

Monitoring des Umsetzungsstandes der im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte 2016-2020 beschriebenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen

Zusammenfassung des 1. Zwischenberichts 2018 (26. März 2019)

Hintergrund

Am 21. Dezember 2016 hat das Bundeskabinett den „Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016–2020“ (NAP) verabschiedet. Darin formuliert die Bundesregierung ihre Erwartung an Unternehmen, die unternehmerische Sorgfaltspflicht in der Achtung der Menschenrechte in einer ihrer Größe, Branche und Position in der Liefer- und Wertschöpfungskette angemessenen Weise einzuhalten. Die unternehmerische Sorgfaltspflicht umfasst die folgenden fünf Kernelemente:

- eine öffentliche Grundsatzerklärung zur Achtung der Menschenrechte
- ein Verfahren zur Ermittlung tatsächlicher und potenziell nachteiliger Auswirkungen auf die Menschenrechte (Risikoanalyse)
- Maßnahmen zur Abwendung negativer Auswirkungen auf Betroffene und Überprüfung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen
- Berichterstattung: interne und externe Kommunikation über Risiken und Gegenmaßnahmen
- die Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens für Betroffene oder die aktive Beteiligung an externen Verfahren.

Der Stand der Umsetzung der fünf Kernelemente in den Unternehmen wird seit Herbst 2018 durch ein dreistufiges Monitoring erhoben. Das Ziel der Erhebungen ist zu ermitteln, ob im Jahr 2020 mindestens 50% der in Deutschland ansässigen Unternehmen mit über 500 Beschäftigten die im NAP beschriebenen Kernelemente in ihre Unternehmensprozesse integriert haben. Sofern keine ausreichende Umsetzung der Kernelemente erfolgt, behält sich die Bundesregierung im NAP weitergehende Schritte bis hin zu gesetzlichen Maßnahmen vor.

Das Monitoring wird im Auftrag der Bundesregierung von einem Konsortium bestehend aus Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (EY) (Konsortialführer), adelphi consult GmbH, Sustain Consulting GmbH und focusright GmbH durchgeführt.

Der 1. Zwischenbericht stellt die Erkenntnisse der ersten, explorativen Erhebungsphase 2018 dar und informiert über den weiteren Ablauf, insbesondere die Weiterentwicklung des methodischen Ansatzes für die repräsentativen Erhebungsphasen 2019 und 2020.

Explorative Phase 2018

Vorgehen

Um qualitative Erkenntnisse bezüglich der inhaltlichen Tiefe der Umsetzung der Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht und der damit verbundenen Herausforderungen zu gewinnen, hat das Erhebungsteam Interviews mit 30 UnternehmensvertreterInnen geführt. Die teilnehmenden Unternehmen wurden im Hinblick auf Unternehmensgröße, Branche, menschenrechtliche Risikoexposition und Erfahrungen im Umgang mit menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht ausgewählt. Für die semistrukturierten Interviews mit den Unternehmen entwickelte das Erhebungsteam einen für alle befragten Unternehmen identischen Interviewleitfaden. Die Auswertung der qualitativen Informationen und die Darstellung der Ergebnisse werden bereits in dieser ersten explorativen Phase **streng anonymisiert**.

Um die Informationsbasis zu verbreitern und die Einbindung des gesamten Stakeholderspektrums während der explorativen Phase sicherzustellen, wurden außerdem semistrukturierte Interviews mit neun verschiedenen Stakeholder-VertreterInnen, die von der Arbeitsgruppe (AG) Wirtschaft und Menschenrechte ausgewählt wurden, geführt. Für die Interviews mit den Stakeholdern wurde ein zweiter Interviewleitfaden erarbeitet.

Erkenntnisse aus den Interviews mit ausgewählten Unternehmen

Das Erhebungsteam sprach mit den UnternehmensvertreterInnen im Wesentlichen über die aktuelle Umsetzung der fünf Kernelemente des NAP und die Schwierigkeiten und Herausforderungen, die sich für das Unternehmen daraus ergeben. Eine Übersicht über die Erkenntnisse aus den Unternehmensbefragungen gibt Kapitel 3.4 des Zwischenbereichs Die Erkenntnisse aus den Interviews flossen in die Entwicklung des Fragebogens ein.

