

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

# Zwischenbericht

## Erhebungsphase 2019

### *Zusammenfassung*

*Es handelt sich im Folgenden um das zusammenfassende Einleitungskapitel des Zwischenberichts zur Erhebung 2019, den das mit der Durchführung des Monitorings beauftragte Konsortium (Ernst & Young Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mbH (EY) mit den Konsortialpartnern adelphi consult GmbH, Systain Consulting GmbH und focusright GmbH) erstellt hat.*

*Der Zwischenbericht stellt die Ergebnisse und die Vorgehensweise der ersten Erhebungsphase von August bis November 2019 vor.*

*Der Zwischenbericht wurde vom Auswärtigen Amt im Konsens mit dem Interministeriellen Ausschuss Wirtschaft und Menschenrechte am 24. Februar 2020 freigegeben.*

*Die Langfassung des Zwischenberichts ist verfügbar unter:  
[www.diplo.de/nap-monitoring](http://www.diplo.de/nap-monitoring)*

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.

Der Stand der Umsetzung des im NAP beschriebenen Prozesses in den Unternehmen wird seit Juni 2018 durch ein Monitoring überprüft. Das Monitoring hat zum Ziel zu ermitteln, ob bis 2020 mindestens 50 Prozent der Unternehmen mit Sitz in Deutschland und mehr als 500 Beschäftigten die im NAP beschriebenen Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfalt in ihre Unternehmensprozesse integriert haben.

Die Leistungsbeschreibung zum Monitoring sieht drei Erhebungsphasen vor, je eine in den Jahren 2018 (explorative Erhebungsphase), 2019 (erste repräsentative Erhebung) und 2020 (zweite repräsentative Erhebung). Der vorliegende Zwischenbericht 2019 beschreibt das Vorgehen und die Ergebnisse der repräsentativen Erhebungsphase 2019 und informiert zudem über die Planung des weiteren Vorgehens für die repräsentative Erhebungsphase 2020.

Die Methodik der Datenerhebung und -auswertung (inkl. Bewertungssystem) folgt der Beschreibung im Zwischenbericht zur explorativen Phase 2018, welcher am 5. Juli 2019 durch den IMA abgenommen wurde.<sup>1</sup> Darin ist vorgesehen, dass sich die Grundgesamtheit aus Unternehmen zusammensetzt, die die oben genannten Kriterien in Bezug auf Sitz und Mitarbeiteranzahl erfüllen. Die Stichprobe aus dieser Grundgesamtheit soll geeignet sein, eine repräsentative Aussage mit einem Konfidenzniveau von 95 Prozent treffen zu können.

### **Stichprobe, Repräsentativität und Zufälligkeit**

Zum Stand der Erhebung 2019 bildeten insgesamt **7.285 Unternehmen** die **Grundgesamtheit**. Daraus ergibt sich eine notwendige Anzahl von mindestens 363 antwortenden Unternehmen (Responder), damit die Befragungsergebnisse für die Grundgesamtheit aller Unternehmen repräsentativ sind. Das Konsortium strebt in den repräsentativen Erhebungen 2019 und 2020 eine etwas höhere Rücklaufzahl von ca. 400 antwortenden Unternehmen an. Zu diesem Zweck wurden insgesamt 3.325 Unternehmen (sog. Bruttostichprobe; davon 1.822 Unternehmen im Rahmen der ersten Stichprobenziehung und 1.503 Unternehmen im Rahmen einer Stichprobenerweiterung) per E-Mail, telefonisch und postalisch mehrfach kontaktiert und um eine Selbstauskunft zum Umsetzungsstand der menschenrechtlichen Sorgfalt in ihren Unternehmen in Form eines Online-Fragebogens gebeten. Die angestrebte Rücklaufzahl wurde für die Erhebung 2019 mit **465 antwortenden Unternehmen** erreicht.

Maßgeblich für die Belastbarkeit der Ergebnisse sind die Repräsentativität der antwortenden Unternehmen für die Grundgesamtheit sowie die Zufälligkeit der antwortenden Unternehmen.

