsfähigkeit verlieren werden.

EU-CBAM soll ab dem 1. Oktober 2023 für ausgewählte Produktgruppen eingeführt werden, wobei EU-Importeure vorerst nur einer Meldepflicht unterliegen. Nach Ende der Übergangszeit am 31. Dezember 2025 werden sie zusätzlich eine CO₂-Abgabe zahlen müssen, soweit am Produktionsstandort der importierten Güter nicht ebenfalls gleichwertige CO₂-Abgaben entrichtet werden.¹

Verknüpfung der Emissionshandelssysteme Schweiz-EU

Die Schweiz und die EU haben ihre beiden Emissionshandelssysteme seit 2020 miteinander verknüpft, womit gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Teilnehmer gelten. EU-Importe mit nicht-präferenziellem Ursprung Schweiz gemäss EU-Regeln sind daher von der Abgabepflicht des EU-CBAM ausgenommen.

¹ Es gilt festzuhalten, dass der aktuell vorliegende CBAM-Vorschlag der EU grundsätzlich noch sehr generell ist. Mehrere Detailregelungen zur Beurteilung des Anwendungskonzeptes [sogenannte «delegating» und «implementing acts»] stehen noch aus.

Will die Schweiz jedoch die EHS-Verknüpfung auch weiterhin aufrecht-erhalten, so muss sie ihr eigenes Emissionshandelssystem (CH EHS) gleichwertig zu jenem der EU weiterentwickeln (sog. «Äquivalenzprinzip»). Dies beinhaltet insbesondere eine der EU gleichwertige, schrittweise Abschaffung der kostenlosen Emissionsrechte sowie einen erhöhten jährlichen Absenkpfad der maximal verfügbaren Emissionsrechte für Schweizer EHS-Unternehmen.

Entwicklungen in der Schweiz

Unter Berücksichtigung der Entwicklungen in der EU sind im Eidgenössischen Parlament verschiedene Vorstösse eingereicht worden welche die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus der Schweiz gegenüber Drittstaaten (CH-CBAM) fordern². Konkret soll bei der Einfuhr von gewissen Waren aus Drittländern in die Schweiz eine CO₂-Abgabe erhoben werden.

Am 16. Juni 2023 hat der Bundesrat in Erfüllung des Postulats [20.3933](#) einen [Bericht](#) zu den Auswirkungen von CO₂-Grenzausgleichsmechanismen auf die Schweiz veröffentlicht. Darin empfiehlt er, aufgrund der regulatorischen und handelspolitischen Risiken, derzeit von der Einführung eines CH-CBAM im Gleichschritt mit der EU abzusehen. Der Bundesrat hält jedoch auch klar fest, dass er das EHS der Schweiz im Gleichschritt mit dem EU EHS anpassen will, damit die beiden Systeme verknüpft bleiben können und die Schweiz weiterhin von der EU-CBAM-Abgabepflicht befreit ist. Die Einführung eines CH-CBAM sei dafür keine Bedingung. Der Bundesrat behält sich vor, Mitte 2026 aufgrund der Zwischenbilanz der EU den Handlungsbedarf für die Schweiz erneut zu überprüfen.

Das Parlament steht der Einführung eines CH-CBAM bisher offener gegenüber. So haben die Umweltkommissionen von National- und Ständerat der [parlamentarischen Initiative 21.432](#) zugestimmt, welche die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für einen CH-CBAM fordert. Ihrer Ansicht nach besteht Handlungsbedarf, da ansonsten eine Verlagerung einzelner Wirtschaftszweige in Länder mit weniger ambitionierten Klimaschutzvorschriften droht.

Einführung eines CO₂-Grenzausgleichs der Schweiz gegenüber Drittstaaten (CH-CBAM)

economiesuisse anerkennt, dass Schweizer Firmen von der künftigen Verschärfung des EU EHS unterschiedlich betroffen sind³:

Für gewisse Schweizer Unternehmen entstehen Wettbewerbsnachteile. Fallen für Schweizer EHS-Unternehmen die kostenlos zugeteilten Emissionsrechte ersatzlos weg, sind sie gegenüber Konkurrenten aus Drittstaaten ohne hohe CO₂-Preise deutlich schlechter gestellt. In der Schweiz würden die CO₂-Kosten internalisiert werden, in den Konkurrenzmärkten jedoch nicht. Dies hat gerade für energieintensive Unternehmen grosse Kosten-nachteile zur Folge und birgt damit das Risiko von «Carbon Leakage», wenn keine Schutzmassnahmen (wie beispielsweise ein CH-CBAM) ergriffen werden.

