

KURZZUSAMMENFASSUNG

Fünf Jahre Branchendialoge

Eine zivilgesellschaftliche Bilanz

Das Format der Branchendialoge wurde mit dem Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) geschaffen und ist eine besondere Form von Multi-Stakeholder-Initiativen (MSI). Die NAP-Branchendialoge dienen unter der Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) als Unterstützungsinstrument der Bundesregierung zur Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten. Dabei sollen sie Unternehmen bei der ambitionierten Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte helfen. Sie sind explizit nicht als Foren geschaffen worden, um die gesetzeskonforme Umsetzung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG) zu diskutieren. 2020 startete der erste NAP-Branchendialog mit der Automobilbranche. 2021 folgte der Anlauf für einen zweiten Branchendialog mit dem Maschinen- und Anlagenbau, welcher jedoch nach einem Jahr intensiver Diskussionen durch den überraschenden Rückzug des Verbands Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) scheiterte. 2023 wurde schließlich der zweite und bislang letzte Branchendialog mit der Energiewirtschaft gestartet, welcher noch bis voraussichtlich Ende 2025 laufen wird.

Das besondere Format der Branchendialoge hat einige positive Wirkungen hervorgebracht – in der Gesamtschau ist die zivilgesellschaftliche Bilanz aber eher durchwachsen: Die Abstimmung eines gemeinsamen Risikoverständnisses der jeweiligen Branchen und der Vertrauensaufbau zwischen verschiedenen Akteursgruppen haben zu einem gemeinsamen Engagement bei einigen der identifizierten Herausforderungen geführt. Allerdings sind die bislang erzielten Wirkungen zum Teil sehr indirekt und unternehmensindividuell; eine Hebelwirkung durch kollektive Maßnahmen der jeweiligen Branche insbesondere bei (potenziell) Betroffenen in der Lieferkette konnte (bisher) nicht erzielt werden.

Konkret zeigt die Analyse der vergangenen fünf Jahre:

- In der praktischen Umsetzung konnten die Branchendialoge bislang leider nicht das hohe theoretische **Ambitionsniveau** der darin entwickelten Pilotprojekte und gemeinsam verabschiedeten Handreichungen beibehalten.
- Die ernsthafte **Einbeziehung von Rechteinhaber:innen** und deren Vertreter:innen in Pilotprojekten wurde durch die starren Zeitfristen der Branchendialoge und die (Vor-)Festlegung zu konsultierender Inhalte und Lösungsansätze teils sehr erschwert bzw. unmöglich gemacht.
- Das Beispiel der Branchendialoge zeigt, dass Aushandlungen im Multi-Stakeholder-Format einen hohen **Zeit- und Planungsaufwand** mit sich bringen – und selbst nach fünf Jahren gibt es kaum Beispiele für die praktische Anwendung gemeinsam ausgearbeiteter Lösungsansätze und Pilotprojekte. Während einige Prozesse viel Zeit benötigen, um zu guten Ergebnissen zu kommen und z. B. relevante Partner:innen ernsthaft einzubeziehen, wurden andere Prozesse durch die zögerliche Haltung von Unternehmen und das mitunter fehlende gegenseitige Vertrauen der verschiedenen Akteursgruppen untereinander teils unnötig in die Länge gezogen.
- Die durch das Format erhoffte **Hebelwirkung** durch gemeinsames Handeln in der Lieferkette konnte (bisher) nicht erreicht werden. So beeinträchtigte die teils stark schwankende bzw. sehr geringe Beteiligung von Unternehmen an Pilotprojekten deren Planbarkeit und Breitenwirkung negativ. In einigen der Pilotprojekte und kollektiven Maßnahmen ist darüber hinaus die Diskrepanz

zwischen der Relevanz des Themas für das Unternehmen (z. B. durch eigene Standorte im Produktionsland) und der tatsächlichen Unternehmensbeteiligung erstaunlich.