Die anonymisierten Ergebnisse aus den Unternehmensinterviews beziehen sich nur auf Aussagen der 30 teilnehmenden Unternehmen. Aufgrund der geringen (vorgegebenen) Anzahl der Interviews sind die Erkenntnisse nicht als repräsentativ für die Grundgesamtheit der deutschen Wirtschaft anzusehen. Allgemeingültige Thementrends, Handlungstendenzen oder gar Einschätzungen und Bewertungen zum Stand der Umsetzung der NAP-Anforderungen lassen sich daraus nicht ableiten.

Erstellung des Fragebogens für die repräsentativen Erhebungen 2019 und 2020

Im Rahmen der explorativen Erhebungsphase wurde der Fragebogen entwickelt, der als Basis für die Selbstauskünfte in den repräsentativen Erhebungen 2019 und 2020 dienen wird. Für die Definition der Anforderungsmerkmale wurden zunächst die **Kernelemente des NAP analysiert**. Neben den Formulierungen der Anforderungen im deutschen NAP wurden auch die englischen Formulierungen der Anforderungen in den VN-Leitprinzipien analysiert, einander gegenübergestellt und aufgelistet. Die verschiedenen Anforderungen wurden dann in **Merkmale** gruppiert. Im nächsten Schritt wurden die einzelnen NAP-Anforderungen in **Fragestellungen übersetzt** und **ausformuliert**. Mit der Formulierung der Fragen ging auch die Definition entsprechender **Antwortkategorien** einher.

Im Rahmen von Interviews mit ausgewählten Stakeholdern hat das Erhebungsteam dann den Entwurf des Fragebogens für die Erhebungsphasen 2019 und 2020 in Bezug auf Kriterien wie Nutzerfreundlichkeit, Inhalt und Struktur der Fragen besprochen und die Interviewten um ihre Einschätzung bezüglich des Umsetzungsniveaus gebeten. Auf der Basis dieser Rückmeldungen wurde der Entwurf insbesondere mit Blick auf seine Verständlichkeit, positive Formulierungen und offenere Antwortmöglichkeiten (durch Freitextoptionen) überarbeitet.

Der erste Entwurf des Fragebogens wurde darüber hinaus weiteren Beteiligten vorgestellt (u. a. dem IMA und den Mitgliedern der AG Wirtschaft und Menschenrechte). Eine erste technische Version des Fragebogens wurde an 15 der im Vorfeld interviewten Unternehmen mit der Bitte um Feedback gesendet.

Alle eingegangenen Kommentare und Anmerkungen wurden im Konsortium diskutiert und auf dieser Basis ein zweiter Entwurf des Fragebogens erstellt.

Bewertungssystem für die repräsentativen Erhebungen 2019 und 2020

Im Inception Report wurde eine Bewertungssystematik vorgestellt, die eine spezifische Risikoeinschätzung und daraus resultierende Umsetzungsniveaus für Unternehmen vor allem aufgrund von strukturellen Eigenschaften wie Größe, Branchenzugehörigkeit und Position in der Lieferkette definiert. Im Rahmen der explorativen Interviews hat das Konsortium die Erkenntnis gewonnen, dass die **unternehmensspezifische Risikodisposition** (die auf diesen Eigenschaften basiert) entscheidend für die Ausgestaltung der menschenrechtlichen Sorgfalt ist. Dementsprechend greift die überarbeitete Bewertungsmethodik im Wesentlichen auf die Evaluation der unternehmensspezifischen Risikoanalyse (Kernelement 2) zurück und nutzt dieses als wesentliche Grundlage für die Bildung der Bewertungscluster.

Für die im Online-Fragebogen aufgeführten Antwortmöglichkeiten wurden jeweils Erwartungen definiert, die ein Unternehmen zu erfüllen hat, um als „Erfüller“ im Sinne der quantitativen Bewertung zu gelten („Anforderungsrahmen“).