Zur Überprüfung der **Repräsentativität der antwortenden Unternehmen für die Grundgesamtheit** wurde untersucht, ob sich die arithmetischen Mittelwerte<sup>2</sup> der Brutto- und der Nettostichprobe statistisch signifikant voneinander unterscheiden. Hauptsächlich wurde hierzu die Verteilung nach Größe herangezogen. Die Prüfung hat ergeben, dass größere Unternehmen (> 2.000 Beschäftigte) in der Nettostichprobe überrepräsentiert und kleinere (< 1000 Beschäftigte) unterrepräsentiert sind. Dieser Befund spiegelte sich auch in anderen, damit zusammenhängenden Variablen wie Rechtsform, Umsatz oder Firmentyp der Muttergesellschaft wider.

---

<sup>1</sup> Abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2232418/1531aad304f1dec719954f7292ddbc05/190710-nap-zwischenbericht-data.pdf>, letzter Zugriff am 12. Dezember 2019.

<sup>2</sup> Rechnerischer Vergleich von Eigenschaften zwischen den beiden Stichproben, um festzustellen, ob diese vergleichbar sind.

Neben der Repräsentativität ist die **Zufälligkeit (Non-Responder Bias)** maßgeblich für die Belastbarkeit des Ergebnisses. Da sich Unternehmen selbst für oder gegen die Teilnahme an der Umfrage entscheiden, kommt es zur Selbstselektion, die Verzerrungen mit sich bringen kann, wenn Teilnahme und NAP-Umsetzung in Zusammenhang stehen. Um Zufälligkeit zu prüfen, wird innerhalb der Bruttostichprobe die Gruppe der Responder mit der Gruppe der Non-Responder anhand verschiedener Unternehmenseigenschaften verglichen. Repräsentativität und der Ausgleich von Verzerrungen durch **beobachtbare Faktoren** werden mittels eines statistischen Gewichtungsverfahrens gewährleistet. Im Rahmen der Datenerhebung 2019 hat das Erhebungsteam aufgrund der Bedeutung des sogenannten *Non-Responder Bias* für alle Unternehmen in der Bruttostichprobe der ersten Erhebung (1.822 Unternehmen) auch überprüft, ob für diese eine öffentlich zugängliche menschenrechtliche Grundsatzerklärung vorliegt. Das Merkmal des Vorliegens einer menschenrechtlichen Grundsatzerklärung wurde dafür genutzt, um Hinweise zu ermitteln, ob eine Verzerrung durch **unbeobachtbare Faktoren** vorliegt.

Im vorliegenden Fall hat sich gezeigt, dass der Anteil der Unternehmen mit Grundsatzerklärung bei den Respondern deutlich über demjenigen Anteil bei den Non-Respondern lag. Daraus lässt sich schließen, dass überwiegend Unternehmen an der Erhebung teilgenommen haben, die über ein öffentliches Bekenntnis zur Einhaltung der Menschenrechte verfügen und dass sich diese Unternehmen bereits ausführlicher mit den Anforderungen des NAP an die menschenrechtliche Sorgfalt auseinandergesetzt haben. Dies ist ein deutlicher Hinweis auf eine Verzerrung durch unbeobachtbare Faktoren. Diese Verzerrung (da nicht exakt messbar) lässt sich nicht mit statistischen Verfahren auflösen. Bei der Interpretation und Diskussion der Erhebungsergebnisse 2019 muss dieser Faktor berücksichtigt werden.

### **Erhebungsmethodik**

Kerninstrument der Erhebung ist eine Selbstauskunft der Unternehmen zu ihrem Umsetzungsstand der menschenrechtlichen Sorgfalt in Form eines Online-Fragebogens. Dieser wurde im Zuge der explorativen Erhebungsphase 2018 unter Einbindung von mehr als 30 Unternehmen und verschiedenen Stakeholdern entwickelt.