Für gewisse exportierende Schweizer Firmen werden die Rahmenbedingungen durch wegfallende kostenlose Emissionsrechte ebenfalls schwieriger

² [21.432 Pa. Iv. Ryser. Grundlagen für ein CO₂-Grenzausgleichssystem schaffen.](#)

[22.451 Pa. Iv. Pfister. Ein neues schlankes und wirksames CO₂-Gesetz.](#)

[21.3602 Mo. WAK-NR. Schweizer Beteiligung am Grenzausgleichssystem der EU.](#)

³ Dies unter der Annahme, dass die Schweiz ihr eigenes EHS im Gleichschritt mit jenem der EU verschärft, mit dem Ziel, die Verknüpfung der beiden Systeme aufrechtzuerhalten.

– beispielsweise durch eine Verteuerung gewisser EU-Vorprodukte. Schutzmassnahmen im Sinne eines CH-CBAM wären für diese Unternehmen jedoch kontraproduktiv: Vorprodukte aus nichteuropäischen Drittstaaten würden teurer und der administrative Aufwand würde zunehmen, so dass die Konkurrenzfähigkeit der verarbeiteten Exporte sinkt.

Die materielle Bewertung eines CH-CBAM fällt also nicht für jedes Schweizer Unternehmen gleich aus. Aus Sicht der Gesamtwirtschaft ist die Einführung eines CH-CBAM zum aktuellen Zeitpunkt dennoch keine geeignete Lösung.

Position economiesuisse

economiesuisse spricht sich derzeit gegen die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichs der Schweiz gegenüber Drittstaaten (CH-CBAM) aus.

- **Ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis:** Die aussenwirtschaftlichen, rechtlichen und regulatorischen Unwägbarkeiten sprechen zum jetzigen Zeitpunkt gegen die Einführung eines CBAM durch die Schweiz. Hinzu kommt ein komplexer Vollzugsaufwand für Unternehmen.
- **WTO-Kompatibilität fraglich:** Innerhalb der WTO wird EU-CBAM sehr kontrovers diskutiert. Indien, China, Brasilien und Südafrika üben besonders starke Kritik. Für die Schweiz als kleine Exportnation wären Klagen und Gegenmassnahmen wichtiger Handelspartner zu erwarten.
- **Keine EHS-Verpflichtung:** Die Schweiz will ihr Emissionshandelssystem (EHS) im Gleichschritt mit jenem der EU anpassen, damit die beiden Systeme verknüpft bleiben können. Wie der Bundesrat festhält, ist die Einführung eines CH-CBAM jedoch nicht notwendig, um die EHS-Äquivalenz aufrechtzuerhalten.
- **Schweizer Unternehmen von EHS-Verschärfungen unterschiedlich betroffen:** economiesuisse ist bemüht, drohende Wettbewerbsnachteile für Schweizer EHS-Unternehmen auf geeignete Weise zu adressieren.
- **International abgestimmtes Vorgehen:** Für die Wirtschaft ist klar, dass die Dekarbonisierung nur gelingen kann, wenn Unternehmen die Emissionen in ihren Lieferketten effizient reduzieren können. Der wirksamste Weg dahin führt über eine globale CO₂-Abgabe bis hin zu einem weltweiten Emissionshandel. International vergleichbare Abgaben auf Treibhausgasen machen Klimazölle obsolet.