Der NAP formuliert die Erwartung an alle Unternehmen, die in den Kernelementen beschriebenen Prozesse menschenrechtlicher Sorgfalt „in einer ihrer Größe, Branche und Position in der Liefer- und Wertschöpfungskette *angemessenen Weise* einzuführen“. Die **Angemessenheit** wird im Anforderungsrahmen dadurch berücksichtigt, dass die Unternehmen bei vielen Fragen aus einer Reihe unterschiedlicher Umsetzungsoptionen auswählen bzw. im Freitext antworten können. Auch die Definition der Bewertungscluster über die individuelle Risikodisposition der Unternehmen sowie der vorgesehene „Comply or explain“-Mechanismus tragen dem Angemessenheitsgedanken Rechnung.

Das überarbeitete Bewertungssystem bietet Unternehmen durchweg die Möglichkeit, den Stand der Umsetzung mit Hilfe von Freitextoptionen zu erläutern. Nur Unternehmen, die alle Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfalt erfüllt haben oder ihre Nichterfüllung ausreichend erläutert haben (siehe „Comply or explain“-Mechanismus), gelten im Gesamtergebnis als „Erfüller“. Einen einheitlichen Anforderungsrahmen über alle Unternehmen hinweg gibt es in dem Sinne nicht.

„Comply or explain“-Mechanismus in den repräsentativen Erhebungen

Im Rahmen der Freitextoptionen haben Unternehmen die Möglichkeit zu erklären, warum sie ein bestimmtes Kernelement bzw. Merkmal (noch) nicht umsetzen ("Comply or explain"). Für Unternehmen, die alle bewertungsrelevanten Angaben in den Online-Fragebogen eingetragen haben (Vollständigkeitsprüfung), erfolgt bei Nicht-Erreichen des Anforderungsrahmens –sofern vorliegend– die inhaltliche Prüfung der dazugehörigen Explain-Angabe. Der „Comply or explain“-Mechanismus kann

von den Unternehmen über den gesamten Fragebogen hinweg in Anspruch genommen werden und ist integraler Bestandteil des Bewertungssystems. Die erste repräsentative Erhebung wird auch Erkenntnisse darüber bringen, welche qualifizierten Explain-Angaben die Unternehmen machen. Im Sinne eines „lernenden Systems“ wird der „Comply or explain“-Mechanismus auf Basis der Erhebungsergebnisse von 2019 weiterentwickelt werden.

Ausblick auf die Repräsentativen Erhebungen 2019 und 2020: Wie werden Daten erhoben und ausgewertet?

Stufenmodell

Das Verfahren zur Erhebung der Daten umfasst vier Stufen. Der Online-Fragebogen wird auf Stufe 1 an alle in der Stichprobe befindlichen Unternehmen versandt. Alle vollständig ausgefüllten Selbstauskünfte werden in Bezug auf den Anforderungsrahmen der Kernelemente überprüft. Die Angaben der Unternehmen zur Risikoanalyse werden anhand von wissenschaftlichen Informationen über branchenspezifische Menschenrechtsaspekte überprüft. Auf Basis öffentlich zugänglicher Informationen (Einträge in einer Datenbank) erfolgt zudem eine strukturierte Medienanalyse hinsichtlich Hinweisen zu möglichen Menschenrechtsverstößen. Auf Stufe 2 erfolgt eine Plausibilitätsprüfung der Angaben zu den Kernelementen: Abgleich der Selbstauskunft mit den öffentlich zugänglichen Informationen und der Auskünfte zu den Kernelementen untereinander.

Alle Unternehmen, zu denen öffentliche Informationen über nachteilige Auswirkungen des Unternehmenshandelns auf Menschenrechte vorliegen und solche, bei denen in der Plausibilitätsprüfung ein Widerspruch bei einzelnen Kernelementen festgestellt wurde, erhalten auf Stufe 3 Gelegenheit, sich zu den entsprechenden Sachverhalten mit nachprüfbaren Fakten zu erklären.

Wenn ein Sachverhalt auf Stufe 3 nicht geklärt werden kann, werden auf Stufe 4 beispielhafte Befragungen von Stakeholdern im In- und Ausland durchgeführt mit dem Ziel, schlussendlich eine Einschätzung abzugeben, ob die entsprechenden Anforderungen des NAP erfüllt sind. Ergibt die Überprüfung auf Stufe 4, dass das Unternehmen seine Sorgfaltspflicht nicht ausreichend umgesetzt hat, gilt die betreffende Anforderung als nicht erfüllt.

