



DIE FÖRDERUNG NACHHALTIGER LIEFERKETTEN DURCH DIE DEUTSCHE ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT AM BEISPIEL DES TEXTILSEKTORS

Onlineanhang

2023

Angela Heucher

Judith Ihl

Michèle Kiefer



DEval

DEUTSCHES
EVALUIERUNGSI
NSTITUT
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT

INHALT

1.	Strategische Verortung und Wirkungsmodell	1
1.1	Strategische Verortung des Instrumenten-Mix der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Förderung von Lieferketten	1
1.2	Ausführliche Wirkungsmodelle	3
2.	Informationen zum Baumwollsektor	7
2.1	Kontext	7
2.2	Portfolioanalyse.....	7
3.	Ausführliche Darstellung der empirischen Ergebnisse II: Effektivität des Instrumenten-Mix.....	9
3.1	Gesamtsystem der wichtigsten identifizierten Veränderungen	9
3.2	Fallstudie Bangladesch	16
3.2.1	Relevanz des EZ-Portfolios.....	16
3.2.2	<i>Contribution story A: Arbeitssicherheit</i>	24
3.2.3	<i>Contribution story B: Umwelt- und Ressourcenschutz</i>	40
3.2.4	<i>Contribution story C: Förderung von Interessenvertretungen</i>	55
3.2.5	Zusammenfassende Bewertung der Evaluierungsfragen 1.3 und 2.1.....	66
3.3	Fallstudie Deutschland	68
3.3.1	<i>Contribution story D: Förderung unternehmerischer Sorgfaltspflichten bei einkaufenden Textilunternehmen</i>	68
3.3.2	<i>Contribution story E: Nachhaltige öffentliche Beschaffung und nachhaltiger Konsum</i> ...	80
3.3.3	<i>Contribution story F: Rechtliche Rahmenbedingungen</i>	93
3.3.4	Zusammenfassende Bewertung der Evaluierungsfrage 2.2	100
4.	CRedit-Statement zum Evaluierungsbericht	101

Abbildungen

Abbildung 1	Ziele, Zielgruppen und Instrumente entlang der Textillieferkette	3
Abbildung 2	Wirkungsmodell für Menschenrechte und Umweltschutz in EZ-Partnerländern	5
Abbildung 3	Wirkungsmodell für unternehmerische Sorgfaltspflichten in Deutschland	6
Abbildung 4	Finanzvolumen für textil- und baumwollspezifische Vorhaben	8
Abbildung 5	Gesamtsystem der wichtigsten identifizierten Veränderungen.....	10
Abbildung 6	Instrumenteneinsatz in bilateralen und regionalen Vorhaben gemäß Outputindikatoren ...	19
Abbildung 7	Entwicklung des EZ-Portfolios im Textil- und Bekleidungssektor in Bangladesch.....	20
Abbildung 8	Instrumenteneinsatz, Evaluierungsgegenstand und Bewertung im Bereich „Arbeitssicherheit“	32
Abbildung 9	<i>Contribution claim</i> 1: Beitrag der deutschen EZ zur Übergangslösung der gesetzlichen Unfallversicherung im Textil- und Bekleidungssektor (Ausgangsdarstellung)	34
Abbildung 10	<i>Contribution claim</i> 1: Beitrag der deutschen EZ zur Übergangslösung der gesetzlichen Unfallversicherung im Textil- und Bekleidungssektor (weiterentwickelte Ausgangsdarstellung)	35
Abbildung 11	<i>Contribution claim</i> 1: Beitrag der deutschen EZ zur Übergangslösung der gesetzlichen Unfallversicherung im Textil- und Bekleidungssektor (Enddarstellung)	36
Abbildung 12	<i>Contribution claim</i> 2: Beitrag der deutschen EZ zu institutionellen Verbesserungen im Bereich der Arbeitsinspektion, Prävention und Nachverfolgung von Arbeitsunfällen (Ausgangsdarstellung).....	37
Abbildung 13	<i>Contribution claim</i> 2: Beitrag der deutschen EZ zu institutionellen Verbesserungen im Bereich der Arbeitsinspektion, Prävention und Nachverfolgung von Arbeitsunfällen (weiterentwickelte Ausgangsdarstellung)	38
Abbildung 14	<i>Contribution claim</i> 2: Beitrag der deutschen EZ zu institutionellen Verbesserungen im Bereich der Arbeitsinspektion, Prävention und Nachverfolgung von Arbeitsunfällen (Enddarstellung).....	39
Abbildung 15	Instrumenteneinsatz und Evaluierungsgegenstand im Bereich „Umwelt- und Ressourcenschutz“	47
Abbildung 16	<i>Contribution claim</i> 3: Beitrag der deutschen EZ zur Anwendung von umweltfreundlichen Produktionstechniken in Textilunternehmen (Ausgangsdarstellung)	49
Abbildung 17	<i>Contribution claim</i> 3: Beitrag der deutschen EZ zur Anwendung von umweltfreundlichen Produktionstechniken in Textilunternehmen (weiterentwickelte Ausgangsdarstellung).....	50
Abbildung 18	<i>Contribution claim</i> 3: Beitrag der deutschen EZ zur Anwendung von umweltfreundlichen Produktionstechniken in Textilunternehmen (Enddarstellung)	51
Abbildung 19	<i>Contribution claim</i> 4: Beitrag der deutschen EZ zur Verbesserung des regulatorischen Rahmens für den Umgang mit Klärschlamm (Ausgangsdarstellung)	52
Abbildung 20	<i>Contribution claim</i> 4: Beitrag der deutschen EZ zur Verbesserung des regulatorischen Rahmens für den Umgang mit Klärschlamm (weiterentwickelte Ausgangsdarstellung) .	53
Abbildung 21	<i>Contribution claim</i> 4: Beitrag der deutschen EZ zur Verbesserung des regulatorischen Rahmens für den Umgang mit Klärschlamm (Enddarstellung)	54
Abbildung 22	Instrumenteneinsatz und Evaluierungsgegenstand im Bereich „Interessenvertretungen“	61

Abbildung 23	<i>Contribution claim 5: Beitrag der deutschen EZ zur Stärkung von Arbeiter*innen, ihre Rechte am Arbeitsplatz einzufordern (Ausgangsdarstellung).....</i>	62
Abbildung 24	<i>Contribution claim 5: Beitrag der deutschen EZ zur Stärkung von Arbeiter*innen, ihre Rechte am Arbeitsplatz einzufordern (weiterentwickelte Ausgangsdarstellung).....</i>	63
Abbildung 25	<i>Contribution claim 5: Beitrag der deutschen EZ zur Stärkung von Arbeiter*innen, ihre Rechte am Arbeitsplatz einzufordern (Enddarstellung)</i>	64
Abbildung 26	Instrumenteneinsatz, Evaluierungsgegenstand und Bewertung im Bereich „Förderung unternehmerischer Sorgfaltspflichten bei einkaufenden Textilunternehmen“	76
Abbildung 27	<i>Contribution claim 6: Beitrag der deutschen EZ zu besserer Zertifizierung, Beratungsangeboten und Vernetzungsmöglichkeiten für einkaufende Textilunternehmen, die nachhaltig agieren wollen (Ausgangsdarstellung).....</i>	77
Abbildung 28	<i>Contribution claim 6: Beitrag der deutschen EZ zu besserer Zertifizierung, Beratungsangeboten und Vernetzungsmöglichkeiten für einkaufende Textilunternehmen, die nachhaltig agieren wollen (weiterentwickelte Ausgangsdarstellung).....</i>	78
Abbildung 29	<i>Contribution claim 6: Beitrag der deutschen EZ zu besserer Zertifizierung, Beratungsangeboten und Vernetzungsmöglichkeiten für einkaufende Textilunternehmen, die nachhaltig agieren wollen (Enddarstellung).....</i>	79
Abbildung 30	Bekanntheit der Textilsiegel	83
Abbildung 31	Vertrauenswürdigkeit der Textilsiegel.....	84
Abbildung 32	Instrumenteneinsatz, Evaluierungsgegenstand und Bewertung im Bereich „Förderung des Bewusstseins hin zu nachhaltigerer Beschaffung und nachhaltigerem Konsum“	86
Abbildung 33	<i>Contribution claim 7: Beitrag der deutschen EZ zur nachhaltigeren öffentlichen (Textil-)Beschaffung in Deutschland (Ausgangsdarstellung)</i>	87
Abbildung 34	<i>Contribution claim 7: Beitrag der deutschen EZ zur nachhaltigeren öffentlichen (Textil-)Beschaffung in Deutschland (weiterentwickelte Ausgangsdarstellung).....</i>	88
Abbildung 35	<i>Contribution claim 7: Beitrag der deutschen EZ zur nachhaltigeren öffentlichen (Textil-)Beschaffung in Deutschland (Enddarstellung)</i>	89
Abbildung 36	<i>Contribution claim 8: Beitrag der deutschen EZ zur Aufklärung und Sensibilisierung der Konsument*innen für nachhaltigeres Einkaufsverhalten (Ausgangsdarstellung)</i>	90
Abbildung 37	<i>Contribution claim 8: Beitrag der deutschen EZ zur Aufklärung und Sensibilisierung der Konsument*innen für nachhaltigeres Einkaufsverhalten (weiterentwickelte Ausgangsdarstellung)</i>	91
Abbildung 38	<i>Contribution claim 8: Beitrag der deutschen EZ zur Aufklärung und Sensibilisierung der Konsument*innen für nachhaltigeres Einkaufsverhalten (Enddarstellung)</i>	92
Abbildung 39	Instrumenteneinsatz, Evaluierungsgegenstand und Bewertung im Bereich „Förderung rechtlicher Rahmenbedingungen“	96
Abbildung 40	<i>Contribution claim 9: Beitrag der deutschen EZ zur Einführung eines Lieferkettengesetzes auf deutscher Ebene (Ausgangsdarstellung).....</i>	97
Abbildung 41	<i>Contribution claim 9: Beitrag der deutschen EZ zur Einführung eines Lieferkettengesetzes auf deutscher Ebene (weiterentwickelte Ausgangsdarstellung) ...</i>	98
Abbildung 42	<i>Contribution claim 9: Beitrag der deutschen EZ zur Einführung eines Lieferkettengesetzes auf deutscher Ebene (Enddarstellung).....</i>	99

Tabellen

Tabelle 1	Anhaltspunkte für eine strategische Auswahl und Kombination von Instrumenten	1
Tabelle 2	Übersicht der <i>contribution stories</i> und <i>contribution claims</i>	9
Tabelle 3	Aktivitäten des PaCT-Programms im Bereich „saubere Produktionstechniken“	45
Tabelle 4	Überblick über die zwei zentralen Interessenvertretungsstrukturen in Bangladeschs Textilindustrie	56
Tabelle 5	Beitrag der drei Säulen des Textilbündnisses für die verschiedenen Unternehmenskategorien	71

Kästen

Kasten 1	Evaluierungsergebnisse für die Fabriktrainings.....	30
Kasten 2	Pilotierung von Dienstleistungen zum Klärschlammmanagement	55
Kasten 3	Beiträge weiterer Geber und anderer Akteure	60
Kasten 4	Mögliche Ansätze zur weiteren Förderung von Gewerkschaften und WPCs.....	65
Kasten 5	Das LkSG im europäischen Vergleich.....	94

1. STRATEGISCHE VERORTUNG UND WIRKUNGSMODELL

1.1 Strategische Verortung des Instrumenten-Mix der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Förderung von Lieferketten

Die soziale und ökologische Ausgestaltung von globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten ist ein wichtiges Anliegen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) (D49). Auf höherer Ebene hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Schwerpunkte definiert, von denen einer – „Just Transition“ – als inhaltlicher Anknüpfungs- und Orientierungspunkt für die Aktivitäten im Bereich der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung, Ausbildung und Beschäftigung dient.

Weiterhin wird eine Reihe von Zielen sowie unterschiedlichen Ansätzen zur Bewältigung der sozialen und ökologischen Herausforderungen in Lieferketten benannt. Diese sollen unter Einsatz eines Instrumenten-Mix adressiert werden. Zudem soll ein Beitrag zu den Zielen nachhaltiger Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) geleistet werden – insbesondere zu den SDGs 8 (menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum) und 13 (Maßnahmen zum Klimaschutz).¹ Von Bedeutung sind dabei unter anderem die Schaffung guter (sozialversicherungspflichtiger) neuer Arbeitsplätze, die Stärkung (inter-)nationaler Rahmenbedingungen und *Governance*, die Mobilisierung von privatem Kapital, die Verankerung und Erhöhung von Umwelt- und Sozialstandards sowie die Etablierung einer Kreislaufwirtschaft (D49).

Damit gibt es zwar eine übergeordnete strategische Zielrichtung, jedoch kein explizites handlungsleitendes Konzept, das die Strategie operationalisiert. Der Instrumenten-Mix, der in der Förderung der Lieferketten zum Einsatz kommt, könnte hierbei eine hilfreiche Rolle spielen. Die nachfolgende Tabelle gibt erste Anhaltspunkte für eine strategische Auswahl und Kombination von Instrumenten.

Tabelle 1 Anhaltspunkte für eine strategische Auswahl und Kombination von Instrumenten

Implementierungsort	Deutschland Partnerland
EZ-Kanal (1)	bilaterale staatliche EZ Global-, Sektor-, Regionalvorhaben Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft (EPW), Bündnisinitiativen multilaterale Zusammenarbeit nichtstaatliche Zusammenarbeit
EZ-Kanal (2)	Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) Technische Zusammenarbeit (TZ)
Zielgruppe Unternehmen	Einkäufer*innen Produzent*innen
Zielgruppe Konsument*innen	öffentliche Beschaffung privater Konsum

¹ Im Detail: SDG 8: Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern. SDG 13: Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen.

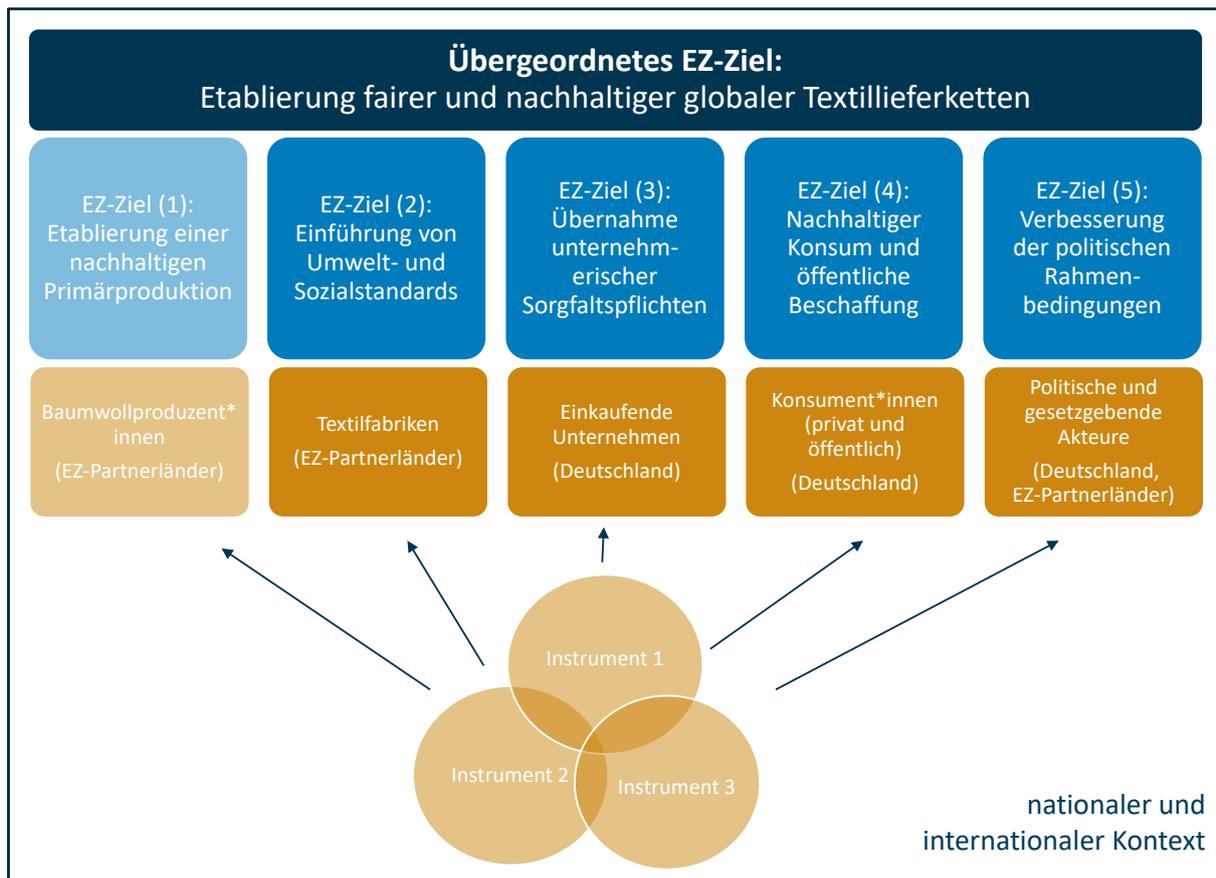
weitere Zielgruppen	politische Akteure Zivilgesellschaft
Motivation (<i>Ownership</i>)	freiwillig (intrinsisch) verpflichtend (gesetzlich)
Ziel: Verbesserung der Rahmenbedingungen	international (multilateral) national (bilateral)
Instrumente²	Dialog und Kooperation Kapazitätsentwicklung Politikberatung
Zeithorizont	kurzfristig (< 2 Jahre) mittelfristig (< 5 Jahre) langfristig (> 5 Jahre)
Wirkungsebene	Impact <i>Outcome</i> Output
Dreiklang	Länderstrategie EZ-Programm Modul

Quelle: DEval, eigene Darstellung

Angesichts der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Herausforderungen in der Textilindustrie besteht das übergeordnete Ziel der deutschen EZ in der Etablierung fairer und nachhaltiger Textillieferketten (BMZ, 2017, 2018, 2019a, 2019b; D02). Dieses Ziel adressiert die deutsche EZ, indem sie fünf Unterziele verfolgt (siehe Abbildung 1). Die Ziele betreffen zentrale Zielgruppen der Lieferkette: Baumwollproduzent*innen, Textilfabriken, einkaufende Unternehmen, private und öffentliche Konsument*innen sowie politische und gesetzgebende Akteure.

² Eine Übersicht mit sämtlichen Instrumenten findet sich im Anhang des Evaluierungsberichts.

Abbildung 1 Ziele, Zielgruppen und Instrumente entlang der Textillieferkette



Quelle: DEval, eigene Darstellung

1.2 Ausführliche Wirkungsmodelle

Dem theoriebasierten Ansatz der Evaluierung folgend, wurde in der Anfangsphase ein umfangreiches Wirkungsmodell entwickelt und im Inception Report beschrieben. Dies diente vorrangig der Beantwortung der Evaluierungsfragen 1.1 und 1.2 und wird nachfolgend in verkürzter – und teilweise aktualisierter – Form nochmals präsentiert. Hiermit soll ein effektiver Wissenstransfer zu den aktuellen und zukünftigen Verantwortlichen der EZ-Förderung von Lieferketten sichergestellt und ein Beitrag zu zukünftigen strategischen oder konzeptionellen Ansätzen des Instrumenten-Mix geleistet werden.

Für die Zielgruppen der einkaufenden Unternehmen in Deutschland und der verarbeitenden Unternehmen in EZ-Partnerländern wurden ausführliche Wirkungsmodelle erarbeitet (siehe Abbildung 2 und Abbildung 3). Diese Wirkungsmodelle sind aggregierter Natur und bündeln Instrumente und Aktivitäten, die in unterschiedlichen Kontexten (zum Beispiel Ländern, Lieferketten) stattfinden.

Beide Wirkungsmodelle enthalten sowohl Instrumente, die direkt auf Unternehmensebene ansetzen, als auch Instrumente, die andere Akteure adressieren, aber indirekt das Verhalten der Unternehmen beeinflussen sollen. Um die Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Wirkungsmodelle zu gewährleisten, wurde eine lineare und stark vereinfachte Darstellung der Wirkungspfade gewählt. Gemäß der Fragestellung der vorliegenden Evaluierung sind auf der untersten Ebene des Wirkungsmodells die durch das Evaluierungsteam identifizierten Instrumente abgebildet.

Die auf der nächsthöheren Ebene aufgeführten, auf den Instrumenten basierenden Aktivitäten der deutschen EZ beruhen auf einer ersten Sichtung des Portfolios. Sie fassen teilweise verschiedene Maßnahmen zusammen und führen nur die wichtigsten Aktivitäten auf. Als Outputs³ werden die im Rahmen dieser Aktivitäten bereitgestellten Leistungen bezeichnet.

Neben den kausalen Wirkungspfaden werden in den Wirkungsmodellen auch Annahmen, externe Einflüsse und potenzielle nicht intendierte Wirkungen spezifiziert. Annahmen bezeichnen Ereignisse und Bedingungen, die erforderlich sind, damit die kausalen Wirkungspfade funktionieren, die aber im Gegensatz zu den Kompetenzen, zur Motivation und zu den Kontextbedingungen nicht von der EZ adressiert werden. Externe Einflüsse sind Ereignisse und Bedingungen, die nicht direkt mit der Intervention zusammenhängen, aber das Eintreten der intendierten Veränderungen begünstigen oder erschweren können. Nicht intendierte Wirkungen sind unbeabsichtigte Entwicklungen, die sich aus den durchgeführten Aktivitäten und daraus resultierenden Veränderungen ergeben können.

³ In den Wirkungsmodellen der Evaluierung wird üblicherweise zwischen Aktivitäten, Outputs, *Outcomes* und Impact unterschieden. *Outcomes* bezeichnen die intendierten oder erreichten kurz- und mittelfristigen Wirkungen von Outputs (OECD, 2002).

Abbildung 2 Wirkungsmodell für Menschenrechte und Umweltschutz in EZ-Partnerländern



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 3 Wirkungsmodell für unternehmerische Sorgfaltspflichten in Deutschland



Quelle: DEval, eigene Darstellung

2. INFORMATIONEN ZUM BAUMWOLLSEKTOR

2.1 Kontext

Während Baumwolle überwiegend im Globalen Süden produziert wird, exportieren vor allem Industrieländer Baumwolle. In der Baumwollproduktion sind China und Indien mit je 25 Prozent der globalen Produktion führend, gefolgt von den USA, Pakistan und Brasilien (ILO, 2016). Marktführender Exporteur ist die USA mit 41 Prozent Anteil am globalen Exportwert, gefolgt von Brasilien (18 Prozent), Australien und Indien (ITC, 2020) mit je circa 7 Prozent. Exportiert wird mehrheitlich in den Globalen Süden zur weiteren Verarbeitung. China war bis 2016 der weltgrößte Produzent, Importeur und Konsument im Baumwollbereich, wobei der chinesische Import aufgrund geänderter Politikpräferenzen zurückgeht (ILO, 2016).

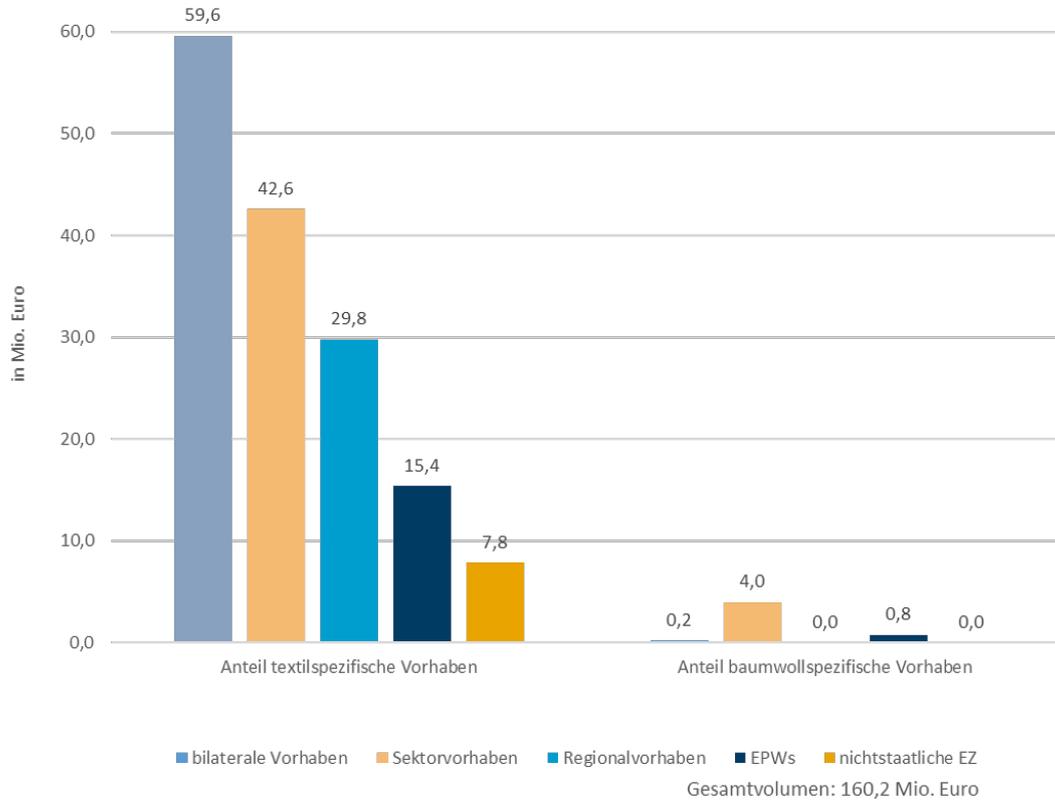
Die Struktur in der Baumwollproduktion unterscheidet sich von der Struktur im Textilbereich, weshalb teilweise auch andere Herausforderungen vorherrschen. Baumwolle wird in den USA, Brasilien und Australien industriell mit Maschineneinsatz und Bewässerung kultiviert, während in Indien und Afrika Familienkleinstbetriebe Trockenfeldanbau praktizieren. In der Regel wird Baumwolle unter großem Einsatz chemischer Mittel angebaut, zudem im Globalen Süden oft unter ungünstigen Klimabedingungen. Die Baumwollproduktion ist durch eine hohe Preisvolatilität und sehr geringe Profite gekennzeichnet, die in den Industrie- und Schwellenländern durch Subventionen ausgeglichen werden (ILO, 2016). Die Baumwollproduzent*innen verkaufen in der Regel an lokale beziehungsweise nationale Entkörnungsanlagen, die die Preise bestimmen. Die Baumwolle wird dann zu Weltmarktpreisen zur Verarbeitung an die Spinnereindustrie, die vor allem in Asien operiert, weiterverkauft.

Wie in der Textilherstellung kommt es beim Baumwollanbau zu negativen Auswirkungen auf die Umwelt. Hierzu zählen der Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln sowie ein hoher Wasser- und Landverbrauch (Boström und Micheletti, 2016; Rana et al., 2015).

2.2 Portfolioanalyse

In Bezug auf ihre Anzahl als auch finanziell haben baumwollspezifische im Vergleich zu textilspezifischen Maßnahmen nur einen geringen Anteil im Portfolio. Den 105 textilspezifischen Maßnahmen mit einem Volumen von 155 Millionen Euro stehen acht baumwollspezifische Vorhaben mit einem Auftragswert von 5 Millionen Euro gegenüber (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4 Finanzvolumen für textil- und baumwollspezifische Vorhaben



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Für die Zielgruppe der Baumwollproduzent*innen kamen ausschließlich Maßnahmentypen der staatlichen EZ zum Einsatz. Regional sind die Vorhaben länderspezifisch als auch länderübergreifend in Afrika und Asien verortet. Die adressierten Herausforderungen und der Instrumenteneinsatz des Baumwollsektors sind aufgrund des sehr geringen Anteils entsprechender Vorhaben im Portfolio kaum von Bedeutung. Im Rahmen der Evaluierung definierte Instrumente für Baumwollproduzent*innen sind 1) Beratung von Kooperativen und baumwollverarbeitenden Unternehmen, 2) Kapazitätsentwicklung von Baumwollproduzent*innen und 3) Förderung von Brancheninitiativen.

