

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

Zwischenbericht

Explorative Phase 2018



Licensed by EY from Shutterstock

5. Juli 2019



Zusammenfassung

Am 21. Dezember 2016 wurde der „Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2016–2020)“ (NAP) im Bundeskabinett verabschiedet. In Kapitel III des NAP hat die Bundesregierung ihre Erwartung an Unternehmen formuliert, den im NAP beschriebenen Prozess der unternehmerischen Sorgfaltspflicht für die Achtung der Menschenrechte in einer ihrer Größe, Branche und Position in der Liefer- und Wertschöpfungskette angemessenen Weise einzuführen. Dieser Prozess umfasst die folgenden fünf Kernelemente:

- eine Grundsatzerklärung zur Achtung der Menschenrechte
- ein Verfahren zur Ermittlung tatsächlicher und potenziell nachteiliger Auswirkungen auf die Menschenrechte
- Maßnahmen zur Abwendung negativer Auswirkungen und Überprüfung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen
- die Berichterstattung
- einen Beschwerdemechanismus

Der Stand der Umsetzung der fünf Kernelemente in den Unternehmen wird seit Juni 2018 durch ein Monitoring überprüft. Das Monitoring ist in drei Erhebungsphasen untergliedert. Das Ziel dieser Erhebungen ist zu ermitteln, ob 2020 mindestens 50 Prozent 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, ist gemäß NAP vorgesehen, dass die Bundesregierung weitergehende Schritte bis hin zu gesetzlichen Maßnahmen prüft.

Das Monitoring wird im Auftrag der Bundesregierung durch ein Konsortium bestehend aus Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (EY), adelphi consult GmbH, Sustain Consulting GmbH und focusright GmbH durchgeführt. EY trägt dabei die Verantwortung für das Projekt.

Der vorliegende Zwischenbericht stellt die Erkenntnisse der ersten, explorativen Erhebungsphase 2018 dar und informiert zudem über die Planung des weiteren Vorgehens und 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 menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten ausgewählt. Für die semistrukturierten Interviews mit den Unternehmen entwickelte das Erhebungsteam einen für alle teilnehmenden Unternehmen identischen Interviewleitfaden. Um den notwendigen Zugang zu den beteiligten Unternehmen und möglichst umfassende qualitative Informationen zu erhalten, wurden die Unternehmen im vorliegenden Bericht anonymisiert.

Um außerdem noch eine breitere Informationsbasis zu erhalten und dadurch eine stärkere Einbindung weiterer relevanter Stakeholder während der explorativen Phase sicherstellen zu können, wurden zudem auch 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.

Explorative Phase 2018 – Ergebnisse aus den Interviews mit ausgewählten Unternehmen

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. In den Interviews wurde mit den Unternehmen im Wesentlichen über die aktuelle unternehmerische Umsetzung der fünf Kernelemente des NAPs gesprochen und die Schwierigkeiten und Herausforderungen sowie Aktivitäten diskutiert.

Repräsentative Erhebungen 2019 und 2020 – Erstellung des Fragebogens

Im Rahmen der explorativen Erhebungsphase wurde ein Fragebogen erstellt, der als Basis für die Selbstauskünfte in den repräsentativen Erhebungen 2019 und 2020 dienen wird. Für die Definition der Merkmale der Anforderungen (ehemals „Bewertungskriterien“) wurden zunächst die **Kernelemente des NAP analysiert**. Neben den deutschen Formulierungen der NAP-Anforderungen wurden auch 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 der Interviews mit ausgewählten Stakeholdern wurde der Entwurf des Fragebogens für die Erhebungsphasen 2019 und 2020 in Bezug auf Kriterien wie Nutzerfreundlichkeit, Struktur der Fragen, Inhalt und Einschätzung der Interviewten bezüglich des Umsetzungsniveaus besprochen. Auf der Basis dieser Rückmeldungen wurde der Entwurf insbesondere mit Blick auf Verständlichkeit, positive Formulierungen und offenere Antwortmöglichkeiten (durch Freitextoptionen) überarbeitet.

Für die Weiterentwicklung des Fragebogens wurde der erste Entwurf des Fragebogens weiteren Beteiligten vorgestellt (u. a. dem IMA, den ausgewählten Unternehmen der explorativen Erhebung und den Mitgliedern der AG Wirtschaft und Menschenrechte). Alle Kommentare und Anmerkungen wurden im Konsortium diskutiert und aus der Basis ein zweiter Entwurf des Fragebogens erstellt.

Repräsentative Erhebungen 2019 und 2020 – Bewertungssystem für das Monitoring

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 definieren. Das Konsortium hat festgestellt, 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 diese als wesentliche Grundlage für die Bildung der Bewertungscluster.

Für die im Fragebogen aufgeführten Antwortmöglichkeiten wurden jeweils Erwartungen definiert, die ein Unternehmen zu erfüllen hat, um als „Erfüller“ im Sinne der quantitativen Bewertung zu gelten („Anforderungsrahmen“). Das überarbeitete Bewertungssystem bietet Unternehmen die Möglichkeit, den Stand der Umsetzung mithilfe von Freitextoptionen zu erläutern. Nur Unternehmen, die alle Kernelemente im Ergebnis erfüllt haben oder ihre Nicht-Erfüllung ausreichend erläutert haben (siehe „Comply or explain“-Mechanismus), gelten im Gesamtergebnis als „Erfüller“. Ein einheitlicher Anforderungsrahmen über alle Unternehmen hinweg gibt es in dem

Sinne nicht. Ein Ausgleich zwischen Kernelementen ist nicht vorgesehen. Der Ergebnisbericht wird die Gruppe der „Erfüller“ und „Nicht-Erfüller“ ausweisen.

