

Globale Chemikalien-Governance nach 2020: Am Anfang der Reformdebatte

Nils Simon

Ende September beginnt die 4. Internationale Konferenz zum Chemikalienmanagement (ICCM4) in Genf. Sie bietet Gelegenheit, den notwendigen Prozess einer institutionellen Neugestaltung der globalen Chemikalien-Governance nach 2020 einzuleiten. Denn 2020 läuft das Mandat des 2006 ins Leben gerufenen Strategischen Ansatzes zum Internationalen Chemikalienmanagement (SAICM) aus. Mit SAICM sollte ein Steuerungszentrum auf übergeordneter Ebene entstehen, das die existierenden Institutionen besser verzahnt. Dies ist aber nur begrenzt gelungen, vor allem weil SAICM die nötigen Mittel fehlen. Immerhin hat es sich als offenes Forum bewährt, in dem staatliche und nichtstaatliche Teilnehmer gemeinsam über neue Herausforderungen im Chemikalienbereich debattieren. Diese Offenheit gilt es beizubehalten und eine Nachfolge-Institution zu entwerfen, die thematisch flexibel angelegt und hinreichend finanziert ist, damit sie zielsicher bestehende Lücken im Regulierungsgefüge schließen kann.

Weltweit werden bis zu 100 000 chemische Substanzen in wirtschaftlich relevanten Größenordnungen hergestellt und international gehandelt, davon etwa 30 000 in der EU. Die Datenlage zu Chemikalien und das Niveau ihrer Regulierung in Europa sind international beispielgebend. Abgesehen davon aber bestehen häufig gravierende Unsicherheiten über die Eigenschaften vieler chemischer Stoffe, einschließlich ihrer Gefährlichkeit für menschliche Gesundheit und die Umwelt. In Schwellen- und Entwicklungsländern fehlen zudem oft grundlegende Kapazitäten, um Chemikalien auf sichere Weise herzustellen, zu lagern, zu transportieren, anzuwenden und zu entsor-

gen. Die verheerenden Folgen der Explosion eines Chemikalienlagers im chinesischen Tianjin im August 2015 liefern ein drastisches Beispiel für die Risiken eines mangelhaften Chemikalienmanagements. Dabei erwarten Beobachter ein starkes Wachstum im Chemikaliensektor, dessen Umsatz sich – vor allem angetrieben von Asien – in den nächsten 20 Jahren von derzeit etwa 2600 auf über 5600 Milliarden Euro im Jahr 2035 mehr als verdoppeln soll.

Es ist daher dringend notwendig, sowohl auf nationaler als auch auf globaler Ebene effektivere Systeme zur Regulierung von Chemikalien zu etablieren. Bislang ist dies nur in Ansätzen gelungen. Zwar ist die

Governance-Landschaft im Chemikalienbereich im Verlauf der letzten Jahrzehnte zunehmend komplexer geworden, doch bleiben gravierende Lücken und Schwachstellen.

Komplexe Governance-Landschaft

Die internationale Chemikalien-Governance beruht nicht auf einem einzelnen völkerrechtlich verbindlichen Regime. Vielmehr handelt es sich um ein komplexes System zahlreicher Institutionen mit unterschiedlichen Mandaten und Kapazitäten. Das spiegelt sich institutionell auf Ebene der Vereinten Nationen (VN) wider. Zuständig sind mindestens neun VN-Organisationen, darunter das VN-Umweltprogramm (UNEP), die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) und die Internationale Arbeitsorganisation (ILO). Auch wenn sie miteinander im Wettbewerb stehen, koordinieren sie ihre Tätigkeiten recht erfolgreich im Rahmen des Inter-Organization Programme for the Sound Management of Chemicals (IOMC).