**Die Datenerhebung erfolgte anhand eines vierstufigen Verfahrens.** Auf Stufe 1 erfolgte die Online-Befragung, welche durch eine Medienanalyse und eine Recherche branchentypischer Menschenrechtsthemen zur Plausibilisierung der Angaben ergänzt wurde. Auf Stufe 2 wurden die Angaben auf interne und externe Widersprüche hin untersucht. Interne Widersprüche waren logische Abweichungen zwischen zwei oder mehrerer Fragen. Externe Widersprüche konnten sich ergeben, wenn die Angaben in der Selbstauskunft von den öffentlich verfügbaren Informationen über die Unternehmen (z.B. bei der Grundsatzerklärung oder aufgrund der Medienanalyse) abwichen. Bei vorliegenden Widersprüchen und einer vom Unternehmen angegebenen Kontaktmöglichkeit wurden die Unternehmen auf Stufe 3 kontaktiert, um die Widersprüche aufzuklären. Ursprünglich war vorgesehen, dass daraus verbleibende Widersprüche auf Stufe 4 durch Befragung weiterer Stakeholder endgültig aufgelöst werden. Da sich sämtliche bewertungsrelevanten Widersprüche auf Stufe 3 im Gespräch mit den Unternehmen klären ließen, kam Stufe 4 in der Erhebung 2019 nicht zur Anwendung.

Der Fragebogen wurde für die Bearbeitung durch die Unternehmen an vielen Stellen flexibel gestaltet. Der NAP sieht vor, dass Unternehmen erklären können, wenn sie bestimmte Anforderungen des NAP nicht umgesetzt haben. Dieser sogenannte „**Comply or explain**“-Mechanismus war im Fragebogen und im Bewertungssystem verankert. Er wurde in der Erhebungsphase 2019 von einem Großteil der Unternehmen genutzt. Außerdem konnten die Unternehmen bei fast allen Fragen eine Frei-

textoption angeben und ihr Vorgehen schriftlich erläutern. Auch diese Angaben wurden in der Bewertung berücksichtigt.

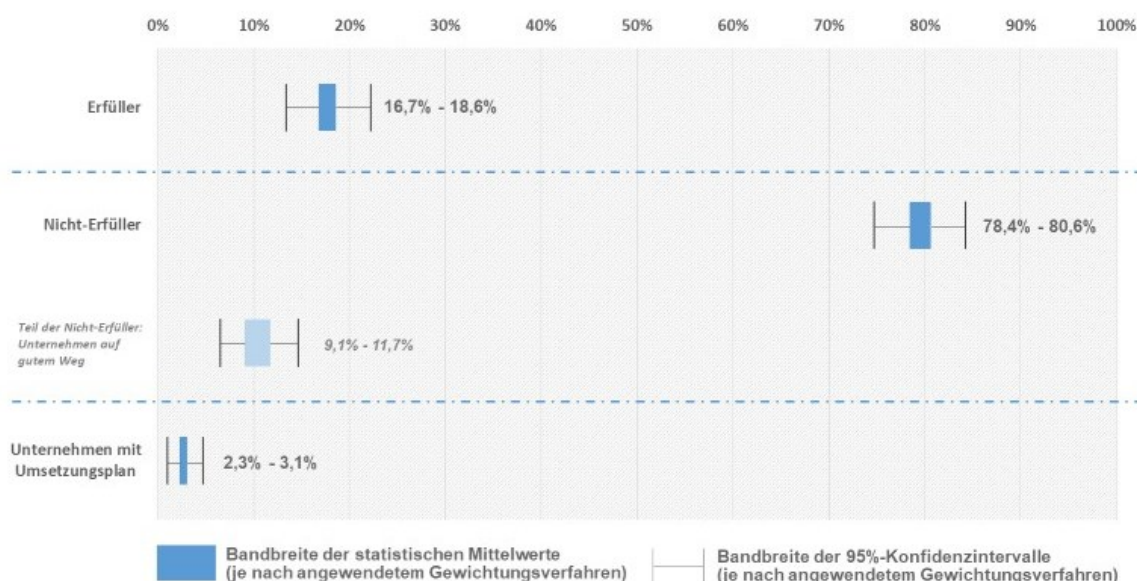
Um die Frage zu beantworten, ob 50 Prozent der Unternehmen den NAP angemessen umgesetzt haben, wurde ein Bewertungssystem entwickelt, welches am 5. Juli 2019 durch den IMA abgenommen wurde. Insbesondere wurden für die im Fragebogen aufgeführten Antwortmöglichkeiten jeweils Erwartungen definiert, die ein Unternehmen zu erfüllen hat, um als „Erfüller“ im Sinne der quantitativen Bewertung zu gelten („Anforderungsrahmen“). 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“.

