



Schwanengasse 12  
CH-3011 Bern  
Tel. 031 326 26 37  
E-Mail [info@kse-cpt.ch](mailto:info@kse-cpt.ch)  
[www.kse-cpt.ch](http://www.kse-cpt.ch)

Frau Dr. Bettina Hitzfeld, Abteilungschefin  
Herr Ruedi Stähli  
Abteilungschefin Abt. Boden und Biotechnologie  
Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation - UVEK  
3003 Bern

Bern, 9. Oktober 2018 MW

## **Entwurf «Bodenstrategie Schweiz» vom 20. Juli 2018**

Sehr geehrte Frau Dr. Hitzfeld  
sehr geehrter Herr Stähli

Unsere Konferenz vertritt die Interessen der Schweizerischen Steine- und Erdenindustrie und damit die Interessen rund um den wichtigsten, mehrfach recycelbaren Rohstoff, über den unser Land verfügt. Ihr sind alle namhaften Schweizer Wirtschaftsverbände angeschlossen, die sich zu Gunsten des Gewährleistens einer funktionierenden und nachhaltigen Versorgung unseres Landes mit mineralischen Rohstoffen und damit zu Gunsten eines weitsichtigen und sorgsamem Umgehens mit unseren Böden engagieren.

Unsere Branche arbeitet intensiv mit den Böden. Es ist unser Ziel, insbesondere der Land- und Waldwirtschaft nach Beendigung des Materialabbaus qualitativ und ökologisch hochwertige Böden zurückzugeben resp. bei Bedarf die aus dem Abbau entstehenden Hohlräume für das definitive Ablagern von Abfällen nachhaltig nutzbar machen zu können. Bereits in den 80'er Jahren lancierte die Branche unter der Ägide der FSKB – Vorgängerorganisation FSK – Fachverband für Sand und Kies die Rekultivierungsrichtlinie. Diese wurde seitdem ständig an die neusten technischen Entwicklungen angepasst, ist in Fachkreisen als Stand der Technik akzeptiert und die meisten Kantone verweisen in den Abbau- und Deponiebewilligungen auf diese Richtlinie. In den meisten Kantonen werden heute zudem der richtlinienkonformen Abbau, die Auffüllung und der Bodenumgang vom Zeitpunkt des Abbaubeginns bis zur Rückgabe der rekultivierten Bodens an die Grundstückbesitzer im Jahresturnus durch eines primär hinsichtlich Fachkompetenz und Neutralität von der Schweizerischen Akkreditierungsstelle – SAS akkreditiertes Inspektorat überprüft. Gleichzeitig wurde in den Unternehmen die Schulung in den bodenrelevanten Fragen vorangetrieben. Auch wegen diesen Investitionen in die Fachkompetenz der Mitarbeitenden hat sich nach unserem Ermessen der Wissenstand bezüglich Bodenumgang in den vergangenen Jahren spürbar erhöht. Die Unternehmen sind sich der grossen biologischen, volkswirt-

**Konferenz Steine und Erden KSE / Conférence Pierres et Terres CPT**

**cemsuisse** Verband der Schweizerischen Zementindustrie • **FSKB** Fachverband der Schweizerischen Kies- und Betonindustrie  
**NVS** Natursteinverband Schweiz • **SMI** Schweizerische Mischgutindustrie • **VSH** Verband Schweizerischer Hartsteinbrüche  
**VSZ** Verband Schweizerische Ziegelindustrie

schaftlichen und technischen Bedeutung des Bodens bewusst, der weitsichtige sowie sorgsame Umgang mit den Böden stellt in der Regel eine wichtige Herausforderung für das Unternehmen dar und besitzt in den Unternehmensstrategien übergeordnete Priorität.

Wir danken Ihnen, Gelegenheit erhalten zu haben, im Rahmen der Vernehmlassung zum vorliegenden Entwurf Stellung beziehen zu können. Ihr Entwurf wurde innerhalb unserer Konferenz sowie innerhalb der einzelnen Verbände intensiv diskutiert. Es ist uns ein Anliegen, Ihnen die wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen dieser Diskussionen zu übermitteln.

## 1. Grundsätzliche Überlegungen

Unsere Konferenz lehnt den vorliegenden Entwurf grundsätzlich **ab**. Stattdessen wäre der Umgang mit dem Boden so zu gewährleisten, dass eine nachhaltige, praxisorientierte und ergebnisreiche Wirkung im Ziel gewährleistet ist.

Dieser Antrag lässt sich wie folgt begründen.

