

Bundesamt für Umwelt BAFU
Abt. Boden und Biotechnologie
Worblentalstr. 68
3063 Ittigen

ruedi.staehli@bafu.admin.ch

24. September 2018

Stellungnahme zur Konsultation zur Bodenstrategie

Sehr geehrte Frau Hitzfeld, sehr geehrter Herr Stähli

Mit Ihrem E-Mail vom 20. Juli 2018 haben Sie uns eingeladen, an der Konsultation zur Bodenstrategie teilzunehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit und nehmen gerne aus gesamtwirtschaftlicher Sicht dazu Stellung.

economisesuisse lehnt die vorliegende Bodenstrategie ab. Sie gibt vor, eine umfassende Strategie zu sein, betrachtet aber nur Aspekte des Schutzes und vernachlässigt die Nutzung. Der Zusatznutzen und Erkenntnisgewinn konnte nicht überzeugend dargelegt werden und es ist unzulässig in einer demokratisch nicht abgestützten Strategie neue Ziele wie das komplette Stoppen des Bodenverbrauchs zu definieren. economisesuisse lehnt deshalb diese einseitige Perspektive auf die Ressource Boden, die sich lediglich mit statischer Bewahrung und reinem Schutz beschäftigt, ab. Zusätzlich befürchtet economisesuisse, dass neue staatliche Stellen und Regulierungen auf Basis der Bodenstrategie entstehen könnten.

Bodenstrategie wird dem eigenen Anspruch einer umfassenden Betrachtung nicht gerecht. economisesuisse lehnt die vorliegende Bodenstrategie ab. Die Bodenstrategie erhebt den Anspruch, ein «nachhaltiges und integrales Management der Ressource Boden» zu ermöglichen. Die Strategie hält fest, dass «bisher ein nutzungs- bzw. sektorbezogener Ansatz verfolgt wurde und der Fokus auf die Bodenfunktionen eine neue und umfassende Sichtweise darstellt, die nicht mehr nur die Fläche des Bodens adressiert, sondern dessen Fähigkeit, unterschiedliche Funktionen zu erfüllen.» Erst diese Berücksichtigung «aller Bodenfunktionen in den bodenrelevanten Entscheiden» ermögliche es, den Bodens «zweckmässig und haushälterisch» zu nutzen. Die Bodenstrategie sei entsprechend eine «Gesamtbetrachtung», die es ermöglicht, qualitative und quantitative Aspekte in den Entscheiden über die Bodennutzung und den Bodenverbrauch zu verknüpfen und zu besseren Entscheiden beizutragen.

Diesem Anspruch hält die Bodenstrategie aber nicht stand. Es wird im Bericht keine Gesamtsicht dargelegt, sondern nur Teilaspekte herausgegriffen. Vor allem fehlen wichtige Verweise auf weitere

gesetzliche Grundlagen und Papiere, die sich mit der ebenfalls wichtigen Nutzung der Ressource Boden beschäftigen – beispielsweise Teile des Sachplans Verkehr (Bedeutung von Hartgesteinen) oder die sich derzeit in Arbeit befindenden Rohstoffsicherungsberichte. Die vorgeschlagenen strategischen Stossrichtungen sind dementsprechend unvollständig und einseitig.

Bodenfunktionen sinnvoll

Die Bodenfunktionen scheinen uns ein gutes Hilfsmittel zu sein, um die verschiedenen Ansprüche an den Boden transparent und objektiv zu analysieren. Dabei gilt es aber immer alle Funktionen zu berücksichtigen. Nur dann können die verschiedenen Nutzungsansprüche abgewogen und Interessenkonflikte aufgelöst werden. Leider scheitert die vorliegende Strategie bereits an der Anwendung dieses Konzepts. Die Ziele der Bodenstrategie adressieren nur drei von sechs Bodenfunktionen (Lebensraumfunktion, Regulierungsfunktion und Produktionsfunktion) und negieren die Nutzung.

