



UmSoRes Steckbrief

Übereinkommen von Minamata über Quecksilber
Minamata Convention on Mercury

Autor:
Dominic Wittmer

Stand: Juli 2015

Alle Rechte vorbehalten. Die durch adelphi erstellten Inhalte des Werkes und das Werk selbst unterliegen dem deutschen Urheberrecht. Beiträge Dritter sind als solche gekennzeichnet. Die Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und jede Art der Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtes bedürfen der schriftlichen Zustimmung von adelphi. Die Vervielfältigung von Teilen des Werkes ist nur zulässig, wenn die Quelle genannt wird.

UmSoRess – Ansätze zur Reduzierung von Umweltbelastung und negativen sozialen Auswirkungen bei der Gewinnung von Metallrohstoffen

Ein Projekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, gefördert im Rahmen des Umweltforschungsplanes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Laufzeit 01/2013 – 12/2015

FKZ 3712 94 315



Die veröffentlichten Papiere sind Zwischen- bzw. Arbeitsergebnisse der Forschungsnehmer. Sie spiegeln nicht notwendig Positionen der Auftraggeber, der Ressorts der Bundesregierung oder des Projektbeirats wider. Sie stellen Beiträge zur Weiterentwicklung der Debatte dar. Der folgende Steckbrief entstand als einer von insgesamt über 40 Steckbriefen zu verschiedenen Umwelt- und Sozialstandards im Bergbausektor.

Zitiervorschlag:

Wittmer, Dominic (2015): Übereinkommen von Minamata über Quecksilber. UmSoRess Steckbrief. Berlin: adelphi.

Zusammenfassende Analyse

Durch die Nutzung von Quecksilber in technischen und anderen Prozessen und die daraus resultierenden Emissionen ergeben sich Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt. Umweltkatastrophen infolge von Quecksilberverschmutzung, wie die im Fischerdorf Minamata, Japan, im Jahr 1956, welche durch Anreicherung von Methylquecksilber in der Nahrungskette zum Tod von 1784 Personen und weiteren, teils schweren Erkrankungen führten, trugen zu der Einschätzung bei, dass eine globale Initiative zur langfristigen Verbesserung des Umgangs mit Quecksilber erforderlich ist (You 2015, Coulter 2014). Diesbezügliche Bemühungen, einschließlich regionaler und nationaler Quecksilber-Programme, gipfelten 2013 im Minamata-Übereinkommen¹. Hierbei handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, der den grundsätzlichen weltweiten Ausstieg aus der Nutzung von Quecksilber durch Vorgaben und Einschränkungen umfassend regelt. Konkret reguliert das Übereinkommen den Quecksilberabbau, die anschließende Aufbereitung, die diversen Nutzungen von Quecksilber in Endprodukten sowie technische Prozesse, wie den kleingewerblichen Goldbergbau oder die Herstellungsprozesse ausgewählter chemischer Produkte. Die unterschiedliche Ausgangssituation der 128 Vertragsparteien² wird durch zahlreiche Ausnahmeregelungen abgebildet.

Das Übereinkommen ist das Ergebnis zahlreicher Vorstöße des Governing Councils des United Nations Environment Programmes (UNEP) und erfolgreicher Verhandlungen zwischen nationalen Regierungen in Form eines zwischenstaatlichen Verhandlungsausschusses³. Das Übereinkommen regelt den Quecksilberkreislauf mit konkreten, verpflichtenden Maßnahmen. Übergangslösungen sind zeitlich und in ihrem Umfang strikt begrenzt. Die vorgesehene zyklische Überarbeitung des Übereinkommens bietet mittelfristig die Möglichkeit, dass die Regelung sukzessive verschärft und damit das Erreichen des Zieles vorangetrieben wird.

Das Übereinkommen wird als Monitoringsystem und als Werkzeug für die Risikobewertung verstanden (Coulter 2014). Ob die Bestimmungen des Übereinkommens eingehalten werden, wird durch Gremien des Minamata-Übereinkommens kontrolliert. Konkrete Druckmittel, um die Umsetzung und Einhaltung der Bestimmungen zu erzwingen, sind im Übereinkommen nicht ausformuliert, gleichzeitig jedoch auch nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Vergleichbare Initiativen auf globaler Ebene mit explizitem Fokus auf einem ausgewählten chemischen Stoff gab es bisher nicht. Bemerkenswert ist, dass die nationalen Regierungen sowie die Europäische Kommission als supranationales Organ die treibenden Akteure und die alleinigen Vertragspartner des Übereinkommens sind. In diesem Sinne verdient das Minamata-Übereinkommen als umfangreicher und erster konsequent stoffbezogen entwickelter Ansatz Beachtung.

Eine Bewertung der Umsetzung sowie der Wirksamkeit ist erst möglich, wenn das Minamata-Übereinkommen in Kraft getreten ist, das heißt von den Vertragsparteien ratifiziert wurde. Die anspruchsvollen Bestimmungen des Übereinkommens, die länderspezifische Umsetzung sowie die Zustimmung von insgesamt 128 Vertragsparteien zu den Zielen des Übereinkommens stimmen zuversichtlich hinsichtlich der Wirksamkeit. Das Minamata-Übereinkommen bedeutet einen wichtigen Etappensieg auf dem Weg zu einer umfangreichen internationalen Regelung zum Umgang mit Quecksilber. Der Erfolg des Übereinkommens hängt jedoch vom weiteren Einsatz der Vertragsparteien ab (Simon 2013).

¹ Im Folgenden auch Übereinkommen genannt.

² Hierbei handelt es sich um Staaten sowie die Europäische Union als supranationale Organisation.