- Auf individueller Unternehmensebene lässt sich die positive **Wirkung** der Branchendialoge durchaus anekdotisch belegen, z. B. in Gesprächen mit Unternehmensvertreter:innen zu internen Prozessen oder spürbar veränderten Ansichten und Äußerungen einzelner Unternehmensvertreter:innen. Gerade die Abstimmung eines gemeinsamen Risikoverständnisses durch die Ausarbeitung gemeinsamer Publikationen und den intensiven Wissens- und Erfahrungsaustausch hat eine Wirkung in der Branche erzielt. Entlang der Lieferkette und auf Ebene der Rechteinhaber:innen zeigen die Branchendialoge bislang jedoch kaum eine nachvollziehbare Wirkung – obwohl dies aus zivilgesellschaftlicher Sicht die wichtigste Wirkungsebene von Sorgfaltsmaßnahmen ist. Der teils starke Top-down-Ansatz in der Entwicklung der Pilotprojekte und kollektiven Maßnahmen, vor allem mit Blick auf den Branchendialog Automobil, verhinderte bislang eine Wirkung auf Ebene der Rechteinhaber:innen.

Im Rückblick lassen sich aus Sicht der beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen einige Herausforderungen und Hemmnisse¹ für die Wirksamkeit der Branchendialoge identifizieren:

- Die fehlende Bereitschaft der Unternehmen, zu gemeinsamen Lieferanten zu arbeiten bzw. diese offenzulegen, erschwert die Identifikation von Ansatzpunkten für gemeinsame Maßnahmen.
- Eine ernsthafte Einbeziehung von lokalen Partner:innen erfolgte oft zu spät und unter enormen Zeitwängen. Dies hat die Umsetzung der Pilotprojekte teils stark verzögert.
- Unternehmen haben nicht, bzw. nur sehr punktuell, tiefere Einblicke in Unternehmensprozesse und identifizierte Hürden gegeben. Dies erschwert die konstruktive Suche nach Lösungen.
- Die wenigen Pilotprojekte waren kaum darauf ausgerichtet, Wirkungen vor Ort bei (potenziell) Betroffenen zu erzielen. Stattdessen war der Zielhorizont häufig nur, Veränderungen auf Ebene der Unternehmensprozesse zu erreichen. Das kann für Unternehmensprozesse zwar sehr hilfreich sein, führt aber allenfalls zu indirekten Wirkungen in der Lieferkette.
- Der limitierte Zeithorizont und die im Laufe der Jahre immer wieder unklare Perspektive der Branchendialoge hat sich als Hemmschuh für die Planung mancher Vorhaben und die Wirksamkeit erwiesen. Außerdem sind viele Risiken der Branche struktureller Natur, die nur über umfassende und langfristige Maßnahmenbündel wirksam adressiert werden können.
- Das Mittragen von Entscheidungen innerhalb der Branchendialoge war teils stark personenabhängig und wurde bei Personalwechseln nicht ausreichend im Unternehmen institutionell abgesichert.
- Verabschiedung und Inkrafttreten des LkSG haben bei einigen Unternehmen dazu geführt, dass neue Prioritäten bezüglich der gesetzeskonformen Umsetzung gesetzt wurden, die nicht (mehr) mit den Themen und dem ursprünglichen Ambitionsniveau der Branchendialoge, gemeinsame Wirkungen entlang der Lieferketten zu erzielen, im Einklang standen.
- Der teils fehlende Austausch und die unzureichende Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Bundesressorts bedingte zudem, dass komplexere Herausforderungen, die eines Zusammenspiels zwischen Politik und Wirtschaft in globalen Lieferketten bedürfen, nur schwer gelöst werden können.

¹ Eine vollständige Darstellung ist der Langfassung der Publikation zu entnehmen.