3. AUSFÜHRLICHE DARSTELLUNG DER EMPIRISCHEN ERGEBNISSE II: EFFEKTIVITÄT DES INSTRUMENTEN-MIX

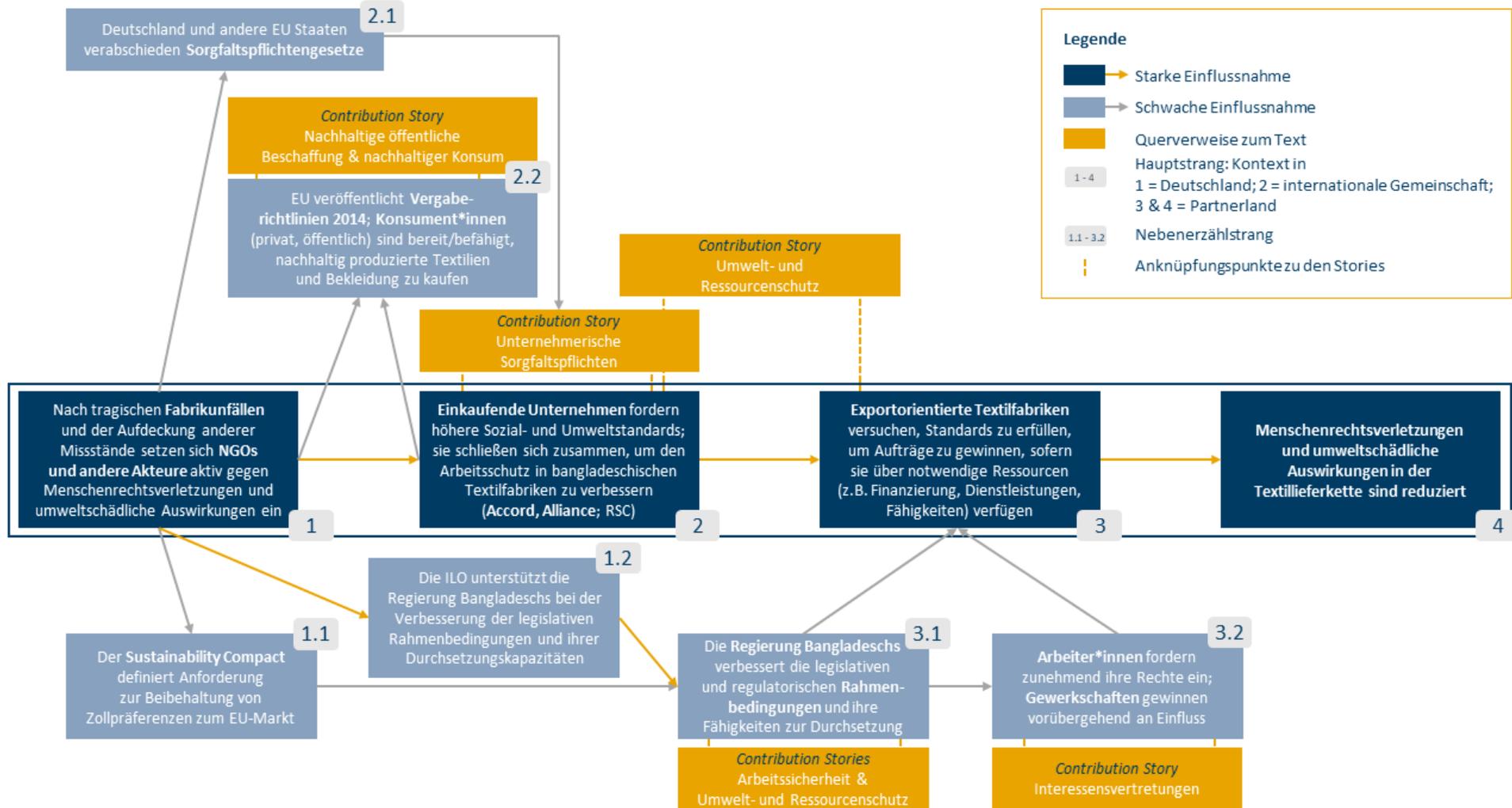
3.1 Gesamtsystem der wichtigsten identifizierten Veränderungen

Im vorliegenden Kapitel wird das Gesamtsystem der wichtigsten identifizierten Veränderungen, Akteure und Trends im Textilsektor beschrieben. Der Fokus liegt auf einkaufenden Unternehmen in Deutschland und Textilfabriken in Bangladesch (Delahais und Toulemonde, 2017). Mittels der Beschreibung des Gesamtsystems erläutert und visualisiert das Evaluierungsteam die relevanten Veränderungen im Evaluierungszeitraum. Die detaillierte Darstellung der Beiträge der deutschen EZ zu diesen übergeordneten Verbesserungen erfolgt in den contribution stories. Dort werden die Beiträge auch bewertet. Beides, das Gesamtsystem der Veränderungen sowie die Querbezüge zu den contribution stories, sind in Abbildung 5 überblicksartig dargestellt. Nachfolgend werden zunächst die Befunde für den „Hauptstrang“ der Veränderungen (Nummerierung 1–4 in Abbildung 5) vorgestellt. Anschließend erfolgen in Kapitel 3.2 die Erläuterungen zu den contribution stories A, B und C (Fallstudie Bangladesch) und in Kapitel 3.3 die zu den contribution stories D, E und F (Fallstudie Deutschland) mit den jeweils dazugehörigen contribution claims (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2 Übersicht der *contribution stories* und *contribution claims*

<i>Contribution story</i>	<i>Contribution claim(s)</i>
A „Arbeitssicherheit“	<ul style="list-style-type: none"> • gesetzliche Unfallversicherung • Arbeitsinspektion, Arbeitsunfälle
B „Umwelt- und Ressourcenschutz“	<ul style="list-style-type: none"> • umweltfreundliche Produktionstechniken • Klärschlammmanagement
C „Förderung von Interessenvertretungen“	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeiter*innenrechte
D „Förderung unternehmerischer Sorgfaltspflichten bei einkaufenden Textilunternehmen“	<ul style="list-style-type: none"> • Zertifizierung, Beratung, Vernetzung
E „Nachhaltige öffentliche Beschaffung und nachhaltiger Konsum“	<ul style="list-style-type: none"> • öffentliche Beschaffung, Information, entwicklungspolitische Bildungsarbeit • Sensibilisierung von Konsument*innen
F „Rechtliche Rahmenbedingungen“	<ul style="list-style-type: none"> • Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG)

Abbildung 5 Gesamtsystem der wichtigsten identifizierten Veränderungen



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Hauptstränge

In Reaktion auf Fabrikunfälle müssen einkaufende Unternehmen in Bangladesch Sozial- und Umweltstandards verschärfen (1 → 2)

Verheerende Unfälle haben internationale Empörung über die Produktionsbedingungen in Textillieferketten ausgelöst und über erfolgreiche Kampagnen von Nichtregierungsorganisationen (Non-Governmental Organizations, NGOs) und Gewerkschaftsgruppen Druck auf einkaufende Unternehmen und Marken aufgebaut (Hauptstrang 1, siehe Abbildung 5). Der Einsturz des Fabrikgebäudes von Rana Plaza (Bangladesch, 2013) sowie die Brände in den Textilfabriken Tazreen Fashion (Bangladesch, 2012) und Ali Enterprise (Pakistan, 2012) haben den dringenden Handlungsbedarf bezüglich der problematischen Arbeits- und Umweltbedingungen der Produktionsstätten in Textillieferketten drastisch verdeutlicht. Insbesondere die Ereignisse von Rana Plaza können als Schlüsselereignis gesehen werden, das großes Potenzial zur Mobilisierung für institutionelle Veränderungen freigesetzt hat (Lohmeyer und Schüßler, 2019; Schüßler et al., 2019b). Durch die internationale Berichterstattung und Kampagnen von Gewerkschaften und *Advocacy*-Gruppen wie der Clean Clothes Campaign erhielt die Behebung der Missstände in globalen Textillieferketten große Priorität auf den Agenden der Zivilgesellschaft und der internationalen Staatengemeinschaft (Huq et al., 2016; Brunn und Scherf, 2017; Schüßler et al., 2019b) sowie der deutschen Entwicklungspolitik (Bundesregierung, 2014b; BMZ, 2021a; Lohmeyer und Schüßler, 2019). Gleichzeitig wurden einkaufende Unternehmen sowie Marken – und nicht nur verarbeitende Unternehmen – durch Medien und Zivilgesellschaft in die Pflicht genommen, ihren unternehmerischen Sorgfaltspflichten Rechnung zu tragen (Huq et al., 2016), da sie sich enormen Reputationsrisiken ausgesetzt sahen (Reinecke und Donaghey, 2015; Vogt, 2017).

Durch den drohenden Reputationsverlust nach den Unfällen waren internationale Marken- und Handelsunternehmen gezwungen, ihre Anforderungen an und Kontrollen von Sozial- und Umweltstandards in der Produktion zu erhöhen (Hauptstrang 2, siehe Abbildung 5). Kurz nach dem Unfall von Rana Plaza führte der drohende Reputationsverlust für einkaufende Unternehmen (Vogt, 2017) zur Bildung zweier internationaler Initiativen (Bain, 2018; Lohmeyer und Schüßler, 2019; Schüßler und Lohmeyer, 2017): des *Bangladesh Accord on Fire and Building Safety* (kurz: *Accord*, 2013) sowie der *Alliance for Bangladesh Worker Safety* (kurz: *Alliance*, 2018).

→ Der Beitrag der deutschen EZ dazu, dass einkaufende Unternehmen Sozial- und Umweltstandards umsetzen, wird in der contribution story D „Unternehmerische Sorgfaltspflichten“ dargestellt.

Der *Accord* (heute RMG [Ready Made Garment] Sustainability Council, RSC) war ein rechtlich bindendes Fünfjahresprogramm für Brandschutz und Gebäudesicherheit, das primär zwischen Marken, Einzelhändler*innen und Gewerkschaften entwickelt und im Mai 2013 gezeichnet wurde.⁴ Kernelemente waren Sicherheitsinspektionen, Mängelbehebungen und Sicherheitstrainings in Textilfabriken, öffentliche Rechenschaftslegung auf Fabrikebene zu den Inspektionsberichten und Maßnahmen sowie die Einführung von betrieblichen Arbeitsschutzkomitees bestehend aus Arbeiter*innen und der Fabrikleitung.

Im Dezember 2013 wurde die *Alliance* (Alliance for Bangladesh Worker Safety, 2013) überwiegend durch nordamerikanische Firmen gegründet. Als Fünfjahresprogramm verfolgte sie – ähnlich wie der *Accord* – das Ziel, Brandschutz und Gebäudesicherheit in Textilfabriken in Bangladesch zu verbessern. Die *Alliance* setzte sich aus 28 nordamerikanischen Importfirmen zusammen und umfasste damit den Großteil des dortigen Importvolumens. Im Oktober 2016 deckte die *Alliance* insgesamt 770 Textilfabriken ab, von denen

⁴ Der *Accord* war für all diejenigen Unternehmen aus dem Globalen Norden bindend, die ihn als einkaufendes Unternehmen unterzeichnet hatten. Gleichermaßen galt die Rechtsverbindlichkeit auch für alle Zulieferer, die eine Geschäftsbeziehung mit diesen einkaufenden Unternehmen pflegten (Saage-Maaß und Korn, 2021).

50 Prozent ebenso im *Accord* vertreten waren (Donaghey und Reinecke, 2017). Umsetzungsmaßnahmen beinhalteten – gleich dem *Accord* – ein Fabrikinspektionsprogramm, Sicherheitstrainings sowie die Gründung von Worker Participation Committees (WPCs) in den Fabriken.

Trotz der Ähnlichkeiten von *Accord* und *Alliance* bei Zielsetzung und Maßnahmen gab es bedeutende Unterschiede (Donaghey und Reinecke, 2017). Die *Alliance* war im Gegensatz zum *Accord* für einkaufende Unternehmen nicht rechtlich bindend, sondern eine Selbstverpflichtung der unterzeichnenden Unternehmen. Ferner waren Gewerkschaften, Arbeiter*innen und deren Vertreter*innen in der *Alliance* weniger stark eingebunden.

Sowohl *Accord* als auch *Alliance* behandelten Umweltthemen sowie *Empowerment* zunächst nachrangig. Das Engagement der Initiativen und die Erhöhung der Standards setzte auch die Textilfabriken Bangladeschs zunehmend unter Druck und führte zu Verbesserungen der Produktionspraktiken. *Accord* und *Alliance* stellten vor allem auf Maßnahmen für Brandschutz und Gebäudesicherheit ab, förderten jedoch Umweltthemen oder das *Empowerment* von Arbeiter*innen kaum (Hossain, 2019; Tighe, 2016). Im Umweltbereich führte die „Detox My Fashion“-Kampagne von Greenpeace (Cobbing und Vicaire, 2018) dazu, dass sich Unternehmen angesichts des drohenden Reputationsverlusts erstmals mit den Anforderungen an ihre Zulieferer, insbesondere im Bereich „Chemikalienmanagement“, auseinandersetzten (Shumon et al., 2019, D01).

→ Der Beitrag der deutschen EZ zu Verbesserungen im Umweltbereich wird in der contribution story B „Umwelt- und Ressourcenschutz“ dargestellt.

Verschärfte Sozial- und Umweltstandards der einkaufenden Unternehmen erhöhen Umsetzungsdruck auf exportorientierte Textilfabriken in Bangladesch (2 → 3)

Nach den Fabrikunfällen mussten einkaufende Unternehmen ihre Anforderungen an die Produktionsstandards von Textilfabriken erhöhen, um Reputationsverluste abzuwenden; exportorientierte Fabriken waren ihrerseits gezwungen zu reagieren, um Auftragseinbrüche zu vermeiden (Hauptstränge 2 und 3, siehe Abbildung 5). Da Textillieferketten stark käufergesteuert sind (siehe Bericht, Kapitel 2.1; Gereffi und Lee, 2012, 2016; Mayer und Gereffi, 2010), waren Textilfabriken in direkter Geschäftsbeziehung mit internationalen Einkäufern sehr stark auf Verträge mit ebendiesen angewiesen. Die Textilfabriken hatten somit keine andere Wahl, als die Anforderungen ihrer Auftraggeber*innen zu erfüllen (Fontana et al., 2021) und Verbesserungen in Bezug auf die Gebäude- und Elektrosicherheit sowie den Brandschutz vorzunehmen (Kabeer et al., 2019; Rahman und Rahman, 2020). Der Druck von einkaufenden Unternehmen führte vor allem dann zu Verbesserungen, wenn die Textilfabrik über die entsprechenden finanziellen Mittel und das notwendige Know-how verfügte, die geforderten Maßnahmen umzusetzen, oder Unterstützung durch die einkaufenden Unternehmen selbst erfuhr (Khan und Wichterich, 2015).

Jedoch konnte nur ein kleiner Teil besonders engagierter Textilfabriken mit den gestiegenen Vorgaben der einkaufenden Unternehmen mithalten. Die Umsetzung der höheren Produktionsstandards war kostenintensiv (Kabeer et al., 2019) und die finanzielle Unterstützung seitens einkaufender Unternehmen für die Umsetzung von geforderten Verbesserungen blieb hinter den Erwartungen zurück (Khan und Wichterich, 2015). Da das Wirtschaftsmodell des Textilsektors in Bangladesch weiterhin auf niedrige Lohnkosten ausgelegt war (siehe zum Beispiel Schmitz-Hoffmann und Weikert, 2019), hielt der starke Preisdruck weiter an und verschärfte sich während der COVID-19-Pandemie sogar noch einmal (Anner, 2020a; Scheper, 2020). In der Folge wurden Kosten teilweise auf die Arbeiter*innen abgewälzt (Alamgir und Banerjee, 2019; Oka et al., 2020; Schüßler et al., 2019a). Eine weitere Reaktion war die Weitergabe von Aufträgen der Textilfabriken an Unterauftragnehmer, die oftmals im informellen Sektor operierten, in denen häufig besonders schlechte Arbeitsbedingungen herrschen (zum Beispiel Labowitz und Baumann-Pauly, 2014; Akbar und Ahsan, 2020).

Die Umsetzung verschärfter Sozial- und Umweltstandards in exportorientierten Textilfabriken reduziert Menschenrechtsverletzungen und umweltschädliche Auswirkungen (3 → 4)

Dennoch trug die Umsetzung verschärfter Produktionsstandards im Rahmen von *Accord* und *Alliance* maßgeblich zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Textilfabriken Bangladeschs bei (Hauptstrang 4, siehe Abbildung 5). Zentrale Gründe für die Wirksamkeit des *Accords* waren dessen Rechtsverbindlichkeit (Kabeer et al., 2020; Saage-Maaß und Korn, 2021), die Effektivität bei den Inspektionen und Abhilfeplänen (Saage-Maaß und Korn, 2021) sowie die *Governance*-Struktur, die sehr stark auf Kapazitätsentwicklung ausgelegt war (Donaghey und Reinecke, 2017), über ein transparentes Berichtswesen verfügte und Verstöße zum Beispiel durch Vertragsbeendigungen sanktionieren konnte (Donaghey und Reinecke, 2017; Huq et al., 2014; Saage-Maaß und Korn, 2021). Auch der *Alliance* wurde ein positiver Beitrag zur Arbeitssicherheit in Bangladesch zugesprochen (Donaghey und Reinecke, 2017; Kabeer et al., 2020). Darüber hinaus standen *Accord* und *Alliance* gewissermaßen im Wettbewerb, um ihre Effektivität zu demonstrieren, was der Arbeitssicherheit in den Fabriken zusätzlich zuträglich war (Donaghey und Reinecke, 2017). Übergeordnet wurden *Alliance* und *Accord* als breitenwirksam bewertet, da sie nicht nur über Inspektionen und Auditing operierten, sondern auch Entwicklungsprozesse bei Zulieferbetrieben anstießen (Huq, 2019). Dabei merken Autor*innen an, dass der *Accord* mehr auf „Kapazitätsentwicklung“ ausgelegt war, während die *Alliance* sich eher mit der konkreten Lösung von Problemen befasste, beispielsweise schnelleren Lohnzahlungen für Arbeitnehmer*innen (Donaghey und Reinecke, 2017).

Eine weitere Herausforderung war, dass die Bemühungen zur Verbesserung von Produktionsstandards in Bangladesch sich seit 2013 vor allem auf Arbeits- und Gebäudeschutz sowie Arbeitsrechte fokussiert haben, während kaum Fortschritt bei Umweltthemen gemacht wurden. Im Umweltbereich kam es nur vereinzelt zu Anpassungen der Gesetzgebung und der staatlichen Aufsicht; Strafen für Umweltverstöße – insbesondere für Textilfabriken – sind relativ gering (Haque, 2017, 2018).

Zudem wurden zwar während der Laufzeiten von *Accord* und *Alliance* im Zeitraum 2013 bis 2018 deutliche Verbesserungen im Bereich „Arbeitssicherheit“ vorangetrieben, allerdings kam es nach dem regulären Auslaufen der beiden Initiativen wieder zu einem Anstieg der Unfallzahlen (Home et al., 2021; Moazzem und Mostofa, 2021). Gründe für den Anstieg der Unfallzahlen in der „Post-*Accord*-*Alliance*-Ära“ (Moazzem und Mostofa, 2021) seit 2018 bestanden in der Lockerung der Inspektionsstandards sowie darin, dass die Kontrolle der Aufsichtsbehörden in Bangladesch nicht mehr beim Arbeitsministerium (Ministry of Labour and Employment, MoLE) zentralisiert war. In der Fachliteratur wird angemerkt, dass die Regierung nicht fähig war, die Aufgaben dieser Initiativen zu übernehmen (Moazzem und Mostofa, 2021). Beide Initiativen wurden zudem von der Regierung von Bangladesch zunehmend abgelehnt, da die angestoßenen Regulierungen als privatwirtschaftliche Übergriffe in staatliche Befugnisse gewertet wurden (D01).

Nebenstränge

Internationales Echo auf die Fabrikunfälle (1.1, 1.2)

In Reaktion auf Rana Plaza drohten die EU und die USA mit handelspolitischen Konsequenzen, sodass die Regierung von Bangladesch über den *EU Sustainability Compact* im Jahr 2013 politische Reformen auf den Weg brachte (1.1). Zunächst setzten die USA nach den Unfällen von Rana Plaza und Tazreen Fashion den zollfreien Zugang für Bangladesch zum US-Markt aus (Kabeer et al., 2020). Die EU erhöhte den Druck unter Androhung einer Aussetzung der Zollfreiheit und setzte so den *Bangladesh Sustainability Compact* (Europäische Kommission, 2014) zwischen der Regierung Bangladeschs, den USA, Kanada und der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) durch (Kabeer et al., 2020). Der *Compact* forderte Verbesserungen in den Schlüsselbereichen „Arbeitsrecht“ und „Vereinigungsfreiheit“ sowie „Brand- und Gebäudeschutz“ (Vogt, 2017). Aus Sorge, den attraktiven Marktzugang zur EU und zu den USA zu verlieren, verabschiedete die Regierung von Bangladesch Novellierungen nationaler Arbeitsrechte (Bair et al., 2020). Der *EU Sustainability Compact* wurde somit ein wichtiger Einflussfaktor auf den

arbeits- und sozialpolitischen Kurs der Regierung Bangladeschs (Europäische Kommission, 2016; Hossain, 2019; Rahman und Rahman, 2020). Gemeinsam mit dem ILO-Programm „Better Work Bangladesh“ (ILO, 2014) setzte dieser auf der systemischen Ebene zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen an und ging somit über die enger gefassten Initiativen *Accord* und *Alliance* hinaus (D01).

Insbesondere die ILO machte ihren Einfluss auf die Regierung in Bangladesch geltend und trug erfolgreich zu einem effektiveren Arbeitsinspektionswesen bei (1.2). Die ILO hatte schon lange auf Unzulänglichkeiten der Regierung im Inspektionswesen hingewiesen und verfügte durch das „Better Work Bangladesh“-Programm über bestehende Anknüpfungspunkte sowohl zur Regierung als auch zu Arbeiter*innen (Trebilcock, 2020). Insbesondere durch die Übernahme des Vorsitzes des Lenkungsausschusses des *Accords* (Zimmer, 2020) war die ILO maßgeblich an der effektiven Reformierung des Arbeitsinspektionswesens beteiligt (Trebilcock, 2020), in dessen Rahmen auf Fabrikebene umfangreiche Schulungsmaßnahmen unter anderem zu Arbeitsaufsicht und Zusammenarbeit am Arbeitsplatz durchgeführt wurden (Ali und Medhekar, 2016; Bair et al., 2020; ILO, 2017b, 2020).

Entgegnung der Regierung von Bangladesch auf die Reaktion der internationalen Gemeinschaft (2.1, 2.2)

Die Regierung von Bangladesch reagierte nach den Unfällen mit Reformen und Verbesserungen an ihren legislativen und regulatorischen Rahmenbedingungen auf den internationalen Druck (2.1). Um einen internationalen Reputationsverlust als Produktionsstandort abzuwenden, musste die Regierung Bangladeschs nach den Unfällen von Rana Plaza die Arbeitsbedingungen in den ansässigen Textilfabriken verbessern (Bair et al., 2020). Ab 2014 kam es – vor allem mit Unterstützung der ILO (Anner, 2020a; Trebilcock, 2020) – während der Laufzeit von *Accord* und *Alliance* zur Umsetzung einer Reihe von Reformen, zum Beispiel für eine bessere Gewerkschaftsregistrierung (Anner, 2020a), einen verpflichtenden Mindestlohn (J. J. Hossain et al., 2018) und die Vereinigungsfreiheit (Trebilcock, 2020). Ferner schuf die Regierung durch Novellierungen von Arbeitsgesetzen Instrumente zur effektiveren Einhaltung von Arbeitsstandards, beispielsweise Regelungen zur maximalen Arbeitszeit sowie und Urlaubs- und Krankengeldanspruch (Kabeer et al., 2020). Maßnahmen zur Stärkung der Arbeitsinspektionsbehörde (Department of Inspection for Factories and Establishment, DIFE) ermöglichten effektivere Kontrollen, sodass auch solche Textilfabriken inspiziert wurden, die nicht bereits durch *Accord* und *Alliance* abgedeckt waren (FEMNET, 2018; ILO, 2020).

→ Der Beitrag der deutschen EZ zur Verbesserung der legislativen und regulatorischen Rahmenbedingungen in Bangladesch wird in den contribution stories A „Arbeitssicherheit“ und B „Umwelt- und Ressourcenschutz“ dargestellt.

Die Verbesserungen der legislativen und regulatorischen Rahmenbedingungen durch die Regierung von Bangladesch führt zu einem Einflussgewinn von Gewerkschaften und ansteigenden Beschwerden von Arbeitnehmer*innen (2.2). Die Regierungsreformen erleichterten die Registrierung von Gewerkschaften (Anner, 2020a). Dies führte zwar nur kurzfristig zu mehr Gründungen von Gewerkschaften, insgesamt förderte dies aber die Mobilisierung für Proteste und Streiks und erhöhte somit den Druck auf Arbeitgebende zur Verbesserung von Produktionsbedingungen (Hossain, 2019). Neben der Zusammenarbeit von Gewerkschaften war insbesondere die öffentliche Empörung internationaler Menschenrechtsaktivist*innen ein wichtiger komplementärer Einfluss, durch den der Reformdruck zusätzlich erhöht wurde (Reinecke und Donaghey, 2015). Die gestärkten Gewerkschaften befähigten wiederum Arbeiter*innen, gerade durch die Gründung von betrieblichen Arbeitsschutzgruppen in den Fabriken im Rahmen des *Accords* (Donaghey und Reinecke, 2017) die bestehenden Interessenvertretungen zu nutzen, um Mängel in den Fabriken zu melden (Trebilcock, 2020) und so deren Abstellung zu bewirken (Gladstone, 2020).

Eine Herausforderung war jedoch, dass die Bemühungen von produzierenden und einkaufenden Unternehmen sowie der Regierung von Bangladesch stark an die öffentliche internationale Aufmerksamkeit gekoppelt waren. So kam es nach einem Anstieg bis 2014 anschließend wieder zu einem Rückgang erfolgreich registrierter Gewerkschaften (Anner, 2020a). Andere Autor*innen sprechen davon, dass der Reformdruck („Rana-Plaza-Effekt“) 2016 abgeklungen war (Hossain, 2019). Trotz der erzielten Verbesserungen waren die Opportunitätskosten einer Einschreibung in Gewerkschaften für Arbeiter*innen weiterhin hoch, da sie Vergeltungsmaßnahmen durch Fabrikbetreiber*innen befürchten mussten (Anner, 2020a; Moazzem et al., 2018; Nawaz und Haque, 2021).

→ Der Beitrag der deutschen EZ zur Etablierung betrieblicher Beschwerdekanaäle beziehungsweise Interessenvertretungen für Arbeiter*innen wird in der contribution story C „Förderung von Interessenvertretungen“ dargestellt.

Veränderungen in Deutschland (3.1, 3.2)

In den letzten zehn Jahren verabschiedeten mehrere europäische Länder Gesetze zur verbindlichen Regelung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten, darunter im Jahr 2021 auch Deutschland (3.1). Zu diesen neueren gesetzlichen Regelungen zählen der *Financial Statements Act* in Dänemark von 2013, der *Modern Slavery Act* (MSA) des Vereinigten Königreichs von 2015 sowie das *Corporate Duty of Vigilance Law (loi de vigilance)* in Frankreich von 2017 (D01). Übergeordnet wurde für die letzten Jahren somit ein Übergang von *soft law* zu *hard law* im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte konstatiert (Bright, 2020). Deutschland verabschiedete im Juni 2021 das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, das auch im internationalen Vergleich eine der bislang strengsten Regulierungen dieser Art darstellt (Sarkis, 2022).

→ Der Beitrag der deutschen EZ zur Durchsetzung des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes wird in der contribution story F „Rechtliche Rahmenbedingungen“ dargestellt.

Die Bereitschaft privater Konsument*innen zum Kauf von nachhaltig produzierten Textilien ist gering, aber steigend (3.2). Während Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Kampagnen, also organisierte Konsument*innengruppen, großen Druck auf Markenunternehmen in Bangladesch aufbauen konnten (Bair et al., 2020; Mahmood et al., 2021; Reinecke und Donaghey, 2015), ist die Bedeutung von individuellen Konsument*innen als Einflussgruppe in Lieferketten weniger gewichtig (Lohmeyer und Schüßler, 2019; Sierra et al., 2017). Zwar attestieren Umfragen einen allgemeinen Anstieg in der Bereitschaft zu nachhaltigem Konsum sowie eine gestiegene Bedeutung von Umwelt- und Klimapolitik in der deutschen Bevölkerung (UBA, 2022). Auch können sich laut einer Umfrage der KPMG aus dem Jahr 2020 etwa drei Viertel der Befragten vorstellen, künftig nachhaltige Kleidung zu kaufen; mehr als die Hälfte gab zudem an, dies bereits zu tun (Statista Research Department, 2022). Jedoch wäre nach einer Umfrage von PwC aus dem Jahr 2021 nur jeweils rund ein Viertel der Befragten bereit, einen höheren Preis für Bekleidung aus nachhaltiger beziehungsweise ethischer Produktion zu zahlen (Statista Research Department, 2022). Während belegt ist, dass negative Schlagzeilen zu Umweltbelastungen und Arbeitsbedingungen im Textilsektor negative Einstellungen zu *fast fashion* verursachen (Roozen und Raedts, 2020), übersetzt sich die prinzipielle Bereitschaft zum nachhaltigen Konsum nicht zwingend auch in tatsächliches Konsumverhalten in der Breite der Gesellschaft. Dennoch zeichnen sich positive Entwicklungen ab. So wurde in Deutschland im Jahr 2019 ein Umsatz von rund 194 Millionen Euro mit Textilien mit Fairtrade-Baumwolle erzielt (TransFair e. V., 2020), was einen deutlichen Anstieg im Vergleich zum Jahr 2011 von lediglich rund 16 Millionen Euro bedeutete (TransFair e. V., 2012). Insgesamt ist das Konsumverhalten bei Textilien in der Bevölkerung jedoch „noch weit davon entfernt, nachhaltig zu sein“ (Kleinhüchelkotten et al., 2018).

Öffentliche Beschaffung stellt einen maßgeblichen, jedoch nicht ausreichend genutzten Ansatzpunkt zur Verbesserung der Nachhaltigkeit von Textillieferketten dar (3.2). Der öffentliche Sektor besitzt über sein Beschaffungswesen eine nennenswerte Marktmacht (Martin-Ortega und O’Brien, 2017) – über alle Länder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) hinweg werden im Schnitt rund 12 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Beschaffungen eingesetzt (O’Brien et al., 2016). In Deutschland wurden im Zeitraum 2010 bis 2014 textile Produkte im Wert von mindestens 99,612 Millionen Euro pro Jahr beschafft (BMZ und UBA, 2020). Durch die EU-Richtlinie zu öffentlicher Beschaffung aus dem Jahr 2014 (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2014) und deren Umsetzung in Deutschland in der Vergabereform von 2016 (Deutscher Bundestag, 2018) wurde unter anderem die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Leistungsbeschreibung und den Zuschlagskriterien ermöglicht. Als Mitglied im Textilbündnis verpflichtete sich die Bundesregierung im Jahr 2017, bis 2020 mindestens 50 Prozent der Textilien durch die Bundesverwaltung nachhaltig zu beschaffen (Bündnis für nachhaltige Textilien, 2017a), verfehlte dieses Ziel jedoch (Heydenreich et al., 2021).