³ Engl.: Intergovernmental negotiating committee.

Zielsetzung

Quecksilber und seine Verbindungen finden in zahlreichen Prozessen und Funktionen Anwendung. Gleichzeitig ist Quecksilber ein Schadstoff mit erheblichen negativen Gesundheitsauswirkungen.

Ziel des Minamata-Übereinkommens⁴ ist der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor anthropogenen Emissionen und der Freisetzung von Quecksilber und Quecksilberverbindungen. Im weiteren Sinne sollen negative Einflüsse durch den Umgang mit Quecksilber verringert und Risiken minimiert werden, indem Nutzung, Produktion, Lagerung und Handel reguliert werden (Clifford 2014, UNEP 2013).

Themenfeld

Das Minamata-Übereinkommen besteht aus 35 Paragraphen⁵ und fünf Anhängen, die jeweils Regelungen in verschiedenen Bereichen präsentieren beziehungsweise spezifizieren. Das Übereinkommen regelt den vielfältigen Umgang mit Quecksilber: Vom Quecksilberbergbau über die Aufbereitung des Quecksilbererzes, die diversen Nutzungen von Quecksilber in Endprodukten, bis hin zu technischen Prozessen, wie dem kleingewerblichen Goldbergbau oder die Herstellungsprozesse ausgewählter chemischer Produkte (Chloralkali-Verfahren, Acetaldehyde, Vinylchlorid-Polymere, Natrium-/Kalium-Methylate/Ethylate, Polyurethane). Ein prominentes betroffenes Endprodukt sind Amalgamfüllungen im zahnärztlichen Bereich, die mit neun expliziten Vorschriften eine hohe Regelungsdichte aufweisen (Art. 4)

Im Minamata-Übereinkommen stehen Umwelt- und Sozialaspekte im Mittelpunkt.

Umwelt

- Luftemissionen (Art. 8)
- Emissionen in Boden und Wasser (Art. 9)
- Bergbauabfälle vom Quecksilbererzabbau und andere Abfällen, sofern sie bestimmte Quecksilbergrenzwerte⁶ überschreiten (Art. 11)

Sozial

- Arbeitsschutz für betroffene Mitarbeiter (Art. 16)
- Gesundheit der Bevölkerung (Art. 16)

Umwelt und Soziales: Neben dem sukzessiven Reduzieren des Einsatzes von Quecksilber sind auch Nachsorgeaktivitäten, wie beispielsweise die Entwicklung von Strategien zur Wiederherstellung quecksilberkontaminierter Stätten eingeschlossen (UNEP 2013b, Art. 12). Indigene Völker werden aufgrund ihrer Abhängigkeit von traditionellen Nahrungsmitteln und der Biomagnifikation⁷ in der Präambel als besonders gefährdete Gruppe eingeschätzt, doch im weiteren Text des Übereinkommens nicht spezifisch thematisiert.

Ökonomie: Ökonomische Aspekte werden nicht adressiert. Jedoch sind ökonomische Instrumente gezielt vorgesehen, um die finanzielle Realisierbarkeit zu unterstützen (UNEP 2013b, Art. 13). Darüber hinaus sind Zertifizierungen zur besseren Kontrolle von Import und Export von Quecksilber

⁴ Engl.: Minamata Convention on Mercury. Die Übersetzung ins Deutsche ist uneinheitlich. Das Umweltbundesamt übersetzt „Minamata Konvention gegen Quecksilberverschmutzung“ (siehe <http://www.umweltbundesamt.de/themen/quecksilber-in-deutschland>).

⁵ Engl.: Article.

⁶ Grenzwerte sind von der Vertragsparteienkonferenz festzulegen.

⁷ Anreicherung von Schadstoffen in Lebewesen durch Aufnahme von Nahrung.

vorgesehen.

Thematische Relevanz für den Bergbausektor

Das Minamata-Übereinkommen ist problemorientiert und damit sektorunspezifisch formuliert, wobei der Bergbau eine wichtige Rolle spielt. Direkt auf den Bergbau beziehen sich Artikel 7 (Kleingewerblicher Goldbergbau) und Teile von Artikel 3 (Bezugsquellen und Handel von Quecksilber). Das Übereinkommen ist damit in hohem Maß relevant für den Bergbausektor, findet jedoch ausschließlich Anwendung auf den Quecksilberbergbau⁸ (Art. 3, Abs. 3-4) und kleingewerblichen Goldbergbau (Art. 7), bei dem Quecksilber im Amalgamverfahren eingesetzt wird. Der kleingewerbliche Goldbergbau wird als ein Problembereich von zentraler Bedeutung erachtet, der circa 35 % der globalen Emissionen ausmacht (Clifford 2014).

Explizit verboten werden sollen die Amalgamierung von unbehandelten Erzen, das unkontrollierte Verbrennen von Amalgam sowie Zyanidlaugung von Zwischenprodukten ohne vorherige Abscheidung des Quecksilbers.

Abdeckung

Das Minamata-Übereinkommen ist ein völkerrechtlicher Vertrag, dem Staaten und Organisationen für regionale wirtschaftliche Integration⁹ beitreten können. Seit man sich 2013 auf den Vertragstext geeinigt hat, haben 128 Vertragsparteien unterzeichnet. Bislang haben zwölf Vertragsparteien das Übereinkommen ratifiziert (Stand 09.06.2015) (UNEP 2015).¹⁰ Gültig wird das Übereinkommen am 90. Tag nach Ratifizierung durch den 50. Unterzeichnerstaat. Es ist davon auszugehen, dass dies noch einige Jahre in Anspruch nehmen wird. Gültig ist das Übereinkommen dann für die Staaten, die es ratifiziert haben.