Das Bewertungssystem unterteilt in der Endauswertung die Unternehmen abhängig vom Umsetzungsstand des NAP in die Gruppen der „Erfüller“ und der „Nicht-Erfüller“. Daneben wird eine Gruppe „Unternehmen mit Umsetzungsplanung“ dargestellt, welche Unternehmen umfasst, 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. Innerhalb der „Nicht-Erfüller“ werden zudem die „Unternehmen auf einem guten Weg“ gesondert ausgewiesen. Diese Unternehmen haben 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 zur Erfüllung. Bis zur Vorlage des Schlussberichts im Sommer 2020 kann der IMA über eine abweichende Würdigung dieser Unternehmen entscheiden.

Die Bewertung der Unternehmen erfolgte zunächst auf Ebene der einzelnen Fragen und bezog das oben beschriebene Stufenverfahren mit ein. Aus der Summe der Einzelbewertungen ergab sich anschließend die Zuordnung zu einer der Bewertungsgruppen.

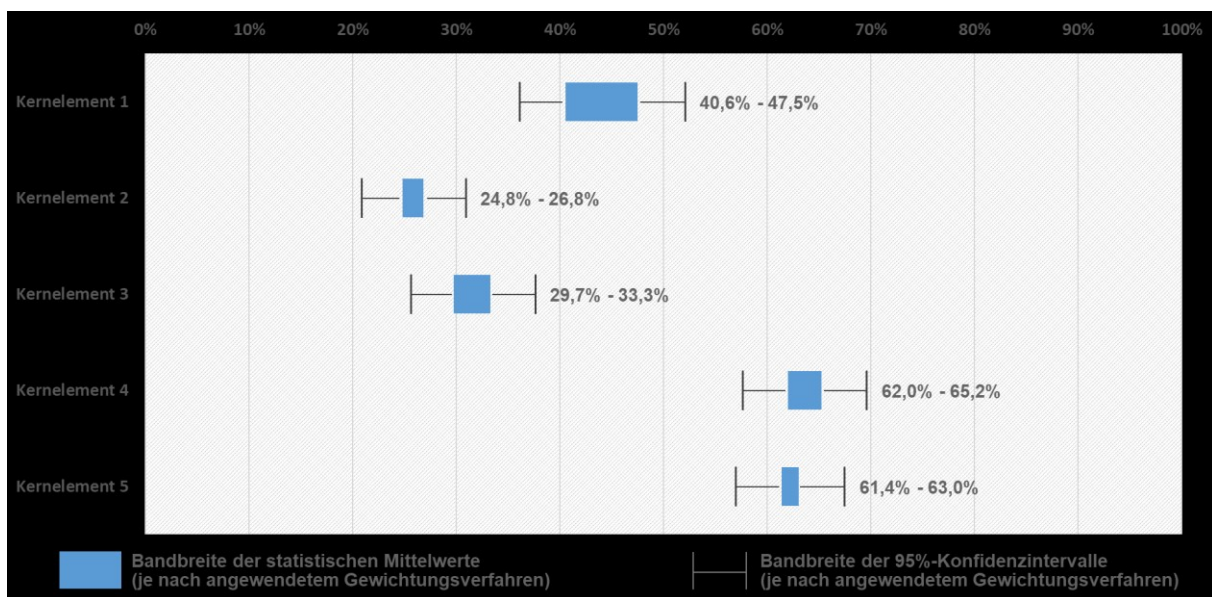
### Ergebnisse der repräsentativen Erhebung 2019

Auf Basis der Ergebnisse der Auswertungen und der Anwendung der oben beschriebenen statistischen Gewichtungsverfahren gelten **17 bis 19 Prozent der Unternehmen als „Erfüller“**. 78 bis 81 Prozent der Unternehmen sind „Nicht-Erfüller“. Innerhalb der Gruppe der „Nicht-Erfüller“ befinden sich bezogen auf die Grundgesamtheit 9 bis 12 Prozent „Unternehmen auf einem guten Weg“ zur Erfüllung des NAP. Darüber hinaus sind 2 bis 3 Prozent „Unternehmen mit Umsetzungsplan“.