In jedem Sektor existieren eigene Plattformen und Programme, in denen Chemikaliensicherheit eine Rolle spielt. Im Umweltsektor etwa gibt es vier multilaterale Abkommen. Das Basler Übereinkommen regelt den Handel mit Sondermüll und anderen gefährlichen Abfällen sowie deren Entsorgung. Das Rotterdamer Übereinkommen verankert das Prinzip des »prior informed consent« für den Handel mit zahlreichen Substanzen, bestimmt also, dass vor dem Export einer Chemikalie das Einverständnis des Empfängerlandes vorliegen muss. Das Stockholmer Übereinkommen enthält Regeln für langlebige (persistente) organische Schadstoffe. Das noch nicht in Kraft getretene Minamata-Übereinkommen schließlich zielt darauf ab, Emissionen von Quecksilber weltweit zu minimieren.

Dieser Governance-Ansatz ist im Kern mit zwei Problemen behaftet: Erstens sind die einzelnen Maßnahmen trotz aller Koordinierungs-Anstrengungen immer noch stark sektoral verankert. Zweitens ist ein Flickenteppich aus Institutionen entstan-

den, die nur wenige problematische Stoffe regulieren oder die nicht den ganzen Lebenszyklus dieser Substanzen abdecken. Was nicht in das Aufgabenspektrum existierender Abkommen fällt, droht vergessen zu werden. Verhandlungen über neue Abkommen sind langwierig; deshalb hält die Verabschiedung neuer Regeln nicht mit der Geschwindigkeit Schritt, mit der neue Substanzen auf den Markt kommen.

Der »Strategische Ansatz«

Um auf übergeordneter Ebene systemweite Steuerungsimpulse zu geben, haben die Vereinten Nationen 2006 den Strategischen Ansatz zum internationalen Chemikalienmanagement (SAICM) ins Leben gerufen. Zuvor war mehrfach darüber gestritten worden, ob für einzelne Substanzen jeweils separate Abkommen entwickelt werden sollten oder ob man analog zum Ozon- und Klimaregime eine Chemikalien-Rahmenkonvention etablieren sollte. Diese vor allem von den Europäern favorisierte Lösung ließ sich aber nicht gegen den Widerstand aus den USA und anderen Ländern durchsetzen. Darum beschloss die Staatengemeinschaft auf dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung (WSSD) in Johannesburg 2002, die Entwicklung eines freiwilligen »strategischen Ansatzes« voranzutreiben. Dieser »Ansatz« sollte wesentlich dazu dienen, die ebenfalls in Johannesburg beschlossene Zielvorgabe umzusetzen, »bis zum Jahr 2020 signifikante negative Wirkungen von Chemikalien auf die menschliche Gesundheit und Umwelt zu minimieren«.

Vier Jahre und drei Verhandlungsrunden später wurde SAICM auf der 1. Internationalen Konferenz zum Chemikalienmanagement (ICCM1) in Dubai formell gegründet. Sein Mandat beruht auf drei Dokumenten: der Overarching Policy Strategy (OPS), dem Global Plan of Action (GPA) und der Dubai Declaration. Die OPS benennt fünf zentrale Aufgabenbereiche von SAICM:

1. Risikominderung
2. Wissensstand und Information
3. gute Regierungs- und Verwaltungsführung

4. Aufbau von Kapazitäten und technische Zusammenarbeit
5. Illegaler internationaler Handel.

Einschließlich der Unterziele, die den Aufgaben jeweils zugeordnet sind, nennt die OPS insgesamt 48 Ziele, an denen sich ein globales strategisches Chemikalienmanagement orientieren sollte. Im GPA finden sich 270 Maßnahmen für deren Umsetzung. Administrativ wird SAICM von UNEP verwaltet, das ein Sekretariat in Genf stellt.

Die ICCM, das entscheidungsgebende Forum für SAICM, trat bislang drei Mal zusammen: 2006, 2009 und 2012. Vom 28. September bis zum 2. Oktober 2015 tagt sie zum vierten Mal. Eine fünfte und damit im ursprünglichen Mandatszeitraum letzte Sitzung ist für 2020 geplant. Die ICCM ist ein Multi-Stakeholder-Forum, das allen interessierten Akteuren offensteht. Seine Beschlüsse haben nur empfehlenden Charakter. Zwar verfügen Staaten dort, wie in multilateralen Institutionen üblich, über das alleinige Beschlussrecht. Doch haben nichtstaatliche Akteure weitreichende Möglichkeiten der Beteiligung, die vor allem zivilgesellschaftliche Umweltschutzorganisationen gerne nutzen.