Das Übereinkommen ist stoffspezifisch strikt auf Quecksilber und seine Verbindungen ausgerichtet. Entsprechend dem allgegenwärtigen Einsatz von Quecksilber in diversen Nutzungen richtet sich das Übereinkommen grundsätzlich global an alle Staaten unabhängig ihres Entwicklungsstandes, also an Industrie-, Transitions- und Entwicklungsländer. Es deckt alle wirtschaftlichen Sektoren gleichermaßen ab, ist nicht explizit auf Bergbau oder bestimmte Bergbauprojekte oder -phasen beschränkt. Ein prominenter Bereich, in dem die Nutzung von Quecksilber schrittweise auslaufen wird, sind Amalgamlegierungen in der Zahntechnik (FDI World Dental Federation). Die Hauptstoßrichtung des Übereinkommens ist die Regulierung der Quellen der Verschmutzung (You 2015).

Dynamik

Das Übereinkommen wurde am 10.10.2013 auf der Konferenz der Generalbevollmächtigten¹¹ in Kumamoto, Japan, angenommen. Fast alle der nahezu 130 Unterzeichnungen, die bis heute erfolgten, sind auf die obengenannte Konferenz oder das daran anschließende Jahr¹² datiert. Die Ratifizierung verläuft jedoch deutlich langsamer. Die erste Ratifizierung erfolgte durch die Vereinigten Staaten am 6.11.2013 und die weiteren elf Ratifizierungen, die bis heute stattfanden, im Zeitraum

⁸ Engl.: Primary mercury mining, das ist Bergbau, dessen Hauptprodukt Quecksilber ist (UNEP 2013, Art. 2).

⁹ Im Text des Übereinkommens schließen die Vertragsparteien nicht nur Staaten ein, sondern auch Organisationen zur regionalen ökonomischen Integration. Diese Formulierung spiegelt wider, dass neben Staaten auch die Europäische Union Vertragspartei ist.

¹⁰ Als erster Staat haben die Vereinigten Staaten das Übereinkommen ratifiziert, es folgten Djibouti, Gabun, Guinea, Guyana, Lesotho, Monaco, Nicaragua, die Seychellen, die Vereinigten Arabischen Emirate, Uruguay, Madagaskar. Siehe: <http://www.mercuryconvention.org/Countries/tabid/3428/Default.aspx>.

¹¹ Engl.: Conference of the Plenipotentiaries on the Minamata Convention on Mercury.

¹² Also im Zeitraum 10.10.2013-09.10.2014 im Hauptquartier der Vereinten Nationen, New York.

23.09.2014-13.05.2015.

Das Übereinkommen ist das Ergebnis eines mehr als ein Jahrzehnt dauernden UNEP-internen Prozesses, der maßgeblich von der Schweiz und Norwegen vorangetrieben wurde (Simon 2013, Eriksen und Perrez 2014) und bei dem die Notwendigkeit internationaler Schritte konkretisiert und institutionalisiert wurde. Im Jahr 2009 kam der *UNEP Governing Council* zum Schluss, dass zur Lösung der globalen Quecksilberprobleme ein globales, rechtlich verbindliches Instrument hinsichtlich des Umgangs mit Quecksilber erforderlich ist und richtete den zwischenstaatlichen Verhandlungsausschuss ein, dem vom Governing Council zur Vorbereitung dieses Instruments bereits spezifische Themen vorgegeben wurden. Die Erarbeitung dieses Instruments erfolgte durch eine Abfolge von fünf Versammlungen (INC1-INC5), in deren Folge sich der zwischenstaatliche Verhandlungsausschuss im Januar 2013 auf den Text des Minamata-Übereinkommens einigte. Die Entschlossenheit der Unterstützerstaaten spiegelt sich in einer dynamischen konzertierten straffen Abfolge an Aktivitäten wider, die zur relativ raschen Annahme des Übereinkommens führten. Wie schnell die Ratifizierungen voran schreiten werden und das Übereinkommen in Kraft treten kann bleibt abzuwarten.

Die bisherigen Unterzeichnungs- und Ratifizierungszeiträume sind derart kurz, dass sie insgesamt als „Initialphase“ einzuschätzen sind. Die Dynamik insbesondere der Unterzeichnung in der Initialphase durch nahezu 130 Staaten im ersten Jahr ist beeindruckend groß. Dies kann weitere Staaten mitreißen und damit zur raschen Verbreitung des Übereinkommens beitragen. Eine Tendenz bei der Ratifizierung in den ersten beiden Jahren seit der Konferenz der Generalbevollmächtigten in 2013 zu erkennen erscheint hingegen verfrüht.

Implementierung und Wirksamkeit

Implementierung auf internationaler Ebene

Das Übereinkommen ist ein **internationaler völkerrechtlicher Vertrag**, dessen Regelungen von den Vertragsparteien ausgehandelt wurden und für diese **verbindlich sind**, sobald das Übereinkommen von 50 Parteien ratifiziert¹³ wurde und somit in Kraft getreten ist. Bis dahin wird die Konvention nur indirekt wirken können. Das Übereinkommen wurde ausgehandelt, da die bisher existierenden, nicht verbindlichen Regelungen nicht auszureichen schienen, die negativen Auswirkungen der Quecksilbernutzung wirksam zu reduzieren. Die Staaten sind von diesen verbindlichen Regelungen jedoch in sehr unterschiedlichem Maße betroffen, je nachdem, ob und in welchem Ausmaß Quecksilber in den Volkswirtschaften genutzt wird.