3.2 Fallstudie Bangladesch

Das vorliegende Kapitel beinhaltet die Erkenntnisse aus der Fallstudie Bangladesch. Zunächst wird das Portfolio der deutschen EZ im Textilsektor Bangladeschs beschrieben. Zudem wird erläutert, wie relevant die genutzten Instrumente sind, um die beschriebenen Kontextfaktoren zu adressieren (Evaluierungsfrage [EF] 1.3). Mit dem Ziel, Evaluierungsfrage 2.1 zu beantworten, wird im Anschluss in den contribution stories dargelegt, wie ausgewählte Instrumente in den Bereichen (A) „Arbeitssicherheit“ (contribution claims 1 und 2), (B) „Umwelt- und Ressourcenschutz“ (contribution claims 3 und 4) und (C) „Förderung von Interessenvertretungen“ (contribution claim 5) durch die deutsche EZ angewandt wurden. Dabei geht jede contribution story in drei Schritten vor: Erstens werden die Verbesserungen im jeweiligen Feld skizziert, zweitens die Beiträge der deutschen EZ zu diesen Verbesserungen analysiert und drittens die beschriebenen Beiträge der deutschen EZ bewertet. Die Beiträge wurden anhand der Evaluierungsmatrix bewertet (siehe Anhang im Hauptbericht). In dieser sind die Anspruchsniveaus definiert: Anspruchsniveau-I auf Ebene der contribution story und Anspruchsniveau-II auf Ebene des contribution claim.

3.2.1 Relevanz des EZ-Portfolios

Evaluierungsfrage 1.3: Inwieweit nutzt die deutsche EZ geeignete Instrumente zur Reduzierung von Menschenrechtsverletzungen und umweltschädlichen Auswirkungen in Textilunternehmen in Bangladesch?

Anspruchsniveau-I 1.3.1:

Der Instrumenten-Mix der deutschen EZ in Bangladesch adressiert wichtige Akteure und Faktoren, um Menschenrechts-verletzungen und umweltschädliche Auswirkungen zu reduzieren.

Kriterium

Eignung des Instrumenten-Mix der deutschen EZ in Bangladesch

Deutschland gilt als wichtigster bilateraler Geber im Textil- und Bekleidungssektor Bangladeschs und verfügt über ein Portfolio, das sich durch eine Kombination verschiedener Maßnahmentypen auszeichnet (siehe Abbildung 7). Zu Beginn des Betrachtungszeitraums im Jahr 2014 bestand das Portfolio aus einer einzigen TZ-Maßnahme. Ab 2017 kam es zu einer Ausweitung des Portfolios, die auch mit einem erheblichen Mittelaufwuchs einherging (siehe Abbildung 7). Auslöser hierfür waren die tragischen Unfälle in Textilfabriken in Pakistan 2012 und Bangladesch 2012 und 2013 sowie das Interesse des damals neuen Bundesministers für die Förderung nachhaltiger Textillieferketten. So stieß dieser gemeinsam mit dem damaligen parlamentarischen Staatssekretär (PStS) Hans-Joachim Fuchtel im Zuge von Reisen nach Bangladesch im Oktober 2014 und Juli 2015 die Entwicklung neuer Vorhaben an, die ab 2017 als Teil des

EZ-Programms „Förderung von Sozial- und Umweltstandards in Bangladesch“ (2017–2020) von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und der Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) implementiert wurden. Interviewpartner*innen betonten, dass die inhaltliche Ausgestaltung der neuen Maßnahmen überwiegend vom BMZ vorgegeben war und nicht auf Impulsen der Partnerregierung beruhte (I75, I122). Vor dem Hintergrund der einflussreichen internationalen Initiativen *Accord* und *Alliance* hat die deutsche EZ gezielt Anknüpfungspunkte gesucht, um die Arbeit dieser Initiativen sinnvoll zu ergänzen (I43, I117, I121). So verfolgte etwa das Vorhaben zur „Förderung von sicherheits- und umweltrelevanten Anpassungsinvestitionen im Textilsektor in Bangladesch“ (SSREU) das Ziel, Investitionen für geforderte Sanierungsmaßnahmen zu fördern, die ursprünglich von den unterzeichnenden Unternehmen des *Accords* und den Textilfabriken gemeinsam getragen werden sollten (Saage-Maaß und Korn, 2021). Das laufende EZ-Programm „Nachhaltige Produktion in der Textil- und Lederindustrie in Bangladesch“ (2020–2023) setzt sich aus drei TZ- und einer FZ-Maßnahme zusammen. Darüber hinaus ist Bangladesch gemeinsam mit China, Kambodscha, Myanmar, Pakistan und Vietnam Teil des Regionalvorhabens „Förderung einer nachhaltigen Textil- und Bekleidungsindustrie in Asien“ (FABRIC).

Seit 2013 stand die Förderung von Arbeits- und Sozialstandards im Vordergrund, wodurch Umweltthemen zunächst eine untergeordnete Rolle spielten. Inhaltliche Schwerpunkte bildeten hier etwa die Förderung der ILO-Kernarbeitsnormen in Textilfabriken und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt (D23, D24), wobei insbesondere Letzteres durch Interviewpartner*innen als bedeutsames Alleinstellungsmerkmal der deutschen EZ in Bangladesch hervorgehoben wurde (I117, I120). Umweltthemen spielten laut Interviewpartner*innen zunächst eine untergeordnete Rolle.⁵ Verschiedene Interviewpartner*innen teilten die Annahme, dass dieses Thema aber angesichts der hohen CO₂-Emissionen des Textil- und Bekleidungssektors sowie des ökonomischen Interesses an Ressourceneinsparungen seitens der Textilfabriken weiter an Bedeutung gewinnen wird (I118, I120, I122). Dies spiegelt sich auch in der Ausrichtung neu angelaufener sowie geplanter Vorhaben wider, in denen Umweltthemen stärker miteinbezogen werden (GIZ 2021b). Ein Beispiel ist das GIZ-Vorhaben „Nachhaltigkeit in der Textil- und Lederindustrie“ (STILE) mit einer Laufzeit von 2020 bis 2023 (GIZ, 2021). Im Vergleich zu früheren Aktivitäten wie etwa der Erstellung einer Verordnung zur umweltgerechten Behandlung von Klärschlamm steht vor allem die organisationale Entwicklung relevanter Institutionen (zum Beispiel der Umweltbehörde und des RSC) im Hinblick auf umweltfreundlichere Produktionspraktiken im Fokus.

Mit der Vergrößerung des Portfolios 2017 hat die deutsche EZ Aktivitäten ergänzt, die strukturelle Veränderungen auf Meso- und Makroebene⁶ anstreben. Zuvor stand die Kapazitätsentwicklung von Einzelpersonen im Vordergrund (D24). Diese Beobachtung bestätigten verschiedene Interviewpartner*innen (I117, I120, I122). In den kürzlich beauftragten Vorhaben (zum Beispiel STILE, Soziale Sicherung) soll der Fokus noch stärker auf die institutionelle Verankerung von erarbeiteten Ansätzen und die Anregung langfristiger, struktureller Veränderungen gelegt werden (D25, D26, D56). Gleichzeitig wies ein*e Interviewpartner*in daraufhin, dass Maßnahmen auf Fabrikebene einen wichtigen Beitrag dazu leisten, sichtbare Erfolge und damit Legitimation für die eigene Arbeit zu erzielen und den Bezug zur Zielgruppe aufrechtzuerhalten (I117). So wurde ein gutes Verhältnis zu Textilfabriken und -verbänden vor dem

⁵ Ein Vergleich der Modulzielindikatoren des Projekts PSES I deutet ebenfalls in diese Richtung. Während angestrebt wurde, dass 700 Fabriken ihre Sozialstandards verbesserten, betrug der Zielwert für Fabriken mit einer Verbesserung der Umweltstandards nur 100 (D23).

⁶ In der vorliegenden Evaluierung wird zwischen Veränderungen auf Mikroebene (zum Beispiel in einzelnen Textilfabriken, bei Arbeiter*innen), auf Mesoebene (zum Beispiel in staatlichen Behörden, Textilverbänden, Gewerkschaften oder betrieblichen Arbeiter*innenvertretungen) und auf Makroebene (zum Beispiel im Hinblick auf legislative und regulatorische Rahmenbedingungen) unterschieden.

Hintergrund der engen Verflechtungen von Politik und Textilwirtschaft⁷ von den Interviewpartner*innen als bedeutsam verstanden, um Widerständen auf politischer Ebene vorzubeugen (I118, I122).

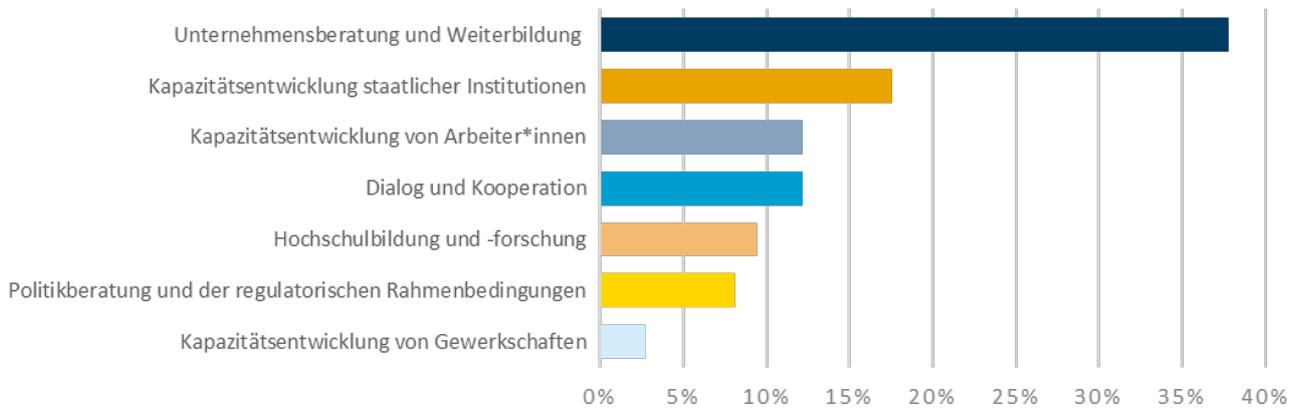
Demnach sind die Signale des BMZ in Bezug auf die gewünschte Ausrichtung der bilateralen Zusammenarbeit widersprüchlicher Natur. Auf der einen Seite wurde die Verbesserung nationaler Institutionen und Rahmenbedingungen vor Ort als Kerngeschäft der bilateralen EZ hervorgehoben (D56). Auf der anderen Seite betonten Interviewpartner*innen, dass für das BMZ in den vergangenen Jahren oftmals schnell verwertbare Erfolgsgeschichten einzelner Textilfabriken oder Arbeiter*innen im Vordergrund standen (I117, I119, I122). Aus den Daten geht nicht explizit hervor, inwiefern dieser Fokus auf die Mikroebene, der ein Merkmal der frühen Zusammenarbeit mit dem Partnerland Bangladesch darstellt, sich in den Vorhaben mittlerweile geändert hat. Interviewpartner*innen zufolge ist aber ersichtlich, dass die deutsche EZ dazu gelernt hat, indem die Relevanz des Instrumenten-Mix und damit die Idee, systemische und eher langwierige Aktivitäten mit kurzfristigeren auf Mikroebene zu kombinieren, gesehen wird (I119, I121, I122).

Sowohl portfolioübergreifend als auch innerhalb der einzelnen Maßnahmen kommen unterschiedliche Instrumente zum Einsatz; ein besonderes Augenmerk liegt auf der „Unternehmensberatung und Weiterbildung“ sowie der „Kapazitätsentwicklung staatlicher Institutionen“ (siehe Abbildung 6). Über die identifizierten EZ-Instrumente werden unterschiedliche Akteursgruppen adressiert, die mitunter divergierende Interessen vertreten. Interviewpartner*innen zufolge ist es der GIZ beispielsweise gelungen, ein enges Vertrauensverhältnis zu den Textilverbänden und ihren Mitgliedern aufzubauen und gleichzeitig die Interessen der Arbeiter*innen und ihrer Vertretungen zu fördern (I117, I119). Hervorzuheben ist, dass Akteursgruppen sowohl einzeln adressiert als auch in der Praxis gezielt zusammengebracht werden, um Lösungen und Kooperationsmöglichkeiten zu identifizieren (EZ-Instrument „Dialog und Kooperation“). Ein Beispiel hierfür ist die gemeinsame Erarbeitung von Vorschlägen zur Stärkung der sozialen und der ökologischen Nachhaltigkeit durch Nachwuchsführungskräfte aus Textilunternehmen und Gewerkschaften, die im Rahmen des Moduls „Hochschulbildung und Führungskräfteentwicklung für nachhaltige Textilien in Bangladesch“ (HELD) angestrebt wird (D53). Die Analyse der unterschiedlichen EZ-Instrumente⁸ zeigt, dass „Unternehmensberatung und Weiterbildung“ sowie „Kapazitätsentwicklung staatlicher Institutionen“ am häufigsten eingesetzt wurden (siehe Abbildung 6). So konzentrieren sich 38 Prozent der Outputindikatoren auf die Unternehmensberatung und Weiterbildung des Managements und Arbeiter*innen von Textilfabriken.

⁷ Schätzungen zufolge sind 60 Prozent der Parlamentarier*innen direkt oder indirekt in die Textil- und Bekleidungsindustrie involviert und verfolgen demnach eigene wirtschaftliche Interessen (unter anderem D27; Yardley, 2013). Zudem sind etwa 10 Prozent der Parlamentarier*innen derzeit im Besitz eines eigenen Textilunternehmens (bdnews24.de, 2009; Oxford Analytica, 2016).

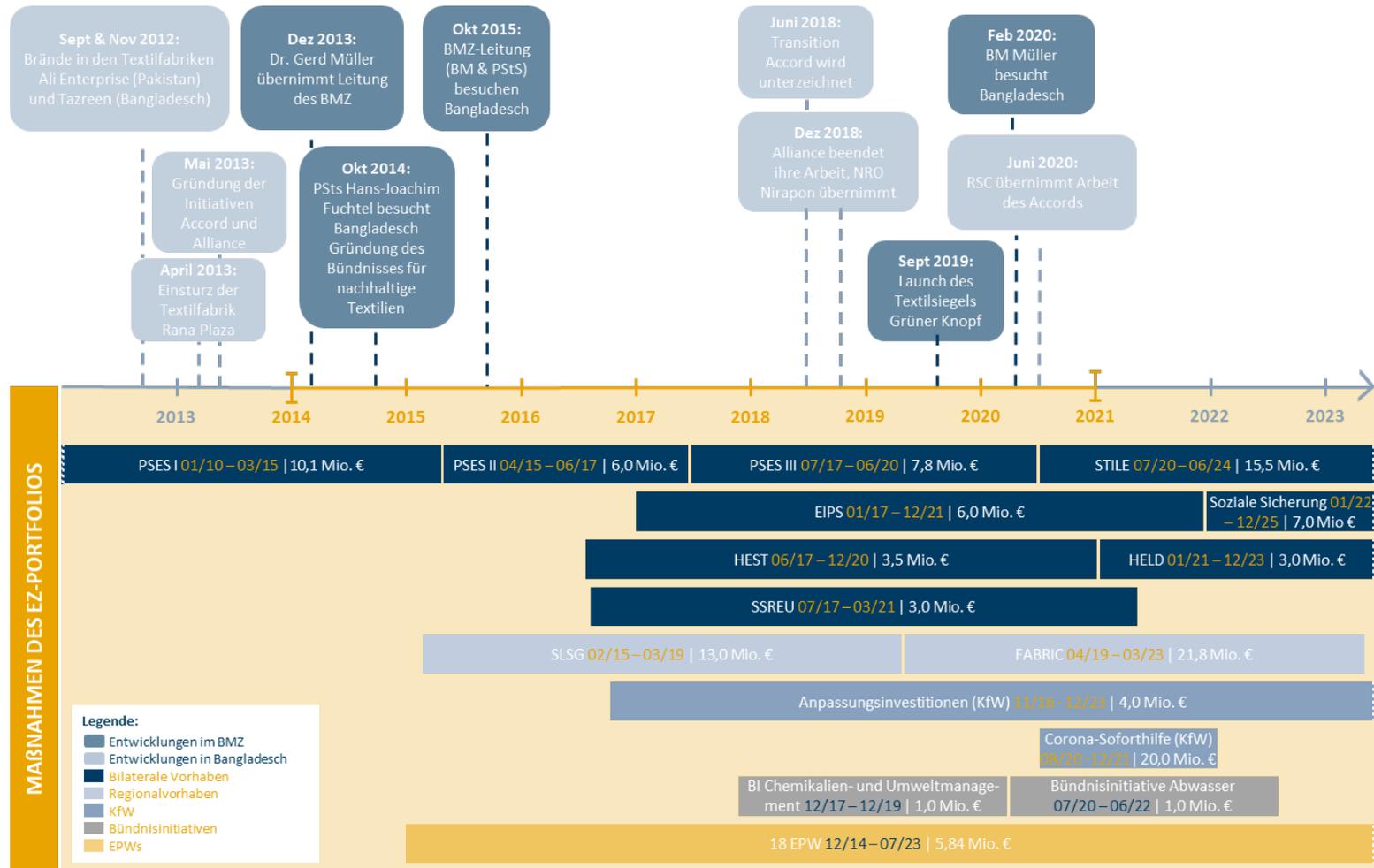
⁸ Die EZ-Instrumente orientieren sich an den BMZ-Outputindikatoren der Vorhaben, die zwischen 2014 und 2021 im Rahmen der bilateralen und regionalen Vorhaben durchgeführt wurden. Abgeleitet wurden diese Outputindikatoren und damit die EZ-Instrumente aus den Wirkungsmatrizen der Vorhaben. Diesem Vorgehen liegt die Annahme zugrunde, dass die Schwerpunkte der Vorhaben in der Wirkungsmatrix verankert sind. Bei der Analyse werden auch Vorhaben berücksichtigt, die zwischen 2014 und 2021 lediglich aus- oder angelaufen sind. In den Regionalvorhaben wurden nur solche Outputindikatoren berücksichtigt, für die eine Beteiligung der deutschen EZ in Bangladesch hervorging. Die Outputindikatoren von FABRIC konnten nicht kodiert werden, da weder die zu adressierenden Akteure festgelegt wurden noch hervorging, inwiefern sich die Aktivitäten auf Bangladesch beziehen (werden).

Abbildung 6 Instrumenteneinsatz in bilateralen und regionalen Vorhaben gemäß Outputindikatoren



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 7 Entwicklung des EZ-Portfolios im Textil- und Bekleidungssektor in Bangladesch



BI = Bündnisinitiative; EIPS = Unfallversicherung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Textil- und Ledersektor; FABRIC = Förderung einer nachhaltigen Textil- und Bekleidungsindustrie in Asien; HEST = Deutsch-Bangladeschisches Hochschulnetzwerk für nachhaltige Textilien in Bangladesch; HELD = Hochschulbildung und Führungskräfteentwicklung für nachhaltige Textilien in Bangladesch; SLSG = Arbeits- und Sozialstandards im Textil- und Bekleidungssektor in Asien in Bangladesch, China, Kambodscha, Myanmar, Pakistan; Soziale Sicherung = Soziale Sicherung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Textil- und Ledersektor; SSREU = Finanzierung von umwelt- und sicherheitsrelevanten Anpassungsinvestitionen im Textilsektor in Bangladesch; STILE = Nachhaltigkeit in der Textil- und Lederindustrie; PSES = Förderung sozialer und ökologischer Standards in der Industrie

Quelle: DEval, eigene Darstellung

Wie adressiert die deutsche EZ einzelne Akteure des Gesamtsystems? [ausgewählte Aspekte]

Trotz des Fokus auf die Meso- und die Makroebene wurden Textilfabriken in Bangladesch projektübergreifend am häufigsten durch die deutsche EZ adressiert (D27, D31, D43; I117, I118, I122). Dies geschah zum Beispiel über die Ausbildung lokaler Dienstleister, die Einführung berufs begleitender Weiterbildungskurse an Hochschulen, den Aufbau von Beratungsangeboten in den Textilverbänden oder Trainingsmaßnahmen im Rahmen von Entwicklungspartnerschaften mit einkaufenden Textilunternehmen. Zur Förderung umweltfreundlicher Produktionspraktiken wird vor allem das ökonomische Potenzial der Verbesserungen hervorgehoben. Bislang ist aber kaum erkennbar, dass die deutsche EZ die Förderung einer wirtschaftlichen Aufwertung (*economic upgrading*) systematisch eingesetzt hat, um die Umwelt- und Sozialstandards zu verbessern. Dabei kommen einige Autor*innen zu dem Ergebnis, dass auch in Bangladeschs Textilsektor durch den Druck von einkaufenden Unternehmen und Multi-Stakeholder-Initiativen die Wahrscheinlichkeit besteht, über Prozesse der wirtschaftlichen Aufwertung nachhaltige Verbesserungen der Arbeitsbedingungen anstoßen zu können (Gereffi und Lee, 2016; Mayer, 2014). Sowohl in der wissenschaftlichen Literatur als auch unter den Interviewpartner*innen besteht Konsens, dass das aktuelle Wirtschaftsmodell Bangladeschs, unter sehr niedrigen Löhnen einfache Textilien zu produzieren, langfristig nicht profitabel sein wird und eine Diversifizierung dringend erforderlich ist (Anner, 2020c; Gu et al., 2021; I117, I118). Während die Notwendigkeit in Vorreiter-Fabriken bereits erkannt worden ist, sind wichtige Entscheidungsträger*innen aus Politik und Wirtschaft nur begrenzt an Veränderungen interessiert, da sie auch vom aktuellen Modell profitieren.

In der Zusammenarbeit mit Textilfabriken lag der Fokus der deutschen EZ laut Interviewpartner*innen auf exportorientierten Unternehmen, die noch nicht alle Nachhaltigkeitsstandards erfüllten und gleichzeitig Verbesserungspotenzial aufwiesen. Die Auswahl der Fabriken für konkrete Interventionen findet in der Regel über die bangladeschischen Textilverbände Bangladesh Garment Manufacturers and Exporters Association (BGMEA) und Bangladesh Knitwear Manufacturers and Exporters Association (BKMEA) statt, zu denen die GIZ ein enges Verhältnis pflegt. Gleichzeitig ist die GIZ im Vergleich zu einkaufenden Unternehmen für eine Zusammenarbeit auf das Interesse und die Eigenmotivation der Fabriken angewiesen. Laut Interviewpartner*innen führte das dazu, dass für neue Aktivitäten oftmals die bereits aus früheren Formaten bekannten Fabriken rekrutiert werden (I118, I119).

Mit Textilfabriken aus dem informellen Sektor hat die deutsche EZ trotz der Missstände in den Bereichen „Arbeitsstandards“, „Sozialstandards“ und „Umweltstandards“ aufgrund des schwierigen Zugangs nicht zusammengearbeitet. Eine direkte Zusammenarbeit mit Fabriken des informellen Sektors,⁹ in denen Umwelt- und Sozialstandards oftmals weit hinter internationalen Anforderungen zurückliegen (Stamm et al., 2019), ist im Rahmen der deutschen EZ in Bangladesch laut Interviewpartner*innen weder sinnvoll noch möglich (I175, I122). Zum einen wurde betont, dass angesichts der voranschreitenden Marktberreinigung unklar ist, inwiefern diese Fabriken wettbewerbsfähig bleiben und die Maßnahmen damit nachhaltig wirken können. Zum anderen bestand über die Verbände nur Zugang zu den formalen Strukturen. Informell organisierte Textilfabriken stellten demnach keine spezifische Zielgruppe der Vorhaben des Bangladesch-Portfolios dar. Um das Problem unzureichender Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards in Textilfabriken des informellen Sektors dennoch zu adressieren, scheint es allerdings wichtig, den als Hauptursache geltenden Produktions- und Preisdruck von Käuferseite und die daraus resultierende Unterbeauftragung von Fabriken des informellen Sektors (Anner et al., 2013) sowie die fehlende Transparenz in der Lieferkette (Schneider und

⁹ Die bangladeschische Regierung geht davon aus, dass es neben den über 7.000 Textilfabriken, die den beiden Textilverbänden BGMEA und BKMEA angehören, etwa 800 bis 1.000 informelle Textilfabriken gibt (JustStyle, 2019). Des Weiteren wird geschätzt, dass weniger als 2 Prozent aller Textilarbeiter*innen, die für den Export produzieren, im informellen Sektor beschäftigt sind (Anner und Bair, 2016; Labowitz und Baumann-Pauly, 2015). Insgesamt gibt es zur Anzahl von Textilfabriken im informellen Sektor kaum offizielle Angaben, die zudem teils sehr unterschiedlich sind.

Jastram, 2018) zu adressieren. Transparenz wird dabei als Grundvoraussetzung verstanden, um Risiken in der Lieferkette identifizieren und reduzieren zu können. Vor diesem Hintergrund sind die in jüngster Zeit zunehmenden Bemühungen der deutschen EZ im Hinblick auf mehr Transparenz in der Textillieferkette, zum Beispiel im Rahmen des Globalvorhabens Initiative Globale Solidarität (IGS) oder der Veröffentlichung einer aggregierten Lieferantenliste von 25 Bündnismitgliedern im Open Apparel Registry (OAR) (Reimelt, 2022), positiv zu bewerten.

Obwohl einkaufende Unternehmen als wichtiger Hebel für Verbesserungen von Umwelt- und Sozialpraktiken in bangladeschischen Textilfabriken gelten, haben diese bisher im bilateralen EZ-Portfolio eine geringe Rolle gespielt (siehe Bericht, Kapitel 4 zum EZ-Portfolio und 6.1 zur Fallstudie Bangladesch). Zwischen 2014 und 2021 kam es zu insgesamt 15 Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft, darunter zwei strategischen Allianzen beziehungsweise Projekten zwischen einkaufenden Unternehmen und der GIZ, sequa oder der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG). Außerdem wurden die Bündnisinitiativen „Chemikalien- und Umweltmanagement“ und „Abwasser“ in Bangladesch implementiert, in denen zwölf beziehungsweise neun Marken- und Handelsunternehmen oder Verbände mitwirkten.¹⁰ Sowohl die EPWs als auch die Bündnisinitiativen fanden jedoch weitgehend losgelöst vom bilateralen und regionalen Portfolio statt. Über die Formate hinaus konnten keine Hinweise auf eine systematische¹¹ Verzahnung von bisherigen Aktivitäten des bilateralen Portfolios mit EZ-Aktivitäten in Deutschland identifiziert werden. Gleichzeitig sind Tendenzen zu erkennen, die Zusammenarbeit zwischen einkaufenden Unternehmen und Textilfabriken zukünftig stärker in den Blick zu nehmen (siehe Bericht, Kapitel 5.2). In Bezug auf die inhaltliche Ausrichtung vergangener Aktivitäten mit einkaufenden Unternehmen ist festzustellen, dass die Befähigung von Textilfabriken, die von Käuferseite geforderten Umwelt- und Sozialstandards zu erfüllen, im Vordergrund stand. Faire Einkaufspraktiken und Preisverhandlungen, denen für die Verbesserung von Sozial-, Arbeits- und Umweltstandards eine bedeutsame Rolle zugemessen wird (Anner, 2020a, 2020b; Anner et al., 2013; Schüßler et al., 2019a), wurden bislang nur vereinzelt adressiert, wie etwa im Zuge der Unterstützung der Sustainable Terms of Trade Initiative (STTI), einer Initiative von 15 Textilverbänden aus elf Produktionsländern, der auch die bangladeschischen Verbände BGMEA und BKMEA angehören. Interviewpartner*innen äußerten Skepsis dahingehend, inwiefern globale Marktmechanismen und Preispolitiken überhaupt durch die deutsche EZ zu beeinflussen seien (I22, I79).

Zurückzuführen ist dieser mangelnde Fokus auf einkaufende Unternehmen vor allem auf die fehlende Nachfrage der Partner und die schwierigen Marktdynamiken (I118, I122, I146). Dabei zeigt sich, dass aufgrund der Konkurrenzsituation zwischen einkaufenden Unternehmen auch das Aufsetzen von Initiativen und Entwicklungspartnerschaften eine Herausforderung darstellt. Zudem verfolgen einkaufende Unternehmen primär wirtschaftliche Interessen und sind selten gewillt, ihre Lieferketten transparent zu machen (I117, I122, I79). Hinzu kommen die eingeschränkten Einflussmöglichkeiten der deutschen EZ im Textilsektor Bangladeschs (I118, I122, I146). Mit Textilfabriken und Zulieferern kann die deutsche EZ nur selten direkt zusammenarbeiten. Ein Grund hierfür könnte sein, dass insbesondere die lokalen Textilverbände entscheiden, welche Unternehmen für die Zusammenarbeit ausgewählt werden (I146). Über die IGS soll der Hebel, einkaufende Unternehmen zu nutzen, um Verbesserungen von Umwelt- und Sozialpraktiken in bangladeschischen Textilfabriken anzustoßen, zukünftig stärker genutzt werden. Dadurch sollen die Kapazitäten der Zulieferer weiter gefördert werden (I122). Der Einflussbereich der deutschen EZ zur Verbesserung der Arbeits- und der Umweltstandards ist daher insgesamt eingeschränkt (I118, I122, I146).

¹⁰ Neben den einkaufenden Unternehmen wirkten weitere Bündnismitglieder mit, etwa Standardorganisationen oder staatliche Behörden (Bündnis für nachhaltige Textilien, o. J. b).

¹¹ Systematisch meint hier, dass eine mögliche Verzahnung in der Planung jedes Neuvorhabens mitgedacht wird und die Erfolge dieser Verzahnung im Rahmen der Projektfortschrittsberichte überprüft werden.

Als weitere Herausforderung wird zudem die Beratung der Partnerregierung durch die Durchführungsorganisationen herausgestellt (I78, I79, I121); begründet wird dies durch den begrenzten Reformwillen der bangladeschischen Regierung. Die Regierungsberatung durch die Durchführungsorganisationen ist ein zentraler Bestandteil des bilateralen Portfolios in Bangladesch, hat sich jedoch schwierig gestaltet. Im Fokus lag die Stärkung der Arbeitsinspektionsbehörde sowie die Unterstützung staatlicher Akteure zur Einführung einer gesetzlichen Unfallversicherung (EZ-Instrumente „Kapazitätsentwicklung staatlicher Institutionen“ und „Politikberatung und Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen im Partnerland“).¹² Aus den Interviews geht hervor, dass sich die deutsche EZ in beiden Bereichen eng mit der ILO, die die Federführung in der Zusammenarbeit mit der Regierung zu Themen der Arbeitssicherheit innehat, und weiteren Gebern abgestimmt hat (I78, I79). Darüber hinaus wird der deutschen EZ im Zuge der Aushandlungen um die Weiterführung beziehungsweise Nachfolge des *Accords* durch die Interviewpartner*innen eine Vermittlerrolle zwischen den verhärteten Fronten der Regierung Bangladeschs und dem *Accord*-Sekretariat zugeschrieben (I121). Themenübergreifend wird die Zusammenarbeit mit der bangladeschischen Regierung aufgrund ihres begrenzten Reformwillens als eine Herausforderung beschrieben.