SAICM dient der gemeinschaftlichen Setzung von Prioritäten für den Umgang mit risikobehafteten Chemikalien und anderen schädlichen Stoffen. Das ist oft insofern konfliktreich, als sich Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer mit ganz unterschiedlichen Interessen gegenüberstehen. Die Industrieländer haben eine profitable, hochgradig regulierte High-Tech-Industrie, deren Anteil am weltweiten Markt für Chemieprodukte jedoch zurückgeht. Schwellenländer wie China sind längst der größte Markt für diese Produkte, kämpfen aber mit den Folgen massiver Umweltverschmutzung und unzureichender Sicherheitsstandards. Entwicklungsländer wiederum haben oft nur eine rudimentäre Form von Regulierung etabliert. Sie versuchen, teils unter Inkaufnahme gravierender Umwelt- und Gesundheitsschäden etwa beim Ausschachten von Elektroschrott, sich ihren Teil der Wertschöpfung zu sichern.

SAICM soll auf diese Weise unterschiedliche Sektoren wie Umwelt, Gesundheit, Landwirtschaft und Entwicklung besser miteinander verzahnen und so Synergieeffekte nutzen. Darüber hinaus beteiligen sich Vertreter einer global agierenden Industrie und eine Zivilgesellschaft, die mit fordernden Slogans wie »Zero Chemical Pollution«, »Zero Waste« oder »Detox« auftritt.

Stärken und Schwächen von SAICM

Obwohl im Rahmen von SAICM keine völkerrechtlich verbindlichen Beschlüsse gefasst werden können, hat der Ansatz Stärken, die in einer Nachfolge-Institution zu bewahren wären. Viele Stakeholder betonen, dass gerade die Nicht-Verbindlichkeit von SAICM offene und konstruktive Diskussionen über bestehende und neue Herausforderungen ermögliche. Dies sei ein Mehrwert gegenüber thematisch enger angelegten Foren.

Auf der ICCM2 2009 und der ICCM3 2012 haben die Delegierten maßgebliche Entscheidungen über die prioritäre Behandlung von bislang sechs Emerging Policy Issues (EPI) getroffen. Diesen als dringlich identifizierten neuen Herausforderungen sollen sich alle Akteure gemeinsam stellen. Hierzu zählen unter anderem Blei in Farben, Nanotechnologie, Gefahrstoffe in Elektroprodukten und hormonell wirksame Stoffe (»endokrine Disruptoren«). Für die ICCM4 steht mit schwer abbaubaren Pharmazeutika in der Umwelt ein weiteres Thema zur Debatte. Die EPIs werden auf Basis wissenschaftlich fundierter Anträge beschlossen, doch auf die Agenda kommen sie weniger aufgrund einer nüchternen Abwägung der riskantesten Stoffe und eher aufgrund der Initiative besonders engagierter Akteure.

Umgekehrt ist die zentrale Herausforderung eines unverbindlichen Forums, gefasste Beschlüsse umzusetzen. In Ermangelung hinreichender finanzieller Mittel und anderer Anreize ist die Bilanz von SAICM eher dürftig. Um erste Umsetzungsmaßnahmen zu lancieren, wurde bereits 2006 das Quick

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Start Programme (QSP) gegründet. Mit insgesamt 31,2 Millionen US-Dollar über zehn Jahre ist es nicht einmal ansatzweise in der Lage, maßgebliche Impulse zur Verbesserung der weltweiten Chemikaliensicherheit zu geben. Zusätzliche geringfügige Mittel in Höhe von jährlich 3,25 Millionen US-Dollar steuert die Globale Umweltfazilität (GEF) bei. Auch das im Juni 2014 von der UNEP Environment Assembly beschlossene Special Programme wird nicht weiterhelfen, denn seine Mittel sind vor allem für die nationale Umsetzung der völkerrechtlich verbindlichen Umweltabkommen vorgesehen.