Zudem enthalten die einzelnen Paragraphen zahlreiche **Ausnahmen beziehungsweise Übergangsregelungen**. Man kann dies als Zugeständnis an die am stärksten betroffenen Staaten verstehen, für die die Regelung weitreichende aufwändige Änderungen bedeuten und die für diese somit mehr Zeit erhalten (Simon 2013). Die Umsetzung des Übereinkommens obliegt den einzelnen Vertragsparteien. Eine Übersicht zum Grad der Umsetzung der einzelnen Artikel beziehungsweise der systematischen Umsetzung des Übereinkommens liegt für die Vertragsparteien nicht vor.

Die Minamata-Vertragsparteienkonferenz¹⁴, der alle Vertragsparteien angehören und die als Beschlussorgan des Übereinkommens fungiert, trifft sich in regelmäßigen, von ihr selbst bestimmten Abständen und beaufsichtigt fortlaufend die Implementierung des Übereinkommens (UNEP 2013b, Art. 23). Dafür **bewertet sie in regelmäßigen Abständen die Implementierung und Wirksamkeit** des Übereinkommens als Ganzes, wobei die erste Bewertung nicht später als sechs Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens erfolgen soll (UNEP 2013b, Art. 22). Das Übereinkommen wird vorübergehend vom Interim Secretariat of the Minamata Convention on Mercury mit Sitz in Genf

¹³ Laut Vertragstext nach Hinterlegung der 50. Ratifizierung, Annahme, Anerkennung oder Beitritts (Engl.: Ratification, acceptance, approval or accession).

¹⁴ Engl.: Conference of the Parties.

betreut (UNEP 2015). Das Sekretariat ist die zentrale Anlaufstelle für die Weiterentwicklung des Übereinkommens und alle damit zusammenhängenden Meldungen und Berichterstattungen der Vertragsparteien.

Implementierung auf nationaler Ebene

Wichtige Regelungen des Übereinkommens hinsichtlich des Bergbaus betreffen den angemessenen Umgang mit quecksilberführenden Zwischenprodukten im **kleingewerblichen Goldbergbau** und weiteren Prozessen, in denen Quecksilber-Amalgamierung eingesetzt wird (UNEP 2013b, Art. 7). Der sogenannte Goldkleinbergbau gilt als Hauptquelle von Quecksilberemissionen (UVEK/BAFU 2013). Von den Vertragsparteien wird erwartet, dass sie es dem Sekretariat melden, wenn signifikanter kleingewerblicher Goldkleinbergbau¹⁵ in ihren (Staats-)Gebieten auftritt. Vertragsparteien sind dann verpflichtet (UNEP 2013b, Annex C):

- Nationale Reduktionsziele und Nationale Aktionspläne zu formulieren, einen Zeitplan zu dessen Umsetzung zu entwickeln sowie ihn zu implementieren,
- Die Aktionspläne beim Sekretariat einzureichen und im Abstand von drei Jahren Fortschrittsberichte hinsichtlich der Umsetzung bereitzustellen. Die Aktionspläne müssen dem im Anhang des Übereinkommens beschriebenen Anforderungskatalog entsprechen (Annex C).
- Die Amalgamierung unbehandelter Erze¹⁶, das unkontrollierte Verbrennen von Amalgam (insbesondere in Wohngebieten), sowie die Zyanidlaugung von Zwischenprodukten ohne vorherige Abscheidung des Quecksilbers zu vermeiden.
- Die Formalisierung und Regulierung des kleingewerblichen Bergbaus und Kleinbergbaus voranzutreiben.
- Verschiedene Strategien zur Verminderung von Emissionen, zur Kontrolle des Handels mit Quecksilber und seinen Verbindungen, zum Einbezug von Akteuren bei der Weiterentwicklung der Aktionspläne, zur öffentlichen Gesundheit, insbesondere hinsichtlich des Schutzes von Arbeitern im handwerklichen Bergbau und Kleinbergbau sowie zum Schutz gefährdeter Personengruppen zu entwickeln.

Die Umsetzung ist problematisch, da der Goldkleinbergbau zu einem wesentlichen Teil in der Schattenwirtschaft stattfindet und damit nur schwierig regulierbar ist. Für eine Umsetzung verbindlicher Regeln fehlen unter anderem Personalkapazitäten für die Kontrolle sowie Finanzen für Kompensationszahlungen, welche durch die Bereitstellung beruflicher Alternativen erforderlich würden.

Großbergbau, Erzaufbereitung und Verhüttung außerhalb des Quecksilber- und Goldkleinbergbaus können auch bedeutende Quecksilberquellen darstellen (Hart and Coumans), werden jedoch von diesem Übereinkommen aktuell nicht adressiert.

Zur **Unterstützung der Umsetzung** auf nationaler Ebene sieht das Übereinkommen die Entwicklung und Anwendung von Implementierungsplänen durch die Vertragsparteien vor, bei denen die nationalen Umstände zu berücksichtigen sind (UNEP 2013b, Art. 20). Alle umsetzenden Parteien sind dazu aufgefordert hinsichtlich technischer Unterstützung, Wissens- und Technologietransfer, Austausch von Fachinformationen, angewandte Forschung und Monitoring zu kooperieren. Entwicklungsländern soll explizit durch Kapazitätsaufbau und technische Unterstützung bei der Umsetzung geholfen werden. Als Möglichkeit hierfür werden regionale, subregionale und nationale Absprachen (Entwicklungshilfe, internationale Zusammenarbeit) angesehen sowie die Nutzbarmachung bereits bestehender Zentren, weiterer multi- und bilaterale Regelungen und

¹⁵ Engl.: Artisanal and small-scale gold mining.

¹⁶ Engl.: Whole ore amalgamation.

