

Die Quecksilber-Konvention der Vereinten Nationen

Das »Minamata-Übereinkommen« ist ein Kompromiss mit Ausbaupotential

Nils Simon

Im Januar 2013 einigten sich Delegierte aus über 140 Staaten in Genf auf den Inhalt einer Quecksilber-Konvention. Obwohl die Risiken des Schwermetalls seit Jahrzehnten bekannt sind und der volkswirtschaftliche Nutzen effektiver Regulierung unumstritten ist, war um das »Minamata-Übereinkommen« lange gerungen worden. Entscheidend für den Erfolg waren neben dem grenzüberschreitenden Problemdruck denn auch großzügige Übergangs- und Ausnahmeregelungen. Entstanden ist ein Kompromiss, der bei den beiden bedeutendsten Emissionsquellen hinter den europäischen Erwartungen zurückbleibt, in anderen Bereichen aber klare Ziele setzt. Um verbleibende Lücken zu schließen, sind weitere Verhandlungen vorgesehen. In den kommenden Jahren könnte das Übereinkommen schrittweise erweitert und verschärft werden, wofür sich die Europäer gezielt einsetzen sollten.

Die neue Konvention zielt darauf, den Ausstoß von Quecksilber weltweit zu reduzieren. Offiziell unterzeichnet werden soll sie im Oktober 2013 auf einer Konferenz im japanischen Minamata. Das »Minamata-Übereinkommen« ist eines der wenigen multilateralen Umweltabkommen, die in den letzten Jahren beschlossen wurden, und die erste neue Konvention im Chemikalienbereich seit 2001.

Das Quecksilber-Problem

Quecksilber ist ein unter Normalbedingungen flüssiges Schwermetall, das natürlicherweise in der Erdkruste vorkommt. Es wird

gezielt in der Rohstoff-Förderung eingesetzt, etwa beim Goldabbau; als Abfallprodukt entsteht es in Kohlekraftwerken und Zementfabriken. Auch Produkte wie Batterien, Leuchtstoffröhren und medizinische Geräte enthalten Quecksilber.

Quecksilber wirkt bereits in geringen Mengen giftig und ist in hoher Dosierung tödlich. Besonders bei Ungeborenen und Kleinkindern kann es schwere Schäden an Gehirn und anderen Organen verursachen. Das höchste Gesundheitsrisiko besteht, wenn Quecksilber in direkten Kontakt mit der Haut gerät oder eingeatmet wird; diese Gefahr betrifft vor allem Goldschürfer und andere Minenarbeiter. Wesentliche Belas-

tungsquelle für den Großteil der Menschen sind jedoch Fische und Meeresfrüchte, in denen sich das Schwermetall anreichert. Einmal freigesetzt, wird Quecksilber durch die Luft transportiert und lagert sich in Böden und Gewässern ab, von wo es in Pflanzen und Tiere gelangt.

Die drastischen Folgen massiver Quecksilbervergiftungen wurden der Öffentlichkeit erstmals nach 1956 bewusst. Damals traten in der japanischen Hafenstadt Minamata vermehrt Krankheitsfälle auf, die mit Kopfschmerzen, Gleichgewichtsstörungen, Krampfanfällen und Bewusstseinsverlust bis hin zum Koma einhergingen. Drei Jahre später stand die Ursache der »Minamata-Krankheit« fest: Es waren mit Methylquecksilber belastete Abwässer einer anliegenden Chemiefabrik, die zu gesundheitsschädlichen Konzentrationen des Schwermetalls in Fischen und Meeresfrüchten führten. Seitdem sind die Gefahren durch Quecksilber weithin bekannt. Trotzdem ließ dessen weltweite Regulierung auf sich warten.