Daneben lassen sich aber auch einige Faktoren identifizieren, die die Wirksamkeit des Formats Branchendialoge durch ihre Qualität und Kontinuität wesentlich mit beeinflusst haben. Dazu gehören die Durchführung von Präsenzsitzungen, die Qualität der Begleitung und Moderation des Prozesses, die gleichberechtigte Einbindung der verschiedenen Sichtweisen der Akteursgruppen in den Dialog und die stärkere Rolle von Einzelunternehmen im Gegensatz zu Verbänden.²

Um die mögliche Wirkung des Formats Branchendialoge auf Ebene der Unternehmen, der Branche und in der Lieferkette zu erhöhen, sind daher bei ihrer Fortführung bzw. der Schaffung neuer Branchendialoge dringend die folgenden Empfehlungen³ zu berücksichtigen:

Empfehlungen für die Branchendialoge und vergleichbare Formate

- Der Branchenansatz des Formats stellt die Beteiligten aufgrund des diversen Risikoprofils der versammelten Unternehmen mitunter vor große Herausforderungen in der Festlegung auf konkrete Themen zur gemeinsamen Bearbeitung. Eine Möglichkeit wäre, stattdessen Multi-Stakeholder-Dialogformate mit Fokus auf bestimmte Risiko-Länder-Kontexte zu entwickeln.
- Wenn durch die Branchendialoge branchenweite Standards gesetzt werden sollen, müssen die Formate zukünftig methodisch so zugeschnitten sein, dass sie ermöglichen, stärker von den Erfahrungen aus der Einbeziehung von Rechteinhaber:innen zu lernen.
- Unternehmen müssen sich an der Finanzierung insbesondere von kollektiven Maßnahmen und Pilotprojekten beteiligen, aber auch an den Kosten des Dialogformats im Allgemeinen. Daneben braucht es eine staatliche finanzielle Unterstützung, insbesondere um sensible Prozesse zu begleiten. Dazu gehört die Sicherstellung einer konstanten zivilgesellschaftlichen Begleitung, aber auch die Einbeziehung von Rechteinhaber:innen und deren Vertreter:innen.
- Unternehmen müssen sich an im Rahmen der Branchendialoge gemeinsam getroffene Entscheidungen halten und garantieren, dass sie nicht hinter bestehende Zusagen zurückfallen.
- Sollten sich einzelne Akteur:innen nicht an die gemeinsam getroffenen Vereinbarungen halten, muss es einen unabhängigen Konfliktlösungsmechanismus geben. Im Falle des Nicht-Kooperierens von einzelnen Stakeholdern muss es die Möglichkeit geben, klare Konsequenzen zu ziehen.
- Unternehmen müssen bereit sein, Transparenz bezüglich interner Prozesse und identifizierter Hürden zu schaffen. Nur auf dieser Grundlage kann es eine gemeinsame Suche nach Lösungen geben.

Empfehlungen für kollektive Maßnahmen und Pilotprojekte

- Für die Adressierung struktureller Risiken müssen sich ausreichend Unternehmen an kollektiven Maßnahmen beteiligen. Nur dann können eine Hebelwirkung und konkrete Veränderungen vor Ort erzielt werden. Falls stattdessen zunächst von der Reichweite her begrenzte Leuchtturmprojekte konzipiert und umgesetzt werden, müssen diese nach einer erfolgreichen Pilotphase ausgeweitet und skaliert werden, um zumindest perspektivisch eine Hebelwirkung zu entfalten.
- Die Bundesregierung muss als Moderator die gemeinschaftlich entwickelten ambitionierten Projekte vorantreiben, und zwar möglichst unter Einbezug aller relevanten Ressorts. Dafür braucht es eine größere Politikkohärenz zwischen den erarbeiteten Maßnahmen und der übergeordneten politischen Agenda.
- Kollektive Maßnahmen müssen wirkungsorientiert sein. Ausgangspunkt der Festlegung von Zielen sollten vor allem messbare Veränderungen insbesondere für Rechteinhaber:innen vor Ort sein,

² Eine vollständige Darstellung ist der Langfassung der Publikation zu entnehmen.

³ Hierbei handelt es sich um eine Auswahl der Empfehlungen. Eine vollständige Darstellung ist der Langfassung der Publikation zu entnehmen.

nicht ausschließlich Prozesse im Unternehmen. Begleitend muss ein Monitoring der Wirkung der Maßnahmen verpflichtend werden.