Das Schaubild im Anhang stellt den Gesamtablauf der quantitativen Bewertung und das Stufenmodell zusammenfassend grafisch dar.

Statistische Datenerhebung und -auswertung

Um die dem Monitoring zugrunde liegende Frage zu beantworten, ob der Umsetzungsstand des NAP in den in Deutschland ansässigen Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten mindestens 50 % beträgt, wird eine Stichprobe aus einer Grundgesamtheit gezogen nach einem von der Bundesregierung festgelegten Verfahren. Eine daran anknüpfende Analyse dieser Stichprobe wird Aufschluss über den Umsetzungsstand der Grundgesamtheit bieten.

Damit eine repräsentative Aussage getroffen werden kann, wurden ein Konfidenzniveau von 95 % und ein Konfidenzintervall von 5 % festgelegt. In einem mehrstufigen Verfahren werden mit statistischen Methoden die Ergebnisse analysiert.

Die Untersuchungsgruppe des Monitorings bilden alle in Deutschland ansässigen Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten. Unternehmen der Grundgesamtheit werden als solche Unternehmen definiert, die dem erwerbswirtschaftlichen Prinzip folgen. Die erforderlichen Unternehmensdaten

werden der Datenbank Bisnode-Hoppenstedt entnommen. Zurzeit bilden rd. 7.000 Unternehmen die Grundgesamtheit der Erhebung.

Für die Untersuchung wird eine Zufallsstichprobe von rd. 1.800 zu kontaktierenden Unternehmen (Bruttostichprobe) ermittelt. Die Zufallsstichprobe wird nach Wirtschaftszweigen und Unternehmensgrößen geschichtet werden. Nähere Informationen enthält Kap. 6.2.2 des Zwischenberichts.

Im nächsten Schritt wird das Ergebnis nach verschiedenen Eigenschaften untersucht (Sensitivitätsanalysen), z. B. Branchen, Kernelement oder Region. Diese Analyse soll die Interpretation des Ergebnisses unterstützen (Kapitel 6.3.2 und 6.3.3).

Unternehmen, die die Selbstauskunft trotz wiederholter Nachfrage (per E-Mail, telefonisch und per Post) nicht ausfüllen, werden als Non-Responder gewertet.

Eine wichtige Fragestellung ist, ob die Gruppe der antwortenden Unternehmen repräsentativ und das Ergebnis der Evaluation belastbar ist. Hierzu wird die Gruppe der antwortenden Unternehmen nach verschiedenen Merkmalen mit der Gruppe der nicht antwortenden verglichen (Kapitel 6.3.4). Die exakte Methodik wird im Verlauf der Vorbereitungen unter Beteiligung von Stakeholdern und dem IMA abgestimmt werden.

Anonymität

Das Monitoring wird streng anonymisiert durchgeführt und ausgewertet werden. Die in den Zufallsstichproben befindlichen Unternehmen sind nur dem beauftragten Konsortium bekannt und werden weder öffentlich noch gegenüber der Bundesregierung genannt werden. Die erhobenen Daten unterliegen der Datenschutzgrundverordnung und werden vom Auftragnehmer EY durch entsprechende Maßnahmen geschützt.

In der Ergebnisdarstellung des Monitorings 2019 und 2020 werden aggregierte Zahlen zur Erfüllungsleistung der untersuchten Stichprobe bzw. Hochrechnungen auf die Grundgesamtheit veröffentlicht werden. Ergänzend werden Erfüllungsleistungen einzelner Untergruppen, z.B. geordnet nach Branchen oder Unternehmensgrößen, veröffentlicht. Aus diesen Darstellungen werden Rückschlüsse auf einzelne Unternehmen ausgeschlossen sein.

Der vollständige Zwischenbericht wird auf der Webseite des Auswärtigen Amtes zum Download zur Verfügung stehen: www.diplo.de/nap-monitoring.