Interviewpartner*innen schätzten die Wirkmacht von Handelspräferenzen als eine Art Sanktions- und Druckmittel zum Ziele der Veränderung der Positionen von Regierungen und dadurch einhergehender Verbesserung der Menschen- und Umweltrechte in Ländern des Globalen Südens als gering ein (I127, I128). Begründet wird dies insbesondere durch die sehr individuellen Entwicklungen, die Geschichte und die politischen Rahmenbedingungen der Länder (I127). Zudem ist die konkrete Ausgestaltung des Zollpräferenzsystems der EU (EU's Generalised Scheme of Preferences, GSP+) oft nicht mit der Leistung und Erfüllung der Standards verbunden, da zu deren Durchsetzung keine entsprechenden Überwachungsmechanismen entwickelt worden sind, sondern vielmehr von politischen Interessen und geopolitischen Aspekten abhängig (D01; I128). Grundsätzlich sah ein*e Interviewpartner*in die Gefahr, dass durch harte Handelssanktionen der Bevölkerung Schaden zugefügt wird, die Positionen der Regierung jedoch nicht beeinflusst werden (I127). Gleichzeitig wird davon ausgegangen, dass privatwirtschaftliche Lösungen, wie etwa der RSC, nur mithilfe eines funktionierenden staatlichen Inspektionswesens glaubhaft die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards überprüfen können (D25). Nach eigenen Aussagen versucht die deutsche EZ die Anforderungen für den Erhalt von EU-Zollpräferenzen, die im Zuge der geplanten Graduierung Bangladeschs zu einem Land mittleren Einkommens zunehmen werden, strategisch zu nutzen, um die Regierung von notwendigen Veränderungen zu überzeugen (I118, I146). Interviewpartner*innen der Durchführungsorganisationen betonten außerdem, dass im Zuge eines verstärkten politischen Dialogs zwischen Bangladesch und Deutschland die bangladeschische Regierung stärker in die Pflicht genommen werden sollte (I117, I118, I122).

Um Arbeiter*innen und Gewerkschaften zu adressieren, hat die deutsche EZ eng mit der Zivilgesellschaft zusammengearbeitet. Arbeiter*innen wurden primär über lokale NGOs erreicht (siehe *contribution story C* „Förderung von Interessenvertretungen“), mit denen im Rahmen der bilateralen Vorhaben Finanzierungsverträge abgeschlossen werden (zum Beispiel PSES I bis PSES III, STILE, EIPS; I120, I121). Zudem erfolgte eine enge Abstimmung mit der ILO. Die NGOs betreiben in der Regel Beratungsplattformen (sogenannte Frauencafés), in denen Arbeiter*innen über ihre Arbeitsrechte aufgeklärt werden und die Möglichkeit haben, Schulungen zum sozialen Dialog mit der Fabrikleitung zu besuchen und Rechtsberatung in Anspruch zu nehmen (EZ-Instrument „Kapazitätsentwicklung von Arbeiter*innen und zivilgesellschaftlichen

¹² In Kapitel 6 des Berichts wird der Beitrag der deutschen EZ im Rahmen dieser Instrumente zur Arbeitssicherheit näher untersucht.

Strukturen“; GIZ, 2019).¹³ Versuche der deutschen EZ, die NGOs dabei zu unterstützen, Geschäftsmodelle für die finanzielle Unabhängigkeit der Plattformen zu entwickeln, blieben hinter den Erwartungen zurück (D36). Im Portfolio ist ein Trend zu erkennen, die Kapazitätsentwicklung zunehmend auf die Stärkung von Mitbestimmungsgremien in den Fabriken (WPCs) auszurichten.¹⁴ Angesichts des hohen Anteils weiblicher Beschäftigter wurde neben der Förderung der Beratungsplattformen, die sich vorwiegend an Frauen richten, in einigen Vorhaben auf die gezielte Einführung gendersensibler Maßnahmen gesetzt. So führen das Regionalvorhaben FABRIC sowie die Module EIPS und „Deutsch-Bangladeschisches Hochschulnetzwerk für nachhaltige Textilien in Bangladesch“ (HEST) (D22, D27, D28) gendersensible Präventionskampagnen durch.

In der Gewerkschaftsförderung hat sich die deutsche EZ auf die mittel- und langfristige Förderung der Gewerkschafter*innen konzentriert¹⁵ (D52). Gemäß Berliner Vereinbarung haben die politischen Stiftungen die Federführung für die Gewerkschaftsförderung. In Bangladesch arbeitet die deutsche EZ eng mit der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) zusammen (I118). Im Rahmen der HEST- und HELD-Module erhielt die FES einen Zuschussvertrag für die Durchführung eines Fortbildungsprogramms für Nachwuchsführungskräfte bangladeschischer Gewerkschaften (EZ-Instrument „Kapazitätsentwicklung von Gewerkschaften“; D28, D29). Sowohl bei den Interviewpartner*innen als auch in der wissenschaftlichen Literatur besteht Konsens, dass Gewerkschaftsarbeit in Bangladesch schwierig ist (I118, I119, I122). Während eine funktionierende gewerkschaftliche Vertretung von Arbeiter*innen für die nachhaltige Verbesserung von Arbeitsbedingungen als unabdingbar gilt (I122), gibt es aktuell kaum Möglichkeiten, die Gewerkschaftsförderung auszuweiten, da es an kompetenten Strukturen im Partnerland fehlt (I119).

3.2.2 Contribution story A: Arbeitssicherheit

Evaluierungsfrage 2.1: Inwieweit trägt der Instrumenten-Mix zur Reduzierung von Menschenrechtsverletzungen und umweltschädlichen Auswirkungen in der Textil- und Bekleidungsindustrie in Bangladesch bei?

<p>Anspruchsniveau-I 2.1.1: Die deutsche EZ trägt dazu bei, dass Arbeiter*innen von Textilunternehmen besser gegen das Risiko von Arbeitsunfällen geschützt sind.</p>	<p>Kriterien</p> <ul style="list-style-type: none"> # Beitrag der deutschen EZ zur Übergangslösung der gesetzlichen Unfallversicherung im Textil- und Bekleidungssektor # Beitrag der deutschen EZ zu institutionellen Verbesserungen im Bereich der Arbeitsinspektion, Prävention und Nachverfolgung von Arbeitsunfällen
--	---

¹³ Eine Ausnahme stellt das Vorhaben EIPS dar, im Zuge dessen keine Frauencafés gefördert, sondern circa 5.000 Arbeiter*innen in Finanz- und Versicherungskompetenzen geschult wurden (D27).

¹⁴ Dies entspricht der beobachteten Verlagerung von der Kapazitätsentwicklung von Einzelpersonen zu Aktivitäten, die auf struktureller Ebene ansetzen. In Kapitel 3.2.3 wird der Beitrag der deutschen EZ zur Interessenvertretung von Arbeiter*innen durch Mitbestimmungsgremien und Gewerkschaften näher analysiert.

¹⁵ Derzeit ist in Bangladeschs Gewerkschaften ein Generationenwechsel der Gewerkschafter*innen erkennbar (D44, D47; I81, I114, I119). Diese neue Generation von Gewerkschafter*innen zeichnet sich durch einen stärkeren Willen aus, sich für Arbeitnehmer*innen zu engagieren sowie deren Interessen bei Arbeitgebenden zu kommunizieren.

Schritt 1: Welche Verbesserungen hat es in Bangladesch zwischen 2014 und 2021 gegeben, um Arbeiter*innen besser gegen das Risiko¹⁶ von Arbeitsunfällen zu schützen?

In der Fachliteratur besteht Konsens darüber, dass sich die Arbeitssicherheit zwischen 2014 und 2021 in einer Vielzahl von exportorientierten Textilfabriken in Bangladesch verbessert hat (Barrett et al., 2018; Rahman und Rahman, 2020; Schüßler et al., 2019a).¹⁷ Viele Textilfabriken bauten Brandschutztüren ein, installierten Feuerlöscher und Sprinkleranlagen, verbesserten die elektrische Verkabelung und nahmen bauliche Maßnahmen vor. Darüber hinaus wurden Sicherheitsausschüsse eingeführt, die sich zu gleichen Teilen aus Vertreter*innen des Fabrikmanagements und der Belegschaft zusammensetzen und das Management zu Themen des Arbeitsschutzes beraten, bei der Implementierung von gesetzlichen Vorgaben unterstützen und Trainingsmaßnahmen organisieren (DIFE, o. J.). Während 2013 noch 17 Unfälle mit mehr als fünf Todesopfern oder zehn Verletzten aufgetreten waren, sank die Zahl auf maximal fünf Unfälle pro Jahr im Zeitraum von 2014 bis 2017 (Barrett et al., 2018).

Als wichtigster Faktor für Verbesserungen in Bezug auf Gebäudesicherheit, Brandschutz und Elektrosicherheit in den exportorientierten Textilfabriken gelten die internationalen und rechtsverbindlichen Initiativen *Accord* und *Alliance* (Anner, 2018b; Barrett et al., 2018; Donaghey und Reinecke, 2018; Saage-Maaß und Korn, 2021; Schüßler et al., 2019; siehe Kapitel 3.1). Auditor*innen von *Accord* und *Alliance* übernahmen die Inspektion und die Kontrollen der geforderten Sanierungen und die unterzeichnenden Unternehmen beendeten die Geschäftsbeziehungen, wenn die festgestellten Mängel nicht behoben wurden. Allein im Rahmen des *Accords* und seines Nachfolgegremiums RSC wurden zwischen 2013 und 2021 mehr als 38.000 Inspektionen in 2.280 Textilfabriken durchgeführt und 93 Prozent¹⁸ der bei der Erstinspektion geforderten Sanierungsaufgaben erfüllt (Bangladesh Accord Secretariat, 2021). Darüber hinaus wurden etwa 1.000 Sicherheitsausschüsse in den Fabriken zu Themen des Arbeitsschutzes geschult (Bangladesh Accord Secretariat, 2021).

Angesichts der stärkeren öffentlichen Aufmerksamkeit und des damit verbundenen internationalen Drucks sah sich die bangladeschische Regierung dazu gezwungen, Maßnahmen zu ergreifen (Bair et al., 2020; Rahman und Rahman, 2020). Mit maßgeblicher Unterstützung der ILO kam es zu legislativen, regulatorischen und institutionellen Verbesserungen in den Bereichen der Arbeitsinspektion, der Prävention und Nachverfolgung von Arbeitsunfällen, die im Folgenden skizziert werden.

Im Bereich der staatlichen Inspektion initiierte die Regierung Bangladeschs einen umfassenden Reformprozess. In diesem Zusammenhang wurde die Arbeitsinspektionsbehörde DIFE 2014 von einem Direktorat zu einer von sechs Abteilungen des Arbeitsministeriums aufgewertet und mit zusätzlichen finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet (DIFE, 2021a; Europäische Kommission, 2016). Der Reformprozess beinhaltete unter anderem die Vereinbarung einer konkreten Roadmap, die Überarbeitung bestehender Managementprozesse, die Entwicklung von Inspektions-Checklisten und die Ausbildung neuer Inspektor*innen, die eng von der ILO begleitet wurde (Europäische Kommission, 2016; ILO, 2017b). Im Rahmen der ebenfalls von der ILO unterstützten *National Initiative*, die für exportorientierte Textilfabriken zuständig war, die nicht über die Initiativen *Accord* und *Alliance* abgedeckt waren, wurden zwischen 2013 und 2015 1.549 Fabriken inspiziert (DIFE, 2020). Im Mai 2017 wurde die *Remediation Coordination Cell* unter

¹⁶ In der vorliegenden Evaluierung wird davon ausgegangen, dass ein Arbeitsunfall gesundheitliche, ökonomische und soziale Risiken birgt. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden sowohl positive Entwicklungen berücksichtigt, die die Wahrscheinlichkeit eines Unfalls verringern, als auch Verbesserungen, die die gesundheitlichen, ökonomischen und sozialen Folgen im Falle eines Unfalls abfedern.

¹⁷ Im Rahmen der Kontributionsanalyse stehen die beobachteten Verbesserungen im Vordergrund (siehe Bericht, Kapitel 3.2.3). Bair et al. (2020), Huda (2020) und ILO (2020) geben einen guten Überblick über die bestehenden Schwächen und Herausforderungen im Bereich der Inspektion, Prävention und Entschädigung.

¹⁸ Dieser Anteil bezieht sich auf die 1.700 Textilfabriken, die Anfang 2021 durch das RSC betreut wurden (Bangladesh Accord Secretariat, 2021).

der Arbeitsinspektionsbehörde gegründet, um die Sanierungsmaßnahmen in den inspizierten Fabriken zu überwachen (DIFE, 2020). 2018 wurde eine digitale Datenbank zur Förderung der Transparenz und Effizienz des Arbeitsinspektionswesens (*Labour Information Management Application, LIMA*) eingeführt, die seit Januar 2020 in allen 23 Regionalbüros für die Inspektionen zum Einsatz kommen sollte (DIFE, 2020; ILO, 2020). Nach eigenen Angaben wurden zwischen Juli 2020 und Juni 2021 sektorübergreifend etwa 18 Prozent der Inspektionen digital durchgeführt (DIFE, 2020).

Zudem hat die Regierung mit dem Ziel, die Kapazitäten der Mitarbeitenden der Arbeitsinspektionsbehörde im Bereich der Prävention zu stärken, 2015 eine Einheit für Arbeits- und Gesundheitsschutz gegründet (Europäische Kommission, 2016). Diese war unter anderem für die Entwicklung und Durchführung von Trainingsmaßnahmen für Arbeitgebende, Arbeiter*innen und Beschäftigte der Behörde zuständig. 2019 wurde sie umstrukturiert, um den Aufbau eines eigenen Ausbildungs- und Forschungsinstituts für Arbeits- und Gesundheitsschutz (National Occupational Safety and Health Training and Research Institute, NOSHTRI)¹⁹ zu unterstützen (ILO, 2020). Im Zuge der Anpassungen des Arbeitsgesetzes 2013 und des Inkrafttretens der *Bangladesh Labour Rules* 2015 wurden zudem regulatorische Verbesserungen in Bezug auf den Arbeitsschutz vorgenommen (DIFE, 2021b). So erklärte die Regierung unter anderem die Einführung von Sicherheitsausschüssen für alle Fabriken mit mindestens 50 Beschäftigten für obligatorisch (DIFE, o. J.).

Mit den Gesetzesänderungen in den Jahren 2013 und 2018 sowie den *Bangladesh Labour Rules* von 2015 wurden auch Verbesserungen in Bezug auf bestehende Kompensationsmechanismen bei Unfallfolgen vorgenommen.²⁰ So wurden 2018 die finanziellen Leistungen im Kompensationsfall erhöht, im Todesfall etwa von circa 1.022 Euro²¹ auf circa 2.043 Euro (Huda, 2020). Für Unternehmen im Textil- und Bekleidungssektor, deren Produkte ausschließlich für den Export vorgesehen sind, wurde 2013 außerdem der *Central Fund* ins Leben gerufen, der sich aus einer Abgabe von 0,03 Prozent der Exporterlöse finanziert und aus dem verunfallte Arbeiter*innen beziehungsweise ihre Familien über die im Rahmen des Arbeitsgesetzes vorgesehenen Kompensationen hinaus Entschädigung erhalten können. Außerdem bekannte sich die bangladeschische Regierung seit 2013 wiederholt zur Einführung einer gesetzlichen Unfallversicherung (BMZ et al., 2015; ILO, 2019; Ministry of Labour and Employment und Government of the People's Republic of Bangladesh, 2013) und bat die ILO um die Ausarbeitung gesetzlicher Rahmenbedingungen und geeigneter Finanzierungsmechanismen (ILO, 2019). Im September 2019 einigte sich die bangladeschische Regierung mit der ILO, dem BMZ und der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) auf die Einführung einer Übergangslösung für die Textil- und Bekleidungsindustrie nach internationalen Standards (ILO Konvention 121; D37, D38).

¹⁹ Im weiteren Verlauf wird für eine bessere Lesbarkeit der Begriff „Institut für Arbeitsschutz“ verwendet.

²⁰ Eine ausführliche Darstellung der bestehenden Kompensationsmechanismen findet sich in der von der ILO durchgeführten Machbarkeitsstudie zur Einführung einer gesetzlichen Unfallversicherung (ILO, 2019).

²¹ Die finanziellen Leistungen erhöhten sich von 100.000 auf 200.000 Bangladeschische Taka (BDT). Es wurde der Umrechnungskurs vom 27. Juli 2022 herangezogen (Währungsrechner | Devisenkurse | OANDA 2022).

Schritt 2: Welchen Beitrag hat die deutsche EZ zu diesen Verbesserungen geleistet?

Die deutsche EZ hat im Bereich der Arbeitssicherheit durch Regional- und bilaterale Vorhaben²² ausschließlich Maßnahmen der staatlichen EZ durchgeführt. Neben zwei Regionalvorhaben (SLSG²³ und FABRIC) zählen hierzu auch bilaterale Module aus den EZ-Programmen²⁴ „Nachhaltige Produktion in der Textil- und Lederindustrie in Bangladesch“ und „Förderung von Sozial- und Umweltstandards in Bangladesch“.

Ziel dieser Maßnahmen war es, zu institutionellen Verbesserungen der bangladeschischen Behörden beizutragen. So hat die deutsche EZ von 2014 bis 2021 eng mit der Regierung Bangladeschs und anderen Akteuren zusammengearbeitet,²⁵ um auf Ebene der politischen Rahmenbedingungen (Makroebene) legislative und regulatorische Verbesserungen für den Arbeitsschutz zu fördern (EZ-Instrument „Politikberatung und Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen im Partnerland“) und die Arbeitsinspektionsbehörde (Mesoebene) nachhaltig zu stärken (EZ-Instrument „Kapazitätsentwicklung staatlicher Institutionen“). Darüber hinaus hat die deutsche EZ Aktivitäten auf Fabrikebene (Mikroebene) durchgeführt, die im Rahmen der Evaluierung im Hinblick auf ihren Beitrag zu institutionellen Verbesserungen auf Meso- und Makroebene untersucht wurden. Abbildung 8 veranschaulicht die EZ-Instrumente, thematischen Gegenstände und Ebenen, auf denen positive Veränderungen aufgrund des Beitrags der deutschen EZ erwartet wurden und nach denen sich auch die nachfolgende Beschreibung der Evaluierungsergebnisse gliedert.²⁶

Politikberatung und Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen im Partnerland

Auf Ebene der politischen Rahmenbedingungen (Makroebene) hat die deutsche EZ dazu beigetragen, dass wichtige Verbesserungen der Arbeitssicherheit auf der Agenda der Partnerregierung verblieben sind.²⁷ So hat die GIZ in enger Zusammenarbeit mit der ILO²⁸ dafür gesorgt, dass die gesetzliche Unfallversicherung seit dem ersten Bekenntnis durch die bangladeschische Regierung im Jahr 2013 trotz erheblicher Widerstände von Regierung und Arbeitgebenden in Bezug auf die konkrete, insbesondere finanzielle Ausgestaltung weiter ausgehandelt wird. Darüber hinaus hat die deutsche EZ die Aufmerksamkeit auf das Thema der medizinischen Rehabilitation und beruflichen Wiedereingliederung gelenkt, das nicht im bangladeschischen Arbeitsgesetz verankert ist (D36, D40; I57, I76, I83, I85). Im Folgenden werden die konkreten Beiträge näher erläutert.

Im Hinblick auf die Unfallversicherung haben Interviewpartner*innen unterschiedlicher Akteursgruppen das Durchhaltevermögen und die Überzeugungsarbeit von ILO und GIZ hervorgehoben. Beide Organisationen wurden durch die Interviewpartner*innen als sehr enge Partner in der Umsetzung wahrgenommen. Sie haben kontinuierlich den Dialog mit dem Arbeitsministerium, den Arbeitgebendenverbänden und den

²² PSES I, PSES II, STILE, EIPS.

²³ Arbeits- und Sozialstandards im Textil- und Bekleidungssektor in Asien in Bangladesch, China, Kambodscha, Myanmar, Pakistan.

²⁴ Auf Modulebene erfolgt die Implementierung und auch die Steuerung der Module durch die Durchführungsorganisationen. Aufgabe der EZ-Programme ist es dann, die Module zu bündeln und somit einen gemeinsamen und abgestimmten Beitrag zur Erreichung der übergeordneten Ziele auf *Outcome-* und/oder *Impact-*Ebene zu leisten (Amine et al., 2021).

²⁵ Diese Zusammenarbeit erfolgte vor allem im Rahmen der Module PSES I, PSES II, STILE und EIPS.

²⁶ Weitere Aktivitäten mit dem Ziel, die Arbeitssicherheit zu verbessern, wie etwa die Pilotierung einer betrieblichen Mini-Feuerwehr (PSES I bis PSES III), den Aufbau von Beratungsteams der Verbände im Bereich „Sozialstandards“ (PSES I und PSES II) oder die Bereitstellung von Weiterbildungs- und Informationsangeboten für Investitionen in Sicherheitsmaßnahmen (SSREU), wurden nicht näher beleuchtet, da der Fokus der Evaluierung auf den Beiträgen zu den beschriebenen Verbesserungen der Regierung lag (siehe Bericht, Kapitel 3.2.3).

²⁷ Auf Basis der Daten bleibt letztlich unklar, auf welchen Akteur das Agenda-Setting beim Thema „Unfallversicherung“ zurückzuführen ist. Gleichzeitig geht aus den Daten hervor, dass die deutsche EZ daran beteiligt war. Der entscheidende Beitrag der deutschen EZ lag darin, Sorge dafür zu tragen, dass die Unfallversicherung trotz der erheblichen Widerstände auf der Agenda verblieben ist.

²⁸ Von Juli 2016 bis Dezember 2018 hat das BMZ das ILO-Projekt „Developing a National Employment Injury Insurance Scheme for the Bangladesh Ready-Made Garment Sector“ (2015–2020) mit 900.000 Euro (*Funds in Trust*) unterstützt. Seit 2017 arbeiten die deutsche EZ (EIPS: 2017–2021, Soziale Sicherung: 2022–2024) und die ILO gemeinsam an der Einführung einer gesetzlichen Unfallversicherung.

Arbeitnehmer*innenvertretungen gesucht, um die jeweiligen Vorbehalte abzubauen und die Vorteile einer gesetzlichen Unfallversicherung herauszustellen. So reagierten ILO und GIZ zum Beispiel zwei Mal flexibel auf den Wunsch des Arbeitsministeriums, den Versicherungsträger zu wechseln (D30, D31). Aus den Interviews wird abgeleitet, dass die reservierte Haltung der Regierung insbesondere durch die enge Verflechtung zwischen Politik und Textilwirtschaft in Bangladesch bedingt ist. Interviewpartner*innen betonten, dass die Einführung einer Übergangslösung den Bemühungen von GIZ und ILO zu verdanken ist. So stellt die Übergangslösung einen pragmatischen Kompromiss dar, mit dem auf die Bedenken der beteiligten Akteure reagiert wird und der genutzt werden kann, um bestehende Vorbehalte abzubauen und operative Prozesse weiter auszuarbeiten (I114, I175, I180, I183).

Laut verschiedenen Stakeholder*innengruppen zeichnet sich ab, dass der wichtigste Grund dafür, dass die bangladeschische Regierung und auch die Arbeitgebenden der Übergangslösung für eine Unfallversicherung zugestimmt haben, an der temporären Finanzierung durch Markenunternehmen liegt (D13; I57, I77, I78). Die Ergebnisse zeigen, dass die Kostenübernahme sowohl auf den Einsatz von GIZ und ILO als auch auf die Initiative besonders engagierter Markenunternehmen zurückzuführen ist. Für die Markenunternehmen bietet das Engagement im Rahmen der Unfallversicherung gerade vor dem Hintergrund des ausgelaufenen *Accords* sowie der COVID-19-Pandemie seit 2020 die Möglichkeit, durch verstärktes Engagement vor Ort (zum Beispiel im Rahmen der ILO-Initiative „Call to Action“) einem potenziellen Reputationsverlust vorzubeugen. Die COVID-19-Pandemie hat darüber hinaus die Notwendigkeit eines funktionierenden Sicherheitssystems offengelegt und die Zustimmung von Regierung und Arbeitgebenden begünstigt (D13; I57, I77, I78).

Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse, dass verschiedene Akteursgruppen Vorbehalte gegenüber der Übergangslösung der Unfallversicherung haben. Die Interviews deuten darauf hin, dass insbesondere Regierung und Arbeitgebende keine befürwortende, sondern eine abwartende Haltung im Hinblick auf die Übergangslösung eingenommen haben. So gaben Regierung und Arbeitgebende an, der Übergangslösung aufgrund des Drucks seitens ILO und GIZ zugestimmt zu haben, ohne notwendigerweise mit den konkreten Bedingungen während oder nach der Übergangslösung gänzlich einverstanden zu sein. Ausgelöst durch die starke personelle Rotation in den Partnerinstitutionen zeigen sich zudem Informationsdefizite bei den für die Unfallversicherung zuständigen Personen. Diese sind häufig nicht ausreichend über Ziel und Zweck sowie die Prozesse informiert, die sowohl zur Einführung einer Übergangslösung als auch zur Überführung dieser in eine permanente Unfallversicherung erforderlich sind. Darüber hinaus haben Arbeitgebende, einkaufende Unternehmen und auch Arbeitnehmer*innen Vorbehalte hinsichtlich der Finanzierung der vollumfänglichen Unfallversicherung. Dies lässt sich zum Teil auf Vertrauensprobleme zwischen einkaufenden Unternehmen und den Textilfabriken zurückführen (I75, I80, I83). Auf Basis der Daten ist davon auszugehen, dass es ILO und GIZ noch nicht gelungen ist, zu einem Umdenken im Hinblick auf die Notwendigkeit einer gesetzlichen Unfallversicherung beizutragen. Einige Interviewpartner*innen gaben an, dass die Verhandlungen zur Unfallversicherung durch einen stärkeren politischen Dialog zwischen der deutschen und der bangladeschischen Regierung maßgeblich hätten unterstützt werden können (I43, I75, I79, I83, I118, I122).

Kontextbedingungen haben die Vorbereitungen der Unfallversicherung zusätzlich erschwert. Interviewpartner*innen gaben an, dass die Parlamentswahlen 2018, personelle Fluktuationen in den Partnerinstitutionen sowie Einschränkungen im Rahmen der COVID-19-Pandemie dazu beigetragen haben, dass sich die Vorbereitung der Unfallversicherung inzwischen über mehr als sechs Jahre erstreckt (D39; I75, I85). Diese Entwicklungen liegen außerhalb des Einflussbereichs der deutschen EZ. In den Projektdokumenten werden auch Risiken wie Parlamentswahlen in den Partnerinstitutionen und damit einhergehender Personalwechsel berücksichtigt und mit entsprechenden Risikomanagementstrategien hinterlegt (D05, D28, D31, D43).

Im Hinblick auf das Thema „Rehabilitation“ hat die deutsche EZ eine Strategie mit Empfehlungen zur Anpassung des Arbeitsgesetzes erarbeitet. Der Entwurf der Rehabilitationsstrategie inklusive einer Roadmap wurde in enger Zusammenarbeit mit dem Bangladesh Business Disability Network (BBDN) und dem

Arbeitgebendenverband Bangladesh Employers Federation (BEF) erstellt. Insbesondere die berufliche Wiedereingliederung hat in der Vergangenheit auf politischer Ebene nur wenig Aufmerksamkeit durch die bangladeschische Regierung erfahren. Die GIZ konnte hier bei ihrer Arbeit auf die Vorerfahrungen zurückgreifen, die beim Aufbau des inklusiven Jobcenters (PSES I bis PSES III) gesammelt wurden (D40, D41). Die partizipativ erarbeitete Rehabilitationsstrategie enthält konkrete Empfehlungen dazu, wie Maßnahmen medizinischer Rehabilitation und beruflicher Wiedereingliederung gesetzlich verankert werden könnten (D27). Über die BEF wurden diese Vorschläge im Juni 2021 beim Arbeitsministerium eingereicht.

Kapazitäts- und Organisationsentwicklung staatlicher Institutionen

Auf Ebene der staatlichen Behörden (Mesoebene) hat die deutsche EZ ausgewählte Institutionen aus dem Bereich der Arbeitsinspektion, Prävention und Nachverfolgung von Arbeitsunfällen gefördert und zu institutionellen Verbesserungen beigetragen. Unmittelbare Zielgruppe der Aktivitäten war die Arbeitsinspektionsbehörde, die bei der Ausbildung neuer Arbeitsinspektor*innen, der Entwicklung der digitalen Datenbank sowie beim Aufbau des Instituts für Arbeitsschutz unterstützt wurde (D36). Bei allen Aktivitäten erfolgte eine enge Abstimmung zwischen der GIZ, der ILO und der dänischen Botschaft; im Laufe von PSES III wurden zu diesem Zweck regelmäßige Koordinierungstreffen eingeführt (D36). Darüber hinaus deuten die Ergebnisse darauf hin, dass sich die GIZ in der Auswahl der Aktivitäten auf bereits laufende Prozesse konzentriert und Aktivitäten der ILO beziehungsweise geplante Vorhaben der bangladeschischen Partner gezielt unterstützt hat. Dies ist im Einklang mit der Wahrnehmung von Interviewpartner*innen einer multilateralen Organisation, des BMZ und eines einkaufenden Unternehmens, dass die GIZ im Vergleich zur ILO agiler und flexibler auf Bedarfe reagieren kann (I77, I80, I83). Die Ausrichtung am Partner und anderen Gebern ist im Hinblick auf die Relevanz des Engagements der deutschen EZ positiv hervorzuheben, scheint aber gleichzeitig dazu geführt zu haben, dass die Umsetzung mehr Zeit in Anspruch genommen hat als intendiert. So waren einige Aktivitäten, anders als ursprünglich in den Projektdokumenten geplant, zum Ende der Datenerhebung noch nicht abgeschlossen.