1. **Fehlender Auftrag des Parlamentes:** Nach unserem Wissensstand ergibt sich kein parlamentarischer Auftrag, das Bodenmanagement zu reformieren. Auch die im Entwurf zitierten parlamentarischen Vorstösse zielen nach unserer Überzeugung nicht darauf ab, grundsätzlich ein neues Rad erfinden zu wollen. Es geht vielmehr darum, die bestehenden Mechanismen zu beschreiben und auf der Basis der bestehenden Mechanismen im Rahmen der demokratischen Verfahren bei Bedarf allfällige primär koordinative Verbesserungsszenarien zu entwerfen. Es stellt sich nach unserem Ermessen die Frage, ob die diesbezügliche **behördliche Eigendynamik in diesem Fall nicht zu gross war**.
2. **Bodenarbeit beim Gewinnen von Rohstoffen und Nutzen der beim Abbau entstehenden Hohlräume:** Diese Funktion des Bodens, die nach unserer Überzeugung übergeordnete Priorität besitzt, ist von der Strategie ausgeschlossen. Ganz generell fokussiert der Entwurf viel zu sehr auf den reinen Schutz des Bodens und trägt der Nutzung viel zu wenig Rechnung. Er enthält kaum diesbezügliche Angaben und im Kapitel 4 «Ziele und strategische Stossrichtung sind die Bodenarbeit im Zusammenhang mit dem Gewinnen von Rohstoffen und das Nutzen der beim Abbau entstehenden Hohlräume für die Entsorgung gänzlich ausgeschlossen. Erstaunlicherweise schliesst aber der Titel «Bodenstrategie Schweiz» und das Kap. 5.3 «Vollzug und Gesetzgebung», insbesondere bei den Schritten zur Umsetzung (z. B. «Bund und Kantone entwickeln gemeinsam vollzugstaugliche Gesetzes und Verordnungsänderungen für...») die Bodenarbeit beim Gewinnen von Rohstoffen und Nutzen der beim Abbau entstehenden Hohlräume für die Entsorgung nicht explizit aus, so wie dies auf der Ebene der Abklärungen und in den übrigen Kapiteln geschehen ist. Aus diesem Grund ist nach unserem Ermessen der Begriff «Strategie»

hinsichtlich Flughöhe nicht richtig gewählt. Der Begriff «Strategie» umfasst grundsätzliche Verhaltensweisen. Da aber im Entwurf die gesamte Bodennutzung und wichtige Bodenfunktionen wie beispielsweise die mineralische Rohstoffversorgung, das Nutzen der Hohlräume für die Entsorgung oder der gesamte Untergrund von vorherein in der Betrachtungsweise ausgeschlossen sind, kann gar keine grundsätzliche Verhaltensweise resp. Strategie entstehen, sondern nur resp. immerhin eine punktuelle Betrachtung einzelner Teilbereich. Der **Titel «Bodenstrategie Schweiz» löst deswegen Missverständnisse aus und ist folglich anzupassen.**

3. **Neuerfindung des Rades statt Basieren auf den vorhandenen Kompetenzen und Institutionen:** Der Bericht gibt in der Tendenz vor, dass der Informationsstand hinsichtlich des Arbeitens mit Boden mangelhaft ausfällt, in der Praxis grundsätzlich kein nachhaltiges sondern ein ausschliesslich die Bodenfruchtbarkeit anvisierendes Bodenmanagement erfolgt und deswegen ein grosser und gesamthafter Regulierungsbedarf besteht. Nach unserer Überzeugung greift diese Argumentation zu kurz. In unserer Branche wird seit über 20 Jahren weitsichtig und haushälterisch mit den Böden umgegangen und der Umgang basiert seit langem auf einer gesamthafter Optik. Mit Branchenlösungen, fachspezifischen Weiterbildungen, Inspektionen von Seiten akkreditierter Inspektorate und Kompetenzzentren werden die Bedeutung des Bodens und dessen Bedürfnisse von den Unternehmen vor Ort in der Regel angemessen berücksichtigt. Auch im Wissensmanagement der Unternehmen besitzt das Bodenmanagement eine hohe Priorität und der diesbezügliche Wissensstand bei den Mitarbeitenden hat sich im Laufe der vergangenen Jahre spürbar erhöht. Die im Bericht mehrfach geforderte Sensibilisierung hat nach unserem Ermessen im unternehmerischen Alltag längst eingesetzt. Zudem haben sich in diesem Bereich in der Vergangenheit verschiedene Branchenlösungen bewährt und dürften ergiebiger funktionieren als pauschale, bürokratische «Giesskannen – Regulierungen», wie sie im Entwurf mehrfach angetönt werden. Wir beantragen deswegen, **dass das Bodenmanagement im Bereich Steine / Erden weiterhin subsidiär, praxisorientiert, massgeschneidert auf die jeweiligen Branchenbedürfnisse und in Tuchfühlung mit den betroffenen Branchen ausgeführt wird. Vorbehalten sind nationale Betrachtungen bezüglich der Versorgung mit mineralischen Rohstoffen.** Letztere ist angemessen zu berücksichtigen und mit geeigneten Instrumenten anzugehen. Wichtig dafür sind sich derzeit in Arbeit befindende Rohstoffsicherungsberichte (für Hartgesteine und Zementrohstoffe) und weitere Massnahmen, welche die nationale Versorgung mit mineralischen Rohstoffen gewährleisten.
4. **Sachliche Missverständnisse:** Nach unserem Ermessen enthält der Entwurf verschiedene sachliche «Schwammigkeiten». Gerne illustrieren wir Ihnen dies an vier Beispielen:
  - a) **Gesamtbetrachtung – punktuelle Teilbetrachtung:** Kap. 1 betont die Wichtigkeit der Gesamtbetrachtung und des integralen Managements im Zusammenhang mit der Ressource Boden. Andererseits klammert der Entwurf die Nutzung des Untergrundes und die oberirdische Nutzung des Bodens hinsichtlich der