In den 70er Jahren wurden über 10 000 Tonnen des Schwermetalls jährlich aus Quecksilberminen gewonnen. Damals entstand eine Reihe von Umweltgesetzen und regionalen Abkommen vor allem zum Meeresschutz, die bewirkten, dass die Quecksilber-Emissionen der Industriestaaten erheblich sanken. Bis zu den 2000er Jahren verringerte sich die Quecksilberförderung so auf ein Zehntel. Zuletzt stieg der Bedarf aber wieder deutlich an. Das »Global Mercury Assessment 2013« des UN-Umweltprogramms (UNEP) schätzt die jährlich vom Menschen verursachten Emissionen in die Atmosphäre auf 1960 Tonnen, wobei die exakte Menge unsicher bleibt. 44 Prozent davon sind die Folge von Aktivitäten, die auf gezieltem Quecksilber-Einsatz basieren, darunter Erzabbau und eine besonders kleinteilige Goldgewinnung. Die anderen 56 Prozent ergeben sich als Nebenprodukt industrieller Prozesse wie Kohleverfeuerung, Betrieb großer Erz- und Goldminen sowie Zementherstellung.

Regional sind die weltweiten Emissionen ungleich verteilt. Ost- und Südostasien stel-

len mit 39,7 Prozent den größten Anteil. Allein auf China entfällt ein Drittel des globalen Ausstoßes, was auf den stark gewachsenen Energieverbrauch des Landes zurückgeht, der hauptsächlich mit Kohlekraft gedeckt wird. Subsahara-Afrika ist – vor allem wegen des Goldabbaus – mit 16,1 Prozent der zweitgrößte Emittent, gefolgt von Südamerika mit 12,5 Prozent. Auf die industrialisierten Regionen entfallen relativ geringe Anteile, darunter 4,5 Prozent auf die EU und 3,1 Prozent auf Nordamerika.

Der Weg zu konkreten Verhandlungen

Die Staatengemeinschaft war sich lange uneinig, wie Quecksilber reguliert werden soll. Mit dem Schwermetall-Protokoll unter der Genfer Luftreinhaltekonvention (CLRTAP) existierte seit 1998 ein völkerrechtlicher Rahmen, der aber auf Industriestaaten zugeschnitten war und damit nicht als Blaupause für ein überregionales Abkommen dienen konnte. Auf globaler Ebene wiederum gab es drei chemikalienbezogene Konventionen. Sie behandeln jedoch den grenzüberschreitenden Transport und die Entsorgung gefährlicher Abfälle, den internationalen Handel mit Chemikalien sowie organische Schadstoffe. Diese Aufgabenbereiche konnten nicht einfach um Schwermetalle ergänzt werden.

Die ungelöste Problematik veranlasste die Schweiz und Norwegen, das Thema immer wieder auf die Tagesordnung zu setzen. 2001 ließ der UNEP-Verwaltungsrat daher ein »Global Mercury Assessment« erstellen, dessen Ergebnisse 2003 vorlagen und Anlass für weitere Beschlüsse waren. Der Verwaltungsrat entschied 2005, das Problem mit einem eigenständigen Mechanismus anzugehen, konnte sich jedoch nicht darauf einigen, welcher Art dieser sein sollte. Vor allem die Europäer favorisierten einen rechtlich verbindlichen Ansatz. Zur Auswahl standen hier ein eigenständiges Abkommen oder die Ergänzung eines der drei bestehenden chemikalienbezogenen Vertragswerke, vorzugsweise

der Stockholmer Konvention von 2001. Die USA bevorzugten, zusammen mit China, freiwillige Ansätze wie den Ausbau der von UNEP ins Leben gerufenen »Global Mercury Partnership«.

Zur Entscheidungsfindung wurde 2007 eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe eingerichtet. China betonte darin wiederholt sein »Recht auf Entwicklung« und die Notwendigkeit, dafür auch Quecksilber freizusetzen. Im Gegensatz dazu hatten die USA ein deutliches Interesse daran, die Quecksilber-Belastung zu senken. Ihren eigenen Ausstoß haben die USA in der Vergangenheit erfolgreich reduziert, von den negativen Folgen weltweit steigender Emissionen sind sie dennoch betroffen. Trotzdem positionierte sich Washington aus prinzipiellen Gründen zunächst gegen eine multilaterale Lösung. Die Kehrtwende kam mit der Präsidentschaft Obamas. Dieser hatte sich bereits als Senator mit der Schwermetall-Problematik beschäftigt, und auf seine Initiative ging ein 2008 beschlossenes Ausfuhrverbot für elementares Quecksilber zurück, das seit 1. Januar 2013 gilt. Unter Obama ist auch die US-Umweltbehörde EPA wieder aktiver geworden. Mit den »Mercury and Air Toxics Standards« (MATS) hat sie die weltweit niedrigsten Grenzwerte für Quecksilber-Emissionen aus Kohlekraftwerken festgeschrieben; einzuhalten sind diese ab 2015.

