ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Kurz, Tom

Research Report

Für das Recht auf eine giftfreie Zukunft: Der nachhaltige Umgang mit Chemikalien nach 2020

Global Governance Spotlight, No. 2/2023

Provided in Cooperation with:
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

Suggested Citation: Kurz, Tom (2023) : Für das Recht auf eine giftfreie Zukunft: Der nachhaltige Umgang mit Chemikalien nach 2020, Global Governance Spotlight, No. 2/2023, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/273509

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

: Global Governance Spotlight

2 | 2023

sef:

Für das Recht auf eine giftfreie Zukunft – Der nachhaltige Umgang mit Chemikalien nach 2020

Tom Kurz

Vom 25. bis 29. September dieses Jahres wird in Bonn die International Conference on Chemicals Management 5 (ICCM5) – die Weltchemikalienkonferenz – stattfinden. Hier will die internationale Staatengemeinschaft zusammen mit weiteren Akteuren ein neues Abkommen schließen, um die dritte große Umweltkrise unserer Zeit zu lösen: die Verschmutzung der Erde mit Chemikalien.

Das Ökosystem Erde hat seine Kapazität erreicht, als Senke für Schadstoffe zu dienen, und die planetare Grenze für Chemikalien ist überschritten. Zudem führen die Produktion und Nutzung von Chemikalien zu hohen Treibhausgasemissionen, und die Exposition gegenüber Chemikalien hat gesundheitliche Auswirkungen auf Mensch und Tier sowie teilweise direkt tödliche Wirkungen. Damit verstärkt die Verschmutzung der Erde auch die beiden anderen Umweltkrisen, den Klimawandel und den Verlust der biologischen Vielfalt. Diese Probleme können nur zusammen gelöst werden.

Bereits seit 2006 gibt es unter Schirmherrschaft des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) den Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM), mit dem erklärten übergeordneten Ziel, bis 2020 einen nachhaltigen Umgang mit Chemikalien entlang ihres ganzen Lebenszyklus zu schaffen. Da bereits bei der ICCM4 im Jahr 2015 abzusehen war, dass dieses Ziel nicht erreicht wird, startete dort unter deutscher Präsidentschaft der Prozess, um ein SAICM-Folgeabkommen (SAICM-Beyond-2020) zu entwickeln. Im September in Bonn steht auf dem Spiel, ob die vorerst letzte Möglichkeit zur Lösung der Krise genutzt oder vertan wird.

Internationale Standards in der Chemikalienpolitik schaffen

Seit den 1950er-Jahren ist die Produktion chemischer Stoffe enorm gestiegen. Alle Produkte um uns herum bestehen aus Komponenten, die die chemische Industrie herstellt und die den Produkten spezifische Eigenschaften verleihen: Flammschutzmittel, Biozide, fettabweisende Legierungen, Weichmacher, Mikroplastik. Prognosen gehen davon aus, dass sich die Umsätze der chemischen Industrie bis 2030 nochmals verdoppeln werden (verglichen mit dem Niveau von 2017). Produktion, Nutzung, Handel und Emission von Chemikalien belasten Mensch und Umwelt enorm. Wobei die Belastung stark variiert und abhängig ist von Gender, Herkunft, sozio-ökonomischem Status, Arbeit und Alter. Explizit Länder im Globalen Süden müssen mit viel geringeren Kapazitäten und finanziellen Mitteln die Probleme lösen, die Chemikalien aus dem Globalen Norden verursachen.

Die Regulierung ist in vielen Staaten im globalen Süden lückenhaft oder gar nicht vorhanden; dies gilt nicht nur für die Regulierung von Chemikalien, sondern auch im Bereich Umwelt- und Arbeitsschutzstandards. Fehlende finanzielle und fachliche Ressourcen sind der Hauptgrund dafür. Dies schafft Lücken, über die Länder und Industrien auch ihren Müll und Chemikalien in den Globalen Süden exportieren können – auf legalem oder illegalem Wege. Oft fehlen relevante Informationen über die Inhaltsstoffe und auch den Gebrauch von Stoffen, Produkten und Abfällen. Durch geringere Schutzmöglichkeiten haben Chemikalien im Globalen Süden auch eine

größere schädliche Wirkung. Darum und weil Chemikalien mobil und einige persistent sind, gehandelt werden und ihre schädlichen Wirkungen fast unabhängig vom Ort entfalten, sind international gleiche Standards wichtig, um das Problem zu lösen.