Rohstoffgewinnung und hinsichtlich der Deponie aus und somit kann von vornherein gar keine Gesamtbetrachtung, sondern, wie oben bereits erwähnt, nur eine punktuelle Betrachtung einzelner Teilbereiche entstehen. Es ist deshalb ganz generell wichtig, dass solche Zusammenhänge sowie die jeweiligen Flughöhen korrekt dargestellt und erläutert werden.

- b) **Auswahl der acht bodenrelevanten Bereiche mit dem höchsten Handlungsbedarf:** In Kap. 4 werden «irgendwie» acht bodenrelevante Bereiche mit dem grössten Handlungsbedarf bestimmt, ohne hinsichtlich des Zustandekommens der entsprechenden Selektionskriterien Transparenz zu schaffen. Es wäre deswegen im Entwurf insbesondere beim Titel und bei den Massnahmen darauf hinzuweisen, dass der Entwurf auf das Behandeln der Themen mineralische Rohstoffversorgung sowie Deponiewesen bewusst verzichtet, da diese hinsichtlich der Entscheidungsunterlagen durch andere Konzepte und Pläne sowie durch andere Regularien abgedeckt werden.
- c) **Stand der Praxis in den verschiedenen Ländern:** Es wird der Eindruck erweckt, dass in Deutschland und Österreich das Konzept der Bodenfunktionen wirksamer umgesetzt wird, als dies bei uns der Fall ist. Vergleicht man aber den Stand der Praxis in den verschiedenen Ländern so ergibt sich genau die gegenteilige Schlussfolgerung. Die Schweiz dürfte zumindest im Bereich Bodenmanagement beim Rekultivieren von mineralischen Rohstoffabbaustellen sowie im Bereich der Entsorgung eine internationale Vorbildfunktion besitzen. Dieses Bild wird zumindest an internationalen Fachkongressen sowie innerhalb der europäischen Fachverbände vermittelt.
- d) **«Schwammige» Aussagen und Zitate:** Verschiedene politische Festlegungen werden nach unserem Ermessen «schwammig» zitiert. So geht es nach unserem Ermessen beispielweise bei der Motion Müller-Altarmatt primär nicht um das Beschaffen von neuen Bodeninformationen sondern um die koordinative Verwaltung der Bodeninformationen, die Verordnung über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen – VVEA enthält keine Pflicht, abgetragenes Bodenmaterial zu verwerten sondern ein entsprechendes unternehmerisches Gebot (Art. 18, VVEA: Abgetragener Ober- und Unterboden ist möglichst vollständig zu verwerten, wenn er...), der Aspekt Planung im Untergrund wird zwar in den Revisionsunterlagen RPG II erwähnt, der Untergrund wird aber bereits durch das heute gültige Raumplanungsgesetz abgedeckt und die mineralische Rohstoffversorgung erfolgt zu über 99% nicht unterirdisch sondern oberirdisch resp. in Gebieten, die von der Oberfläche her zugänglich sind.