- Wenn Pilotprojekte und kollektive Maßnahmen geplant werden, muss – wo sinnvoll und nötig – die direkte und frühzeitige Beteiligung relevanter externer Partner:innen, insbesondere der Rechteinhaber:innen und ihrer Vertreter:innen vor Ort, in der Projektgruppe ermöglicht werden.
- Veränderungen vor Ort auf Ebene der Rechteinhaber:innen brauchen Zeit. Daher müssen Pilotprojekte und kollektive Maßnahmen eine klare zeitliche Perspektive haben, die über kurzfristige Ad-hoc-Maßnahmen hinausgehen.

Diese Empfehlungen sollten in der weiteren Gestaltung der Branchendialoge ernsthaft berücksichtigt werden. Nur mit deren Umsetzung ist der mit den Branchendialogen verbundene hohe Aufwand im Gegensatz zur messbaren Wirkung angemessen – ansonsten muss die zivilgesellschaftliche Begleitung derartiger Formate in Zukunft noch kritischer abgewogen werden.

In der zivilgesellschaftlichen Gesamtschau ist auch die gestiegene Bedeutung von Multi-Stakeholder-Formaten mit dem deutschen LkSG und der europäischen Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) von Bedeutung:

Das Beispiel der Branchendialoge zeigt deutlich, was derartigen Multi-Stakeholder-Formaten gut gelingt: Es entsteht ein Rahmen für Wissens- und Erfahrungsaustausch, für Vertrauensaufbau zwischen verschiedenen Akteursgruppen und darauf basierend für die Konzeption und Umsetzung ambitionierter, aber in der Reichweite begrenzter Leuchtturmprojekte. Branchendialoge können auch sinnvoll für die Definition branchenweiter Standards dafür sein, welche Risiken bestehen und wie eine angemessene praktische Umsetzung von Sorgfaltspflichten aussehen sollte. Für Letzteres haben die Branchendialoge vor allem mit Blick auf die Wirkungsorientierung und die angemessene Einbeziehung von Rechteinhaber:innen in der Definition, der Umsetzung und dem Monitoring von individuellen und kollektiven Sorgfaltsmaßnahmen Standards gesetzt. Diese gilt es jetzt in die Praxis umzusetzen. Denn nicht zuletzt durch die öffentliche Wahrnehmung – durch andere Branchen, Gesetzgeber und Behörden (wie das Bundesamt für Wirtschaft und Ausführungkontrolle (BAFA) als Durchsetzungsbehörde für das LkSG) – tragen die Outputs der Branchendialoge zur Konkretisierung gesetzlicher Anforderungen in der Praxis bei. Damit definieren sie auch einen Branchenstandard für die angemessene Umsetzung von Sorgfaltspflichten durch Unternehmen. Auch im Kontext der Sorgfaltspflichtenregulierung haben Multi-Stakeholder-Formate also eine klare Daseinsberechtigung. Sie können Unternehmen bzw. Branchen gezielt in einzelnen Aspekten der Sorgfaltspflicht unterstützen – und stellen damit ein zusätzliches Instrument in einem ganzen Baukasten von Maßnahmen dar. Diese punktuelle Unterstützung kann auch über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen.

Die Beispiele der Pilotprojekte und kollektiven Maßnahmen insbesondere aus dem Branchendialog Automobil zeigen jedoch deutlich, was Multi-Stakeholder-Formate leider (noch) nicht leisten. Zwar nimmt der Gesetzgeber sowohl in den Erwägungsgründen der CSDDD als auch in der Gesetzesbegründung zum LkSG an, dass kollaborative Formate wie Industrie-, Multi-Stakeholder- oder Branchen-Initiativen bzw. Branchen-Standards das Einflussvermögen von Unternehmen in der Lieferkette erhöhen können; in der Praxis hat diese Theorie bisher jedoch keinen Bestand. Vor diesem Hintergrund sollten Gesetzgeber und mit der Durchsetzung beauftragte Behörden die potenziell wohlwollende Anerkennung der Berichterstattung von Unternehmen über ihre Beteiligung an Multi-Stakeholder-Initiativen kritisch hinterfragen. Denn eine bloße Mitgliedschaft in diesen Initiativen ist nicht gleichbedeutend mit der aktiven Beteiligung und Umsetzung