Wie viele Stoffe exakt im Umlauf sind, kann nicht genau beziffert werden. Schätzungen liegen zwischen 40.000 und 350.000 Stoffen. Auf internationaler Ebene sind davon in den verbindlichen Abkommen der Stockholm-, Rotterdam- und Baseler-Konvention lediglich 64 Stoffe reguliert.

2002 auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg wurde beschlossen, die Risiken von Chemikalien bis 2020 auf ein Mindestmaß zu begrenzen und die Lücken zu schließen. Deshalb wurde 2006 der *Strategic Approach to International Chemicals Management* (SAICM) unter dem Dach der Vereinten Nationen ins Leben gerufen. SAICM befasst sich praktisch mit allen Quellen der Belastung durch toxische Chemikalien. Und obwohl es ein nicht rechtlich bindendes Rahmenwerk ist, wurde eine internationale und einzigartige Plattform geschaffen, um über Probleme zu beraten – bestehende und kommende. Dabei war der multisektorale und *Multi-Stakeholder*-Charakter von Anfang an enthalten.

SAICM besteht aus drei Kerntexten. Die Dubai-Deklaration und die übergeordnete Politikstrategie (*Overarching Policy Strategy*, OPS) sind die zentralen Dokumente und legen Ambitionen und Ziele fest sowie bilden das Willensbekenntnis der *Stakeholder*. Als Beschlussgremium dient die *International Conference on Chemicals Management* (ICCM). Die Konferenz wird durch ein Bureau geleitet, in dem sich auch der *Multi-Stakeholder*-Ansatz wiederfindet, da hier neben staatlichen Akteuren auch Zivilgesellschaft, Gewerkschaften, Industrie und der Gesundheitssektor vertreten sind.

Einen wichtigen Erfolg von SAICM stellen die acht *Emerging Policy Issues* (EPIs) dar. Dies sind Themen von besonderer (internationaler) Dringlichkeit, für die im Rahmen von SAICM gemeinsame Aktivitäten koordiniert werden sollen. Dies sind bspw. hochgefährliche Pestizide oder Blei in Farben. Da kein geregeltes Vorgehen festgelegt ist, gibt es bei den EPIs unterschiedliche Erfolge vorzuweisen - während es zu Blei in Farben mittlerweile nationale Gesetze gibt, sind die Aktivitäten bei den anderen EPIs meist nicht über den Austausch von Wissen hinausgegangen.

Zu wenig Geld, zu wenig Ambitionen

Trotz hoher Ambitionen in der Dubai-Deklaration wurde das übergeordnete Ziel von SAICM nicht erreicht. Ganz grundsätzlich fehlt dem internationalen Chemikalienmanagement schlicht das öffentliche Interesse. Klimawandel und Biodiversitätsverlust sind breiter bekannt, die Verschmutzung der Erde jedoch nur in Teilen, bspw. beim Plastik. Wie weitreichend jedoch die Folgen der chemischen Produktion sind, wissen nur Wenige - auch bedingt dadurch, dass wir viele Stoffe nicht sehen. Wo Klima und Biodiversität schon fester Bestandteil der politischen Agenda sind, sind Chemikalien meist nur Themen in Fachforen und einzelnen Referaten, wodurch wenig finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen. Große Lücken in der Finanzierung sind auch der Hauptgrund dafür, dass das übergeordnete Ziel von SAICM nicht erreicht wurde. Daneben benennt der

Der *Multi-Stakeholder*-Ansatz der SAICM

SAICM ist ein *Mutli-Stakeholder*-Ansatz, um das sektoren- und akteursübergreifende Thema Chemikalienmanagement zu adressieren. Chemikalien, ihre Wirkung und Regulierung betreffen die Sphären Umwelt, Gesundheit, Arbeit und Wirtschaft. In Deutschland ist das Thema im Umweltministerium verankert – wie auch in anderen Staaten. Durch den *Multi-Stakeholder*-Charakter kommen auch weitere Akteure mit unterschiedlichen politischen Hintergründen dazu und bringen ihre Expertise und Position ein. SAICM hat eine internationale zivilgesellschaftliche Bewegung initiiert, die sich dem Schutz von Mensch und Umwelt vor Chemikalien verschrieben hat.