Unternehmensberatung und Weiterbildung

Auf Ebene der Textilfabriken (Mikroebene) hat die deutsche EZ Trainingsmaßnahmen in den Bereichen „Prävention“ und „Rehabilitation“ im Falle von Arbeitsunfällen durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen, dass die Trainings unter förderlichen Bedingungen Grundlagen für erste Verbesserungen des Arbeitssicherheitsmanagements beziehungsweise von Wiedereingliederungsmaßnahmen gelegt haben (D23, D48; I147). Kasten 1 gibt einen detaillierteren Überblick über die Evaluierungsergebnisse für die Fabriktrainings. Im Fokus der Evaluierung stand jedoch die Frage, inwiefern diese Trainingsmaßnahmen institutionell verankert worden sind beziehungsweise wie diese Trainingsmaßnahmen zu institutionellen Verbesserungen bei relevanten staatlichen Akteuren beigetragen haben.

Es gibt kaum Anzeichen dafür, dass die strategische Verknüpfung der Aktivitäten auf den verschiedenen Ebenen gelungen ist. Während in einigen Interviews (I98, I103, I116) auf die Absicht der GIZ verwiesen wurde, die Trainings zum Arbeitssicherheitsmanagement in die Lehrpläne des neu entstehenden Instituts für Arbeitsschutz zu integrieren, deuteten die Aussagen eines*iner anderen Interviewpartners*in (I180) darauf hin, dass partnerseitig nur begrenzt Bewusstsein und Kenntnis über diese Absicht der GIZ besteht. Des Weiteren konnten an der Entwicklung der Rehabilitationsstrategie beteiligte Interviewpartner*innen nicht bestätigen, dass Lernerfahrungen aus den Trainings zur Förderung von beruflichen Wiedereingliederungsmaßnahmen in den Strategieprozess eingeflossen sind (I89, I91, I95, I96, I130).

Darüber hinaus wurden keine Hinweise gefunden, dass die Reichweite und das Veränderungspotenzial der durchgeführten Trainings ausreichen, um als zentrale Vorbereitung für die erfolgreiche Einführung der Unfallversicherung verstanden zu werden. So zeigen die Ergebnisse beispielsweise, dass die bangladeschischen Dienstleister die im Auftrag der GIZ entwickelten Trainingsinhalte nur für die vorgegebenen Fabriken genutzt haben und für andere Kund*innen weiterhin ihr bestehendes

Trainingsprogramm verwenden (I94, I98, I100). Gleichzeitig war bis zum Ende der Datenerhebung weder GIZ noch ILO noch bangladeschischen Akteure klar, welche Anforderungen an die an der Übergangslösung teilnehmenden Fabriken gestellt werden und inwiefern ein funktionierendes Arbeitssicherheitsmanagement oder Maßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung eine wichtige Voraussetzung darstellen (I90, I94, I130). Laut einem* einer Interviewpartner*in haben die Aktivitäten auf Fabrikebene jedoch dazu geführt, dass die GIZ als kompetenter Partner wahrgenommen und daraufhin aktiv um weitere Unterstützung auf Mikro- und Mesoebene gebeten wurde (I79).

Kasten 1 Evaluierungsergebnisse für die Fabriktrainings

Was wurde auf Ebene der Arbeitsinspektionsbehörde erreicht?

Im Rahmen des Reformprozesses des Arbeitsinspektionswesens hat die GIZ die ILO bei der Kapazitätsentwicklung neuer Inspektor*innen unterstützt.²⁹ Gemeinsam wurden gemäß Projektdokumenten 2014 und 2015 circa 300 Arbeitsinspektor*innen in einem umfassenden Trainingsprogramm ausgebildet, bei dem die erlernten Kenntnisse in ausgewählten Fabriken praktisch erprobt wurden (D23, D48). Dies entspricht einem Großteil der zu dieser Zeit neu rekrutierten und bereits tätigen Inspektor*innen (Europäische Kommission, 2015). Ein*e Interviewpartner*in ging davon aus, dass etwa 30 bis 40 Prozent der ausgebildeten Inspektor*innen im Jahr 2022 weiterhin in ihrer Funktion tätig sind (I147). Darüber hinaus hat sich die GIZ an der Beschaffung von Motorrädern, Laptops, Messgeräten und Kameras beteiligt (D23). Gemäß Aussagen der Durchführungsorganisationen hat das gemeinsame Engagement mit der ILO eine Möglichkeit dargestellt, Zugang zur Arbeitsinspektionsbehörde zu erhalten.

Die GIZ unterstützte die ILO bei der Entwicklung von LIMA, einer digitalen Datenbank zur Förderung der Transparenz des Arbeitsinspektionswesens. Die GIZ hat die technische Umsetzung einer Funktion zur digitalen Meldung von Unfällen und Berufskrankheiten übernommen, für die die ILO kein Budget mehr zur Verfügung hatte (I60, I102, I146). Diese Funktion soll es der Arbeitsinspektionsbehörde erleichtern, Unfälle und Entschädigungsansprüche nachzuverfolgen (D27, D40; I116). Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass die Arbeitsinspektionsbehörde die Digitalisierung grundsätzlich für sinnvoll hält (I116). Da die Anwendung noch nicht praktisch erprobt wurde (I103, I146), können jedoch noch keine Aussagen dazu getroffen werden, inwiefern die Funktion tatsächlich zu einer verbesserten Datenlage über das Unfallgeschehen, einer effektiveren Nachverfolgung von Arbeitsunfällen im Entschädigungsfall und zu einer erhöhten Glaubwürdigkeit der Arbeitsinspektionsbehörde beitragen kann. Aus Sicht des Evaluierungsteams bleibt fraglich, inwiefern die digitalisierte Meldedefunktion ein Anreizsystem für Textilfabriken darstellen kann, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten in größerem Ausmaß zu melden, als dies bisher der Fall ist (DIFE, 2020; Huda, 2020), und welche Maßnahmen zur Förderung der Nutzung in laufenden Projekten geplant sind. Die Optimierung weiterer Funktionen von LIMA wird im Rahmen des Projekts STILE adressiert (D25, D27; I146).

Gemeinsam mit der ILO und der dänischen Botschaft hat die GIZ den Aufbau eines von der Arbeitsinspektionsbehörde initiierten Instituts für Arbeitsschutz gefördert. Das Institut soll die zentrale Anlaufstelle für die Kapazitätsentwicklung von Mitarbeitenden des Arbeitsministeriums, Managementpersonal von Unternehmen und Sicherheitsbeauftragten der Textilfabriken werden (I146). Im Sinne einer Dezentralisierungsstrategie wird dieses Institut 250 Kilometer von Dhaka entfernt errichtet. Ein*e Interviewpartner*in merkte hierbei an, dass diese Entfernung beabsichtigt ist, um eine bessere Lernatmosphäre für die Teilnehmenden zu schaffen (I146). Während sich die Arbeitsinspektionsbehörde

²⁹ Die Begleitung des Reformprozesses stellte eine zentrale Komponente der ersten Phase (2013–2017) des ILO-Projekts „Improving Working Conditions in the Ready-Made Garment Sector“ dar, das mit insgesamt 31,4 Millionen US-Dollar von Kanada, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich finanziert wurde (ILO, 2017b).

auf die von der eigenen Regierung finanzierte Errichtung der notwendigen Infrastruktur konzentriert, wurde die GIZ um Unterstützung bei der konzeptionellen Entwicklung des neuen Instituts gebeten (I99, I147). Dem Evaluierungsteam liegen keine Hinweise vor, ob und inwiefern sich die Vorschläge der GIZ bereits auf die konkreten Planungen für das Institut ausgewirkt haben. Die inhaltliche und methodische Überarbeitung von Lehrplänen durch die GIZ, die von der Arbeitsinspektionsbehörde in Eigenregie entwickelt wurden und laut einiger Interviewpartner*innen qualitativ unzureichend sind, stand zum Ende der Datenerhebung (Februar 2022) noch aus. Ursprünglich war vorgesehen, dass das Institut bereits 2021 seine Arbeit aufnimmt (ILO, 2020).

Was wurde auf Fabrikebene erreicht?

Die Trainingsmaßnahmen der deutschen EZ können unter förderlichen Bedingungen zu Verbesserungen des Arbeitssicherheitsmanagements führen. Konkret bezieht sich dies auf berufliche Wiedereingliederungsmaßnahmen (D27, D40). Selbst in Fabriken, die als besonders motiviert und erfolgreich im Hinblick auf die Umsetzung der Trainingsinhalte gelten, sind diese jedoch unterschiedlich stark ausgeprägt (I86, I90, I91, I94, I95). Darüber hinaus bleibt unklar, inwiefern die erzielten Fortschritte bereits zu verbesserten Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten (zum Beispiel weniger Unfälle, mehr Wiedereingliederungen) geführt haben.

Im Bereich „Prävention“ wurden zwischen 2018 und 2021 80 Fabriken zur Gefährdungsbeurteilung und Einführung umfassender Arbeitssicherheitsmanagement-Systeme trainiert. Von diesen erfüllten laut einem Projektdokument (D27) 56 Fabriken 70 Prozent die Norm 45001:2018 der International Organization for Standardization (ISO) und acht Fabriken erwarben eine entsprechende Zertifizierung. Ab Januar 2021 wurden Mitarbeitende von 70 zusätzlichen Fabriken trainiert (D27).³⁰

Im Bereich „Rehabilitation“ wurden zwischen November 2019 und Februar 2020 Mitarbeitende aus 111 Fabriken geschult und 172 Mitarbeitende zu „Return-to-Work (RTW)“-Koordinator*innen ausgebildet (D27). Laut BMZ-Berichterstattung haben 82 dieser Fabriken eine RTW-Klausel in ihre Personalpolitik integriert. Insgesamt wurden zwölf Fälle erfasst, in denen Arbeiter*innen nach einem Unfall wieder in das Arbeitsleben integriert wurden (D27).³¹

Um die Plausibilität eines Trainingseffekts zu untersuchen, hat das Evaluierungsteam ein Best-Case-Szenario durchgeführt. Das Evaluierungsteam befragte Trainingsteilnehmer*innen aus neun Fabriken, die von der GIZ als besonders motiviert und erfolgreich im Hinblick auf die Umsetzung des jeweiligen Trainings bewertet wurden. Mit diesem Vorgehen untersuchte das Evaluierungsteam, inwiefern positive Wirkungen aufgrund des Trainings unter förderlichen Bedingungen (Best-Case-Szenario) plausibel sind. Nicht möglich ist es auf dieser Grundlage, Aussagen dazu zu machen, in wie vielen der tatsächlich adressierten Fabriken solche positiven Wirkungen zu beobachten sind.

Die Ergebnisse zeigen, dass Fabriken an den Trainings insbesondere den systematischen Zugang zu den jeweiligen Themen schätzten (I92, I95, I96). Im Bereich „Prävention“ hoben die Textilfabriken zum einen die Verfügbarkeit alternativer Trainingsmaßnahmen sowie zum anderen die von den einkaufenden Unternehmen geforderten Arbeits- und Gesundheitsschutzstandards als starken Einflussfaktor für ihre Motivation zur Trainingsteilnahme hervor. Rehabilitationspraktiken wurden von den Befragten als ein neuer Bereich betrachtet, der noch nicht in den *Code of Conducts* der einkaufenden Unternehmen verankert worden sei.

³⁰ Dem Evaluierungsteam konnten keine Daten vorgelegt werden, in denen die in der Berichterstattung vorgenommene Bewertung untermauert wird, dass die Trainings zur Arbeitsplatzsicherheit beigetragen haben, indem Arbeitsunfälle vermieden worden sind.

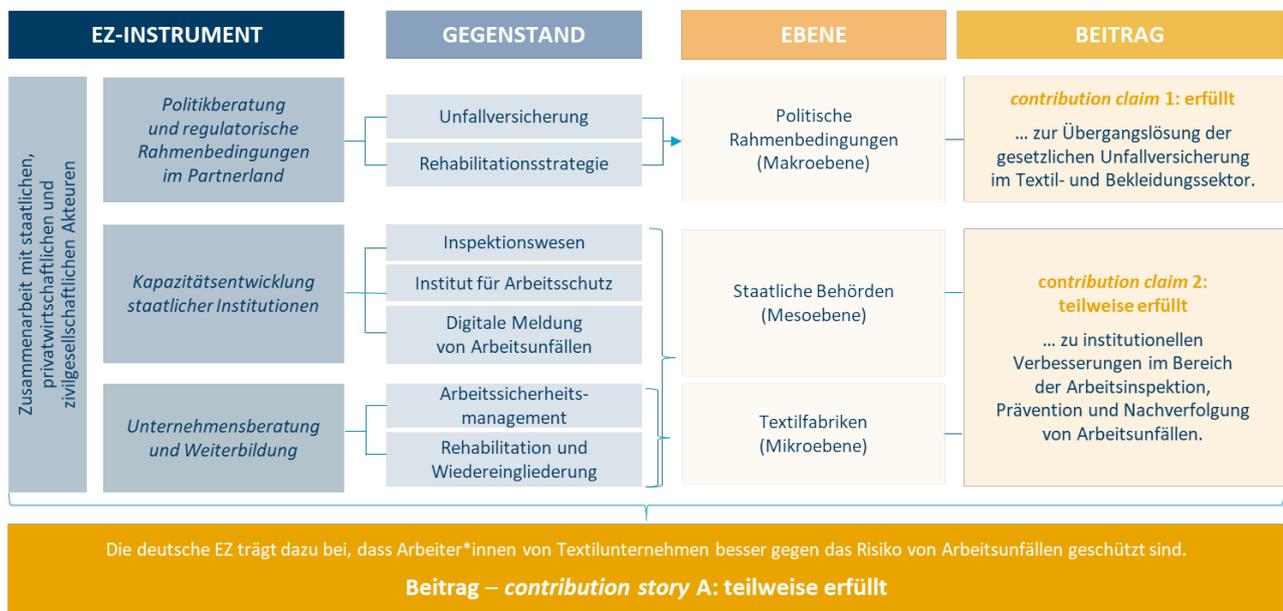
³¹ Aufgrund fehlender Vergleichsdaten ist die Anzahl von zwölf Fällen nicht zu bewerten. Dem Evaluierungsteam konnten keine Daten zum Trainingserfolg vorgelegt werden.

Die Trainings zum Arbeitssicherheitsmanagement zeigen erste positive Effekte, führen jedoch nicht zur Reduktion von Arbeitsunfällen. Fabriken, die am Arbeitssicherheitsmanagement teilnahmen, hoben hervor, dass sie aufgrund des Trainings begonnen hätten, Unfälle und Situationen, in denen Potenzial zu einem Unfall bestand, zu dokumentieren und für die Beschäftigten transparent zu machen (I43, I90, I92, I97). Zwei von fünf Fabriken setzten die im Zuge des Trainings erarbeiteten Verbesserungen zusätzlich in Wert, indem sie sich mit der entsprechenden ISO-Norm 45001:2018 zertifizieren ließen (I92, I101). Hinweise auf eine Reduzierung der Arbeitsunfälle konnte in den Projektdokumenten nicht gefunden werden.

Im Bereich des Wiedereingliederungsmanagements zeichnen sich sowohl auf organisationaler als auch auf Ebene der Arbeitnehmenden erste positive Effekte ab. Fabriken, die im Hinblick auf Wiedereingliederungsmaßnahmen geschult wurden, betonten, dass sie nicht nur die geforderten Veränderungen im Unternehmen geschaffen hätten (zum Beispiel Einführung eines RTW-Ausschusses) (D27; I91, I94–I97), sondern sich nun auch proaktiver um die Wiedereingliederung von Arbeiter*innen bemühten und dies offen an die Arbeiter*innen kommunizierten (I96, I97). Während bei zwei der vier befragten Fabriken ein Umdenken deutlich geworden ist und konkrete Pläne für Wiedereingliederungsmaßnahmen formuliert worden sind, blieben die anderen zwei Fabriken in Bezug auf mögliche Verbesserungen vage. Sie betonten die zusätzlichen Kosten und die eigenen eingeschränkten Möglichkeiten, in ihrer Fabrik Veränderungen anzustoßen (I91, I95–I97).

Schritt 3: Wie sind die beschriebenen Beiträge der deutschen EZ im Hinblick auf einen besseren Schutz von Textilarbeiter*innen gegen das Risiko von Arbeitsunfällen zu bewerten?

Abbildung 8 Instrumenteneinsatz, Evaluierungsgegenstand und Bewertung im Bereich „Arbeitssicherheit“



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Die deutsche EZ hat im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit der bangladeschischen Regierung³² einen moderaten Beitrag zu den geschilderten Verbesserungen geleistet, die zwischen 2014 und 2021 im Hinblick auf den Schutz von Arbeiter*innen gegen das Risiko von Arbeitsunfällen eingetreten sind. Die Evaluierung kommt zu dem Ergebnis, dass die deutsche EZ wichtige institutionelle Verbesserungen der bangladeschischen Regierung unterstützt hat, die sonst nicht hätten weiterverfolgt werden können, oder von der Partnerseite explizit gewünscht wurden. Demnach hat die deutsche EZ einen notwendigen Beitrag dazu geleistet, dass die Möglichkeit zur Einführung einer gesetzlichen Unfallversicherung weiterhin besteht. Gleichzeitig leisten diese positiven Veränderungen nur eingeschränkte Beiträge zu den bereits eingetretenen Verbesserungen.

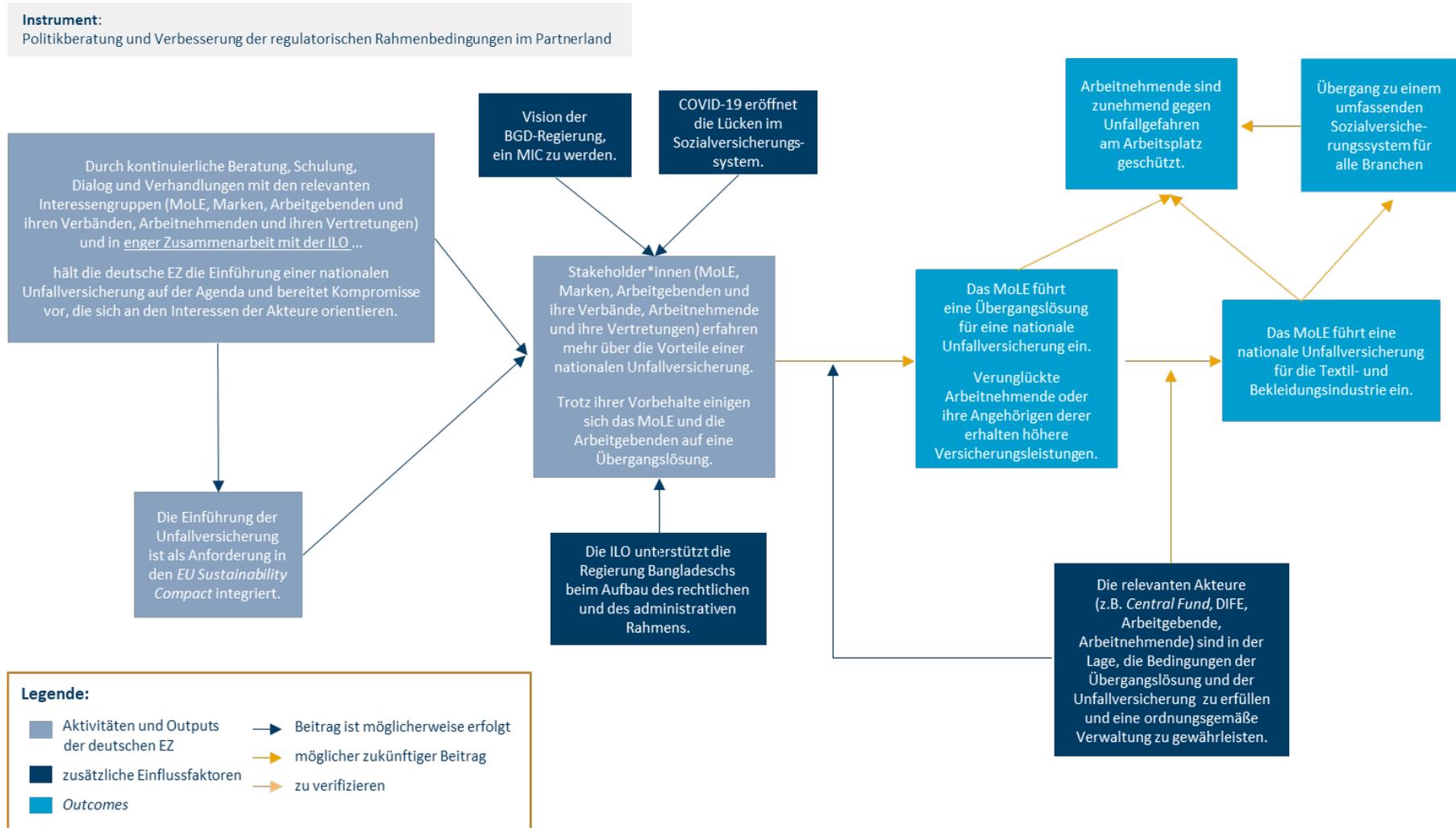
Ein erster Grund für den bislang moderaten Beitrag besteht darin, dass die Prozesse der geförderten institutionellen und legislativen Verbesserungen mit Ausnahme der Kapazitätsentwicklung von Arbeitsinspektor*innen noch nicht abgeschlossen sind.³³ Dies ist zum einen dadurch bedingt, dass die deutsche EZ in einige Prozesse erst seit 2019 involviert ist (I79). Zum anderen handelt es sich um Prozesse, die maßgeblich von den Partnerinstitutionen gesteuert werden oder von diesen abhängig sind, um positive Wirkungen im Hinblick auf besseren Arbeitsschutz entfalten zu können. So hat die deutsche EZ beispielsweise einen Vorschlag für die gesetzliche Verankerung von Maßnahmen medizinischer Rehabilitation und beruflicher Wiedereingliederung über die BEF beim Arbeitsministerium eingebracht. Sie hat aber keinen Einfluss auf die Verabschiedung des Gesetzes die nötig ist, damit Arbeiter*innen tatsächlich von der Gesetzesänderung profitieren (I94, I103). Viele der entstandenen Verzögerungen liegen außerhalb des Einflussbereichs der deutschen EZ, wie Probleme im Übergabeprozess der Lizenzrechte für LIMA von der ILO an die Arbeitsinspektionsbehörde oder zwischenbehördliche Konflikte in Bezug auf die Nutzung des Ausbildungsinstituts. Gleichzeitig deuten die Ergebnisse darauf hin, dass die notwendige Zeit zur Umsetzung der Aktivitäten sowohl auf Makroebene als auch auf Mesoebene von der deutschen EZ unterschätzt wurde. Positiv zu bewerten ist, dass die Begleitung der angestoßenen Veränderungen in Folgevorhaben (STILE, Soziale Sicherung) weitergeführt wird (I79).

Ein zweiter Grund liegt in der bedeutsamen Rolle, die andere Akteure im Hinblick auf die eingetretenen Verbesserungen für den Schutz von Arbeiter*innen gegen das Risiko von Arbeitsunfällen gespielt haben. Das Evaluierungsteam hat keine Hinweise darauf gefunden, dass zentrale, sektorweite Verbesserungen in der Arbeitssicherheit ohne die Beiträge der deutschen EZ ausgeblieben wären. Wie eingangs erläutert, sind hier insbesondere *Accord* und *Alliance* hervorzuheben, die maßgeblich zu Verbesserungen in Bezug auf Gebäudesicherheit, Brandschutz und Elektrosicherheit in exportorientierten Textilfabriken beigetragen haben (siehe Kapitel 3.1; Anner, 2018a; Barrett et al., 2018; Donaghey und Reinecke, 2018; Schübler et al., 2019a). Des Weiteren hat die ILO die Reform der staatlichen Arbeitsinspektionsbehörde vorangetrieben und die Regierung bei Inspektion und Sanierungsforderungen von Textilfabriken, die nicht durch *Accord* und *Alliance* abgedeckt wurden, unterstützt (Europäische Kommission, 2016; ILO, 2020).

³² Das Evaluierungsteam kann nicht ausschließen, dass es Beiträge der deutschen EZ zur Verbesserung der Arbeitssicherheit gegeben hat, die über Aktivitäten mit anderen Akteuren erzielt wurden, da diese nicht Gegenstand der untersuchten Wirkungslogiken waren.

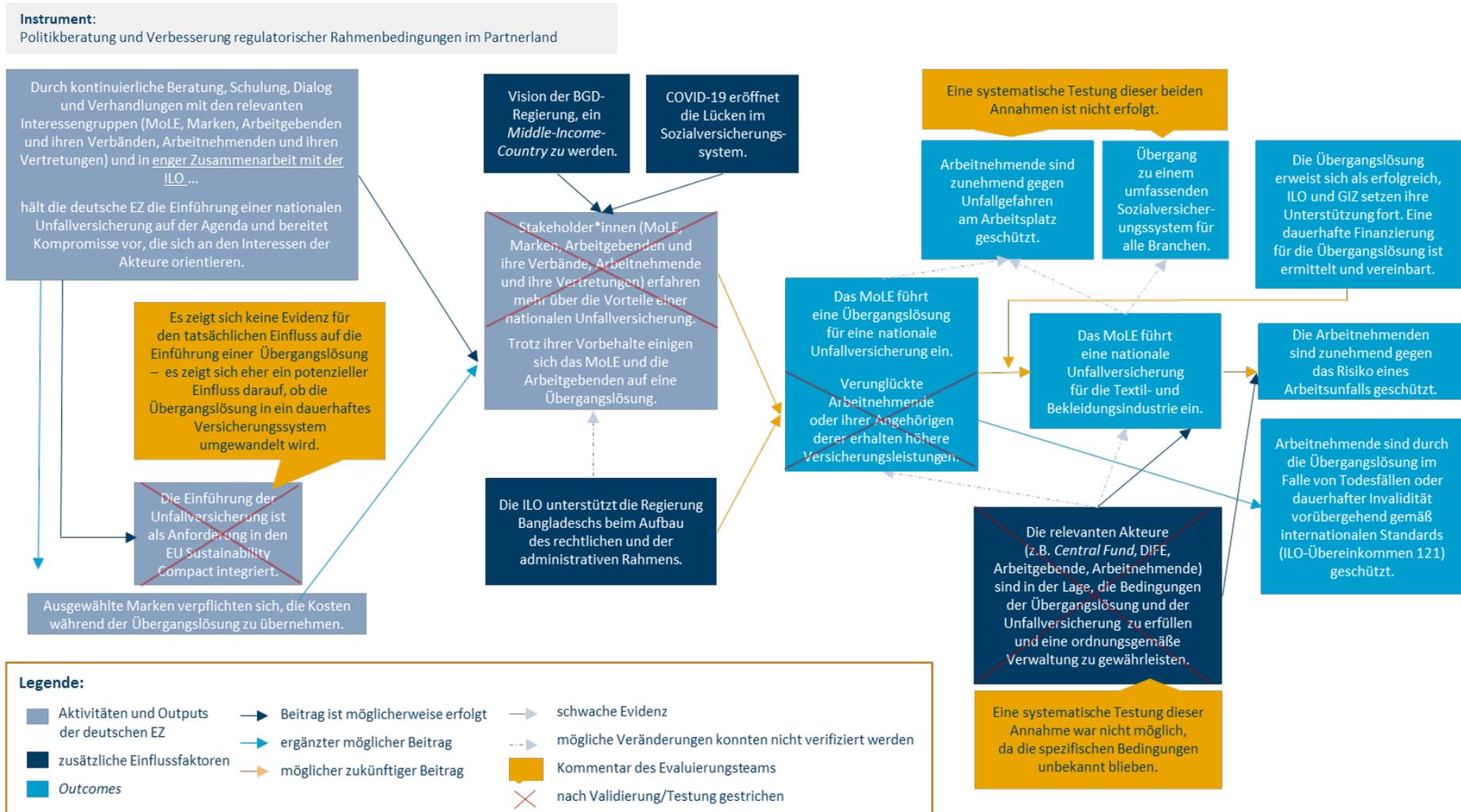
³³ Die Unterstützung bei der Weiterentwicklung der LIMA-Software, beim Aufbau des Instituts für Arbeits- und Gesundheitsschutz und bei der Integration von Maßnahmen medizinischer Rehabilitation und beruflicher Wiedereingliederung wurde erst im März 2019 im Rahmen eines Änderungsangebots in das Projekt EIPS aufgenommen.