Kein unilaterales Vorpreschen der Schweiz, sondern international abgestimmter Ansatz

Die Schweizer Wirtschaft hat sich zu Netto-Null bis 2050 bekannt und ist der Politik bei der Umsetzung von Massnahmen voraus, [wie Wissenschaftler bestätigen](#). Für die Wirtschaft ist auch klar, dass die Dekarbonisierung nur gelingt, wenn die in der Schweiz ansässigen Unternehmen erstens keinen wesentlichen Kostennachteil gegenüber dem Ausland erleiden und sie andererseits die Emissionen in ihren Lieferketten effizient reduzieren können. Der effizienteste Weg dahin bestünde in einer globalen CO₂-Abgabe und/oder einem weltweiten Emissionshandel. International vergleichbare Abgaben auf Treibhausgasen machen Klimazölle unnötig. Umgekehrt richten fragmentierte Systeme mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten, wie sie die EU mit einem CBAM einzuführen gedenkt, mehr Schaden an als sie Nutzen mit sich bringen.

Unabhängig von CH-CBAM wirft der Vorschlag der EU für einen EU-CBAM

derzeit noch zu viele Fragen auf – insbesondere auch für Schweizer Exportfirmen. So ist noch unklar, welche Anforderungen diese im Rahmen von EU-CBAM erfüllen müssen (z.B. Ursprungsnachweis). Vor diesem Hintergrund ist ein unilaterales Vorpreschen der Schweiz kontraproduktiv. Die Konkretisierung des EU-CBAM ist abzuwarten.

WTO-Kompatibilität von EU-CBAM nach wie vor fraglich

Des Weiteren ist die Vereinbarkeit von EU-CBAM mit WTO-Recht derzeit noch völlig offen. Bei der Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus der Schweiz gegenüber Drittstaaten sind Klagen und Gegenmassnahmen wichtiger Handelspartner zu erwarten. Die Schweiz ist leichter angreifbar als die EU mit ihrem grossen Binnenmarkt. Für die exportorientierte Schweizer Volkswirtschaft wäre dies ein nicht zu unterschätzendes Risiko.

Wichtige Handelspartner der EU haben gegenüber EU-CBAM denn auch bereits harte Kritik geäussert, sei dies öffentlich oder innerhalb verschiedener WTO-Gremien. Dazu gehören die BRICS-Staaten Brasilien, Indien, China und Südafrika, welche gemeinsam ihre «grosse Besorgnis über dieses diskriminierende Handelshemmnis» kundgetan haben. Genauso erachten gewisse Länder in Lateinamerika, Afrika und Südostasien EU-CBAM primär als ein gegen ihre Exporte gerichtetes, protektionistisches Instrument. Einige Länder, wie beispielsweise das Vereinigte Königreich oder Norwegen, zeigen sich gegenüber EU-CBAM bzw. der Einführung eines eigenen Grenzausgleichs offener.

Die WTO selbst hat im Zusammenhang mit Grenzausgleichsmechanismen bereits mehrfach öffentlich vor potenziellen Handelsfriktionen gewarnt, so beispielsweise in ihrem «[World Trade Report 2022](#)». Eine grosse Gefahr sieht die Organisation in der Inkohärenz der rund 60 weltweit bestehenden Systeme zur CO₂-Bepreisung. Stark divergierende Preise und eine unterschiedliche sektorielle Abdeckung bewirkten, dass Entwicklungsländer und kleine Unternehmen an den Rand gedrängt würden.

Erheblicher Bürokratieaufwand bei unklarem Nutzen

Die technische Umsetzbarkeit eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus stellt aus Sicht der Wirtschaft eine grosse Herausforderung dar. Erhebliche Abklärungsaufwände für die Berechnung von Emissionen oder die Beschaffung und Einreichung diverser Dokumente (u.a. für den Ursprungsnachweis) bedeuten für die Unternehmen komplexe bürokratische Verfahren. Zudem ist nach wie vor nicht abschliessend geklärt, wie verhindert werden kann, dass im Zuge dieser Nachweise geschäftsrelevante vertrauliche und sensible Daten offengelegt werden müssen. Aus heutiger Sicht erwartet economiesuisse daher bei der Einführung eines CH-CBAM gegenüber Drittstaaten für die Schweiz ein ungünstiges Kosten/Nutzen-Verhältnis. Um dies zu verhindern, müsste die Schweiz eine technisch und administrativ weit weniger belastende Methode umsetzen als jene der EU.