Partnerschaften (UNEP 2013b, Art. 13,14,17,19). Ein Beispiel ist die „Better Gold Initiative“, die als öffentlich-rechtliche Partnerschaft zwischen Schweizer Vertretern der Edelmetall- und Schmuckindustrie sowie dem Wirtschaftsministerium¹⁷ gegründet wurde und deren Ziel unter anderem in der Entwicklung umweltfreundlicherer und weniger gesundheitsschädigender Technologien besteht (UVEK/BAFU 2013). Als ein Mechanismus für die finanzielle Unterstützung zur Umsetzung des Übereinkommens soll der Global Environment Facility Trust Fund (GEF) dienen sowie ein spezifisches internationales Programm zur Unterstützung von *capacity building* (Art. 13). Die Parteien sind angehalten, die von ihnen vorgenommenen Maßnahmen zur Umsetzung über das Sekretariat der Vertragsparteienkonferenz zu berichten, wobei das Format der Berichterstattung durch die Vertragsparteienkonferenz festgelegt wird (UNEP 2013b, Art. 21).

Ein weiterer bedeutender Bereich der Regulierung sind die Quecksilberemissionen aus Punktquellen wie den Kohlekraftwerken, die durch das Übereinkommen kontrolliert werden. Die Vertragsparteien mit „relevanten Quellen“ sind hier verpflichtet, innerhalb von vier Jahren nach Inkrafttreten einen entsprechenden Aktionsplan vorzulegen (Art. 8).

Das **Monitoring der Umsetzung** auf Länderebene erfolgt formal durch den Umsetzungs- und Einhaltungsausschuss¹⁸, ein untergeordnetes Gremium der Minamata-Vertragsparteienkonferenz, das die Einhaltung der Bestimmungen des Übereinkommens beobachtet und unterstützt. Da die Geschäftsordnung des Umsetzungs- und Einhaltungsausschusses sich noch in der Ausarbeitung befindet, ist er noch nicht voll funktionsfähig.¹⁹ Es handelt sich bei dem Ausschuss um ein untergeordnetes Gremium der Minamata-Vertragsparteienkonferenz, der aus 15 Vertretern besteht, die von den Parteien nominiert und von der Vertragsparteienkonferenz gewählt werden. Der Ausschuss soll die Umsetzung des Übereinkommens auf nationaler Ebene fördern und diesbezüglich der Vertragsparteienkonferenz Empfehlungen vorschlagen (UNEP 2013b, Art. 15). Konkrete Druckmittel, um die Umsetzung und Einhaltung der Bestimmungen zu erzwingen, sind nicht im Übereinkommen ausformuliert, werden jedoch auch nicht ausgeschlossen.

Der Verhandlungsprozess wurde in der Initialphase im Rahmen des sogenannten *Mercury Clubs* von mehr als 30 Ländern und zahlreichen weiteren Organisationen finanziell unterstützt (UNEP 2015). Das Engagement der einzelnen Staaten wird zudem sichtbar durch die Tatsache, dass bereits für die Initialphase (Verhandlungsprozess) durch den sogenannten *Mercury Club* sowie zusätzliche Beiträge zum *Environment Fund* ein Arbeitsbudget zur Verfügung stand (UNEP 2015). Zudem werden die Zusagen des Global Environment Facility Trust Funds von über mehr als 140 Millionen US-Dollar für quecksilberbezogene Projekte als ausgesprochen positiv erachtet (iisd Reporting Services 2014), zumal die Finanzierung der Maßnahmen nicht innerhalb der Minamata-Konvention geregelt ist.

Sofern Quecksilberabfälle betroffen sind, werden Regelungssynergien mit dem Baseler Übereinkommen²⁰ zu Sonderabfällen aufgezeigt und angeregt, bis hin zur Definition der Quecksilberabfälle und der umweltgerechten Zwischenlagerung von Quecksilber (UNEP 2013b, Art. 10, 11).

Wirksamkeit

Da das Übereinkommen noch nicht in Kraft getreten ist, ist die folgende Wirksamkeitsanalyse nicht vollständig und hat explorativen Charakter. Jedoch wird das Minamata-Übereinkommen bislang als Erfolg bewertet, den man dadurch erklären kann, dass ein offenkundiges globales Risiko adressiert wurde und dass kein Staat die Notwendigkeit für ein weltweit abgestimmtes Vorgehen bestritt. Schon

¹⁷ Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO

¹⁸ Engl.: Implementation and Compliance Committee.

¹⁹ Zur Zeit wird die Geschäftsordnung von den gewählten Mitgliedern des Ausschusses ausgearbeitet und anschließend dem der zweiten Vertragsparteienkonferenz zur Bewilligung vorgelegt (UNEP 2013b, Art. 15).

²⁰ Engl. (Originaltitel): Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal

früh wurde das Übereinkommen von einer kleinen Gruppe engagierter Staaten forciert, die ein rechtsverbindliches Instrument forderten (Eriksen und Perrez 2014). Generell wird die Entwicklung eines globalen Werkzeugs zur Risikobewertung zum Umgang mit Quecksilber als „außerordentlich wertvoll“ eingeschätzt, insbesondere der beabsichtigte Einbezug von Daten aus weniger entwickelten Ländern (Coulter 2014), die in diesen Ländern üblicherweise eher Mängel aufweisen. Erst ein solches Werkzeug erlaubt die Ermittlung einer stichhaltigen, wissenschaftlich begründeten, globalen Politik zur Quecksilberschmutzung (Coulter 2014). Die Entwicklung des Übereinkommens wird in diesem Zusammenhang als eine bedeutende Gelegenheit erachtet, dass die bisherigen Bemühungen der Regierungen in Form von nationalen Aktionsplänen, aber auch die Handlungsansätze der Träger von Fördermechanismen kritisch überprüft werden (Clifford 2014).