So wird z.B. mit den Zielen 1 und 2 (siehe S. 13) und dem Unterziel ZB 1 (siehe S. 28) der Bodenverbrauch, also die Nutzung des Bodens als Baugrund für Siedlungen (siehe S. 51) nicht beachtet. Sie soll letztendlich sogar verhindert werden. Damit stellt die Strategie die Bodenfunktion „Trägerfunktion“ grundsätzlich in Frage. Diese widersprüchliche Haltung widerspiegelt sich auch in diversen weiteren Formulierungen (siehe z.B. S. 9, 15 und 32). Ebenso wird die Nutzung des Bodens für die Lebensmittelproduktion bei den Stossrichtungen zur Landwirtschaft nicht genannt.

Auch die «Bodenfruchtbarkeit» (Ziele 3, 4) sollte mit Vorsicht und nur mit einer umfassenden Sichtweise analysiert werden. Sie wird von verschiedenen Personen unterschiedlich verstanden, die legale Definition des Begriffs ist komplex und setzt sich aus mehreren Faktoren zusammen. Die «Bodenfruchtbarkeit» lässt sich daher als Ganzes nicht messen oder quantifizieren, da die Gewichtung der Teil-Faktoren nicht festgelegt ist. Das macht es schwierig, sie als Zielwert zu verwenden. Besser wäre es auch in diesem Zusammenhang nur von den verschiedenen Bodenfunktionen zu sprechen.

Bodenstrategie sollte bestehende Instrumente ergänzen.

economiesuisse anerkennt, dass unterschiedliche Ansprüche an den Boden gestellt werden und dass diese in der Raumplanung transparent ermittelt und abgewogen werden müssen. Eine Koordination der verschiedenen Aspekte kann daher Sinn machen. Wir erachten aber den Anspruch, eine umfassende Bodenstrategie zu verfassen, als zu ambitioniert und nicht zielführend. Die sogenannte Bodenstrategie soll deshalb als Ergänzung zu den bestehenden und neu entstehenden Instrumenten (wie z.B. den Rohstoffsicherungsberichten) verstanden werden.

Sie darf nicht die anderen Instrumente übersteuern, sondern ein gleichberechtigtes Element der Interessensabwägung sein. Dies gilt es im Text klar auszuweisen. Wünschenswert und hilfreich wäre in diesem Zusammenhang eine detailliertere und konsolidierte Zusammenstellung der verschiedenen bereits existierenden Instrumente im Bereich des Schutzes und der Nutzung des Bodens. Ebenso sollte das Dokument umbenannt werden, da es das Versprechen einer umfassenden Betrachtung des Themas Boden nicht halten kann. Der Begriff «Strategie» sollte im Titel des Dokuments nicht verwendet werden.

Keine neuen, demokratisch nicht legitimierten Ziele

Die vorliegende «Bodenstrategie» formuliert das übergeordnete Ziel bis 2030 den Bodenverbrauch in der Schweiz zu halbieren und ab 2050 netto keinen Boden mehr zu verbrauchen. economiesuisse lehnt dieses Ziel entschieden ab. Ein solches Ziel bedarf zwingend einer demokratischen Legitimation, muss entsprechend in einem vertieften politischen Prozess erarbeitet werden und darf nicht in einer Strategie versteckt werden. Das Raumplanungsgesetz (RPG) nennt einzig das Ziel, dass «der Boden

haushälterisch genutzt wird». Dies bedeutet noch lange nicht, dass die Bodennutzung nicht mehr ausgeweitet werden darf.

Würde dieses Ziel verfolgt, so würde die Nutzung des Bodens und somit die bauliche Weiterentwicklung der Schweiz verunmöglicht werden. Dieselbe Gefahr besteht bei der Stossrichtung SR6 und dem Ziel ZB1. Bauliche Weiterentwicklungen müssen insbesondere bei standortgebundenen Infrastrukturen weiterhin möglich bleiben und auch ausserhalb der Bauzonen müssen grundsätzlich Bodenversiegelungen zulässig sein. Ansonsten wird die Weiterentwicklung der für die Wirtschaft und Gesellschaft wichtigen Infrastruktur zu stark eingeschränkt. Schliesslich wird in der Bodenstrategie auf S. 12 selbst folgendes dargelegt: «Ein absoluter Schutz des Bodens und seiner Funktionen ist unter den gegebenen Nutzungsansprüchen weder möglich noch sinnvoll. Es ist deshalb ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Schutz und Nutzung des Bodens anzustreben.» Dieser Grundsatz ist aber mit dem oben erwähnten Ziel nicht vereinbar.