Nicht zuletzt kämpft SAICM mit einer abnehmenden Relevanz. Ursache dafür sind vor allem ihre insgesamt geringen Kapazitäten und die dadurch fehlenden Anreize. Die schwindende Bedeutung lässt sich etwa an der sinkenden Teilnehmerzahl ablesen. Wurden auf der ICCM1 1700 Teilnehmende gezählt, waren es 2009 nur noch 800 und im Jahr 2012 lediglich gut 400. Schließlich hat sich SAICM (zu) sehr im umweltpolitischen Sektor eingerichtet. Eine offene Frage ist daher, wie eine multi-sektoral angelegte Institution aussehen sollte, die für alle Beteiligten relevant ist.

Dabei muss der Eindruck vermieden werden, man wolle nicht mehr mit aller Entschiedenheit darauf hinwirken, das 2020-Ziel zu erreichen. Denn obwohl die langfristige Zukunft der Chemikalien-Governance ein wichtiges Thema auf der ICCM4 sein wird, werden kurz- und mittelfristige Fragen im Vordergrund stehen.

Fünf Jahre Zeit: Der Prozess bis 2020

Bis zur fünften und vorerst letzten Sitzung der ICCM im Jahr 2020 sind es noch fünf Jahre. Das dürfte einerseits ausreichen, um zu klären, ob überhaupt eine neue Institution eingerichtet werden soll oder ob man SAICM mit einem neuen Mandat ausstattet. Andererseits müssen die Verhandlungen zeitig beginnen, damit die Beteiligten sowohl grundlegende Aspekte diskutieren als auch Detailfragen klären können.

Soll dieser Zeitplan eingehalten werden, dann müssen die Delegierten in Genf das Mandat für einen Verhandlungsprozess beschließen, in dessen Rahmen bis 2020 ein Reformmodell zu erarbeiten wäre. Unter den Vorbereitungsdokumenten für die ICCM4 findet sich bereits ein Papier zum »sound management of chemicals and waste beyond 2020«, das den Delegierten einen entsprechenden Beschluss nahelegt.

Den Verhandlungsprozess zu steuern wird keine leichte Aufgabe sein. Denn es gilt nicht nur ganz unterschiedliche nationale Interessen zu berücksichtigen, sondern auch nichtstaatliche Akteure einzubeziehen – wahrscheinlich stärker, als dies bei SAICM schon der Fall ist, wird man doch auf deren Mithilfe angewiesen bleiben, um Beschlüsse umzusetzen.

Einige Vorarbeiten sind immerhin bereits geleistet. So organisierte UNEP einen offenen Prozess der Konsultation über die langfristige Entwicklung der Chemikalien-Governance. Bei zwei Treffen im November 2013 und Februar 2014 diskutierten Vertreter von Regierungen, Unternehmen und Zivilgesellschaft über Stärken und Schwächen von SAICM und tauschten ihre Gedanken zu langfristigen Governance-Perspektiven aus. Das SAICM-Sekretariat hat mit der sogenannten Overall Orientation and Guidance (OOG) eine umfangreiche und durchaus kritische Analyse zum Stand von SAICM anfertigen lassen.

Eine der Leitfragen des Reformprozesses muss sein, ob es im Rahmen des bestehenden Governance-Systems möglich ist, sowohl die selbstgesteckten Ziele als auch die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) zu erreichen, die Ende September verabschiedet werden. Schon allein weil die Laufzeit vieler SDGs bis 2030 reicht, erfordern sie eine Entscheidung darüber, wie die globale Chemikalien-Governance nach 2020 aussehen soll. Fünf Jahre scheinen ein langer Zeitraum zu sein. Doch in Anbetracht der Herausforderungen wird man diese Zeit auch brauchen, um ein zukunftsweisendes Ergebnis zu erzielen.