Die Spezifität der Herausforderung erleichtert die Abgrenzung zu angrenzenden Problemen und kann für die Fokussierung in diesem Prozess von Vorteil erachtet werden. Schließlich ist die Kompatibilität der vorgeschlagenen Mechanismen mit den Partikulärinteressen der Vertragsparteien ebenso als essentieller Baustein für den Erfolg einzustufen wie die Aktivitäten der einzelnen Verhandlungsführer der Vertragsparteien beim Erstellen des Vertragstextes (Templeton und Kohler 2014).

Die Regelungen des Übereinkommens wurden von Staaten entwickelt beziehungsweise zwischen deren Vertretern verhandelt, also ohne direkten Einbezug von Vertretern der Industrie und der Zivilgesellschaft. Die Teilhabe der Zivilgesellschaft ist auf Teilnahme von Nichtregierungsorganisationen²¹ an den Sitzungen des zwischenstaatlichen Verhandlungsausschusses beschränkt, wobei diese bei der Umweltversammlung der Vereinten Nationen²², dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen²³ oder direkt beim zwischenstaatlichen Verhandlungsausschuss akkreditiert sein müssen (UNEP 2015).

Bezogen auf den Kleinbergbau und den handwerklichen Bergbau wurden den von den beabsichtigten Maßnahmen betroffenen Akteuren (unter anderem Goldschürfer, die in ihren Arbeitsprozessen Quecksilber einsetzen) in den betroffenen Ländern in Subsahara-Afrika und Lateinamerika **keine konkreten beruflichen Alternativen** genannt, die eine Kompensation für entfallende Einnahmen sicherstellen würden (Simon 2013). Sofern Artikel 7 von den Vertragsparteien nicht umsichtig umgesetzt wird, droht eine vermeidbare Verdrängung oder Kriminalisierung des Goldkleinbergbaus und des handwerklichen Goldbergbaus, was negative Folgen für Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft nach sich ziehen kann. Es bleibt dementsprechend abzuwarten, ob alle relevanten Aspekte aufgegriffen und realisierbare Lösungswege aufgezeigt wurden und ob das Übereinkommen die Unterstützung der relevanten Akteure erhält und damit von weiten Teilen der Gesellschaft mitgetragen wird.

Die Wirksamkeit eines Standards kann basierend auf seiner **Verbreitung und seiner Zielerreichung** bewertet werden. Die Dynamik der Verbreitung ist nach Ablauf der ersten beiden Jahre nach Vorlage zur Unterzeichnung des Vertragstextes positiv einzuschätzen: Das Abkommen ist für die globale Umsetzung konzipiert und 128 Vertragsparteien haben das Übereinkommen bereits unterzeichnet. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob die Unterzeichnerstaaten das Übereinkommen auch ratifizieren werden. Erst die Anzahl der Ratifizierungen lässt Rückschlüsse auf die Verbreitung und die damit verbundene Relevanz und Wirksamkeit zu. Hinsichtlich der Zielerreichung muss die Wirksamkeitsanalyse außerdem für einzelne Länder individuell durchgeführt werden, da der Abstand zum Zielzustand des Übereinkommens sowie die Vorgehensweise landesspezifisch sind.

Grundsätzlich positiv zu werten ist, dass die **nationalen Aktions- und Implementierungspläne** entsprechend der aktuellen Situation und den Kapazitäten des Staates entwickelt werden sollen. So kann auf nationale und regionale Besonderheiten eingegangen und spezifische Risiken adressiert werden. Gerade weil ein gewisser Freiraum zur Gestaltung besteht sind gut funktionierende

²¹ Engl.: Non-governmental organisations, NGO

²² Engl. (Originaltitel): United Nations Environment Assembly (UNEA)

²³ Engl. (Originaltitel): Economic and Social Council (ECOSOC)

Monitoringmechanismen unabdingbar. Entwicklungs- und Transitionsländer sollen Zugriff auf finanzielle Unterstützung erhalten und vom Technologietransfer aus anderen Staaten profitieren. Sowohl durch die **flexible Gestaltung der Umsetzungspläne**, als auch durch den **Wissens- und Technologietransfer** und die **finanzielle Unterstützung**²⁴ wird die Umsetzung des Übereinkommens auch in Ländern mit mangelhaften Kapazitäten und starken Quecksilberbelastungen realistisch.

Hinsichtlich der finanziellen Unterstützung bleibt es jedoch schwierig abzuschätzen, inwiefern diese für die Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen ausreichend sein wird, insbesondere bei den wenig entwickelten Ländern, wo unzureichende Finanzierung zu Interessenskonflikten führen kann. Auch ist die Unterstützung der weniger entwickelten Länder durch die entwickelten Länder nicht durch konkrete Programme beschrieben, was verschiedene Interpretationen provozieren kann und die Umsetzung erschwert (Coulter 2014). Konkret wurde bei der Unterzeichnerkonferenz kritisiert, dass keine Kompensation von bisherigen Opfern oder Wiedernutzbarmachung von Altlasten vorgesehen ist (Handelsblatt 2013).

