

Umwelt- und Sozialstandards im mineralischen Rohstoffsektor und die Notwendigkeit, verschiedene Stakeholder an einen Tisch zu bekommen

Samuel Drempetic, Philipp C. Sauer, Rasmus Tröster

Herausforderungen im mineralischen Rohstoffsektor

Für Unternehmen, die bei der Produktion hohe Ansprüche an Umwelt- und soziale Aspekte stellen, bedeutet der mineralische Rohstoffsektor eine besondere Herausforderung. Dies gilt jedoch nicht nur für die Unternehmen, sondern für alle Stakeholder des Sektors. Denn einerseits ist die Branche hinsichtlich ihrer ökologischen und sozialen Vergehen berüchtigt, andererseits ist unsere Gesellschaft aktuell auf Primärrohstoffe angewiesen, da die Recyclingquoten keinesfalls ausreichend sind. Weiterhin werden mineralische Rohstoffe aufgrund ihrer Qualität gehandelt. Das bedeutet, dass Informationen zu Herkunft, Umständen der Förderung und Aufbereitung nicht generell in der Lieferkette kommuniziert werden bzw. im Zuge der globalen Verarbeitung verloren gehen. Als Antwort darauf ist in den letzten Jahren eine Vielzahl freiwilliger Standards für mineralische Rohstoffe entstanden.¹ Vor diesem Hintergrund beschäftigte sich das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Forschungsprojekt zur nachhaltigen Gewinnung von mineralischen Rohstoffen (NamiRo) mit der Akzeptanz dieser Standards. In diesem Artikel werden zwei zentrale Ergebnisse vorgestellt: Zum einen präsentieren wir Ergebnisse aus einer Umfrage, welche darauf schließen lassen, dass die Stakeholder die Standards teilweise falsch einschätzen. Zum anderen bieten wir eine Typisierung und drei Transformationspfade zur Ableitung von Empfehlungen. Der Schluss kommentiert und verbindet die Ergebnisse.

¹ Eine gute Übersicht zum Status quo von Standards bietet die Sustainability Map: <http://sustainabilitymap.org/standardidentify/>

Das Projekt NamiRo und die Akzeptanz von Standards

Die übergeordnete Zielstellung des Forschungsprojektes war es, Empfehlungen für Standards abzuleiten, um deren Akzeptanz unter den Stakeholdern zu steigern und somit eine breite sowie wirksame Verbreitung von Standards zu fördern. Auch wenn dies zunächst einfach klingt, stellte sich die Frage nach der Akzeptanz als herausfordernd dar. Denn was ist eigentlich Akzeptanz und wie ließe sich diese dann gegebenenfalls messen? In der Informationswissenschaft gibt es Modelle, welche Akzeptanz über den Nutzen erklären. D.h. stark vereinfacht, wenn der Nutzen einer Software für einen selbst hoch ist, dann ist man eher gewillt dieses Produkt anzuwenden. Dieses Akzeptanzmodell wurde von uns auf die Akzeptanz von Standards angepasst. Denn je nach betrachteter Stakeholdergruppe kann sich durch einen erhöhten Nutzen und dementsprechend einer erhöhten Akzeptanz ein Vorteil für die Nachhaltigkeitsstandards ergeben. Akzeptanz unter den Bergbauunternehmen kann z.B. zu einer erhöhten Anwendung der Standards führen.

Die Eignung von Standards und die Erwartungen der Stakeholder

Um zu erfahren, was den Nutzen für die unterschiedlichen Akteure verbessert, wurden im Zuge einer Onlineumfrage relevante Stakeholder einbezogen. Darunter befanden sich Bergbauunternehmen, weiterverarbeitende Betriebe, Zivilgesellschaft/NGOs, Vertreter von freiwilligen Standards, staatliche Akteure, Akteure der (nachhaltigen) Finanzwirtschaft sowie die Wissenschaft.

Uns hat besonders interessiert, wie die unterschiedlichen Stakeholder die Standards im Bergbau bewerten bzw. welche Standards sie als besonders geeignet für ihre Stakeholdergruppe ansehen. Dazu haben wir zum einen die Eignung existierender Standards erfasst (z.B. im Bereich von Diamanten und Gold des Responsible Jewellery Council). Zum anderen haben die Befragten in einem experimentellen Design fiktive Standards bewertet, die die wichtigsten Eigenschaften realer Standards darstellen. Aus dieser Bewertung konnten wir darauf schließen, welche Eigenschaften für welche Stakeholdergruppe besonders wichtig sind. Solche Eigenschaften sind z.B. wie viele Unternehmen den jeweiligen Standard verwenden, die Möglichkeit der Verfolgbarkeit der zertifizierten Rohstoffe vom Abbau bis zu Zwischen- und Endkunden oder die Einbindung verschiedener Stakeholdergruppen (also unterschiedlicher Interessen) in die Prozesse und Gremien

des Standards, wie z.B. den Vorstand oder den Prozess zur Entwicklung der Anforderungen des Standards.