von wirkungsorientierten Pilotprojekten und der kollaborativen Zusammenarbeit zur Erhöhung des Einflussvermögens von Unternehmen in der Lieferkette. Eine Mitgliedschaft sollte daher beispielsweise nicht für eine Depriorisierung von Unternehmen im Rahmen des Prüfprozesses des BAFA herangezogen werden. Stattdessen sollten in und abseits der Branchendialoge neue Wege gesucht werden, um gemeinschaftlich eine Wirkung in der (tieferen) Lieferkette und bei strukturellen Herausforderungen zu erzielen. Dies könnte z. B. dank neu gedachter Multi-Stakeholder-Dialogformate gelingen, die sich auf bestimmte Risiko-Länder-Kontexte fokussieren und damit die Hürden eines branchenweiten Dialogansatzes umgehen.

Nicht zuletzt sind Versuche von Unternehmen, ihre Aktivitäten in den Branchendialogen als Stakeholder-Engagement darzustellen, vor dem Hintergrund der CSDDD und auch des LkSG kritisch zu betrachten. Die Branchendialoge, aber auch andere Publikationen der Zivilgesellschaft, zeigen deutlich, dass eine Beteiligung von Unternehmen an Multi-Stakeholder-Formaten niemals die ernsthafte Einbeziehung von Rechteinhaber:innen und deren Vertreter:innen entlang der Lieferketten ersetzen kann. Sie kann nur ein Baustein in einem umfassenden System von Einbeziehungsformaten sein, das auf verschiedenen Ebenen Möglichkeiten zur Einbeziehung betroffener Stakeholdergruppen schafft, d. h. der Rechteinhaber:innen und deren Vertreter:innen, und entsprechende Lernerfahrungen vermitteln kann.

Überblick in Zahlen

24 von 26 Unternehmen des Branchendialogs Automobil haben Produktionsstandorte in Mexiko.

3 von 26 Unternehmen beteiligen sich am Pilotprojekt in Mexiko zum Aufbau eines unternehmensübergreifenden Beschwerdemechanismus.

36 % der Unternehmen des Branchendialogs Automobil haben sich bis Ende 2023 an der Umsetzung von Pilotprojekten beteiligt. Pro Pilotprojekt lag die Beteiligungsquote zwischen **13 %** und **23 %** der Mitgliedsunternehmen.

100 % der Unternehmen des Branchendialogs Energie beteiligen sich aktuell an der Konzeption von mindestens einem Pilotprojekt. Pro Pilotprojekt liegt die Beteiligungsquote bei **80 %** der Mitgliedsunternehmen.

9 von 10 Unternehmen des Branchendialogs Energie und **19 von 26** Unternehmen des Branchendialogs Automobil berichten in ihren Online-Auftritten und Publikationen über ihre Mitgliedschaft in den Branchendialogen.⁴

Von den Unternehmen, die bereits einen BAFA-Bericht veröffentlicht haben, verweisen **6 von 7** Unternehmen des Branchendialogs Energie und **5 von 8** Unternehmen des Branchendialogs Automobil auf ihre Mitgliedschaft in den Branchendialogen.

In den **Jahren 1 + 2** des Branchendialogs Automobil wurden in einem intensiven Prozess Handlungsanleitungen für die Umsetzung der Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten entwickelt. Im **Jahr 3** haben sich die Unternehmen in einem Umsetzungsbekanntnis verpflichtet, auf Basis dieser Handlungsanleitungen Maßnahmenpläne zu gemeinsam identifizierten Fokusthemen offenzulegen. Im **Jahr 4** wurde dafür ein Prozess ausgehandelt und Fokusthemen wurden identifiziert. Im **Jahr 5** des Branchendialogs werden durch die Unternehmen, gemeinsam mit weiteren Akteur:innen, Maßnahmenpläne entwickelt, welche größtenteils erst ab 2025 – im **Jahr 6** des Branchendialogs – in die Umsetzung gehen sollen.