Da das Übereinkommen erst ab der Ratifizierung durch den 50. Teilnehmerstaat in Kraft tritt, können **noch Jahre vergehen**, bevor es rechtsverbindlich wird. Bis zu diesem Zeitpunkt ist kein Staat zur Umsetzung verpflichtet. Die Wirksamkeit des Übereinkommens lässt sich jedoch frühestens 2020, einige Jahre nach Inkrafttreten, feststellen (Simon 2013). Die zahlreichen und großzügigen Übergangsregelungen führten dazu, dass das Übereinkommen als „Etappensieg“ angesehen wurde. Zur Erreichung der Ziele des Übereinkommens werden dementsprechend baldmöglichst weitere Erweiterungen und Verschärfungen benötigt, über die an der ersten Vertragsstaatenkonferenz – voraussichtlich noch vor 2020 – verhandelt werden wird (Simon 2013). Einige Kritiker sehen den großzügigen Zeitrahmen für die Implementierung als Schwäche (Kessler 2013). Die anspruchsvollen Bestimmungen des Übereinkommens, die länderspezifische Umsetzung sowie die Übereinstimmung von nahezu 130 Staaten zu den Zielen des Übereinkommens stimmen zum heutigen Zeitpunkt generell zuversichtlich hinsichtlich der Wirksamkeit.

Für die Europäische Union wird die Umsetzung des Minamata-Abkommens relativ geringe Auswirkungen haben wie die Anpassung bestehender Richtlinien (Simon 2013, COWI 2014, Simon 2015). Ferner können Staaten, welche die Notwendigkeit eines verbesserten Quecksilbermanagements nicht im Rahmen des Übereinkommens verfolgen möchten, sich entscheiden, die Ratifizierung zu unterlassen und damit jeglicher Kontrolle weiterhin ausweichen. Dies wird jedoch nur in Ausnahmefällen erwartet, da die Ausarbeitung des Übereinkommens transparent erfolgte und die Vertragsparteien bei Unterzeichnung bereits ausreichend umfangreiche Kenntnisse über den Umfang des Übereinkommens vorliegen hatten (Simon 2015).

Um eine breite Unterstützerbasis zu gewinnen wurden zahlreiche Übergangsregelungen und Ausnahmen gewährt. Dies hat zur Folge, dass – um die Zielsetzung zu erreichen – weitere Konkretisierungen und Anpassungen notwendig sein werden (Simon 2013, Simon 2015). Da dies erneute Verhandlungen voraussetzt, bleibt abzuwarten, wie sich diese gestalten werden. Kritiker sehen die **Implementierung** auf Länderebene als eine Schwachstelle des Übereinkommens, insbesondere die Datengrundlage, die für das Monitoring erzeugt wird (Coulter 2014) und die eingeschränkten staatlichen Kontrollmöglichkeiten (Simon 2013, Simon 2015). Es wird bemängelt, dass durch das duale Monitoring eine kostspielige Datenredundanz erzeugt wird, bei der einerseits Daten von den nationalen Vertragsparteien berichtet werden, andererseits diese von unabhängiger Seite verifiziert werden müssen, was aufwändig und kostspielig ist (Coulter 2014). Gleichzeitig ist jedoch davon auszugehen, dass das Monitoring von Seiten unabhängiger Stellen die Glaubwürdigkeit der Umsetzung erhöht.

²⁴ insbesondere für Entwicklungs- und Transitionsländer

Kritische Diskussion: Stärken des Standards

- Das Übereinkommen ist ein globaler umfangreicher Ansatz zur Lösung der negativen Auswirkungen anthropogener Quecksilbernutzung und -entsorgung. Eine Stärke ist der situationsbezogene Anspruch der Maßnahmen, beispielsweise umgesetzt durch nationale Aktionspläne, die jeweils Bezug nehmen auf die aktuelle Situation in dem jeweiligen Staat und die dortigen Kapazitäten.
- Die Erarbeitung eines globalen Werkzeugs zur Risikobewertung zum Umgang mit Quecksilber wird als „außerordentlich wertvoll“ eingeschätzt, insbesondere der Einbezug von Daten aus weniger entwickelten Ländern, die üblicherweise eher Mängel aufweisen. Erst ein solches Werkzeug erlaubt die Ermittlung einer stichhaltigen, wissenschaftlich begründeten, globalen Politik zur Quecksilberverschmutzung.
- Der geplante Wissens- und Technologietransfer hin zu den „am wenigsten entwickelten Ländern der Welt“ wird von dem Übereinkommen begrüßt und unterstützt. Dies bietet die Voraussetzungen für einen verbesserten Umgang mit den starken Quecksilberverunreinigungen in Ländern mit mangelhaften Kapazitäten.
- Die Entwicklung des Übereinkommens wird als bedeutende Gelegenheit erachtet, dass die bisherigen Bemühungen der Regierungen in Form von nationalen Aktionsplänen, aber auch die Handlungsansätze der Träger von Fördermechanismen, kritisch überprüft werden.
- Mit nahezu 130 Staaten als Unterzeichner in weniger als einem Jahr ist die Dynamik der Anfangsphase beeindruckend groß. Dies kann weitere Staaten mitreißen und damit zur weiteren Verbreitung des Übereinkommens beitragen. Das Engagement der einzelnen Staaten wird zudem sichtbar durch die Tatsache, dass bereits für die Initialphase durch den sogenannten *Mercury Club* sowie zusätzliche Beiträge zum *Environment Fund* ein Arbeitsbudget zur Verfügung stand. Zudem werden die Zusagen des Global Environment Facility Trust Funds über mehr als 140 Millionen US-Dollar für quecksilberbezogene Projekte als ausgesprochen positiv erachtet.