Somit hat sich in Bezug auf die Zielsetzung des Monitorings gezeigt, dass in 2019 nicht mindestens 50 Prozent der Unternehmen mit Sitz in Deutschland und mehr als 500 Beschäftigten die im NAP beschriebenen Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfalt in ihre Unternehmensprozesse integriert haben. Eine Aussage über den Umsetzungsstand im Jahr 2020 lässt sich daraus nicht ableiten.

Aus den Antworten lässt sich im Hinblick auf die Kernelemente ableiten, dass die Unternehmen insbesondere bei der Einrichtung und Durchführung eines Verfahrens, mit dem „potenziell nachteilige Auswirkungen unternehmerischen Handelns auf die Menschenrechte ermittelt, verhütet und gemindert werden soll“ (sog. Risikoanalyse) und der Durchführung entsprechender Maßnahmen zur „Abwendung potenziell negativer Auswirkungen“ (siehe NAP, S. 8) große Herausforderungen haben. Dies zeigt sich u. a. daran, dass bereits das Vorliegen einer Risikoanalyse und darauf basierender Maßnahmen von einem Teil der Unternehmen verneint wurde. Zudem ist auffällig, dass sich ein Teil der Unternehmen bei der Betrachtung von Menschenrechtsrisiken ohne ausreichende Begründung auf lediglich ausgewählte Bereiche der Wertschöpfungskette (z. B. das eigene Unternehmen) beschränkt haben. Der NAP formuliert dagegen die Anforderung, dass menschenrechtliche Auswirkungen über die Wertschöpfungskette hinweg betrachtet werden. Insgesamt ist bei der Detailbetrachtung der Ergebnisse nach Kernelementen zu berücksichtigen, dass sich ein Teil der Anforderungen aus der Risikodisposition der Unternehmen – also durch die Spezifizierung der für das Unternehmen relevanten Menschenrechtsrisiken im Fragebogen bei Kernelement 2 – ergab. Da die dafür erforderliche Risikoanalyse in der Mehrheit der Fälle nicht vorhanden war oder den NAP-Anforderungen nicht entsprach (geringer Erfüllungsgrad im Kernelement 2), war eine fundierte Bewertung dieser Unternehmen in den Kernelementen 3, 4 und 5 nur eingeschränkt möglich.



### Gesamtwürdigung und Ausblick 2020

Die Ergebnisse der beiden abgeschlossenen Phasen 2018 und 2019 bieten bereits Erkenntnisse zum aktuellen Umsetzungsstand des NAP sowie zu Herausforderungen in der Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in Unternehmen. Sie **liefern unabhängige, wissenschaftliche Daten** und erlauben es, die Aktivitäten von Unternehmen in die Debatte um die unternehmerische Verantwortung einzuordnen.

Ebenso ermöglicht die aktuelle Erhebung im Abgleich mit den Ergebnissen aus der bereits geplanten zweiten repräsentativen Erhebung 2020 eine Fortschrittsmessung. Die verschiedenen Reaktionen der Unternehmen auf die abgelaufene Befragung liefern Indikationen, dass das Monitoring zu einer Sen-

sibilisierung der Unternehmen ebenso wie zu einem Lerneffekt im Hinblick auf die menschenrechtliche Sorgfalt beigetragen hat.

Das NAP-Monitoring wird mit der nun folgenden zweiten repräsentativen Erhebungsphase 2020 fortgesetzt. Das NAP-Monitoring ist als lernendes System angelegt, die Erfahrungen der Erhebungsphase 2019 werden daher zur Verbesserung des NAP-Monitoring-Prozesses 2020 aufgegriffen. Die Ergebnisanalyse der vergangenen Erhebung hat gezeigt, dass die vorliegende Bewertungsmethodik insgesamt angemessen ist. Änderungen werden in Bezug auf die Größe der Bruttostichprobe und die Kontaktierung der Unternehmen vorgenommen. {Zudem hat der Interministerielle Ausschuss Wirtschaft und Menschenrechte im Lichte der Erfahrungen und Ergebnisse der Erhebung 2019 den Fragebogen und den Anforderungsrahmen geprüft und leicht angepasst, um potenziellen Missverständnissen im Hinblick auf die Anforderungen des NAP vorzubeugen.