Verteuerung der Ein- und Ausfuhren

Die Einführung eines CH-CBAM würde für Schweizer Importeure die Preise von Ausgangsstoffen zusätzlich erhöhen. Dies führt im globalen Wettbewerb zu einem Nachteil, wäre aber auch vor dem Hintergrund derzeitiger Rohstoffknappheit, Versorgungsentpässe und steigender Energiepreise kontraproduktiv. Ausserdem würde auch der Export in Nicht-EU-Länder erheblich verteuert, was die Wirtschaftlichkeit der Produktion exportorientierter Unternehmen in der Schweiz in Frage stellen würde. Um dies zu verhindern, müssten Exporterstattungsmechanismen eingeführt werden, welche für die Unternehmen administrativ und finanziell sehr belastend wären.

Mögliche alternative Instrumente zu einem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus

Wie zuvor beschrieben, fällt die Beurteilung eines CH-CBAM innerhalb der Schweizer Wirtschaft a priori unterschiedlich aus. economiesuisse ist bestrebt, für die von den EHS-Verschärfungen betroffenen Unternehmen in der Schweiz Alternativlösungen zu finden, die deren internationale Wettbewerbsfähigkeit bestmöglich erhalten. Im Sinne einer kohärenten Klimapolitik schlägt die Wirtschaft daher folgende alternative Instrumente vor:

Aufbau eines «Innovation Fonds»

- Diesem Fonds sollen ab 2025 die Einnahmen des Bundes aus dem Verkauf von Emissionsrechten für Betreiber von Anlagen zufließen. Aus den Mitteln sollen die EHS-Firmen gezielte Beiträge für die Dekarbonisierung erhalten, was ihnen Planungssicherheit sowie gleichlange Spiesse gegenüber ihren Konkurrenten verschaffen soll.

Weitere mögliche Alternativen

- Bestehende, über den «Innovation Fonds» hinausgehende Förderinstrumente sollen den betroffenen Unternehmen ebenfalls offenstehen.
- Unterstützung internationaler und multilateraler Bestrebungen in Richtung eines Klimaklubs (z.B. im Rahmen der G7 oder G20) bis hin zu einer einheitlichen CO₂-Bepreisung. International vergleichbare Abgaben auf Treibhausgasen machen Klimazölle obsolet.
- Förderung von CO₂-günstigen Technologien (keine Technologieverbote), Prozessen, Produkten und Geschäftsmodellen anstelle einer Verteuerung von CO₂-reichen Produkten und Prozessen.
- Förderung von Initiativen mit grosser globaler Hebelwirkung im Bereich der CO₂-Emissionen (z.B. Science Based Targets initiative, SBTi) oder Umsetzung von CO₂-Reduktionsmassnahmen in der eigenen Lieferkette (z.B. CO₂-Insetting).
- Eine technologisch breit abgestützte, erschwingliche und innovative Energieversorgung ermöglichen.
- Emissionsreduktionen im Ausland:
 - Fortsetzung des eingeschlagenen Wegs in der Schweizer Klimapolitik mit bilateralen Klimaschutzabkommen (wie z.B. mit Peru) sowie mit modernen Freihandelsabkommen.
 - Rechtssicherheit und Unterstützung für Auslandsinvestitionen: Schweizer Firmen verfügen über einen [grossen Klimahebel im Ausland](#), brauchen aber die richtigen Tools um ihn zu betätigen (z.B. Standardisierung und Marktzugang im Rahmen des Mandats Grossprojekte des SECO).
 - Beseitigung von Inkohärenzen in der Klimapolitik: Nationale Scheuklappen müssen fallen (z.B. Inlandziele für Emissionseinsparungen sind ein Hindernis für die Dekarbonisierung).

KONTAKT

JAN ATTESLANDER

Mitglied der Geschäftsleitung, Bereichsleiter
Aussenwirtschaft

jan.atteslander@economiesuisse.ch

LUC SCHNURRENBERGER

Stv. Bereichsleiter Aussenwirtschaft

luc.schnurrenberger@economiesuisse.ch