Abbildung 9 Contribution claim 1: Beitrag der deutschen EZ zur Übergangslösung der gesetzlichen Unfallversicherung im Textil- und Bekleidungssektor (Ausgangsdarstellung)



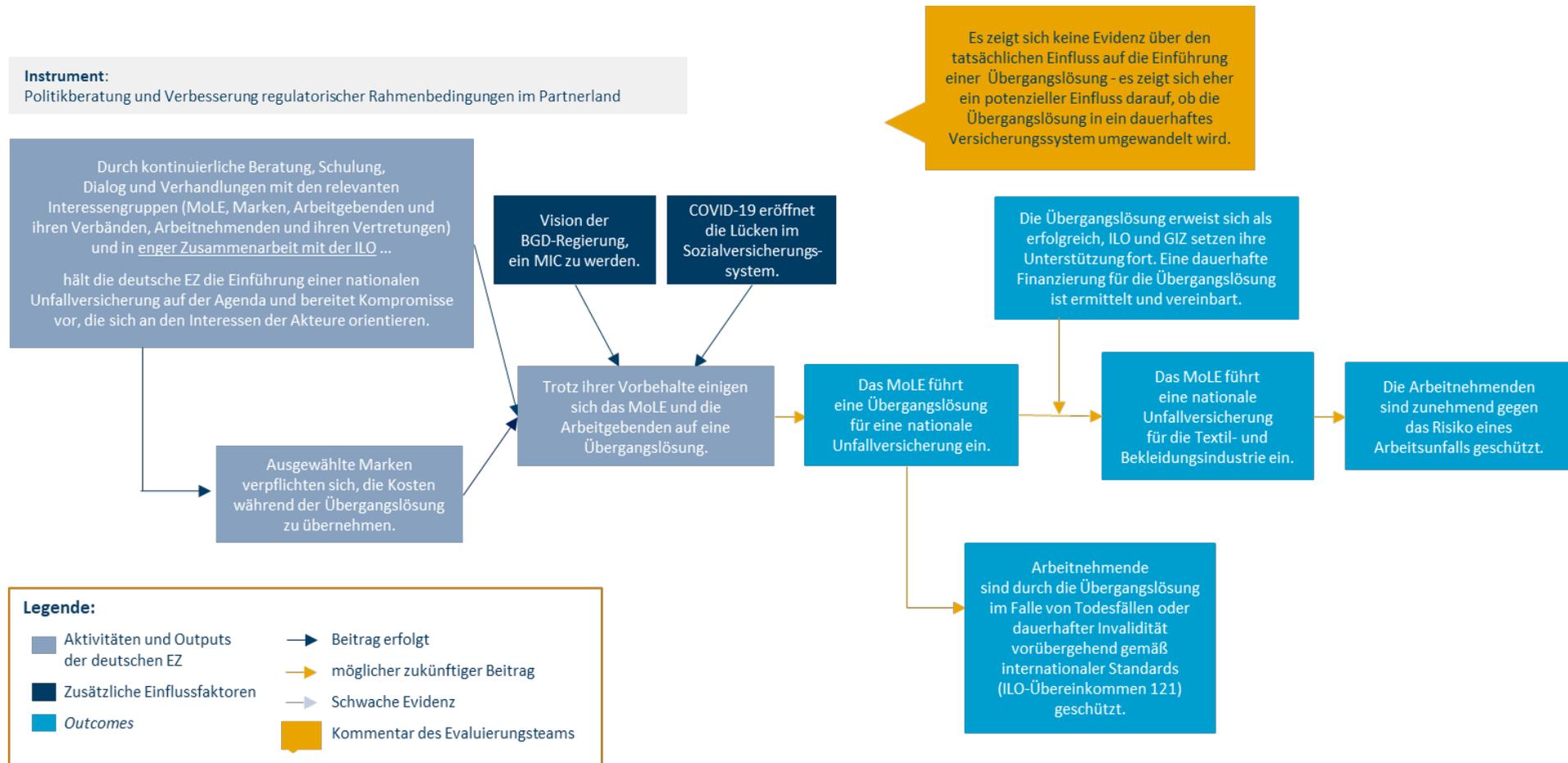
Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 10 Contribution claim 1: Beitrag der deutschen EZ zur Übergangslösung der gesetzlichen Unfallversicherung im Textil- und Bekleidungssektor (weiterentwickelte Ausgangsdarstellung)



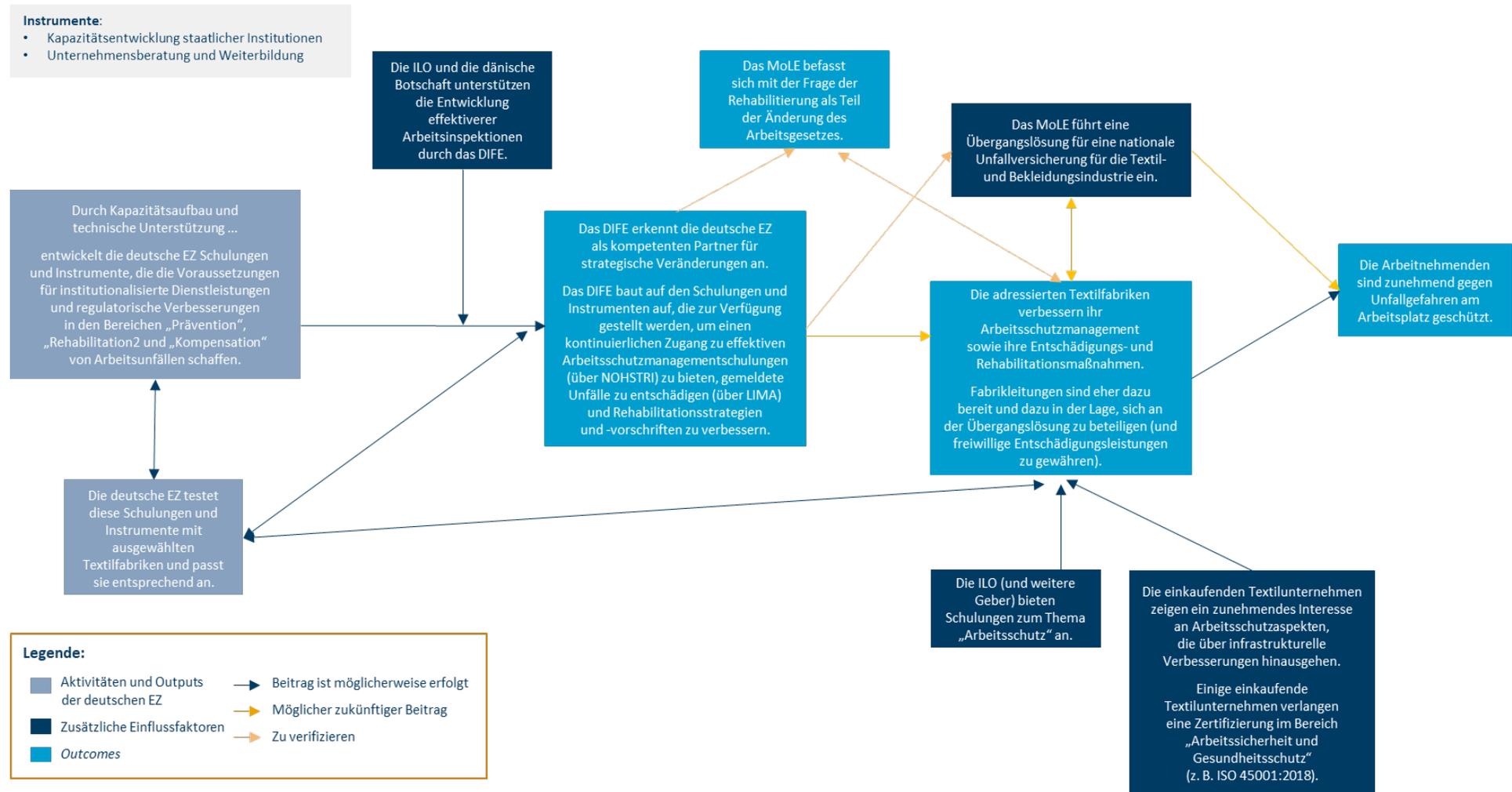
Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 11 Contribution claim 1: Beitrag der deutschen EZ zur Übergangslösung der gesetzlichen Unfallversicherung im Textil- und Bekleidungssektor (Enddarstellung)



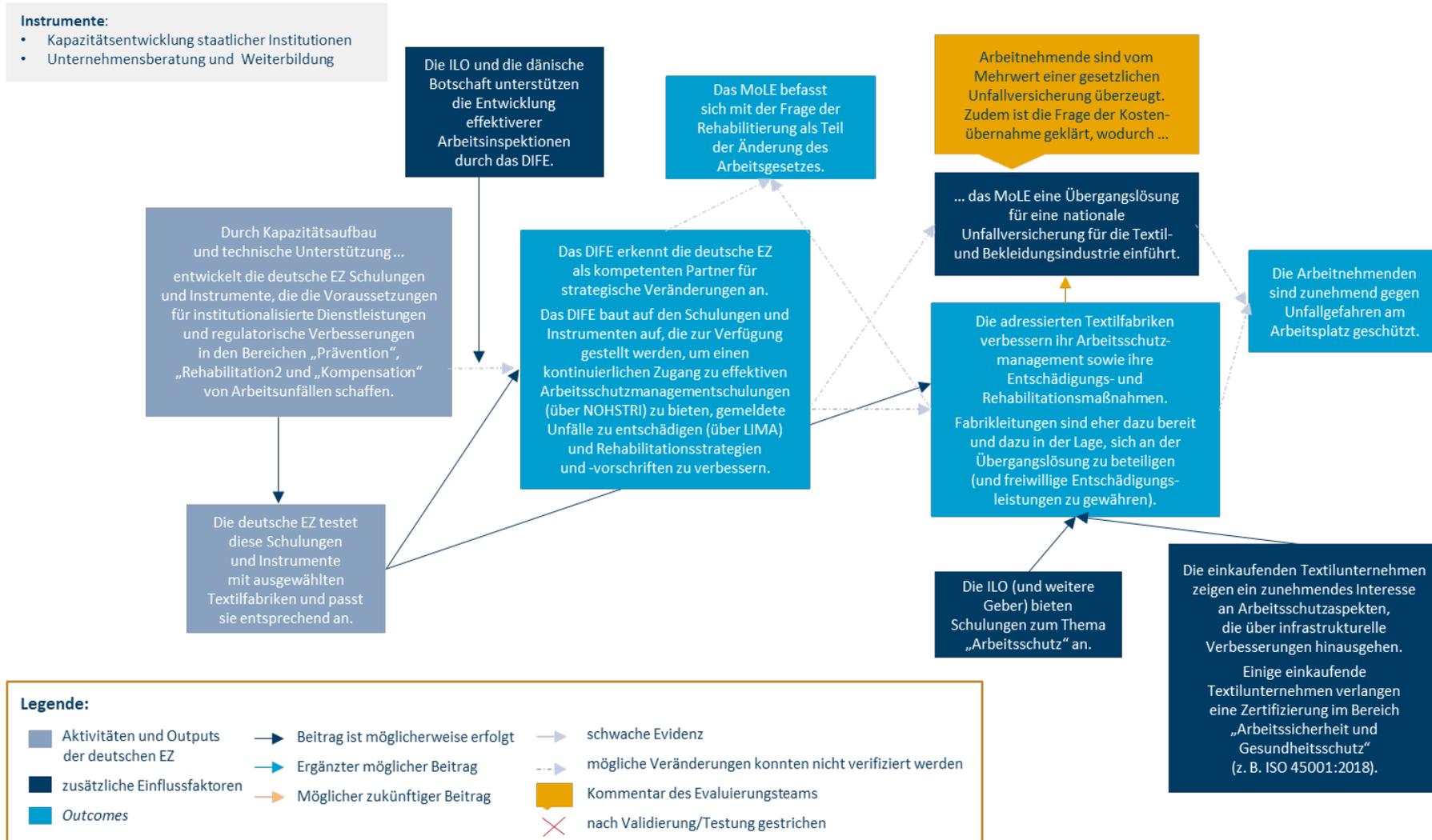
Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 12 Contribution claim 2: Beitrag der deutschen EZ zu institutionellen Verbesserungen im Bereich der Arbeitsinspektion, Prävention und Nachverfolgung von Arbeitsunfällen (Ausgangsdarstellung)



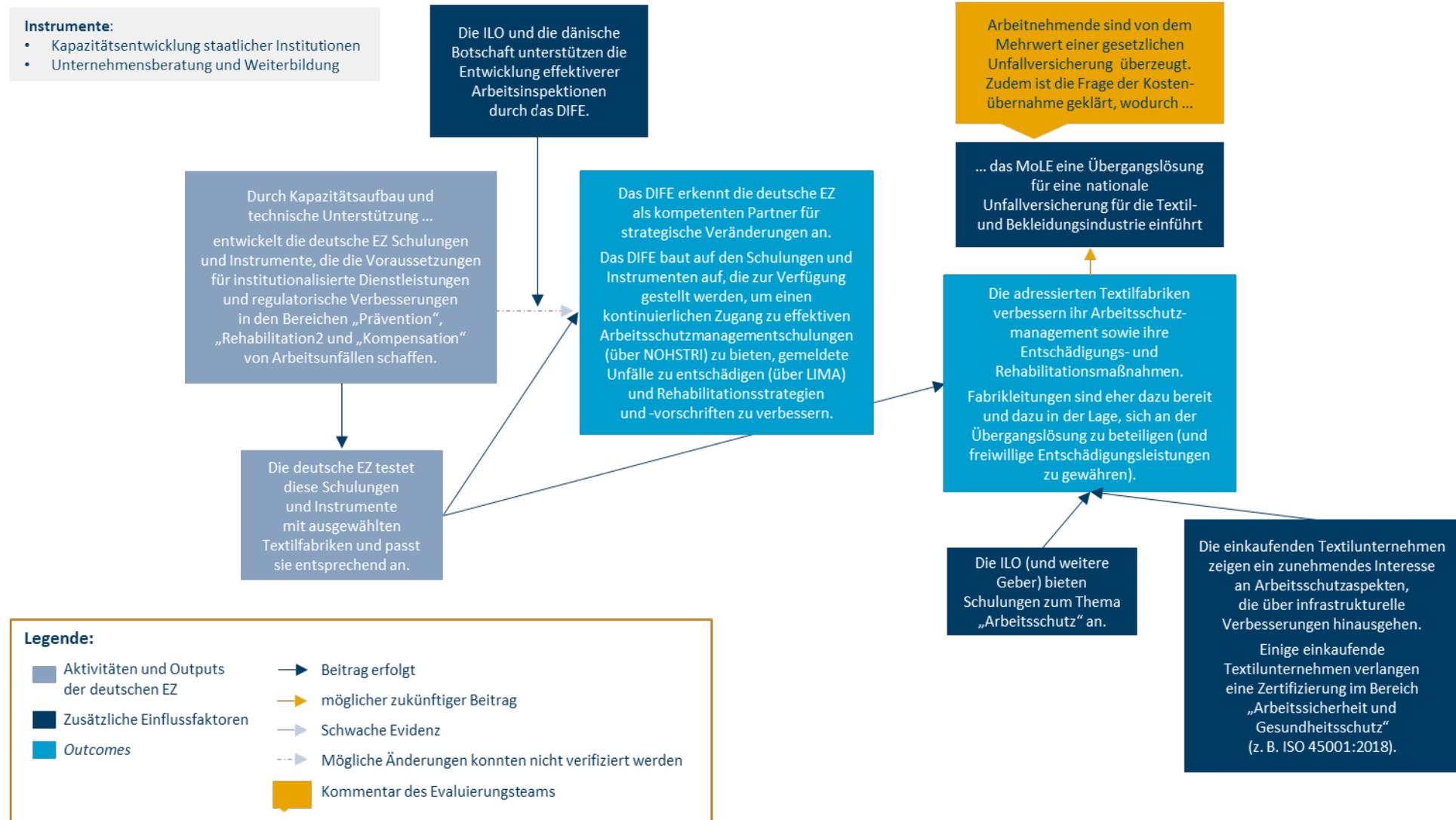
Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 13 Contribution claim 2: Beitrag der deutschen EZ zu institutionellen Verbesserungen im Bereich der Arbeitsinspektion, Prävention und Nachverfolgung von Arbeitsunfällen (weiterentwickelte Ausgangsdarstellung)



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 14 Contribution claim 2: Beitrag der deutschen EZ zu institutionellen Verbesserungen im Bereich der Arbeitsinspektion, Prävention und Nachverfolgung von Arbeitsunfällen (Enddarstellung)



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Akteursübergreifend wird die zukünftige Unterstützung von ILO und GIZ als entscheidend für eine Überführung der Übergangslösung in eine permanente und vollumfängliche Unfallversicherung für die Textil- und Bekleidungsindustrie wahrgenommen. Interviewpartner*innen betonten, dass es zentral ist, dass ILO und GIZ ihre einflussreichen Positionen nutzen, um weiter Druck auf die Regierung auszuüben und überzeugte Kooperationspartner*innen unter den beteiligten Sozial- und Regierungspartnern zu identifizieren (I75–I77, I116). Die Finanzierung der Unfallversicherung nach Beendigung der Übergangslösung wird von allen beteiligten Akteuren als größtes Risiko für eine erfolgreiche Transformation wahrgenommen. Vor diesem Hintergrund betonten bangladeschische Akteure die Wichtigkeit der finanziellen Beteiligung von Markenunternehmen über die Übergangslösung hinaus, ohne die für bangladeschische Fabriken ein Wettbewerbsnachteil entstehen würde (I76, I88, I102). Internationale Interviewpartner*innen aus der EZ und Privatwirtschaft hielten vor allem den externen Druck über zukünftige Lieferkettensorgfaltspflichtengesetze (Deutschland, EU), die Marken- und Handelsunternehmen selbst sowie Abkommen wie den *EU Sustainability Compact*³⁴ für vielversprechende Hebel (I67, I80, I85, I113, I119).

Insgesamt hat die deutsche EZ einen plausiblen Beitrag dazu geleistet, dass die Einführung einer gesetzlichen Unfallversicherung auf der Agenda des Partnerlandes geblieben ist. Veränderungen, die dadurch bislang erzielt werden konnten, sind aber noch gering und reichen zudem noch nicht aus, um zu einem umfassenden Schutz gegen Arbeitsunfälle beizutragen. Auf *Policy*-Ebene sind erste Verbesserungen erkennbar, die jedoch noch keine entsprechenden Effekte auf Mikroebene auslösen.

3.2.3 Contribution story B: Umwelt- und Ressourcenschutz

Evaluierungsfrage 2.1: Inwieweit trägt der Instrumenten-Mix zur Reduzierung von Menschenrechtsverletzungen und umweltschädlichen Auswirkungen in der Textil- und Bekleidungsindustrie in Bangladesch bei?

Anspruchsniveau-I 2.1.2:

Die deutsche EZ trägt dazu bei, dass der Ressourcenverbrauch und die Umweltverschmutzung durch Textilunternehmen reduziert werden.

Kriterien

- # Beitrag der deutschen EZ zur Anwendung von umweltfreundlichen Produktionstechniken in Textilunternehmen
- # Beitrag der deutschen EZ zur Verbesserung des regulatorischen Rahmens für den Umgang mit Klärschlamm

Schritt 1: Welche Verbesserungen hat es in Bangladesch zwischen 2014 und 2021 gegeben, um den Ressourcenverbrauch und die Umweltverschmutzung³⁵ durch Textilunternehmen zu reduzieren?

Maßnahmen zur Gewährleistung umweltschonender Produktionstechniken sind in Bangladesch für alle textilproduzierenden Unternehmen bereits seit Mitte der 1990er-Jahre formal vorgeschrieben, werden jedoch nur lückenhaft umgesetzt. Die Förderung einer umweltschonenden Produktion von Textilien wird insbesondere durch den *Environment Conservation Act* (Regierung Bangladesch, 1995) und die *Environmental Conservation Rules* (1997) geregelt und ist von enormer Bedeutung (Amey, 2021; Sakamoto et al., 2019), weil die Produktion von Textilien, vor allem die Nassverarbeitung, durch einen hohen Wasserverbrauch und Chemikalieneinsatz gekennzeichnet ist. Trotz des langjährigen Bestehens der

³⁴ Die im *EU Sustainability Compact* festgelegten Kriterien sollen als Voraussetzung zur Beibehaltung von Handelspräferenzen unter dem Zollpräferenzsystem der EU (GSP+) gelten.

³⁵ Der Fokus des Evaluierungsteams lag auf den Aktivitäten im Bereich „Chemikalien und Klärschlammmanagement“.

Umweltvorschriften (seit 1997) wiesen diese bis 2015 jedoch speziell im Hinblick auf die Abwasserbehandlung und das Klärschlammmanagement massive Lücken auf (Haque et al., 2020).

In der vorliegenden Evaluierung werden saubere Produktionstechniken als kontinuierliche Anwendung von einfachen bis hin zu komplexen technischen Lösungen zur Steigerung der Ressourceneffizienz und Minderung der Risiken für Mensch und Umwelt verstanden (Guha, 2018; J. Hossain et al., 2018; Sarker, 2016; UBA, 2011). Dies umfasst eine verringerte Nutzung von Ressourcen durch die Einsparung des Energie- und Wasserbedarfs sowie von Chemikalien und die Verringerung der Abwasserbelastung und die nachhaltige Entsorgung von Klärschlamm. Ansätze hierzu umfassen beispielsweise die Installation von Kläranlagen, Solaranlagen und Wasserdurchflussmessern sowie weitere Lösungen wie effizientere Chemikalienlagersysteme sowie die Substituierung schädlicher Chemikalien durch umweltfreundlichere Stoffe (Hossain et al., 2018a; Sarker, 2016). In der Folge können diese Ansätze zur verbesserten Effizienz, zur Verringerung von Arbeitsunfällen als auch zu einem geringeren Eintrag von Gefahrenstoffen beitragen (Guha, 2018; UBA, 2011).

Auf regulatorischer Ebene gewinnen saubere Produktionstechniken in Bangladesch zunehmend an Bedeutung. Dies zeigt sich durch die Veröffentlichung einer Richtlinie zum Klärschlammmanagement der nationalen Umweltbehörde sowie der Anpassung von Zollsätzen im Chemikalienmanagement (Anwar et al., 2018; Bangladesh Garment Manufacturers and Exporters Association, 2021; Haque et al., 2020). Die Bedeutung des im Produktionsprozess nachgelagerten Umgangs (Behandlung, Lagerung und Entsorgung) von textilem Klärschlamm hat zugenommen (Anwar et al., 2018). So wird die Veröffentlichung der Richtlinie zum Klärschlammmanagement durch die Umweltbehörde Bangladeschs als Vorstufe für ein Gesetz zum Klärschlammmanagement verstanden (Sarker, 2016). Darüber hinaus zeigt sich in aktuellen Studien, dass Umweltaudits auch in Bangladeschs Textilfabriken Eingang gefunden haben und häufiger durchgeführt werden (Haque et al., 2020; Islam et al., 2020). Im Bereich „Chemikalienmanagement“ konnte zudem der Zollsatz für giftige Chemikalien von 5 auf 20 Prozent erhöht werden und es wurden Maßnahmen ergriffen, um die hohen Zollgebühren für energieeffiziente Produkte zu senken (I82). Außerdem hat die BGMEA in Zusammenarbeit mit dem Fachbereich für Chemieingenieurwesen der Bangladesh University of Engineering Technology eine Initiative ergriffen, um einen nationalen Leitfaden für das Chemikalienmanagement in der Textil- und Bekleidungsindustrie zu entwickeln (Bangladesh Garment Manufacturers and Exporters Association, 2021).

Die Umweltvorschriften werden in Bangladeschs Textilfabriken vermehrt berücksichtigt (Amey, 2021; Department of Environment, Ministry of Environment and Forests, 2015; Sakamoto et al., 2019). Das Umweltministerium Bangladeschs hat im Jahr 1997 die *Environmental Conservation Rules* verabschiedet. Gemäß diesen Vorgaben sind Kläranlagen in Textilfabriken mit Nassveredelungsprozessen verpflichtend für die Behandlung von Abwasser zu installieren (Amey, 2021; Sakamoto et al., 2019). In der Textilindustrie Bangladeschs zeigt sich in dieser Hinsicht ein Fortschritt in Bezug auf die Qualität und Quantität von Kläranlagen auf Fabrikebene (Department of Environment, Ministry of Environment and Forests, 2015). So wiesen im Jahr 2018 ungefähr 50 Prozent der Mitglieder bangladeschischer Textilverbände eine Kläranlage zur adäquaten Abwasserreinigung auf; weitere Mitglieder planten zudem Kläranlagen zu installieren (Anwar et al., 2018; RMG Bangladesh, 2015; SANDEE, 2016). Darüber hinaus wurde ein neuartiges Verfahren zur Wiederverwendung des im textilen Produktionsprozess anfallenden Klärschlammes für die Ziegelproduktion entwickelt, das einige Fabriken bereits anwenden (siehe Kasten 2; M. S. Hossain et al., 2018).

Internationale einkaufende Unternehmen werden durch die steigenden Anforderungen, die sich aus übergeordneten Rahmenwerken ergeben, ganz maßgeblich in ihrem Umweltverhalten beeinflusst. Neben der REACH-Verordnung umfasst dies die Kampagne „Detox My Fashion“, die Initiative „Zero Discharge of Hazardous Chemicals“ (ZDHC) und die *Fashion Industry Charter for Climate Action*. Diese Rahmenbedingungen werden im Folgenden kurz vorgestellt:

- Die REACH-Verordnung (ECHA, 2022), die 2007 von der Europäischen Union in Kraft gesetzt wurde, verfolgt das Ziel, eine gesteigerte Sorgfaltspflicht der einkaufenden Unternehmen im Umgang mit gefährlichen Chemikalien zu gewährleisten. Die Wirkungen dieser Verordnung entfalten sich jedoch bisher schleppend. Dies wird einerseits auf die Durchlässigkeit der Verordnung und die nur bedingte Einflussnahme auf produzierende Unternehmen außerhalb der EU sowie andererseits auf mangelnde Kompetenzen der zuständigen Behörde zurückgeführt (Bayern Innovativ, 2019; Cobbing und Vicaire, 2018).
- Die „Detox My Fashion“-Kampagne, die Greenpeace im Jahre 2011 initiiert und die ganz maßgeblich zu einem Paradigmenwechsel in der Textilindustrie beigetragen hat, wird als Katalysator für den Wandel in der Textilindustrie, insbesondere hinsichtlich der Umweltschutzmaßnahmen, verstanden (Kopp et al., 2021; D01). So verlagerte sich der Schwerpunkt von der ausschließlichen Betrachtung des Endprodukts hin zur Berücksichtigung der verschiedenen Schritte innerhalb der Lieferkette, wodurch umweltgefährdende Prozesse in der Produktion stärker in den Fokus rückten (Cobbing und Vicaire, 2018; D01). Die Kampagne veranlasste einkaufende Unternehmen erstmalig dazu, sich stärker mit Umweltthemen auseinanderzusetzen und den Einsatz gefährlicher Chemikalien innerhalb ihrer Lieferkette zu reduzieren (Cobbing und Vicaire, 2018; D06; I66). An der Kampagne teilnehmende Marken wurden durch Berichtspflichten und die Veröffentlichung von Abwassertests zur mehr Transparenz verpflichtet (Cobbing und Vicaire, 2018). Für einkaufende Unternehmen drohte dadurch die Offenlegung eigener umweltschädlicher Praktiken, wie aus dem jüngst veröffentlichten *Greenpeace Detox Report 2021* (Kopp et al., 2021) hervorgeht, und damit ein Reputationsverlust.
- Die Brancheninitiative „Zero Discharge of Hazardous Chemicals“, die als Reaktion auf die „Detox My Fashion“-Kampagne auf internationaler Ebene gegründet wurde, um die Forderungen von Greenpeace zum Umgang mit gefährlichen Chemikalien in der Textilproduktion zu operationalisieren und einkaufende wie auch produzierende Unternehmen stärker in die Verantwortung zu nehmen, gilt als weiterer Treiber (D01). Das Engagement der Initiative hat in der Folge zur Verbreitung von Umweltschutzrichtlinien für ein nachhaltiges Chemikalienmanagement und zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen einkaufenden Unternehmen und ihren Produzent*innen geführt (Cobbing und Vicaire, 2018; ZDHC Foundation, 2019a, 2019b, 2022). Insgesamt reicht der Druck der beiden Initiativen jedoch nicht aus, um die Praktiken auch in den Produktionsländern zu verankern. Dies liegt in der Zuständigkeit der nationalen Gesetzgebung der Produktionsländer (D01).
- Die *Fashion Industry Charter for Climate Action*, die Teil der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen ist und sich mit den Auswirkungen der Textilindustrie auf den Klimawandel auseinandersetzt, kann als jüngster Treiber der Entwicklungen gesehen werden. Die Charta wurde im Rahmen der VN-Klimakonferenz 2018 in Kattowitz initiiert und auf der drei Jahre später stattfindenden Konferenz in Glasgow überarbeitet. Ziel der Charta ist es, den CO₂-Ausstoß entlang der gesamten textilen Wertschöpfungskette schrittweise zu reduzieren (United Nations Framework Convention on Climate Change, 2021). 130 Unternehmen der Textil- und Modeindustrie weltweit sowie 41 Standardorganisationen haben die *Fashion Charter* bisher unterzeichnet und sich damit dazu verpflichtet, bis 2050 Klimaneutralität innerhalb des Sektors zu erreichen (Bündnis für nachhaltige Textilien, 2021a).

Da erhöhte Standards einkaufender Unternehmen Druck auf Textilfabriken ausüben, stellen sie einen begünstigenden Faktor für saubere Produktionstechniken dar. Ein weiterer Faktor besteht in der Erkenntnis der Textilfabriken, dass ein effizienterer Ressourceneinsatz durch technische Innovationen und verbesserte Umweltpraktiken Kostenvorteile birgt und zu einem Wettbewerbsvorteil beitragen kann (Islam et al., 2020; Schmidt et al., 2018, I69). Diese begünstigenden Faktoren schlagen sich in Bangladesch nur langsam nieder. Bedingt durch die Vorgaben aus den übergeordneten Rahmenwerken erhöhen einkaufende Unternehmen ihre Standards und verabschieden striktere Umweltvorschriften, um Druck auf die Produzent*innen ihrer Lieferketten auszuüben (Islam et al., 2020; Schmidt et al., 2018). Dies äußert sich durch striktere Umweltvorschriften.

Schritt 2: Welchen Beitrag hat die deutsche EZ zu diesen Verbesserungen geleistet?

Die deutsche EZ hat im Bereich „saubere Produktionstechniken“ verschiedene Maßnahmentypen kombiniert und wird als vertrauenswürdiger Partner wahrgenommen. Durchgeführt wurden staatliche Vorhaben sowie Vorhaben zur Förderung privatwirtschaftlicher Aktivitäten. Das Bangladesch-Portfolio im Bereich „saubere Produktionstechniken“ umfasst neben Maßnahmen der staatlichen EZ, zu denen ein Regionalvorhaben (FABRIC) und die Vorhaben aus den bilateralen Programmen („Nachhaltige Produktion in der Textil- und Lederindustrie in Bangladesch“ und „Förderung von Sozial- und Umweltstandards in Bangladesch“) zählen, verschiedene Vorhaben der EPWs (develoPPP-Projekte) sowie zwei Multi-Akteurs-Projekte (Bündnisinitiative Abwasser, Bündnisinitiative Chemikalien- und Umweltmanagement, siehe Abbildung 7).