Unter Obama stimmten die USA dem Plan zu, eine UN-Konvention auszuhandeln. Viele Schwellen- und Entwicklungsländer standen einem multilateralen Abkommen ohnehin positiv gegenüber, vor allem lateinamerikanische und afrikanische Staaten. Wegen der zahlreichen Goldminen, die im Zuge steigender Weltmarktpreise für das Edelmetall in den Boden getrieben wurden, nahmen die Quecksilber-Emissionen dieser Länder stark zu. Im Februar 2009 konnte der UNEP-Verwaltungsrat ein Verhandlungskomitee einberufen, das Intergovernmental Negotiating Committee (INC). Dieses erarbeitete bei fünf Treffen zwischen Juni 2010 und Januar 2013 die Details des Abkommens.

Der Inhalt des Übereinkommens

Gemäß dem beschlossenen Vertragstext soll es ab 2020 verboten sein, quecksilberhaltige Produkte wie Batterien, Thermometer und bestimmte Leuchtmittel herzustellen oder mit ihnen zu handeln. Quecksilber als Konservierungsstoff in Impfdosen bleibt mangels Alternativen weiterhin erlaubt. Es dürfen keine neuen Quecksilberminen erschlossen werden, und bestehende Minen sind binnen 15 Jahren zu schließen. Für die beiden bedeutendsten Emissionsquellen, den kleinteiligen Goldabbau und Kohlekraftwerke, sind dagegen unverbindliche Reduktionspläne und großzügige Übergangsfristen vorgesehen. Betroffene Staaten in Afrika, Lateinamerika und Asien sind aufgefordert, eigene Strategien zu entwickeln, mit denen sich der Quecksilber-Gebrauch bei der Goldgewinnung verringern lässt. Dabei sollen sie durch finanzielle und organisatorische Hilfen unterstützt werden. Neue Kohlekraftwerke sollen auf »beste verfügbare Techniken« setzen, während für alte Anlagen geplant ist, sie innerhalb von 10 Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens mit quecksilberreduzierenden Technologien auszustatten – allerdings nur dort, wo dies nach Einschätzung der Betreiber möglich und bezahlbar ist.

An einigen Stellen bezieht sich das Minamata-Übereinkommen auf bereits bestehende Chemikalien-Konventionen. Für den Handel mit Quecksilber muss vorher die schriftliche Zustimmung des importierenden Staates vorliegen – ein aus dem Rotterdamer Übereinkommen von 1998 bekanntes Prinzip. Für quecksilberbelastete Abfälle gelten ähnliche Regeln, wie sie das Basler Übereinkommen von 1989 für andere gefährliche Reststoffe festschreibt. Ein eigens zu schaffendes 15-köpfiges »compliance committee« soll die Einhaltung der Regeln überwachen.

Bei der letzten Verhandlungsrunde, der INC-5 in Genf, war die Finanzierung der Maßnahmen einer der strittigsten Punkte. Die Industriestaaten hatten den Vorschlag eingebracht, die Globale Umweltfazilität (GEF) als Finanzierungsmechanismus zu