Es wird im Bericht auf S. 6 korrekterweise festgehalten, dass Konflikte «analysiert und beseitigt werden» müssen. Viele dieser Konflikte sind aber abhängig vom jeweiligen Kontext des Vorhabens und dessen Lage. Dieser Prozess muss weiterhin auf Augenhöhe in den dafür vorgesehenen Gefässen der Raumplanung erfolgen - und zwar auf der im föderalen Staat korrekten Ebene der Kantone und Gemeinden. Die potentiellen Konflikte können nicht alle abschliessend in einem Bericht beurteilt werden. Es ist deshalb auch fragwürdig zu schreiben, dass aus ethischer Sicht den ökologischen Funktionen ein höheres Gewicht zukommen müsse (siehe S. 12).

Keine neue Bürokratie und Regulierungen

Im Bericht heisst es zwar auf S. 12, dass «in erster Linie die bestehenden Politiken und Instrumente besser koordiniert» werden sollen. Eine bessere Koordination ist sicher sinnvoll. Eine Bodenstrategie darf Bodennutzungen aber nicht über Gebühr erschweren. Wir befürchten aufgrund der Ausführungen in der Bodenstrategie Schweiz leider, dass neue staatliche Stellen und noch mehr Regulierung geschaffen werden und bereits heute höchst komplizierte und administrativ enorm aufwändige Regelungen zusätzlich verschärft und aufgebläht werden sollen. Es darf aber keine dritte Regulierungsachse in der Raumpolitik geschaffen werden. Nebst den bereits bestehenden Gesetzgebungen im Umweltbereich (USG) und in der Raumplanung (RPG) stellt das BAFU ein «Regelwerk für den Boden» in Aussicht, samt Neuausrichtungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Diesem Sachverhalt steht *economiesuisse* ablehnend gegenüber, weil damit im Raumplanungsbereich weitere administrative Verkomplizierungen drohen.

Wir haben Verständnis, dass für zielgerichtete Massnahmen Informationen über den Bodenzustand vorhanden sein sollten. Die Identifikation der belasteten Böden sowie die periodische Messung und Erhebung von aussagekräftigen Bodendaten, etwa zur Schadstoffbelastung, liefern die Daten, mit denen langsame, mittel- oder langfristig erfolgende Veränderungen der Bodeneigenschaften und der Bodenfunktionen erkannt werden können. Die Erhebung solcher Daten muss aber mit Augenmass erfolgen und in einem vernünftigen Kosten-Nutzen-Verhältnis stehen. Von flächendeckenden Bodenkarten, die für jede Fläche alle Bodenfunktionen erfassen, ist abzusehen. Ebenso ist bei der Umsetzung der Ziele auf ein vernünftiges Kosten-Nutzen-Verhältnis zu achten. So können z.B. je nach Situation die Kosten der Wiederherstellung degradierter Böden bei weitem übersteigen (siehe Ziel 4 auf Seite 13).

Des Weiteren erachten wir die Absichten im Bereich der Baustellen im Kapitel 4.3 als zu weitgehend. Wie im Bericht erwähnt, werden bei UVP-pflichtigen Baustellen bereits heute bodenkundliche Baubegleitungen gefordert. Auch die Regelung der abgetragenen Böden der nicht UVP-pflichtigen Baustellen ist heute genügend geregelt. Wir sind der Meinung, dass mit der Revision der

Abfallverordnung (VVEA) bereits ausreichende Regelungen in Kraft getreten sind und sind der Meinung, dass diese im Vollzug genügend beachtet werden.

Fazit: Nutzen der Strategie in der vorliegenden Form gering

Der Nutzen einer zusätzlichen Strategie zum Thema Boden konnte von den Verfassern nicht überzeugend aufgezeigt werden. Der zusätzliche Erkenntnisgewinn ist relativ gering, was sich insbesondere auch an den vorgeschlagenen strategischen Stossrichtungen und Schritten zur Umsetzung zeigt. Im Weiteren stellt sich die Frage, warum das BAFU die Strategie erst jetzt erstellt, nachdem die raumplanerischen Grundlagengesetze RPG I implementiert und die Teilrevision RPG II grösstenteils definiert ist.