Das Pilotprojekt aus dem Branchendialog Automobil zum Aufbau eines unternehmensübergreifenden Beschwerdemechanismus in Mexiko hat vom Start der Arbeitsgruppe (Februar 2020) und der Entscheidung für das Pilotland Mexiko (Juli 2020) mehr als **vier Jahre** bis zum operativen Start des Beschwerdemechanismus in Mexiko (Mai 2024) benötigt. Die mexikanischen zivilgesellschaftlichen Organisationen wurden erst nach **drei Jahren**, mit der operativen Ausgründung des Projekts aus dem Branchendialog (November 2023), gleichberechtigte Mitglieder des Projekts.⁵

⁴ Hier werden die BAFA-Berichte nicht mitgezählt.

⁵ Seit Oktober 2020 bestand auf Ebene der Zivilgesellschaft ein Austausch mit mexikanischen zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Kurzfasit

Branchendialog Automobil (seit 2020)

Der Branchendialog Automobil war ein wirksames Instrument, um ein gemeinsames Verständnis für die Risiken der Branche und – zumindest in der abstrakten Theorie – eine angemessene Umsetzung von Sorgfaltsmaßnahmen zu entwickeln. Letzteres gilt vor allem mit Blick auf die ernsthafte Einbeziehung von Rechteinhaber:innen und die Wirkungsorientierung. Insbesondere die im Multi-Stakeholder-Format entwickelten Handlungsanleitungen haben hier eine wichtige Rolle gespielt und auch eine Wirkung über die Branche hinaus entwickelt. In der praktischen Umsetzung konnte der Branchendialog fast fünf Jahre später das hohe Ambitionsniveau der darin entwickelten Handlungsanleitungen und Pilotprojekte jedoch (noch) nicht realisieren. Eine Hebelwirkung für die Branche sowie für die Rechteinhaber:innen in der Lieferkette der Unternehmen ist bisher ausgeblieben. Der erfolgreiche Vertrauensaufbau zwischen den beteiligten Akteursgruppen sollte nun dazu genutzt werden, unter Berücksichtigung der in dieser Publikation genannten Empfehlungen einige grundsätzliche Weichenstellungen für die Verstetigung des Branchendialogs ab 2025 vorzunehmen. Damit könnten Hemmnisse für die Wirksamkeit des Formats abgebaut werden und der Dialog von einer Wirkung auf Ebene der Unternehmen zu einer Wirkung auf Ebene der (potenziell) Betroffenen in der (tieferen) Lieferkette gelangen.

Branchendialog Energie (seit 2023)

Der Branchendialog Energie hat durch die gemeinsame Abstimmung eines Risikoverständnisses der Branche einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, dass insbesondere auch Risiken in der tieferen Lieferkette – z. B. beim Rohstoffabbau – durch die Mitgliedsunternehmen anerkannt werden. Das Ambitionsniveau der daraufhin im Branchendialog Energie entwickelten Pilotprojekte für kollektive Maßnahmen ist bislang hoch – und geht auch über die gesetzlichen Anforderungen z. B. des LkSG hinaus. Allerdings befinden sich diese Pilotprojekte noch in der Konzeptionsphase – ob dieses Ambitionsniveau auch in der Praxis umgesetzt werden kann, bleibt also abzuwarten. Dabei sollten nicht zuletzt auch die Erfahrungen aus dem Branchendialog Automobil – z. B. mit Hinblick auf die gleichberechtigte, zeitnahe und ernsthafte Einbeziehung von (potenziell) Betroffenen – Berücksichtigung finden.

Autorin: Sarah Guhr (Germanwatch, Koordinatorin der Zivilgesellschaft in den NAP-Branchendialogen)

Mitwirkende: Anton Pieper, Arndt von Massenbach, Cornelia Heydenreich, Heike Drillisch, Hendrik Schnittker, Irene Knoke, Lara Louisa Siever, Lisa Kadel, Martina Kampmann, Marwin Outzen, Svenja Schöneich

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: <https://www.germanwatch.org/de/91447>

September 2024

Herausgeber:



Gefördert durch:



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Dieses Positionspapier wurde im Rahmen des Projektes „NRO-Koordinierungsstelle NAP-Branchendialoge“ entwickelt. Für den Inhalt dieser Publikation sind allein die Herausgeber verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt der Zuwendungsgeber wieder.