Folglich konnten wir zwei zentrale Informationen abgleichen: (1) Die subjektive Einschätzung, d.h. die Bewertung existierender Standards von Seiten der Stakeholder (ohne explizit auf die Eigenschaften dieser Standards einzugehen) und (2) die theoretische Eignung, sprich die Information, welche Standards aufgrund ihrer Eigenschaften am besten für die Stakeholder geeignet sind. Die theoretische Eignung kann ermittelt werden, indem die Ergebnisse des Vignettenexperiments (Eignung bestimmter Standardeigenschaften) mit der Leistung der existierenden Standards auf Basis einer Nutzwertanalyse verrechnet werden.

Blicken wir exemplarisch auf das Ergebnis für die Stakeholdergruppen Bergbauunternehmen und Zivilgesellschaft. Bei einer Reihe von Standards sind die subjektive Einschätzung und die theoretische Eignung ähnlich, d.h. es kann eine relativ gute Einschätzung bzw. ein fundiertes Wissen über diese Standards innerhalb der Stakeholdergruppen angenommen werden. Darüber hinaus gibt es allerdings auch einige Standards, bei denen eine klare Diskrepanz zwischen subjektiver Einschätzung und theoretischer Eignung existiert. Bei den Bergbauunternehmen ist dies – wie in Abbildung 1 zu sehen – bei dem von dem Kanadischen Bergbauverband initiierten Standard *Towards Sustainable Mining* der Fall. Hier findet eine gute Bewertung seitens der Bergbauunternehmen statt, doch die Eigenschaften dieses Standards erfüllen nur zum Teil die eigentlichen Erwartungen dieser Stakeholdergruppe.

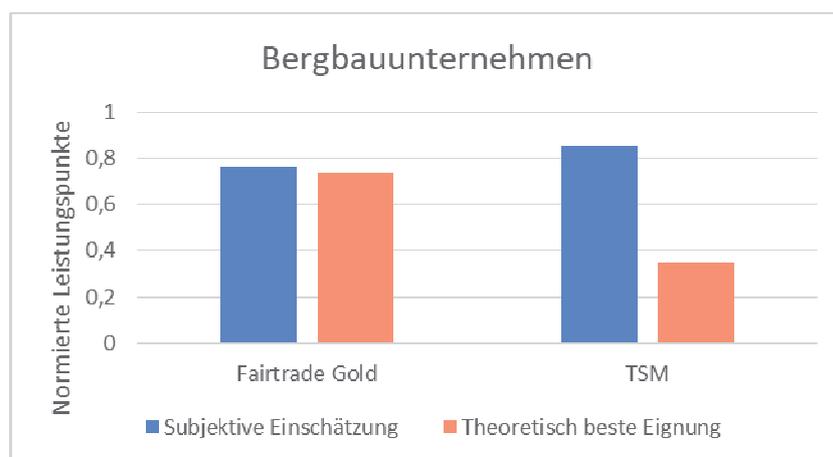


Abbildung 1 zeigt die Abweichung der Stakeholdergruppe Bergbauunternehmen zwischen der pauschalen Einschätzung der Standards Fairtrade Gold und TSM und der theoretischen Eignung bewertet anhand der Standardeigenschaften.

Ein ähnliches Phänomen kann man bei der Stakeholdergruppe der Zivilgesellschaft erkennen. Hier werden die *Environmental and Social Performance Standards* der Weltbank subjektiv als geeignet bewertet, jedoch können die Eigenschaften des Standards nicht die Bedürfnisse der Gruppe befriedigen. Für alle anderen Stakeholdergruppen lassen sich ähnliche Abweichungen, aber auch Übereinstimmungen aufzeigen.