Die Zivilgesellschaft hat immer wieder Kampagnen zu Themen, die in SAICM verhandelt wurden, ins Leben gerufen, die dann zu nationalen Gesetzgebungen geführt haben. Informelle, meist zivilgesellschaftliche Netzwerke zu Gender oder auch *Youth* haben wichtige Aspekte zur gender- und altersspezifischen Exposition eingebracht, die berücksichtigt werden müssen.

Dennoch gilt es, diesen *Multi-Stakeholder*-Prozess auch kritisch zu betrachten, da hier Akteure mit sehr unterschiedlichen Möglichkeiten, Kapazitäten und Interessen zwar gleichberechtigt, aber nicht gleichgestellt zusammentreten. Das Versprechen einer Beteiligungsmöglichkeit aller verschleiert dies oft. Der Schutz der Gesundheit und der Umwelt sollte immer vor wirtschaftlichen und staatlichen Profitinteressen stehen und nicht auf derselben Ebene und auch nicht verhandelbar sein.

Außerdem verschleiert der *Multi-Stakeholder*-Ansatz auch, dass es unterschiedliche Verantwortungen an Problemen gibt. Stattdessen können sich alle als Problemlöser präsentieren. Die chemische Industrie als Erzeugerin und Inverkehrbringerin von Chemikalien ist in einem höheren Maße verantwortlich für die daraus resultierenden Probleme als andere Akteure. Zivilgesellschaft, Gesundheitsorganisationen, Gewerkschaften und betroffene Gemeinschaften wollen Probleme lösen, deren Ursache sie nicht sind. Dies darf nicht vergessen werden.

Global Chemicals Outlook II der Vereinten Nationen vor allem den fehlenden Willen und die daraus resultierende fehlende Implementierung als Gründe für das Scheitern. Wie auch bei den EPIs gibt es keine Umsetzungsvorschriften oder Ablaufpläne in SAICM. Die Ziele waren nicht klar messbar und auch Indikatoren fehlten bislang. Dies alles sollte mit einem SAICM-Beyond-2020 gelöst werden.

Zur Erarbeitung eines SAICM-Beyond-2020 wurde ein intersessionaler Prozess geschaffen, mit dem Mandat, Empfehlungen für ein neues Abkommen auszuarbeiten. Bis 2020 fanden dafür mehrere Treffen statt. Die Corona-Pandemie verunmöglichte nicht nur eine weitere Arbeit, sondern auch die für 2020 geplante ICCM5. Erst im September 2022 konnten die Verhandlungen wieder aufgenommen werden. Aufgrund großer Differenzen zwischen verschiedenen *Stakeholdern* sind die bisherigen Ergebnisse aber ungenügend, sodass es noch weiteren Verhandlungsbedarf gibt. Mit einem weiteren zweitägigen Treffen direkt vor der ICCM5 sollen und müssen alle Akteure einen Konsens erreichen. Dafür ist eine Einigung in den beiden Hauptstreitpunkten essenziell, dem Level der Ambitionen und der Frage der Finanzierung.

Adressiert ein SAICM-Beyond-2020 auch Abfälle? Welche Zeitlinie für die Ziele ist sinnvoll? Gibt es angemessene und sichere Verwendungen für gefährliche Chemikalien oder sind diese nicht besser vollständig durch ungefährliche oder nicht-chemische Alternativen zu ersetzen? Das sind die großen Fragen, die bisher ungeklärt sind. Ein Teil der *Stakeholder* tritt für ein hohes Level an Ambitionen ein und versucht, klare Verantwortlichkeiten und Grundregeln, wie das Vorsorgeprinzip zu verankern, aber auch nicht-chemischen Alternativen Vorrang einzuräumen (bspw. in der Landwirtschaft gegenüber Pestiziden). Das Vorsorgeprinzip besagt, dass Stoffe beseitigt und vermieden werden müssen, wenn ein begründeter Verdacht auf die schädliche Wirkung besteht, nicht erst, wenn die Schadwirkung eingetreten ist. Hohe Ambitionen fordern vor allem Länder der afrikanischen Region, aus Lateinamerika, einige aus der Pazifik-Region sowie die Zivilgesellschaft, die Gewerkschaften und der Gesundheitssektor. Die Europäische Union (EU) ist vorsichtig ambitioniert. Einerseits unterstützt sie viele ambitionierte, zeitgebundene Ziele, andererseits wendet sie sich aber gegen verbindliche Elemente in SAICM. Dahingegen traten vor allem Länder wie Indien, USA und China sehr regressiv auf und dämpften die Ambitionen immer wieder, bspw. indem die Zeitlinie 2030 zum Erreichen vieler Ziele von vornherein abgelehnt wurde, mit der Begründung, dass dies nicht zu schaffen sei. Um das Level der Ambitionen zu senken, favorisieren einige *Stakeholder*, wie die Industrie, auch die bestehenden, aber zu großen Teilen noch nicht gelösten EPIs nicht in das SAICM-Beyond-2020 zu überführen. Damit besteht die reale Gefahr, dass ein SAICM-Beyond-2020 hinter das bestehende SAICM zurückfallen würde.