Auf Ebene der Textilfabriken (Mikroebene) hat die deutsche EZ primär die Instrumente „Unternehmensberatung und Weiterbildung“ genutzt, wohingegen auf Mesoebene Instrumente der „Politikberatung und Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen im Partnerland“ und der „Kapazitätsentwicklung staatlicher Institutionen“ zum Tragen kamen. Sowohl im bilateralen Programm als auch in den EPWs und den Multi-Akteurs-Projekten³⁶ umfassten die Aktivitäten der deutschen EZ auf Fabrikebene Schulungen zum Thema „saubere Produktionsverfahren“ (EZ-Instrument „Unternehmensberatung und Weiterbildung“). Allein im Zeitraum zwischen 2019 bis 2022 wurden zum Thema „saubere Produktionstechniken“ 156 Schulungen für Führungskräfte der mittleren Managementebene der Textilfabriken durchgeführt (D56). Im Fokus standen hierbei die Themen „Chemikalienmanagement“, „Verbesserung der Energieeffizienz“ und „Verbesserung der elektrischen Sicherheit“. Auf regulatorischer Ebene führte die GIZ Schulungen zur Kontrolle von Abwasser- und der Klärschlamm Entsorgung für Umweltinspektor*innen der Umweltbehörde (Department of Environment, DoE) durch (EZ-Instrument „Kapazitätsentwicklung staatlicher Institutionen“). Des Weiteren erarbeitete und verabschiedete die GIZ gemeinsam mit der Umweltbehörde eine Richtlinie zur Behandlung, Lagerung und nachhaltigen Entsorgung von Klärschlamm (EZ-Instrument „Politikberatung und Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen im Partnerland“). Hierbei entwickelte die GIZ insbesondere einen Entwurf der Leitfadeneinhalte. Die Validierung der Inhalte und Veröffentlichung der Richtlinie durch die Umweltbehörde erfolgte im Jahr 2015 (Department of Environment, Ministry of Environment and Forests, 2015; D56).

Dabei wurde die GIZ von einkaufenden Unternehmen und von Akteuren aus dem Partnerland (beispielsweise Dienstleistungsunternehmen und Fabrikleitungen) als vertrauenswürdiger und kompetenter Partner bei der Umsetzung umweltfreundlicher Produktionstechniken wahrgenommen. Insbesondere der starke Praxisbezug der Trainingsinhalte und das gute Netzwerk wurden hierbei als Stärken der GIZ hervorgehoben. Auf Mikroebene wurden die Trainings der GIZ, die aufgrund von Fabrikbesuchen³⁷ eine starke Praxisorientierung aufweisen, wie auch die bereitgestellten Informationsmaterialien insgesamt als sehr wertvoll und effektiv beurteilt (I123, I129). Für den Textilsektor bescheinigten die Interviewpartner*innen den Durchführungsorganisationen eine hohe technische Fachexpertise und Erfahrung (D36; I123). Laut Interviewpartner*innen wurden Vertreter*innen der mittleren Managementebene auf Grundlage der Schulungen auf Fabrikebene für das Thema „Chemikalien- und Klärschlammmanagement“ sensibilisiert (D36; I66, I123, I124, I129, I132). Zudem wiesen die Gesprächspartner*innen der als besonders engagiert geltenden Fabriken auf ihre Bemühungen hin, den Einsatz gefährlicher Chemikalien unter Nutzung der bereitgestellten Informationsmaterialien perspektivisch weiter zu reduzieren (I104, I108). Im Bereich „Chemikalienmanagement“ wurde insbesondere der Wissensvermittlung zur Identifikation von Gefahrenbereichen, zur Lagerung von Chemikalien, zur nachhaltigen Beschaffung und zu

³⁶ Die Multi-Akteurs-Projekte werden im Folgenden als Bündnisinitiativen bezeichnet.

³⁷ Aus den Interviews geht hervor, dass die GIZ im Rahmen ihrer Schulungen Fabrikbesuche durchführte, um den Teilnehmer*innen beispielsweise verschiedene Abfalltypen an einem praktischen Beispiel näherzubringen.

Möglichkeiten der langfristigen Reduktion von Kosten ein hoher Mehrwert zugeschrieben (I108, I132). Im Bereich des Klärschlammmanagements wurde insbesondere die Richtlinie der Umweltbehörde (samt den darin enthaltenen Informationen zur Klassifizierung und zur Entsorgung des Klärschlammes) hervorgehoben. Inwiefern die Anstrengungen der GIZ im Bereich der Finanzdienstleistungen durch das SSREU-Vorhaben und das entsprechende FZ-Vorhaben³⁸ von den Fabrikleitungen als nützlich empfunden werden, lässt sich aus den Daten nicht eindeutig ableiten, da die Angebote bislang durch die Mehrheit der Textilfabriken noch nicht proaktiv in Anspruch genommen werden (unter anderem I108, I109, I132).

Unternehmensberatung und Weiterbildung

In besonders engagierten Textilfabriken³⁹ hat die deutsche EZ erste Veränderungen angestoßen; eine breitenwirksame Anwendung umweltfreundlicher Produktionstechniken in Bangladeschs Textilsektor ist bislang jedoch nicht gelungen. Erste Veränderungen im Chemikalienmanagement von Textilfabriken, die sich auf die deutsche EZ zurückführen lassen, umfassen die Verbesserung der Lagerung von Chemikalien und deren Beschriftung sowie die Bildung von Chemikalienmanagement-Teams innerhalb der Textilfabriken (D42; I68, I108, I132). Zudem zeigen sich durch die Trainings und die Nutzung der neuen Richtlinie zum Klärschlammmanagement in besonders engagierten Fabriken Verbesserungen durch die Einrichtung neuer Lagersysteme/-flächen für den textilen Klärschlamm und die Nutzung neuer Dienstleistungen zur adäquaten Entsorgung des Klärschlammes (I126). Während die Relevanz der Richtlinie zum Klärschlammmanagement nicht infrage steht, scheint ihre Bekanntheit und praktische Anwendung noch lückenhaft zu sein. Auch gab es Hinweise auf Verständnisschwierigkeiten der komplexen Inhalte, die jedoch vom Evaluierungsteam nicht verifiziert werden konnten (I109).

Auf Fabrikebene kann der Beitrag der deutschen EZ zu komplexeren Verbesserungen in den Bereichen „Verbesserung der elektrischen Sicherheit“ und „Verbesserung der Energieeffizienz“ sowie zu geringfügigeren Veränderungen im Chemikalienmanagement (noch) nicht eindeutig nachvollzogen werden. Die Installation von Solarpanels und Kläranlagen lässt sich plausibel auf die durch das von International Finance Corporation implementierte Programm „Partnership for Cleaner Textile“ (PaCT) zurückführen (siehe Tabelle 3), da die GIZ nur in sehr geringem Umfang Maßnahmen hierzu durchgeführt hat. Da auch PaCT Maßnahmen zum Chemikalienmanagement implementiert hat (I82), können die Verbesserungen zur Lagerung von Chemikalien und Substituierung von gefährlichen Stoffen nicht eindeutig den Maßnahmen der deutschen EZ zugeschrieben werden, sind aber plausibel.

³⁸ Das SSREU-Vorhaben ist das TZ-Modul „Förderung von sicherheits- und umweltrelevanten Anpassungsinvestitionen im Textilsektor Bangladesch“, das durch ein entsprechendes FZ-Modul (Einzel- und Begleitmaßnahme) „Finanzierung von umwelt- und sicherheitsrelevanten Anpassungsinvestitionen im Textilsektor in Bangladesch“ komplementiert wird.

³⁹ Diese umfassen im Bereich „saubere Produktion“ sechs Textilfabriken aus Bangladesch, die an einer Schulung der GIZ teilgenommen haben und die Hinweise liefern, inwiefern es unter förderlichen Bedingungen zu den gewünschten Änderungen kommen kann.

Tabelle 3 Aktivitäten des PaCT-Programms im Bereich „saubere Produktionstechniken“

Kategorie	PaCT-Fallstudie	Aktivitäten	Investition
Ressourcenschutz (Energie)	Energieeinsparung	Durchführung verschiedener Energieeffizienzmaßnahmen, z. B. durch den Austausch von Glühbirnen und die Installation von Solarzellen	98.317 USD
	Energieeinsparung durch solare Warmwasserbereitung	Einführung einer Solaranlage zur Warmwasserbereitung	512 USD
	Energierückgewinnung	Nutzung der Energie zur Erzeugung von Dampf für die Prozesswärme	115.000 USD
	Aufrüstung eines Kondensatrückgewinnungssystems	Installation eines geeigneten Kondensatrückgewinnungssystems für das gesamte Werk – Kondensat kann für erwärmtes Brauch-, Vorwärm- und Warmwasser wiederverwendet werden	2.381 USD
	Wasser- und Wärmeeinsparung	Verwendung eines Kondensatrückgewinnungssystems	49.814 USD
	elektrische Effizienz	beispielsweise Installation von Gasdurchflussmessern, Aufrüstung von Leuchtstoffröhren zu energieeffizienteren Geräten, Ermittlung und Reparatur von Druckluft- und Vakuullecks, Installation von Panels zur Verbesserung des Leistungsfaktors	88.574 USD
	Wärmegeneration aus „Abfall“ (durch Installation eines Verbrennungskessels)	Installation eines Verbrennungskessels, der mit Feststoffabfall betrieben werden soll	232.497 USD
	Verbesserung der Kesseleffizienz	Optimierung der Kesselbrenner zur Verringerung der Treibhausgasemissionen und zur Einsparung von Erdgas	60–833 USD (sieben unterschiedliche Fabriken)
	Wärmeeffizienz	Energie- und Kosteneinsparungen, z. B. durch die Installation von Abwärmerückgewinnungsanlagen oder Warmwassermodulen	101.798 USD
	Wärmerückgewinnung	wirtschaftliche und umweltfreundliche Lösung, um wertvolle Energie zu sparen und Energiekosten und Treibhausgasemissionen zu senken	177.000 USD
Abwasser-/Schlammmanagement	automatisches Abschlammkontrollsystem	Installation eines automatischen Systems, um die Schlammbildung in den Kesseln zu verhindern	400.000 USD; 828.538 USD (Investition in zwei Fabriken)
	Weg zur Nachhaltigkeit	Installation eines 2-Tonnen-Kessels zur Verbrennung von Fabrikabfällen und Anwendung der elektrokatalytischen Oxidationstechnologie	1.398.520 USD

Ressourcenschutz (Wasser)	Wassereinsparung	Einsatz der Gegenstromtechnik in einer Durchlaufwaschmaschine; Rückgewinnung und Wiederverwendung von Kühlwasser in einem <i>sanforizer</i>	2.835 USD; 14.238 USD
	Wasser- und Energieeinsparung	Einführung eines wirksamen Programms zur Verringerung des Wasserverbrauchs und zur Kalibrierung von Wasserdurchflussmessern	2.265 USD
	Installation von Durchflussmessgeräten	Einrichtung geeigneter Messsysteme zur Quantifizierung des Verbrauchs von Wasser und Energie	46.919 USD (insgesamt acht Fabriken)
	Messung des Ressourcenverbrauchs	Umsetzung eines Metering-Projekts zur Einsparung von Ressourcen durch die Verwendung einer Strategie zur Verbrauchsmessung	57.476 USD
Chemikalienmanagement	Prozessoptimierung	Waschanlage: Reinigung des Verarbeitungswassers von Indigo; ökologischer und gleichmäßiger Bleichprozess	216.000 USD
	Aufrüstung von Prozessanlagen	Nachrüstungen, Austausch und eine Unternehmensressourcenplanung	265.228 USD
	Verbesserung durch Prozessoptimierung	Verringerung der Anzahl der Chargen, Aufrechterhaltung des richtigen Laugenanteils, Sicherstellung einer regelmäßigen Kalibrierung, Korrektur des pH-Werts, Verbesserung der Korrelation zwischen Labor und Menge und Überprüfung der Farbstoffqualität	-
	Laugenrückgewinnungsanlage	Rückgewinnung von Natronlauge, die wiederverwendet wird; reduzierter Chemikalienverbrauch für die Neutralisierung	2.300.000 USD
	Installation einer Laugenrückgewinnungsanlage	Umwandlung von schwacher Lauge (Waschlauge) in ein Konzentrat, indem Dampf durch Wärmetauscher geleitet wird, um überschüssiges Wasser aus der Lösung zu verdampfen	200.232 USD
Zugang zu Finanzdienstleistungen	Förderung der Finanzierung von Energieeffizienz	Das PaCT-Programm zur Finanzierung der Ressourceneffizienz: 1) erleichtert Textilfabriken den Zugang zur Finanzierung von Projekten zur Ressourceneffizienz; 2) unterstützt Finanzintermediäre beim Aufbau ihrer Kapazitäten zur Bewertung von Ressourceneffizienzprojekten und zur Entwicklung innovativer Finanzierungsmodelle; 3) verbindet Fabriken und Finanzintermediäre mit Technologie-lieferanten für zuverlässige Technologiebeschaffung.	139.350 USD

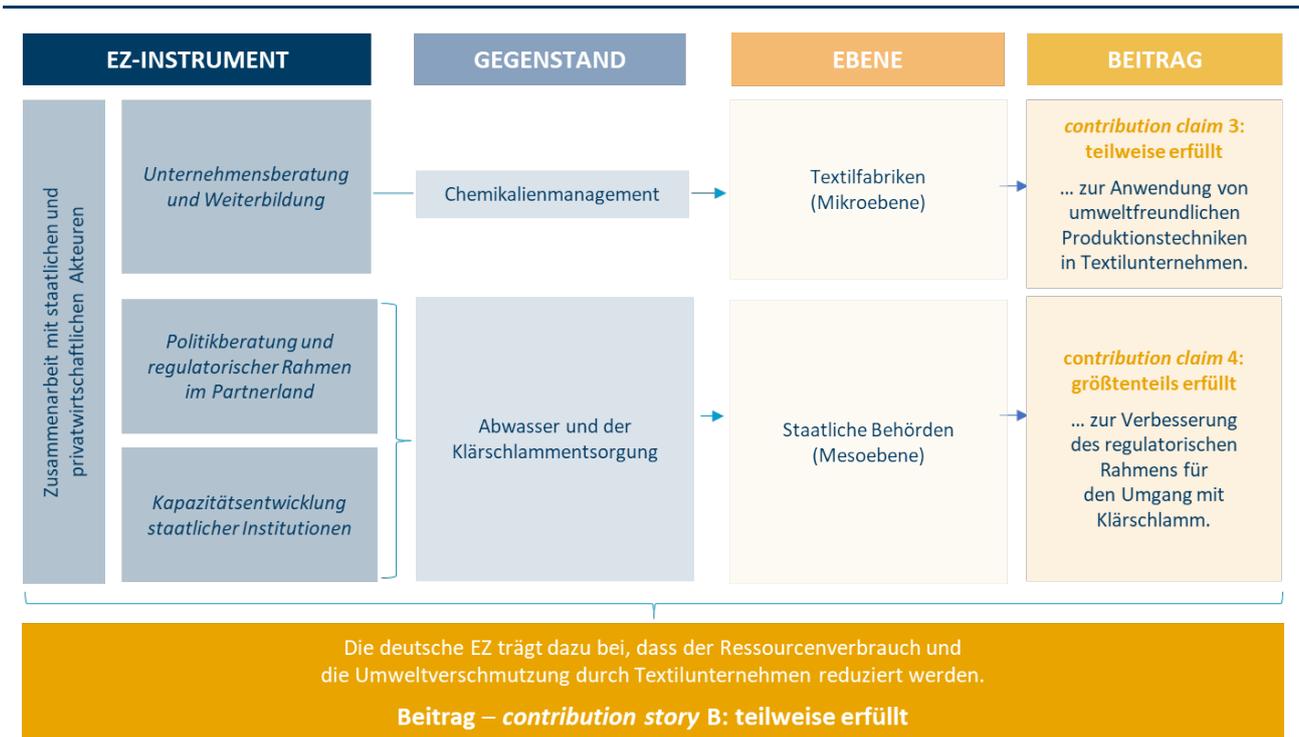
Quelle: DEval, eigene Darstellung basierend auf Fallstudien-Flyern von IFC (o. J. a–v)

Politikberatung und Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen im Partnerland sowie Kapazitätsentwicklung staatlicher Institutionen

Auf regulatorischer Ebene ist die Veröffentlichung der Richtlinie zum Klärschlammmanagement auf die Maßnahmen der GIZ zurückzuführen. Gemäß *Environmental Conservation Act* (Regierung Bangladesch, 1995) liegt die Überprüfung der Umweltvorschriften in der Verantwortung der Umweltbehörde (Sakamoto et al., 2019). Einen Teil dieser Verantwortung hat die Umweltbehörde durch die Veröffentlichung der Richtlinie zum Klärschlammmanagement bereits gewährleistet. Die gewünschte Wirkung hat sich bisher jedoch aufgrund von mangelnden Kontrollmechanismen und Inspektionen durch die Umweltbehörde nicht entfalten können. Als Ursachen werden fehlende Kenntnisse und unzureichend qualifizierte Arbeitskräfte der Umweltbehörde benannt (I124). Zudem sind die Laboratorien veraltet und die Datenbanken nicht ausreichend gepflegt (SANDEE, 2016). Aus der Literatur geht des Weiteren hervor, dass Korruption und ein schwacher politischer Wille weitere Hürden bei der Durchsetzung von sauberen Umweltpraktiken darstellen (Haque, 2017; Hundhammer et al., 2021; Sakamoto et al., 2019). Aus den Interviews und der wissenschaftlichen Literaturanalyse konnte das Evaluierungsteam für den Untersuchungszeitraum keinen weiteren Akteur identifizieren, der innerhalb des Sektors vergleichbare Maßnahmen im Bereich des Klärschlammmanagements durchgeführt hat. Der GIZ wird daher in diesem Bereich ein Alleinstellungsmerkmal zugeschrieben, weshalb die Entwicklung der Richtlinie zum Klärschlammmanagement eindeutig auf ihr Engagement zurückgeführt wird. Auch wenn die Richtlinie bislang noch zu keinen weitreichenden Verbesserungen in den Textilfabriken beigetragen hat, ist es plausibel, dass sie entstehen können. Die geschilderten Verbesserungen der Zollbestimmungen für Chemikalien wurden einem*r Experten*in zufolge durch das PaCT-Programm angestoßen (I82).

Schritt 3: Wie sind die beschriebenen Beiträge der deutschen EZ im Hinblick auf eine Reduktion des Ressourcenverbrauchs und der Umweltverschmutzung in Bangladeschs Textilfabriken zu bewerten?

Abbildung 15 Instrumenteneinsatz und Evaluierungsgegenstand im Bereich „Umwelt- und Ressourcenschutz“

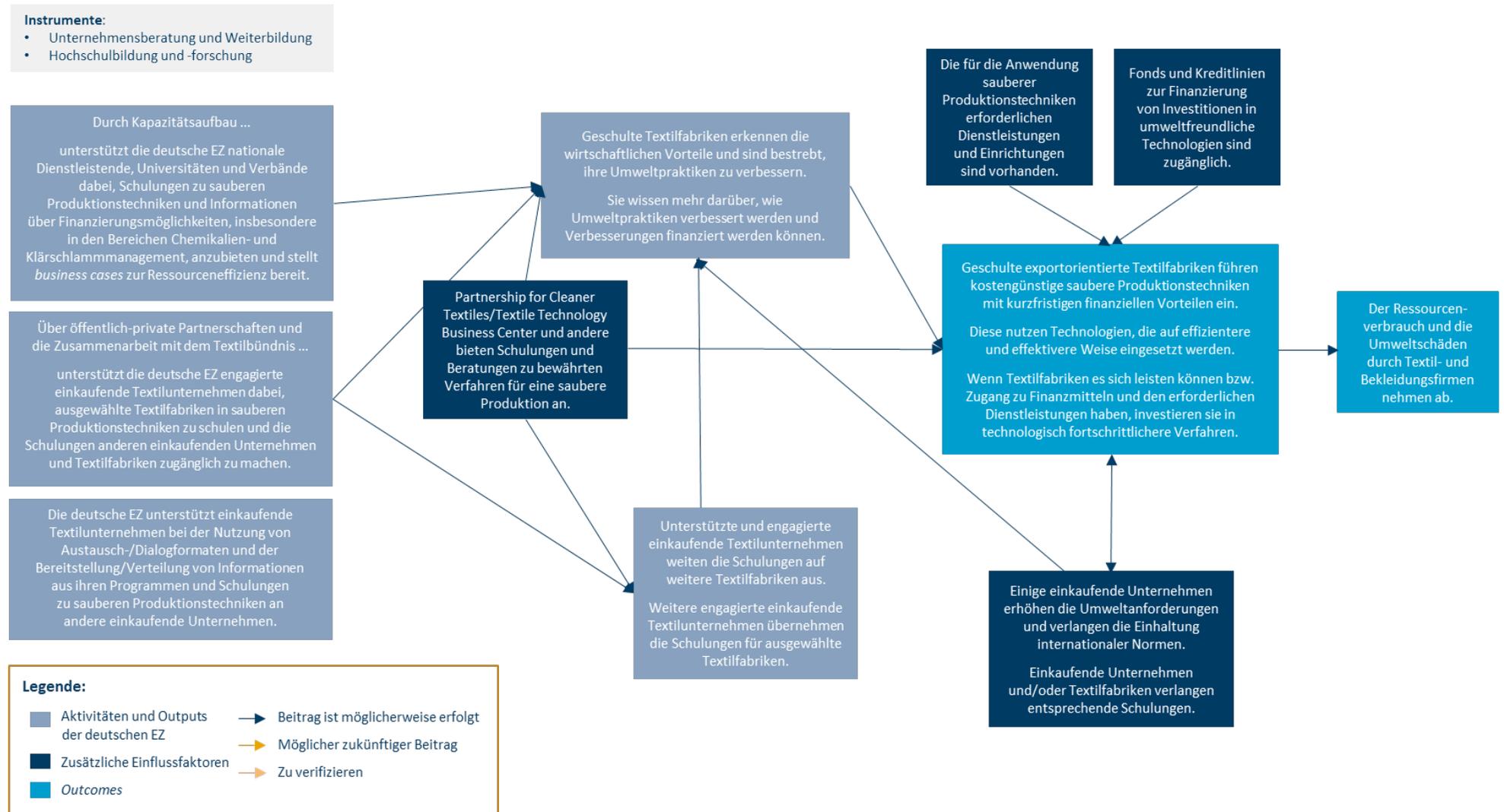


Quelle: DEval, eigene Darstellung

Die untersuchten Maßnahmen der deutschen EZ tragen bislang noch nicht nachvollziehbar zur Verringerung von Ressourcenverbrauch und negativen Folgen für die Umwelt in Bangladeschs Textilfabriken bei. Im Bereich des Chemikalien- und Klärschlammmanagements wurden in besonders engagierten Fabriken durch die sachgemäße Lagerung von Chemikalien und erste Substituierungen gefährlicher Stoffe geringfügige Veränderungen angestoßen, was jedoch nicht nachweislich zum verringerten Schadstoffeintrag in die Abwässer geführt hat (I109, I129, I131, I132). Auf Mesoebene hat die deutsche EZ zur Veröffentlichung der Richtlinie beigetragen. Diese ist eine Vorstufe zur Verbesserung des regulatorischen Rahmens im Hinblick auf den Umgang mit Klärschlamm. Mit Einführung der Richtlinie hat die deutsche EZ demnach zu einem ersten wichtigen Schritt hinsichtlich der Verbesserung der Umweltpraktiken beigetragen (I104, I107, I108, I133). Bislang gibt es dennoch keine Anzeichen dafür, dass diese regulatorische Änderung bereits zu breitenwirksamen Verbesserungen im Klärschlammmanagement der Fabriken geführt hat. Aus den Interviews erhielt das Evaluierungsteam Hinweise, dass Inspektionen durch die Umweltbehörde häufig ausbleiben, was auf den Mangel entsprechender Ressourcen auf institutioneller Ebene zurückgeführt wird (I104, I107, I108, I133). Insgesamt leisten die attestierten Verbesserungen daher noch keinen plausiblen Beitrag zur Reduktion des Ressourcenverbrauchs der Textilfabriken in Bangladesch.

Zukünftig erscheint es plausibel, dass umfassendere Verbesserungen im Bereich der sauberen Produktionstechniken erreicht werden können, sofern Maßnahmen der deutschen EZ auf Makro- und Mesoebene ansetzen. Auf regulatorischer Ebene wird ein zentraler Hebel zur Verbesserung der Umweltpraktiken in der Stärkung staatlicher Institutionen gesehen. Ein wichtiger Aspekt ist die Stärkung der Judikative. Die Arbeit der Umweltgerichte in Bangladesch ist laut eines**einer Interviewpartners*in* bislang nicht zufriedenstellend, was an den mangelnden Fachkenntnissen der zuständigen Richter*innen sowie der Abhängigkeit ihrer Arbeit von der Umweltbehörde liegt. Verbesserungen des Ressourcenverbrauchs erscheinen daher plausibel, wenn diese die verschiedenen Ebenen adressieren und die Behörden in ihren Durchsetzungskapazitäten stärken (I124). Potenziell förderlich erscheinen hierfür die im Rahmen des Projekts STILE geplanten bilateralen deutschen Maßnahmen zur Stärkung des Umweltmanagements, die die Erarbeitung zweier zusätzlicher Regularien im Bereich „Wasser, Energie und Entsorgung“ vorsehen (D56). Neben der Verabschiedung eines Gesetzes zum Klärschlammmanagement wird darüber hinaus die Entwicklung eines institutionalisierten Subventionssystems für besonders engagierte Fabriken als zentral erachtet, um umweltkonforme Fabriken in ihrer Praxis zu stärken. Die gezielte Adressierung von Fabrikleitungen mit maßgeschneiderten Maßnahmen wäre ein weiterer wichtiger Hebel auf Fabrikebene, um das Bewusstsein für ökologische Belange zu schärfen und individuelle Verbesserungen anzustoßen. Darüber hinaus wird in der wissenschaftlichen Literatur gleichermaßen die Notwendigkeit der Entwicklung eines transparenten Systems zur Verhängung von Bußgeldern hervorgehoben, dass bei Fehlverhalten (beispielsweise Fehlnutzung von Kläranlagen, Ableitung von Abwässern in die Flüsse und auf offene Flächen, Korrumpieren von Inspektor*innen) zu entsprechenden finanziellen Sanktionen führt (Haque, 2017, 2018; Sakamoto et al., 2019; SANDEE, 2016).