Nach unserer Überzeugung sollten **diese sachlichen «Schwammigkeiten» als erstes geklärt werden**. In einer zweiten Phase wären – sofern die Analyse der Ausgangslage einen zusätzlichen Reformbedarf impliziert – im Rahmen eines demokratischen Prozesses die Ziele und Stossrichtungen zu bestimmen und anschliessend die verschiedenen Instrumente (z.B. Branchenlösung, Regulierung, unternehmerische Eigeninitiative usw.) für die einzelnen Teilbereiche zu klären sowie

hinsichtlich des Zusammenspiels der verschiedenen Instrumente eine verbesserte Koordination anzuvisieren.

5. **Wirtschaftlichkeit:** Der Entwurf thematisiert mehrere kostenrelevante Ziele und Instrumente ohne deren Kosten-/Nutzenrelationen sowie deren finanziellen Konsequenzen zu erörtern. Die Ergiebigkeit auch punktueller Massnahmen kann in den verschiedenen Teilbereichen aber erst beurteilt und mit anderen Begehren verglichen werden, wenn die finanziellen Auswirkungen im Detail abgeklärt sind. Insbesondere in Anbetracht der knappen Bundesfinanzen besitzt der haushälterische Umgang der zugewiesenen finanziellen Ressourcen übergeordnete Priorität. Ein Eintreten auf die Vorlage ohne diese «matchentscheidenden» Informationen macht nach unserer Überzeugung grundsätzlich wenig Sinn. **Es drängen sich dringend entsprechende Ergänzungen (Nutzwert- und Finanzpläne usw.) auf.**

## 2. Anträge

Bettina Hitzfeld wünschte im Begleitschreiben zu dieser Anhörung vom 20. Juli 2018 über diejenigen Ziele, Stossrichtungen und Prioritäten informiert zu werden, die nach unserem Ermessen besondere Wichtigkeit besitzen. Wir beschränken uns darauf, die diesbezüglich wichtigsten Schlussfolgerungen, die nach unserer Überzeugung im Zusammenhang mit dem Bodenmanagement in der Praxis hinsichtlich des Bereichs Steine / Erden zu verfolgen wären, aufzulisten:

### Ziele, Stossrichtungen und Prioritäten Bodenmanagement

1. Die Ausgangslage wäre differenziert nach Branche zu untersuchen und der Entwurf wäre gemäss seiner effektiven Rolle zu bezeichnen. Dabei wären die bestehenden Kompetenzen, insbesondere auch hinsichtlich des subsidiären Zusammenspiels Bund – Kantone, zu ermitteln und darauf basierend die Bedürfnisse für die einzelnen Segmente sowie der entsprechende parlamentarische Wille zu identifizieren.
2. Allfällige Weiterentwicklungen hätten sektorspezifisch und bei Vorliegen eines entsprechenden Bedarfs im Rahmen eines demokratischen Prozesses auf der Basis der heutigen Systeme zu erfolgen und sie hätten primär die Koordination anzuvisieren.
3. Der Sonderfall der Nutzung der mineralischen Rohstoffe sowie der Nutzung der dank dem Rohstoffabbau entstehenden Hohlräume für die Entsorgung wäre separat zu thematisieren. Der daraus resultierende Ausschluss des Rohstoffabbaus und der Nutzung der dank dem Abbau entstehenden Hohlräume wären im Geltungsbereich des primär den Bodenschutz anvisierenden Entwurfs, in dessen Titelbezeichnung sowie bei den vorgeschlagenen politischen Massnahmen klar zu deklarieren.

4. Die Leitfunktion der Raumplanung insbesondere gegenüber einzelrechtlichen Erlassen, und die daraus resultierende gesamthafte Interessensabwägung auf Stufe Richtplan im Zusammenhang mit dem Nutzen der Böden (Rohstoffabbau und Hohlraumnutzung) wären präzise darzustellen. Die nationale Bedeutung der Versorgung mit mineralischen Rohstoffen ist angemessen zu berücksichtigen und mit geeigneten Instrumenten anzugehen.
5. Bevor die Vorlage diskutiert werden kann, wären insbesondere in Anbetracht der begrenzten Bundesmitteln die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen im Detail zu eruieren sowie dem anvisierten Nutzen und Alternativprojekten gegenüberzustellen.

Unsere Konferenz ist gerne bereit, mit Ihnen im Rahmen eines persönlichen Gesprächs den Reformationsbedarf im Zusammenhang mit dem Bodenmanagement zu besprechen und/oder seine diesbezüglichen Ideen und Vorschläge im Rahmen einer Arbeitsgruppe einzubringen.

Wir danken Ihnen im Voraus für Ihr diesbezügliches Engagement.

Freundliche Grüsse

**KSE – Konferenz Steine und Erden**

  
André Renggli

  
Martin Weder