Im Streit um die Finanzierung des SAICM-Beyond-2020 scheinen die Fronten noch verhärteter zu sein. Hier blockiert auch die EU. Diskutiert wird der integrierte Ansatz für die Finanzierung des internationalen Chemikalienmanagements. Dieser basiert auf drei Säulen: *Mainstreaming* und Zugang zu Geldern aus anderen Sektoren wie Gesundheit oder Wissenschaft; Einbezug der Industrie; und dezidierte dritte Finanzierungsmöglichkeiten, bspw. der Global Environment Facility (Globale Umweltfazilität). Bei letzterem zählt Deutschland mit zu den größten Geldgebern. Die Geberländer sind allerdings nicht bereit, mehr finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Stattdessen plädieren sie dafür, stärker nicht-finanzielle Ressourcen in ein SAICM-Beyond-2020 zu integrieren. Dies würde bspw. gemeinsame Datenbanken und Wissenstransfer umfassen. Solange die finanziellen Aspekte und eine Aufstockung des zur Verfügung stehenden Budgets jedoch nicht absehbar sind, gehen andere *Stakeholder* keine Kompromisse an anderer Stelle ein. Auch die Diskussion um die Integration des Verursacherprinzips, bei dem die Akteure finanziell in die Pflicht genommen werden müssen, deren Produkte die Umwelt belasten, kommt nicht voran. Damit gibt es keine Perspektive, wie die Industrie und auch der Finanzsektor adäquat in die Verantwortung genommen werden können.

Hoffnungen für ein ambitioniertes SAICM-Beyond-2020

Um in Zukunft – und dies wird immer dringender – ein effektives Instrument zu haben, mit dem die Probleme adressiert werden, die aus der steigenden Produktion und Nutzung von Chemikalien resultieren, gibt es einige Punkte, die in einem SAICM-Beyond-2020 enthalten sein sollten:

- Der vollständig freiwillige Ansatz von SAICM muss überdacht werden. Künftig sollte es auch möglich sein, verbindliche Elemente für das Chemikalienmanagement zu etablieren, um so die Implementierung von Lösungen voranzutreiben, bspw. indem es für alle Staaten verbindlich wird, nationale Aktionspläne zu erarbeiten und umzusetzen.

- Es braucht Mechanismen zur Überprüfung und eine effektivere Überwachung der getroffenen Vereinbarungen. Dafür müssen geeignete Ziele, Meilensteine und Indikatoren erarbeitet werden. Außerdem braucht es ein unabhängiges Monitoring.

- Die bestehenden Schwerpunktthemen müssen weiterbearbeitet werden, bis es Lösungen für die Probleme gibt. Dafür braucht es klare Regeln und Arbeitspläne. Aber es braucht auch Regeln für die Nominierung und den Umgang mit neuen Themen. Dies könnte zukünftig der internationale Umgang mit dem Stoff Bisphenol-A sein, der im

Verdacht steht, hormon-schädlich zu sein und verschiedene Stoffwechselerkrankungen auszulösen.

- Es braucht einen soliden Finanzierungsmechanismus. Entsprechend dem Verursacherprinzip müssen externe Kosten internalisiert und die chemische Industrie, die an der Produktion von Chemikalien und der daraus folgenden Verschmutzung der Erde verdient, in die Verantwortung genommen werden. Auch braucht es dezidierte Fonds, die von Geberländern aus dem Globalen Norden gefüllt werden, um Länder im Globalen Süden bei dem Aufbau von Kapazitäten zu unterstützen und Umwelt- und Gesundheitsschäden zu mindern.

- Das Instrument muss die unterschiedliche Exposition und Anfälligkeit von Menschen und Gruppen von Menschen gegenüber gefährlichen Stoffen, je nach Wohnort, Beruf, sozialem und wirtschaftlichem Status, Alter und Geschlecht anerkennen und dem auch in seinen Aktivitäten Rechnung tragen. Hierfür braucht es einerseits den Einbezug von Betroffenen, ihren Perspektiven und Expertisen, anderseits können auch dezidierte Aktionspläne, wie ein Gender-Aktionsplan, den es auch in anderen internationalen Abkommen gibt, etabliert werden.