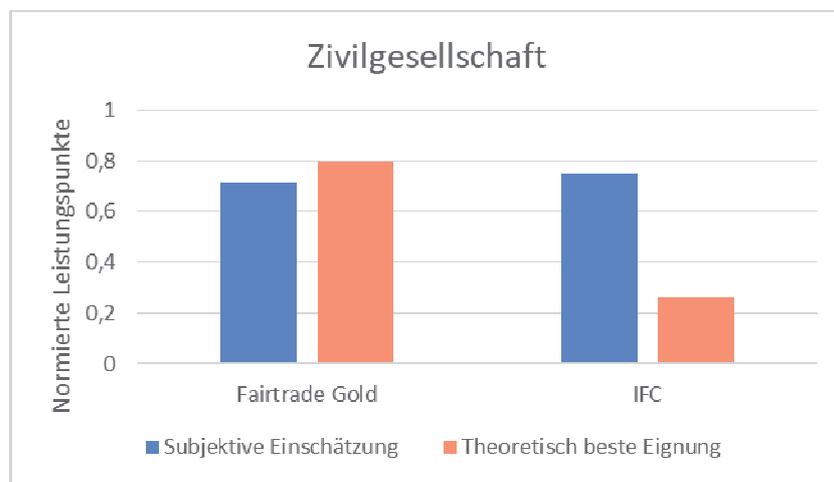


Abbildung 2 zeigt die Abweichung der Stakeholdergruppe Zivilgesellschaft zwischen der pauschalen Einschätzung der Standards Fairtrade Gold und IFC und der theoretischen Eignung bewertet anhand der Standardeigenschaften.

Wir können also daraus schließen, dass zu einem bestimmten Grad Unwissenheit bezüglich der genauen Eigenschaften und Leistungen der Standards besteht. Es muss natürlich berücksichtigt werden, dass die Unterschiede auch auf andere Faktoren als die von uns untersuchten Eigenschaften zurückgehen können. So kann es sein, dass einige Standards aus nicht abgefragten Gründen als besonders geeignet bewertet wurden. Jedoch passen die Ergebnisse mit der grundsätzlichen Meinung aus im Rahmen des Projektes durchgeführten Stakeholderworkshops zusammen, in denen immer wieder die große Anzahl, die Intransparenz und die Unwissenheit über die einzelnen Standards hervorgehoben wurde.

Typisierung und Transformationspfade von Standards

Um unsere Empfehlungen abzuleiten, haben wir auf Grundlage der Projektergebnisse eine Typisierung existierender Standards und Rahmenwerke für den mineralischen Rohstoffsektor vorgenommen und können anhand dieses Modells zeigen, inwieweit durch verschiedene Transformationen die Akzeptanz der jeweiligen Standards gesteigert werden kann. Hierfür haben wir eine Unterteilung in drei Typen vorgenommen, die allerdings untereinander nicht als besser oder schlechter zu charakterisieren sind. Vielmehr geht es darum, welche Nutzen und Ziele die jeweiligen Standards und Rahmenwerke in dem jeweiligen Transformationspfad erreichen können.

Der erste Typus wird – wie auch in Abbildung 3 zu sehen – als *Fokal Issue* beschrieben, da die Standards in dieser Ebene eine spezielle Fokussierung haben. Dabei kann eine Länder-, Rohstoff- oder eine Problemorientierung im Vordergrund stehen. Beispielsweise konzentriert sich der *Cyanide Code* auf die Reduzierung von Schäden für Mensch und Umwelt durch die Verwendung von Cyanide in der Gold- und Silberindustrie. Dieser Typus spricht die nachhaltigkeitsorientierten Akteure in einem Problemfeld an, wie zum Beispiel die Betroffenen bei der Verwendung von Cyanid beim Gold- und Silberabbau.

Werden verschiedene Stakeholdergruppen bei den Entwicklungs- und Verbesserungsprozessen des Standards einbezogen, kategorisieren wir den Standard innerhalb des zweiten Typus, dem *Particular Common Ground*. Dabei wird ein breiter Konsens über die Relevanz des Themas mit mehreren verschiedenen Stakeholdergruppen hergestellt. Das schafft ein einheitliches Nachhaltigkeitsverständnis indem nicht nur Akteure innerhalb des Problemfelds, sondern auch andere nachhaltigkeitsorientierte Akteure, wie beispielsweise Nachhaltigkeitsratingagenturen, einbezogen werden. Die Perspektive wird erweitert und der Zielcharakter des Standards passt sich an mehrere Stakeholder an. Im Vergleich zur dritten Ebene herrscht hier eher ein Reputationscharakter, welcher dafür sorgt, dass zwar kein Zwang der Beteiligung existiert, man sich jedoch gegenüber Mitbewerbern positiv abgrenzen kann. Die Vorgaben des *Metal and Mining Sector Supplements* der *Global Reporting Initiative*, welche eine Standardisierung für den (Nachhaltigkeits-) Bericht darstellen, kann hier als Beispiel genannt werden. Auch die Zertifizierungen der *Aluminium Stewardship Initiative* und der *Initiative for Responsible Mining Assurance* könnten von ihrer grundsätzlichen Ausrichtung und aufgrund des Einbezugs von vielen Stakehol-