Daneben wird es eine weitere Gruppe „Unternehmen mit Umsetzungsplanungen“ geben, die der Bericht quantitativ und qualitativ ausleuchtet. Diese Gruppe umfasst Unternehmen, die noch nicht alle Vorgaben des NAP zum Zeitpunkt der Erhebung umgesetzt haben, die jedoch eine konkrete Planung zur Umsetzung bis zum Ende des Jahres 2020 vorgelegt haben. Die Gruppe der „Unternehmen mit Umsetzungsplanung“ kann aufgrund des Prognosecharakters vom Konsortium zum Zeitpunkt der Vorlage des Endberichts im Sommer 2020 nicht bzgl. der Frage „Erfüller“/„Nicht-Erfüller“ bewertet werden. Der Auftragnehmer wird Anfang 2021 überprüfen, ob die geplanten Maßnahmen umgesetzt wurden und wird den Bericht entsprechend ergänzen.

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

Repräsentative Erhebungen 2019 und 2020 – „Comply or explain“-Mechanismus

Hat ein Unternehmen den Online-Fragebogen (Selbstauskunft) ausgefüllt, erfolgt bei Nicht-Erreichen des Anforderungsrahmens und bei Vorliegen einer Explain-Angabe ihre inhaltliche Prüfung. Grundsätzlich gilt, dass der „Comply or explain“-Mechanismus von Unternehmen über den gesamten Fragebogen hinweg in Anspruch genommen werden kann und integraler Bestandteil des Bewertungssystems ist. Im Sinne eines „lernenden Systems“ wird der „Comply or explain“-Mechanismus auf der Basis der Erhebungsergebnisse von 2019 weiterentwickelt.

Repräsentative Erhebungen 2019 und 2020 – Stufenmodell

Die Datengewinnung erfolgt anhand eines vierstufigen Verfahrens. Der Online-Fragebogen wird auf Stufe 1 an alle in der Stichprobe befindlichen Unternehmen versandt. Füllt das Unternehmen trotz wiederholter elektronischer, telefonischer und postalischer Nachfrage die Selbstauskunft nicht aus, so wird es als Non-Responder gewertet. Alle ausgefüllten Selbstauskünfte werden in Bezug auf den Anforderungsrahmen der Kernelemente überprüft. Auf der Basis öffentlich zugänglicher Informationen erfolgt zudem auf Stufe 1 eine strukturierte Medienanalyse bezüglich Hinweisen zu möglichen Menschenrechtsverstöße für alle Unternehmen, die eine Selbstauskunft abgegeben haben. Die Angaben zur Risikoanalyse werden außerdem anhand von wissenschaftlichen Informationen über branchenspezifische Menschenrechtsaspekte überprüft. Auf Stufe 2 erfolgt eine Plausibilitätsprüfung der Angaben zu den Kernelementen. In den Fällen, in denen auf Stufe 1 oder Stufe 2 im Rahmen der Plausibilisierung ein Widerspruch festgestellt wird, werden die Unternehmen auf Stufe 3 zu einer Stellungnahme zu diesen Widersprüchen gebeten. Löst die Stellungnahme auf Stufe 3 den Widerspruch nicht auf, kommt Stufe 4 zur Anwendung. Auf dieser Stufe werden beispielhafte Befragungen von Stakeholdern im In- und Ausland durchgeführt. Lässt sich ein Widerspruch weder auf Stufe 3 noch auf Stufe 4 auflösen, gilt die dahinterliegende Anforderung als nicht erfüllt.

Statistische Datenerhebung und -auswertung

Um die Überprüfungsschwelle (50 %) zum Umsetzungsstand der Kernelemente des NAP zu evaluieren, hat sich die Bundesregierung auf ein Verfahren festgelegt, in dem eine Stichprobe aus einer Grundgesamtheit gezogen wird, deren Analyse Aufschluss über den Umsetzungsstand der Grundgesamtheit geben soll. Damit eine repräsentative Aussage getroffen werden kann, wurden ein Konfidenzniveau von 95 Prozent und ein Konfidenzintervall von 5 Prozent festgelegt.

In einem mehrstufigen Verfahren werden mit statistischen Methoden die Ergebnisse analysiert. In einem ersten Schritt werden die Grundgesamtheit und anschließend die Stichprobengröße ermittelt. Für die Ermittlung der Grundgesamtheit nutzt das Konsortium die Unternehmensdatenbank Bisnode.

Sollte sich im Rahmen der Auswertung eine statistisch signifikante Selektionsverzerrung zeigen, berät und entscheidet der IMA darüber, ob und mit welchen Verfahren eine entsprechende Korrektur im Rahmen der Erhebung im Jahr 2020 erfolgt.

Eine grafische Aufbereitung der Auswertung dient der anschaulichen Darstellung der Ergebnisse. Die erhobenen Daten werden nach verschiedenen Parametern und nach einzelnen Kernelementen, Merkmalen und Fragen hinsichtlich der unterschiedlichen Niveaus der Umsetzung ausgewertet. Zudem kann dargestellt werden, welchen Anteil der „Comply or explain“-Mechanismus an der Erfüllung der NAP-Vorgaben hat. Insbesondere wird der Ergebnisbericht auch die Gruppe der „Unternehmen auf einem guten Weg“ ausweisen. Diese Gruppe hat nicht alle NAP-Vorgaben vollständig umgesetzt, ihre Ansätze sind jedoch insgesamt als „Good Practice“ zu werten und sie befinden sich daher auf einem guten Weg der Erfüllung.

Der Zwischenbericht (inkl. der Anhänge) wurde der internen und externen Qualitätssicherung zur Durchsicht und Kommentierung vorgelegt.