bestimmen. Die Schwellen- und Entwicklungsländer stehen der GEF traditionell eher skeptisch gegenüber, da sie deren bürokratischen Antragsmechanismus bemängeln und die Fazilität insgesamt zu stark von den reicheren Staaten kontrolliert sehen. Sie bevorzugten daher einen eigenständigen Mechanismus. Als Kompromiss hat man sich auf eine hybride Lösung geeinigt, bei der die GEF eine wesentliche Rolle spielen soll, zuvor allerdings noch zusätzliche Zahlungen einwerben muss. Gleichzeitig soll ein Programm geschaffen werden, das die Umsetzung des Abkommens unterstützen und bei einer bereits bestehenden Einrichtung angesiedelt sein soll. Die Schweiz, Norwegen und Japan haben umgerechnet je eine Million US-Dollar als Anschubfinanzierung zugesagt, bis die Bestimmungen der Konvention in Kraft getreten sind und damit auch die ordentlichen Finanzierungsmechanismen anlaufen.

Ausblick

Das Minamata-Übereinkommen tritt in Kraft, sobald es 50 Staaten ratifiziert haben. Damit ist in der zweiten Hälfte des laufenden Jahrzehnts zu rechnen. In der EU könnte das Abkommen es allenfalls nötig machen, bestehende Richtlinien geringfügig anzupassen; gravierende Änderungen sind nicht zu erwarten. Die USA haben angekündigt, das Abkommen ratifizieren zu wollen – trotz ihrer bisherigen Praxis, zahlreichen Umweltabkommen nicht beizutreten. Da die USA alle wesentlichen Bestandteile der Konvention bereits umgesetzt haben, ist eine Ratifikation durch den Präsidenten ohne Beschluss des Senats denkbar. Ebenfalls ratifizieren will China, wo die Umsetzung allerdings sehr viel schwieriger werden dürfte, vor allem bei der Nachrüstung alter Anlagen. Zwar würde China durch eine bessere Emissionskontrolle volkswirtschaftlich profitieren. Gesundheitsschäden ließen sich so vermeiden, zumal Rauchgasfilter an Kohlekraftwerken vor allem den allgegenwärtigen Smog reduzieren und quasi nebenbei große Mengen

an Quecksilber mit abscheiden würden. Dass sich diese Erkenntnis rasch in umfassenden und kostspieligen Sanierungsprogrammen niederschlägt, darf aber bezweifelt werden.

Die größte Herausforderung bilden indes Regionen mit hoher Quecksilberbelastung durch Bergbau, was vor allem für Subsahara-Afrika und Lateinamerika gilt. Eine Emissionsreduktion fällt hier besonders schwer, weil die staatlichen Kontrollmöglichkeiten eingeschränkt sind und berufliche Alternativen für Goldschürfer fehlen. Ob sich diese größte anthropogene Quecksilber-Quelle eindämmen lässt, wird vor allem davon abhängen, wie reichhaltig der entsprechende Finanzierungsmechanismus gefüllt ist und wie zielgenau die damit unterhaltenen Programme arbeiten. Welche Wirkung die Konvention letztlich hat, wird man erst nach 2020 einigermaßen verlässlich bestimmen können.

Noch vor der ersten Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties – COP), die absehbar in der zweiten Hälfte des laufenden Jahrzehnts stattfinden wird, sollen weitere INC-Sitzungen dazu beitragen, das Übereinkommen rasch umzusetzen. Auf der COP selbst dürfte dann über eine Konkretisierung, stellenweise auch über eine Verschärfung der vereinbarten Regeln gestritten werden. Auf der Agenda stehen schon jetzt weitere Leitlinien zum Handel mit Quecksilber, die institutionelle Anbindung des Programms zum Kapazitätsaufbau, die Verwendung der finanziellen Mittel sowie Art und Umfang der nationalen Berichte.

Auch wenn zentrale Bereiche der Konvention bisher wenig ambitioniert wirken, könnte sie sich mit der Zeit zu einem wirkungsvollen Instrument gegen Quecksilber-Emissionen entwickeln. Für die europäischen Staaten, die im Kampf um eine effektive Quecksilber-Regulierung einen langen Atem gezeigt haben, bedeutet das Minamata-Übereinkommen deshalb einen wichtigen Etappensieg. Um es zu einem Erfolg zu machen, werden sie weiter daran arbeiten müssen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche 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