Kritische Diskussion: Schwächen des Standards

- Die zahlreichen und großzügigen Übergangsregelungen führten dazu, dass das Übereinkommen von einigen als Zwischenstand angesehen wurde, der hinter den Erwartungen in zentralen Bereichen zurückbleibt und weitere Konkretisierungen in Zukunft in Form von Erweiterungen und Verschärfungen benötigt.
- Das duale Monitoring durch Berichte nationaler Vertragspartner und die Verifizierung durch unabhängige Stellen wird als kostenintensiver Prozess erachtet.
- Für die betroffenen Akteure im Kleinbergbau und kleingewerblichem Goldbergbau, die Quecksilber nutzen, sind keine konkreten beruflichen Alternativen genannt, so dass negative Folgen für die Beschäftigung und Auskommen drohen.
- Es ist zu früh um abzuschätzen, inwiefern die finanzielle Unterstützung durch den Global Environment Facility Trust Fund ausreichend sein wird. Bei der Unterzeichnerkonferenz wurde kritisiert, dass keine Zahlungen zur Kompensation von bisherigen Opfern oder zur Wiedernutzbarmachung von Altlasten vorgesehen sind.
- Bis zur Implementierung der Minamata-Konvention wird es voraussichtlich noch mehrere Jahre dauern. Solange die Konvention nicht von einer ausreichenden Anzahl Staaten ratifiziert und damit rechtsverbindlich wird, wird sie nur indirekt wirken können.

Dank

Herzlichen Dank an Nils Simon, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) für ergänzende Informationen im Rahmen eines Interviews.

Originaltext

Beglaubigte Abschrift des Originals:

UNEP (2013a): Minamata Convention on Mercury. Kumamoto, 10 October 2013. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-17&chapter=27&lang=en. Aufgerufen am 16.03. 2015

Heft zum Minamata-Übereinkommen²⁵:

UNEP (2013b): Minamata Convention on Mercury. Text and Annexes. http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/Booklets/Minamata%20Convention%20on%20Mercury_booklet_English.pdf. Aufgerufen am 14.11.2014. 61p.

Übersetzung ins Deutsche:

Übereinkommen von Minamata über Quecksilber. Übersetzung des französischen Originaltextes. <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2015/311.pdf> Aufgerufen am 02.05.2015

Referenzen

Clifford, M.J. (2014): Future strategies for tackling mercury pollution in the artisanal gold mining sector: Making the Minamata Convention work. *Futures* **62**(2014): 106-112

Coulter M. (2014): The Minamata Convention on Mercury: Past, Present, And Future Environmental Health. *Sustainable Development Law & Policy* **14**(3): 12-13,46

COWI (2014): Study on EU Implementation of the Minamata Convention on Mercury. Draft Final Report (revised). Contract ENV.C.3/FRAU/2011/0030/11 under Framework Contract ENV.C.3/FRAU/2011/0030. <http://ec.europa.eu/environment/chemicals/mercury/pdf/REPORT-EU-Hg.pdf> Aufgerufen am 14.03.2015

Eriksen, H.H., und Perrez, F.X. (2014): The Minamata Convention: A Comprehensive Response to a Global Problem. *RECIEL* **23**(2) 2014, DOI: 10.1111/reel.12079

FDI World Dental Federation: Dental restorative materials and the Minamata Convention on Mercury. Guidelines for successful implementation: 24p. http://www.fdiworldental.org/media/54670/minamata-convention_fdi-guidelines-for-successful-implementation.pdf Aufgerufen am 12.02.2015

Handelsblatt (2013): „Minamata-Konvention“: Internationales Quecksilber-Abkommen verabschiedet. In: Handelsblatt.com vom 10. Oktober 2013. <http://www.handelsblatt.com/technik/das-technologie-update/themen-und-termine/minamata-konvention-internationales-quecksilber-abkommen-verabschiedet-/8913864.html> Aufgerufen am 24.05.2015.

Hart, R. und Coumans C.: Evolving Standards and Expectations for Responsible Mining, A Civil Society Perspective. Mining Watch Canada, Ottawa, Canada.

iisd Reporting Services (2014): INC-6 FINAL. *Earth Negotiations Bulletin* **28**(33), International Institute for Sustainable Development (IISD) 10.11.2014

²⁵ verfügbar zum Herunterladen von der Minamata Convention on Mercury Webseite in den Sprachen Englisch, Französisch, Spanisch, Arabisch, Chinesisch, Russisch. Diese Broschüre bereitet die Inhalte der Konvention zur besseren Lesbarkeit auf. Rechtlich verbindlich ist lediglich die zertifizierte Abschrift.

Kessler, R. (2013): The Minamata Convention on Mercury: a first step toward protecting future generations. In: *Environ Health Perspect* 121(19): A304-A309, October 2013; <http://dx.doi.org/10.1289/ehp.121-A304>

Simon, N. (2015): Aktuelle Überlegungen zum Minamata-Übereinkommen. Persönliche Mitteilung im Rahmen eines Telefoninterviews vom 11.06.2015

Simon, N. (2013): Die Quecksilber-Konvention der Vereinten Nationen: Das »Minamata-Übereinkommen« ist ein Kompromiss mit Ausbaupotential. In: *SWP Aktuell* 10, Berlin: 4p. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A10_sin.pdf Aufgerufen am 26.05.2015

Templeton, J., und Kohler, P. (2014): Implementation and Compliance under the Minamata Convention on Mercury. *RECIEL* 23(2) 2014, DOI: 10.1111/reel.12078

UNEP (2015): Minamata Convention on Mercury. Website der Minamata Convention on Mercury. www.mercuryconvention.org/ Aufgerufen am 20.04.2015.

UVEK/BAFU (Hrsg.)(2013): Bundesrätin Doris Leuthard hat Quecksilberkonvention in Japan unterzeichnet.

<http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=de&msg-id=50544>. Aufgerufen am 13.10.2013

You, M. (2015): Interpretation of the source-specific substantive control measures of the Minamata Convention on Mercury. *Environment International* **75**(2015): 1-10