- Der *Multi-Stakeholder*-Ansatz und die breite Partizipation sind zentrale Punkte, die auch in Zukunft erhalten bleiben sollen. Explizit zivilgesellschaftliche Akteure und Akteure aus dem Globalen Süden, aber auch die Wissenschaft müssen dafür finanziell unterstützt werden, um eine adäquate Beteiligung zu fördern und wirklich auf Augenhöhe zu arbeiten. SAICM ist die einzige internationale Plattform, in der die Zivilgesellschaft und betroffene Gemeinschaften ihre Positionen und Lösungsvorschläge einbringen können, die für sie wirklich wirken. Profitabsichten dürfen dabei jedoch nicht gleichberechtig neben dem Schutz von Mensch und Umwelt stehen. Die Industrie muss an Bord sein, auch um einen Wandel in Produktion und Nutzung umzusetzen, allerdings dürfen Profitinteressen kein gleichberechtigtes Anliegen sein, das in den Verhandlungen berücksichtigt werden muss

Weitere zivilgesellschaftliche Forderungen für ein SAICM-Beyond-2020 finden sich im „Call to Action for a Tomorrow without Toxics“.

Auf der Weltchemikalienkonferenz in Bonn wird es ein *High-Level*-Segment geben, auf der eine *High-Level*-Deklaration als Nachfolge für die Dubai-Erklärung beschlossen werden soll. Ein solches Bekenntnis von Staats- und Regierungschef*innen sowie hochrangigen Vertreter*innen anderer Akteursgruppen wäre ein wichtiges Bekenntnis zu dem Ziel, die Verschmutzung der Erde zu stoppen und Menschen und Umwelt zu schützen. Ohne *Commitment* werden die Probleme nicht zu lösen sein und auch die Klima- und Biodiversitätskrise werden nicht lösbar sein, wenn wir nicht endlich auch Chemikalien adäquat adressieren. Eine neue *High-Level*-Deklaration gäbe für die nächsten Jahre einen wichtigen Schub und zumindest die Sicherheit, dass eine Lösung angestrebt wird – dieses Bekenntnis ist gerade leider nicht bei allen *Stakeholdern* zu erkennen.

Autor

Tom Kurz | Referent für Internationale Chemikalienpolitik beim Forum Umwelt und Entwicklung. Er nahm an den letzten beiden Verhandlungstreffen für ein SAICM-Beyond-2020 teil.

Literaturhinweise

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Forum Umwelt und Entwicklung, Health Environment Justice Support, Pestizid Aktions-Netzwerk Deutschland & Women Engage for a Common Future (2021): Stellungnahme deutscher NGOs zum Verhandlungsprozess für ein neues Abkommen zum nachhaltigen und giftfreien Umgang mit Chemikalien und Abfällen nach 2020. https://static1.squarespace.com/static/5e1f2851738ae851cb6249c9/t/610a2000ed987632e148ce89/1628053506779/Stellungnahme+deutscher+NGOs+zum+Verhandlungsprozess+SAICM+Juli+2021.pdf.

Forum Umwelt und Entwicklung unterstützt von 100 weiteren NGOs (2022): Call to Action for a Tomorrow without Toxics. https://www.giftfreie-zukunft.org/call-to-action-for-a-tomorrow-without-toxics.

United Nations Environment Programme (2019): Global Chemicals Outlook II. https://www.unep.org/explore-topics/chemicals-waste/what-we-do/policy-and-governance/global-chemicals-outlook.

Center for International Environmental Law & International Pollutants Elimination Network (2020): Financing the Sound Management of Chemicals beyond 2020: Options for a coordinated tax. https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2020/09/ipen-ciel-producer-responsibility-vf1_9e-web-en.pdf.

Persson, L. et al. (2022): Outside the Safe Operating Space of the Planetary Boundary for Novel Entities. In: Environmental Science and Technology 2022, 56, 3. S. 1510-1521. https://pubs.acs.org/doi/10.1021/acs.est.1c04158.

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Dr. Marcus Kaplan

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Papier
Umweltzeichen Blauer Engel

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873 (print)
ISSN 2566-6258 (online)

© sef: 2023