Detailanmerkungen zur Schilderung der Ausgangslage

Der vorliegende Bericht stellt bei der Schilderung der Ausgangslage Vermutungen an oder belegt die Aussagen nicht ausreichend. Dies ist zwingend zu korrigieren. Ohne eindeutige Belege sind allfällige unbegründete Behauptungen zu streichen. Einige Beispiele dazu sind:

- Auf Seite 8 wird gesagt, dass der Boden heute nicht nachhaltig genutzt wird. Diese Aussage sollte referenziert werden: Wie definiert man die nachhaltige Nutzung überhaupt? Welche Bedingungen sollen erfüllt werden? Wie präsentiert sich die Situation heute im Vergleich zu dieser Referenz?
- Im Bericht wird auf Seite 15 folgendes festgehalten: "Die Beurteilung dieser sogenannten Bodenbedrohungen (siehe Anhang A1) hat ergeben, dass aufgrund der heutigen Bodennutzung in der Schweiz nicht mehr alle Bodenfunktionen dauerhaft sichergestellt sind." Für *economiesuisse* ist die Beurteilung im Anhang A1 qualitativer Natur und gerechtfertigt die Aussage, dass in der Schweiz nicht mehr alle Bodenfunktionen dauerhaft sichergestellt sind, nicht. Man könnte höchstens sagen, dass mit den heutigen regulatorischen Instrumenten der Erhalt der Bodenfunktionen nicht vollständig gewährleistet werden kann, da alle relevanten Aspekte der Bodenbedrohungen nicht im Fokus dieser Instrumente sind.
- Im Unterkapitel 4.1.5 zur Bodenbiodiversität, (S. 22/23) wird gesagt, dass die Landwirtschaft die Bodenbiodiversität beeinflusst, was langfristig negative Rückwirkungen auf den landwirtschaftlichen Ertrag habe. Ein Zusammenhang zwischen Bodenbiodiversität und Produktivität ist aber nicht eindeutig belegt. Die hierfür zitierte Referenz 22 (Ponge et al). sagt nichts über mögliche zukünftige Ertragsrückgänge aufgrund beeinträchtigter biologischer Aktivität. Für das Ziel ZL8 (S. 23) sollte klar begründet werden, warum die Bodenbiodiversität erhalten werden soll (Artenvielfalt als Selbstzweck oder Erhalt von Produktionskapazität, wobei dieser Zusammenhang unklar ist). Für die strategische Stossrichtung SL19 (S. 23) muss beurteilt werden, wie sich die zu fördernden Anbaumassnahmen zugunsten einer standorttypischen, biologisch aktiven Lebensgemeinschaft auf die landwirtschaftlichen Erträge auswirken. Hier besteht ein möglicher Zielkonflikt zwischen Bodenbiodiversität und landwirtschaftlichem Ertrag.
- Zu Beginn des Kapitels 4.3 wird ein unsachgemässer Vorgang bei abgetragenen, zwischengelagerten und transportierten Baumaterialen suggeriert. Gleichfalls wird unter dem Leitsatz «Aufwertung von natürlichen Böden ist unerwünscht» eine unsachgemässe Handhabung von unverschmutztem Bodenmaterial unterstellt, wonach diese damit günstig entsorgt werden. Hierfür fehlt jedoch die Grundlage. Zum Schluss des Kapitels werden wiederum Suggestionen laut, wonach betroffene Akteure nicht genug sensibilisiert sein sollen, Auswirkungen von Terrainveränderungen auf die ökologischen Bodenfunktionen zu kennen. All diese Argumente werden ohne eindeutige empirische Evidenz benutzt, um bereits bestehende Prozesse zu verschärfen.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens. Für die Beantwortung allfälliger Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Prof. Dr. Rudolf Minsch
Stv. Vorsitzender der Geschäftsleitung /
Chefökonom

Dr. Roger Wehrli
Stv. Leiter Allg. Wirtschaftspolitik und Bildung