dern bei der Entwicklung unter diesen Typ fallen. Jedoch gilt es dies für die beiden sich im Entwicklungsprozess befindenden Standards abzuwarten.

Mit dem *General Common Ground*, dem dritten Typus, erhält ein Thema eine gesamtgesellschaftliche Relevanz. Die Nichteinhaltung bzw. Nichtanwendung einer Richtlinie, welche diesem Typ zugeordnet ist, kann nicht nur zu einem Reputationsverlust führen, sondern beinhaltet sogar ein großes finanzielles Risiko. Sobald sich auf internationaler Ebene durch Konventionen auf ein gewisses Niveau geeinigt wurde, kann das Thema an Materialität und damit für den Kapitalmarkt von Relevanz gewinnen. Ein Beispiel sind die ILO Kernarbeitsnormen, welche eine Grundvoraussetzung für eine Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung darstellen und auf die sich viele Standards beziehen. Spezifischer für den mineralischen Rohstoffsektor sind die OECD Due Diligence Guidelines.

<i>Fokussierung und angestrebter Nutzen Reichweite und Problemcharakter</i>	<i>Beispiele</i>	<i>Transformations- pfade</i>
<p>Fokal Issue Länder-, Rohstoff-, Problemorientierung</p> <p>Adressiert: Nachhaltigkeitsorientierte Akteure im Problemfeld Drängendes Problem im betroffenen Bereich</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Cyanide Code</i>: Cyanidverwendung, Gold/Silber • <i>Bettercoal</i>: Kohle, LSM 	<p>Ansätze zur Steigerung der Akzeptanz</p> <p>Best-in-Class</p> <p>Mehr Stakeholder einbeziehen</p> <p>Mehr Problemfelder einbeziehen</p>
<p>Particular Common Ground Breiter Konsens zur Relevanz des Problems</p> <p>Adressiert: Nachhaltigkeitsorientierte Akteure</p> <ul style="list-style-type: none"> • Breites Stakeholderinteresse • Reputationscharakter 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>GRI</i>: Allgemein anerkannt für Reporting • <i>ASI</i>: Primär- und Sekundärrohstoffe • <i>IRMA</i>: Rohstoffübergreifend 	
<p>General Common Ground Gesamtgesellschaftliche Relevanz</p> <p>Adressiert: Gesellschaft</p> <ul style="list-style-type: none"> • Risikocharakter / Bottom Line / Sanktionen bei Nichteinhaltung • Schiebt den Transformationszyklus an 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>OECD Due Dilligence Guidelines</i> • <i>ILO Kernarbeitsnormen</i>: Nachhaltigkeitsprobleme im Themengebiet "Arbeit" 	

Abbildung 3 zeigt die drei identifizierten Typen von Standards, nennt Beispiele in jeder Kategorie und stellt die Richtung der Transformationspfade dar.

Basierend auf der vorangegangenen Typisierung, welche eine grundsätzliche Orientierung darstellt und keinen Anspruch auf Allgemeingültigkeit erhebt, lassen sich drei Pfade zur Transformation von Standards mineralischer Rohstoffe definieren. Jeder der – in Abbildung 3 dargestellten – Pfade beschreibt eine andere Transformation, die ihren eigenen Nutzen für Standards mit sich bringt und nicht pauschal mit den anderen Pfaden vergleichbar ist. Aktuell beobachten wir alle Typen und alle Transformationspfade mehr oder weniger stark in den Entwicklungen von Standards im Bergbau. Im Einzelnen sind die folgenden drei Pfade erkennbar:

1. „Best-in-Class“

Dieser Pfad beschreibt die kontinuierliche Verbesserung von Standards innerhalb ihres Feldes, um die Adressierung des Fokal Issues oder des Common Grounds zu verbessern. Er umfasst im Kern zwei Hauptempfehlungen, um die negativen Auswirkungen des Bergbaus effizienter zu vermeiden:

Erstens zeigen Ergebnisse der von uns durchgeführten Stakeholderumfrage, dass die Mehrzahl der Stakeholder die Vielzahl an Standards nicht überblicken und damit nicht durchdringen kann. Nur vier von 121 befragten Personen (ca. 3%) haben alle 19 Standards als bekannt eingestuft. Durchschnittlich haben die Stakeholder weniger als 8 von 19 Standards als bekannt angegeben (ca. 38%). Weiterhin haben wir oben aufgezeigt, welche Verzerrungen teilweise in der Einschätzung des Nutzens von Standards vorliegen und folglich diese auch nicht optimal genutzt werden können. Daraus leitet sich die Empfehlung einer besseren Information hinsichtlich der Eigenschaften und Eignung eines Standards ab. In diese Richtung leistet NamiRo durch die Publikation des Berichts „Sustainability Schemes for Mineral Resources – A Comparative Overview“² einen ersten Beitrag, der den aktuellen Stand der Standardlandschaft systematisiert und zusammenfasst. Diese Momentaufnahme muss nun weitergeführt werden, um die Übersicht über die weiter wachsende Anzahl von Standards zu erhalten.

Zweitens kann, basierend auf diesem verbesserten Wissen über die verfügbaren Standards, ein Lernprozess in der Standardlandschaft eingeleitet und vereinfacht werden. Mit den Informationen zu verfügbaren und geeigneten Standards können die am besten geeigneten Standards oder Standard-

² Die Übersichtspublikation kann auf der Projekthomepage (www.namiro-projekt.org) heruntergeladen werden.

eigenschaften identifizieren und die Vielzahl an Standards in diese Richtung harmonisieren oder konsolidieren.

2. „Mehr Stakeholder einbeziehen“

Ausgehend von einem Fokal Issue kann es für Standards sinnvoll sein, die Zahl der angesprochenen Stakeholder auszubauen, um die Akzeptanz bei einer größeren Anzahl von Akteuren zu erhöhen. Mit einer steigenden Zahl von Unterstützern können die negativen Auswirkungen des Fokal Issues oder des Particular Common Grounds wirksamer vermieden werden. Der Pfad „Mehr Stakeholder einbeziehen“ zielt auf die Zusammenführung der Interessen der unmittelbar betroffenen Stakeholdern (Ebene: Fokal Issue) mit denen der oft nur mittelbar betroffenen Stakeholder (Ebene: Particular Common Ground). Diese Zusammenführung ist oft ein langwieriger Prozess, der durch die unterschiedlichen Stakeholderanforderungen und den fehlenden Überblick über die Standards (siehe oben) erschwert wird. Um die Zusammenführung voranzutreiben, wird eine Identifikation der Qualitäts- und Inhaltskriterien empfohlen, die über verschiedene Stakeholder hinweg als maßgeblich angesehen werden. Diese Identifikation kann in einem Standard im Rahmen der Standardsetzungs- und Überarbeitungsprozesse erfolgen, in welche die neuen Stakeholder einzubeziehen sind.

Im Extremfall umfasst dieser Pfad die Schaffung von international relevanten Rahmenwerken und Gesetzen. Im Bereich mineralischer Rohstoffe ist dafür der US-Amerikanische Dodd-Frank Act ein gutes Beispiel. Der Verweis auf Konfliktmineralen in diesem US-amerikanischen Gesetz war wohl eine der stärksten Nachhaltigkeitstransformationen der Branche, die sich auch in der Standardlandschaft widerspiegelt. Die im Jahr 2017 verabschiedete und ab 2022 aktive EU-Verordnung „Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten“ könnte sich in dieselbe Richtung entwickeln. Verschiedene Untersuchungen im Rahmen des Projektes zeigen, dass solche Rahmenwerke und Gesetze die Zusammenarbeit über Stakeholdergruppen hinweg beschleunigen oder überhaupt erst in Gang bringen können. Ein Vorgang, der von vielen Stakeholdern zur Schaffung von gleichen Rahmenbedingungen für die Unternehmen, eines sogenannten Level-Playing Fields, große Unterstützung findet.

3. „Mehr Problemfelder einbeziehen“

Standards, die einen General oder Particular Common Ground repräsentieren, wird oftmals vorgeworfen, zu allgemein oder „verwässert“ zu sein, damit sie alle Stakeholderinteressen aufnehmen können oder einen ausreichenden Schutz für Mensch und Natur entfalten können. Dieser Common Ground und Stakeholderkonsens ist für die Akzeptanz von Standards jedoch sehr wichtig. Basierend auf diesem breiten Konsens können Standards sich auf zwei Arten in Richtung eines Fokal Issue entwickeln. Erstens durch die Differenzierung von Standards in den Bereichen, in denen dies nötig ist (Modularisierung), zweitens durch das Ineinandergreifen und die gegenseitige Anerkennung von spezialisierten Standards (Interoperabilität). Die Einhaltung des *Cyanide Code* wird beispielsweise von der *Initiative for Responsible Mining Assurance* aufgrund der hochspezialisierten Anforderungen zum Cyanideinsatz anerkannt. Durch diese Modularität und Interoperabilität kann die Detailtiefe der stärker fokussierten Levels (Particular Common Ground oder Fokal Issue) mit der Stakeholderakzeptanz des breiter aufgestellten Common Grounds verbunden werden. Dadurch können Verallgemeinerungen, die dem Bergbau nicht gerecht werden, durch im Bergbau anerkannte Anforderungen spezifiziert werden. Das dient sowohl der Nachhaltigkeit des Bergbaus als auch der seiner Kunden und Stakeholdern. Wichtig für diesen Pfad ist wiederum die Beachtung der stark unterschiedlichen Stakeholderanforderungen, die kontinuierlich ausgelotet werden müssen, um den Anschluss zwischen Common Ground und Fokal Issue zu erhalten.

Die Grenzen der Freiwilligkeit und die Notwendigkeit des Stakeholderdialogs

Trotz der Tatsache, dass schon viele Standards für den mineralischen Rohstoffsektor existieren, werden weiterhin neue Standards und Rahmenwerke entwickelt. Jedoch würde eine Reduzierung der Anzahl durch Konsolidierung oder Harmonisierung im Sinne mehrerer Stakeholder sein, da die Vielzahl für viele Akteure eher verwirrend als unterstützend ist. Durch diese Vielzahl von Standards, welche z. T. keine lückenlose Nachverfolgung der Rohstoffe von der Mine bis zum Endkunden zulassen, ist es auch nicht möglich, den Endkunden vor die Entscheidung zu stellen, ob er für die verbesserten Umwelt- und Arbeitsbedingungen einen höheren Preis bezahlt. Der Endkunde ist der Stakeholder, welcher aktuell am wenigsten einbezogen wird und ebenso an den Tisch geholt werden sollte.

Wenn jedoch der Endkunde nicht ausreichend einbezogen wird, bleibt der Reputationscharakter eines Standards schwach und die freiwilligen Standards stoßen an ihre Grenzen. Weiterhin zeigen die aktuellen Entwicklungen, dass internationale Rahmenwerke im Sinne des dritten Typus große Transformationen bewirkt haben. Die Etablierung freiwilliger Standards ist zwar wichtig, jedoch im folgenden Schritt ist – auch gerade um Front-Runner in diesem Bereich zu unterstützen und ein Level-Playing Field zu schaffen – eine politische Rahmgebung im Sinne eines General Common Ground durch gesetzliche Regelungen sinnvoll und notwendig.

Die größte Herausforderung ist es aber, die verschiedenen Stakeholder an einen Tisch zu bekommen und die verschiedenen Bedürfnisse, Anforderungen und Lieferketten nicht einfach nur als „komplex“ abzustempeln, sondern anzugehen. Wenn selbst Experten den Überblick über die Standardlandschaft verlieren und zum Teil den Nutzen von Standards schlecht einschätzen, ist es ein deutliches Zeichen, dass eine Vereinheitlichung im Sinne der vorgestellten Best-in-class-Transformation vorzunehmen ist. Die Stakeholderworkshops des Forschungsprojektes NamiRo waren hier ein erster Schritt, jedoch zeigt sich, dass der Perspektivenwechsel Zeit braucht. Daher sind dringend Folgeprozesse zu starten, die die Stakeholder der verschiedenen Ebenen aktivieren und zusammenbringen, um das notwendige Zusammenspiel verschiedener Stakeholdergruppen zu fördern.

Dieser Beitrag ist Teil des NamiRo Forschungsprojekts zum Thema nachhaltig gewonnene mineralische Rohstoffe (www.namiro-projekt.org). Das Projekt wird finanziell unterstützt vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (Förderkennzeichen: 01UT140).