Abbildung 16 Contribution claim 3: Beitrag der deutschen EZ zur Anwendung von umweltfreundlichen Produktionstechniken in Textilunternehmen (Ausgangsdarstellung)



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 17 Contribution claim 3: Beitrag der deutschen EZ zur Anwendung von umweltfreundlichen Produktionstechniken in Textilunternehmen (weiterentwickelte Ausgangsdarstellung)

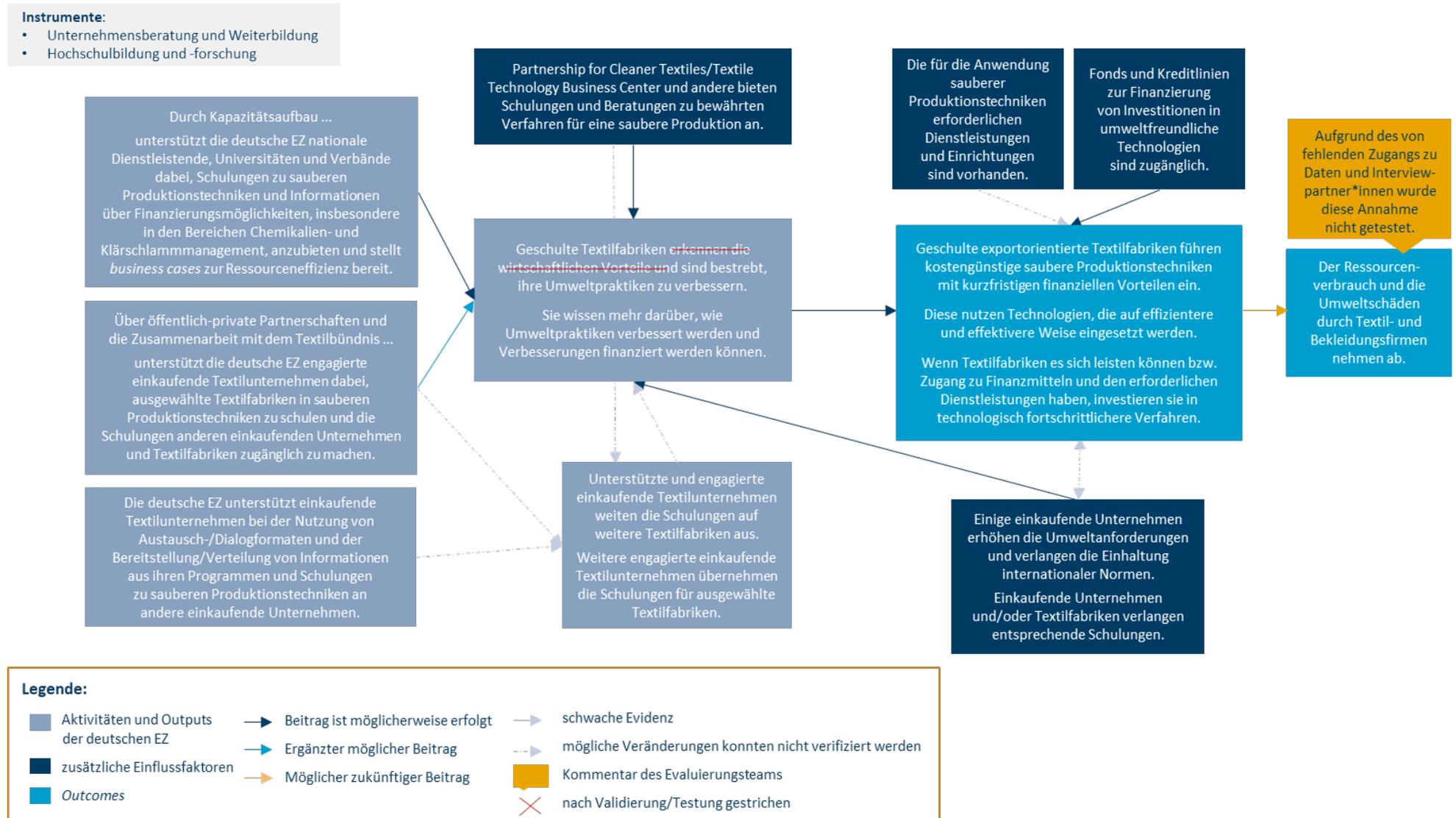
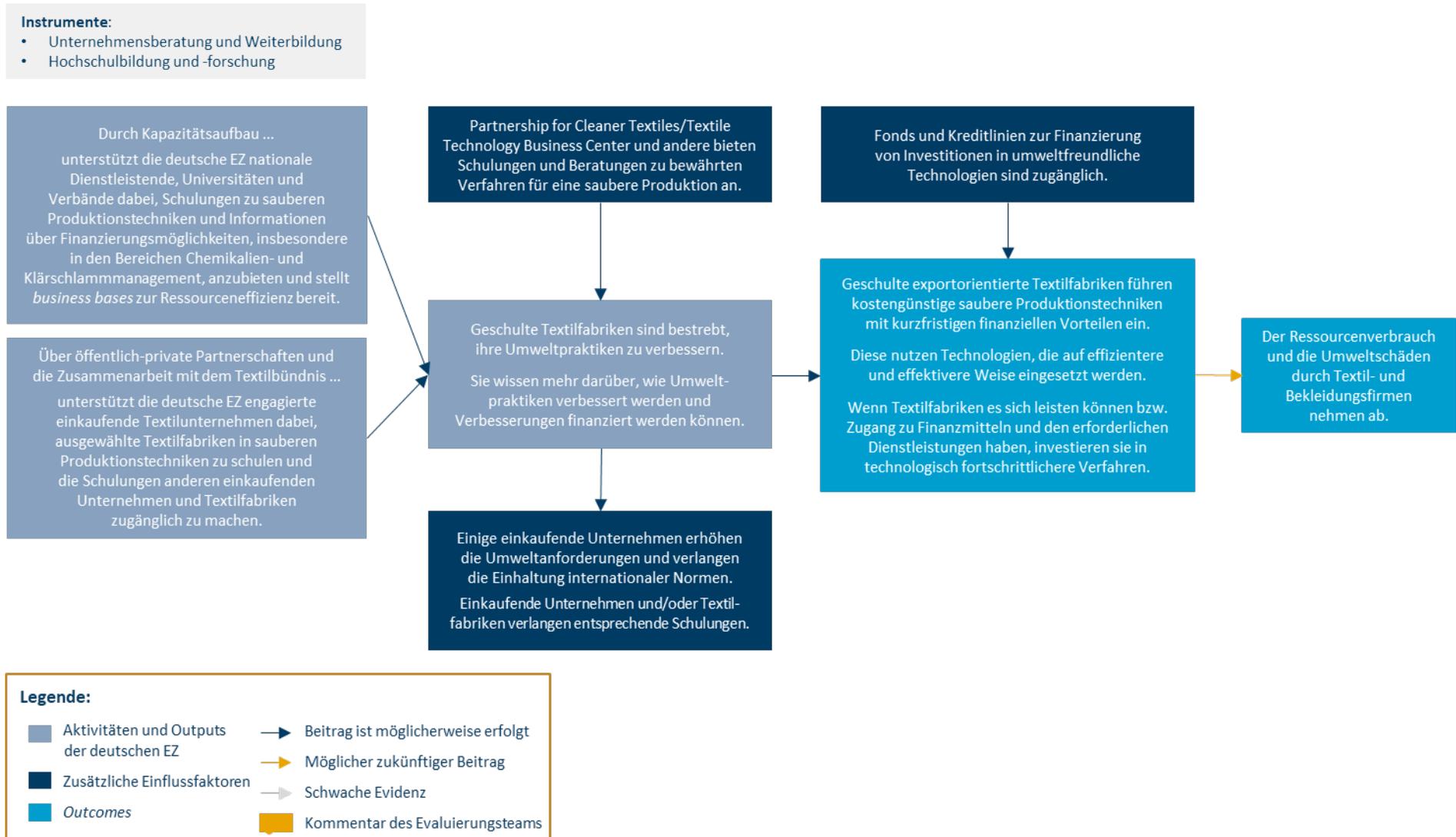
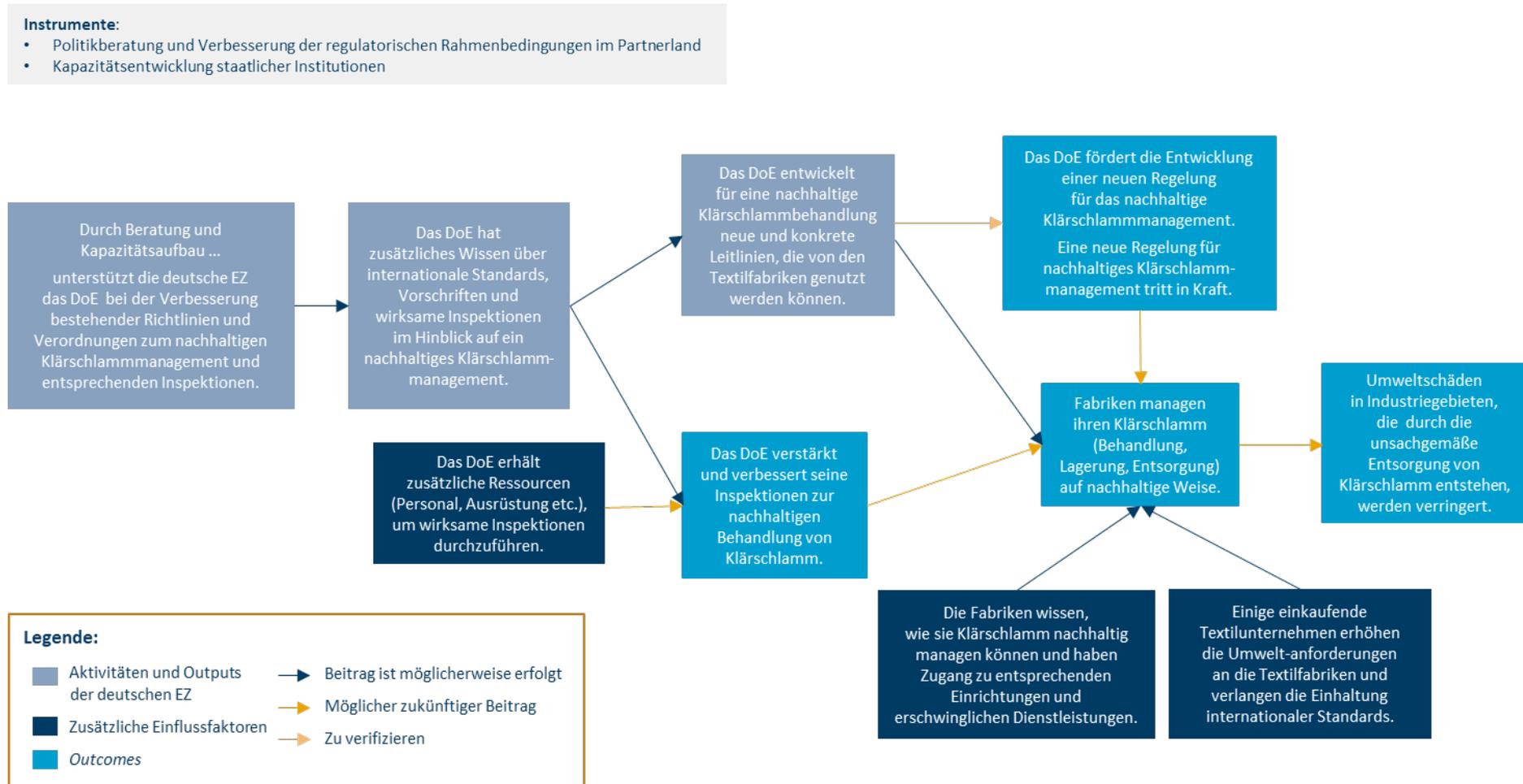


Abbildung 18 Contribution claim 3: Beitrag der deutschen EZ zur Anwendung von umweltfreundlichen Produktionstechniken in Textilunternehmen (Enddarstellung)



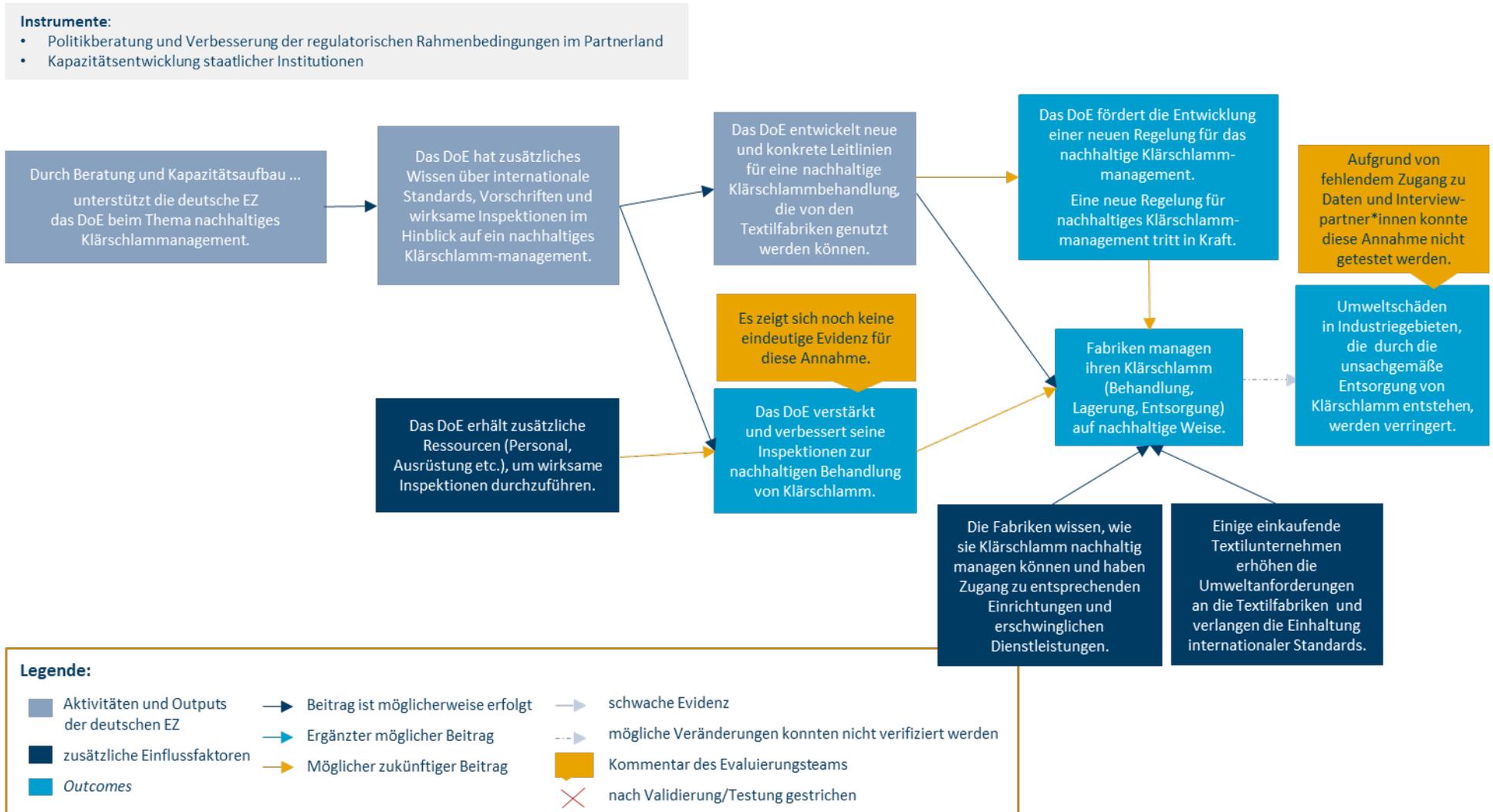
Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 19 Contribution claim 4: Beitrag der deutschen EZ zur Verbesserung des regulatorischen Rahmens für den Umgang mit Klärschlamm (Ausgangsdarstellung)



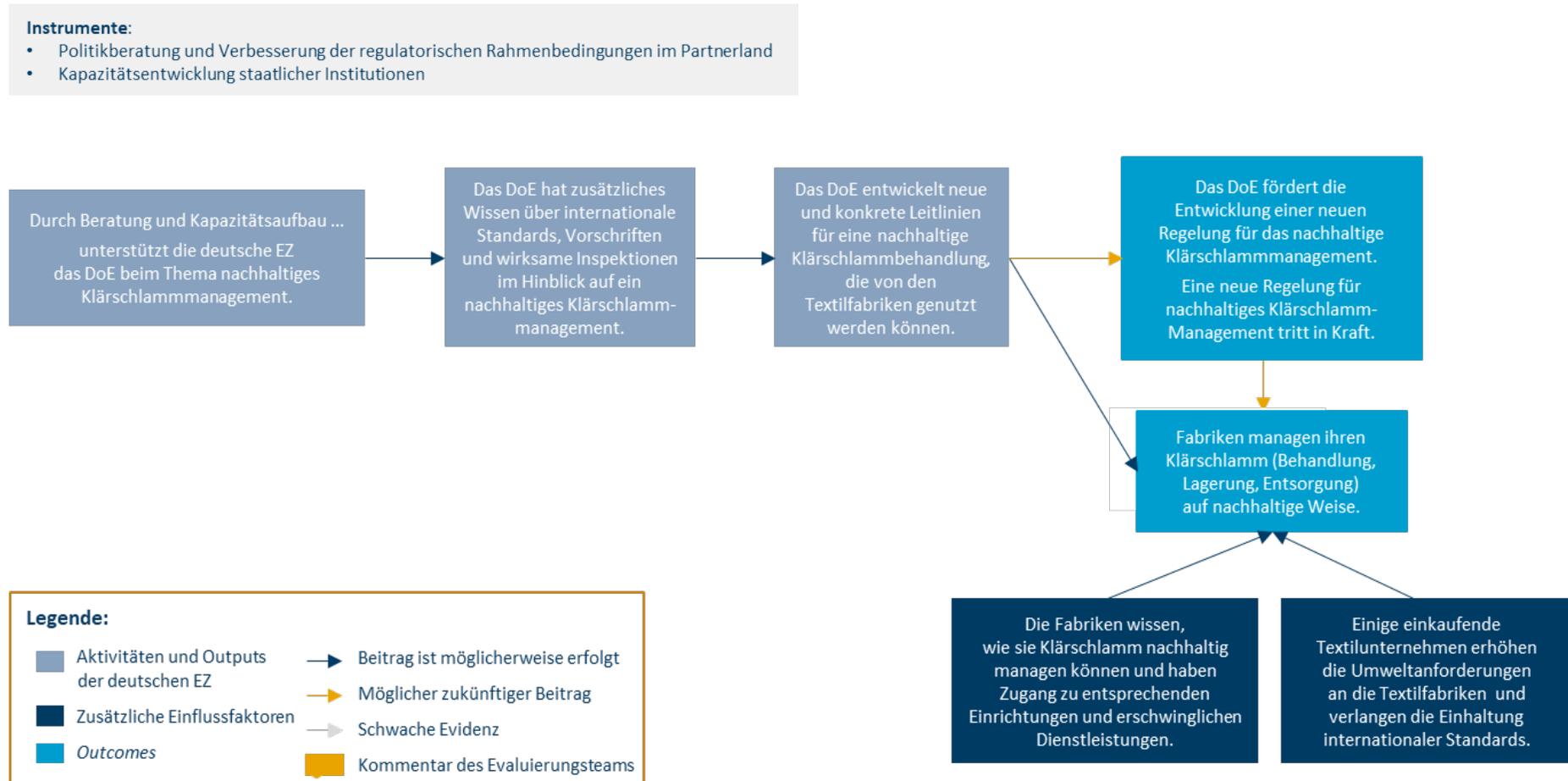
Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 20 Contribution claim 4: Beitrag der deutschen EZ zur Verbesserung des regulatorischen Rahmens für den Umgang mit Klärschlamm (weiterentwickelte Ausgangsdarstellung)



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 21 Contribution claim 4: Beitrag der deutschen EZ zur Verbesserung des regulatorischen Rahmens für den Umgang mit Klärschlamm (Enddarstellung)



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Kasten 2 Pilotierung von Dienstleistungen zum Klärschlammmanagement

In Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in Bangladesch hat die GIZ ein Verfahren zur umweltverträglichen Behandlung von Klärschlamm in der Ziegel- und Zementproduktion pilotiert.⁴⁰

Im Rahmen des Vorhabens PSES II pilotierte die GIZ in Bangladesch Modelle zur umweltverträglichen Behandlung und Entsorgung von Klärschlamm (D24). Hierbei setzte sich im weiteren Verlauf das Verfahren des Unternehmens Geocycle/Lafarge durch (D43). Da es in Bangladesch bislang kein ähnliches Geschäftsmodell zur Behandlung von Klärschlamm gibt, konnte durch diese Maßnahme eine wichtige Lücke gefüllt werden (I71, I108, I109). Mittlerweile konnten 34 Textilfabriken eine Vertragsbeziehung mit dem Dienstleister eingehen (D43). Dies deckt jedoch nur einen äußerst geringen Teil der Textilfabriken in Bangladesch ab (I124). Begründet wird dies durch die hohen Kosten und den großen administrativen Aufwand, mit dem die professionelle Klärschlamm Entsorgung auf Fabrikebene verbunden ist (beispielsweise Bereitstellung eines Transports, Anstellung von Fahrer*innen, Einrichtung umweltkonformer Lagerflächen). Für die Mehrheit der Fabriken sei dies nicht praktikabel und bilde daher eine Barriere (D36; I107, I123, I126, I132, I133). In den Interviews erhielt das Evaluierungsteam Hinweise, dass die Mehrheit der Geschäftsbeziehungen mit den Dienstleistungsunternehmen bislang vor allem auf dem Papier besteht und nur ein geringer Teil des Klärschlamm in der Praxis tatsächlich adäquat gelagert und entsorgt wird (I104, I123, I126). Dies zeigt die bislang noch mangelnde Breitenwirksamkeit des Ansatzes. Dennoch ist der Beitrag der Maßnahme zu einer sauberen Produktion in den besonders engagierten Fabriken klar erkennbar und wird als zukunftsfruchtig erachtet, sofern auf Mikroebene Maßnahmen zur Sensibilisierung durchgeführt werden und eine entsprechende Bereitstellung von Finanzdienstleistungen erfolgt (I109).

3.2.4 Contribution story C: Förderung von Interessenvertretungen

Evaluierungsfrage 2.1: Inwieweit trägt der Instrumenten-Mix zur Reduzierung von Menschenrechtsverletzungen und umweltschädlichen Auswirkungen in der Textil- und Bekleidungsindustrie in Bangladesch bei?

Anspruchsniveau-I 2.1.3:

Die deutsche EZ trägt dazu bei, dass Arbeiter*innen Interessenvertretungen nutzen und von ihnen eingereichte Beschwerden angemessen vertreten werden.

Kriterium

Beitrag der deutschen EZ zur Stärkung von Arbeiter*innen, ihre Rechte am Arbeitsplatz einzufordern

Interessenvertretungen sind in Bangladesch ein wichtiges Instrument zur Berücksichtigung der Bedarfe von Arbeiter*innen, die zur Förderung des sozialen Dialogs zwischen Regierung, Arbeitgebendenverbänden und Arbeitnehmendenverbänden beitragen (Hossain und Akter, 2021; Moazzem, 2017). Regelungen⁴¹ zur Formulierung und Einreichung von Beschwerden sind ein Schlüsselfaktor, um einen wirksamen Interessenausgleich zwischen Vertretungen von Arbeitnehmenden und Arbeitgebendenverbänden zu ermöglichen (Moazzem, 2017).

⁴⁰ Im Zuge der Entwicklung der *contribution claims* wurde dieses Engagement von Expert*innen aus der EZ, politischer Stiftungen, aus der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft als für die Evaluierung weniger relevant eingeschätzt. Da diese Aktivitäten jedoch im Zusammenhang mit sauberen Produktionstechniken und Klärschlammmanagement in den Interviews (I123–I126) als bedeutsam hervorgehoben wurden, wird dieser Beitrag nachfolgend der Vollständigkeit halber knapp beschrieben. Eine Bewertung entsprechend den definierten Bewertungsmaßstäben und Anspruchsniveaus wird dabei nicht vorgenommen.

⁴¹ Der *Bangladesh Labour Act 2006* umfasst unter anderem Bestimmungen zur Vereinigungsfreiheit und zu Tarifverhandlungen sowie zum sozialen Dialog auf Unternehmensebene und stellt damit die zentrale gesetzliche Regelung dar (Hossain und Akter, 2021).

Seit den 1980er-Jahren dürfen im Textilsektor Bangladeschs zur Interessenvertretung von Arbeiter*innen Gewerkschaften gebildet werden, während die WPCs erst durch den *Bangladesh Labour Act* seit 2006 gesetzlich vorgeschrieben sind (Hossain und Akter, 2021; Khan et al., 2020). Gewerkschaften sind in Bangladeschs Textilsektor seit 1983 gesetzlich erlaubt (Hossain und Akter, 2021) und können auf drei Ebenen formiert werden: auf a) der nationalen Ebene, b) der sektoralen Ebene und c) der Unternehmensebene (Khan et al., 2020). Anders als die WPCs, die ausschließlich fabrikintern gebildet werden dürfen und für die eine Beteiligung des Fabrikmanagements explizit vorgesehen ist, bestehen Gewerkschaften ausschließlich aus Arbeiter*innen. Die Fabrikleitung ist auch bei fabrikinternen Gewerkschaften kein originäres Mitglied des Gremiums (Hossain und Akter, 2021; Khan et al., 2020). Die demokratisch gewählten WPCs stellen auf Fabrikebene einen verpflichtenden Mitbestimmungsausschuss dar, der insbesondere in der Abwesenheit von Gewerkschaften zur Vertretung der Interessen von Arbeiter*innen bedeutsam sein kann (Kabeer et al., 2019). Die Bildung der WPCs ist gemäß nationalem Arbeitsgesetz, dem *Bangladesh Labour Act* (Regierung Bangladesch, 2006), vorgeschrieben. Entsprechend den Vorgaben konstituiert sich das WPC, bei dem die Zahl der Arbeitnehmervertreter*innen die der Vertreter*innen des Arbeitgebenden nicht unterschreiten darf, durch eine demokratische Wahl (I84). Nachfolgend werden diese wichtigsten Unterscheidungsmerkmale der beiden Gremien nochmal tabellarisch aufgeführt (siehe Tabelle 4).

WPCs und Gewerkschaften stellen die wichtigsten Interessenvertretungsstrukturen in Bangladeschs Textilfabriken dar (Engin, 2018; Hossain und Akter, 2021). Gewerkschaften und WPCs führen und fördern den sozialen Dialog zu Aspekten wie Arbeitszeit, fairer Entlohnung sowie Prävention und Abhilfe von Diskriminierung und Belästigung (Hossain und Akter, 2021). Sozialer Dialog umfasst dabei den Austausch von Informationen, Konsultationen und Verhandlungen. Er zeichnet sich durch die Beteiligung der Arbeiter*innen, vertreten durch eine Gewerkschaft oder ein WPC, und die Arbeitgebenden aus (Al Faruque, 2009; Engin, 2018).

Tabelle 4 Überblick über die zwei zentralen Interessenvertretungsstrukturen in Bangladeschs Textilindustrie

	Gewerkschaften	Worker Participation Committees
gesetzlich verankert seit	1983	2006
Mitglieder	Arbeitnehmende	Arbeitgebende (Fabrikleitung) und Arbeitnehmende
Verankerung	nationale Ebene sektorale Ebene Unternehmensebene (fabrikintern)	Unternehmensebene (fabrikintern)
Ziel	Interessenvertretung von Arbeiter*innen	Mitbestimmung in Entscheidungsprozessen mit der Fabrikleitung und Interessenvertretung von Arbeiter*innen
Zweck/Funktion	Einsatz für die Rechte der Arbeiter*innen und Engagement zur Lösung umfassender Probleme (beispielsweise Arbeitsplatzverlust, Entlohnung)	Sensibilisierung der Fabrikleitung für die Interessen der Arbeiter*innen, Schaffung von Transparenz
Hebelkraft	eher stark	eher gering/keine

Quelle: DEval, eigene Darstellung basierend auf Interviews (I84, I110–I113, I134–I136) und Literatur (Hossain und Akter, 2021; Khan et al., 2020)

Schritt 1: Welche Verbesserungen hat es in Bangladesch zwischen 2014 und 2021 gegeben, um Arbeiter*innen darin zu unterstützen, Interessenvertretungen zu nutzen und dadurch eine angemessene Vertretung ihrer Interessen zu erwirken?

Die Unfälle von Rana Plaza und Tazreen Fashion führten temporär zur Stärkung der Interessenvertretung von Arbeiter*innen (Europäische Kommission, 2016; Hossain und Akter, 2021; ILO, 2017b; Labowitz und Baumann-Pauly, 2015). Infolge der tragischen Unfälle gewannen Dialog und Verhandlungen in Bangladesch an Relevanz (I110, I111). Zudem veränderte sich die Gewerkschaftslandschaft (Huq, 2019), was sich ab dem Jahr 2014 in einem kurzweiligen Anstieg an Neugründungen von Gewerkschaften im Textilsektor sowie der temporär gestiegenen Akzeptanz von Gewerkschaften durch die bangladeschische Regierung äußerte (Labour Department of Bangladesh, 2022; Europäische Kommission, 2016; Hossain und Akter, 2021; ILO, 2017b; Labowitz und Baumann-Pauly, 2015; I111, I119).⁴² Von 2013 bis 2020 wurden insgesamt 773 Gewerkschaften gegründet, die meisten davon in kleinen Bekleidungsfabriken (Hossain und Akter, 2021). Zudem geht aus der Fachliteratur hervor, dass sich über die zunehmende Anzahl an Neugründungen auch die Mitgliederanzahl der Gewerkschaften im Textilsektor verbesserte (Antara, 2020; ITC und ILO, o. J.), wobei dieser Trend ab 2015 wieder rückläufig war (Khan et al., 2020). Zudem konnte der weibliche Anteil in Mitbestimmungsausschüssen erhöht werden, die gemäß Arbeitsgesetz in Betrieben mit einem Frauenanteil von 20 Prozent der Belegschaft zu mindestens 10 Prozent weiblich sein müssen (Hossain und Akter, 2021). Des Weiteren wurde der Schwellenwert zur Organisation von Streiks herabgesetzt. Statt drei Viertel der Beschäftigten müssen mittlerweile zwei Drittel der Gewerkschaftsmitglieder zustimmen, um Streiks organisieren zu können (Hossain und Akter, 2021; International Trade Union Confederation, 2013).

Angesichts der größeren öffentlichen Aufmerksamkeit und aus Sorge vor Handelssanktionen leitete die Regierung Bangladeschs in den letzten zehn bis 15 Jahren verschiedene legislative Veränderungen ein, die zu den beschriebenen Verbesserungen führten (Anner, 2020a; Europäische Kommission, 2016; Hossain und Akter, 2021; Rahim und Islam, 2020). Mit dem Ziel, ein günstiges Umfeld für Arbeitnehmer*innenorganisationen, die Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen zu schaffen, erfolgte im Jahr 2014 eine legislative Änderung des Arbeitsgesetzes, die zur Herabsetzung der Mindestanzahl der Beschäftigten zur Bildung von Gewerkschaften auf Fabrikebene⁴³, zur Stärkung des Mandats von WPCs sowie der Reform des Wahlverfahrens dieses Gremiums führte⁴⁴ (Anner, 2020a; Europäische Kommission, 2016; Hossain und Akter, 2021; Rahim und Islam, 2020; I84, I111–I113).

Schritt 2: Welchen Beitrag hat die deutsche EZ zu diesen Verbesserungen geleistet?

Die deutsche EZ hat im Bereich der Interessenvertretungen verschiedene Maßnahmentypen miteinander kombiniert. Das in der vorliegenden Evaluierung untersuchte Bangladesch-Portfolio umfasst im Bereich der Interessenvertretungen neben Maßnahmen der staatlichen EZ, zu denen das Regionalvorhaben FABRIC und die Vorhaben aus den bilateralen Programmen („Nachhaltige Produktion in der Textil- und Lederindustrie in Bangladesch“ und „Förderung von Sozial- und Umweltstandards in Bangladesch“) zählen, eine Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft sowie eine Multi-Akteurs-Partnerschaft (MAP).

⁴² Mit dem Rückgang der internationalen Aufmerksamkeit für den Textilsektor in Bangladesch nahm die allgemeine Ablehnung der Regierung gegenüber den Gewerkschaften wieder zu (I113).

⁴³ Herabsetzung der Mindestanzahl von 30 auf 20 Prozent (I81).

⁴⁴ Zuvor wurden Vertreter*innen des WPCs durch die Arbeitgebendenseite ernannt. Mit der Gesetzesänderung wurde ein demokratisches Wahlverfahren ergänzt (Kabeer et al., 2019; I111).

Zu diesen Maßnahmen zählen staatliche Vorhaben sowie Maßnahmen zur Förderung privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Aktivitäten. Mit dem Ziel, die Interessenvertretung von Arbeiter*innen in Bangladeschs Textilsektor zu verbessern, hat die deutsche EZ Instrumente zur „Kapazitätsentwicklung von Arbeiter*innen und zivilgesellschaftlichen Strukturen“, zur „Kapazitätsentwicklung von Gewerkschaften“, zur „Unternehmensberatung und Weiterbildung“ sowie zur Förderung von „Dialog und Kooperation“ durchgeführt (D43, D44). Die deutsche EZ hat Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung von vier Nichtregierungsorganisationen⁴⁵ durchgeführt und damit zur Betreibung von Beratungsplattformen für Arbeiter*innen beigetragen (EZ-Instrument „Kapazitätsentwicklung von Arbeiter*innen und zivilgesellschaftlichen Strukturen“) (D43). Darüber hinaus umfasste das bilaterale deutsche Engagement die Sensibilisierung der Entscheidungsträger*innen von Textilfabriken in Bangladesch (EZ-Instrument „Unternehmensberatung und Weiterbildung“). Gewerkschaften wurden durch ein Schulungsprogramm der FES gefördert, das darauf abzielt, die Kapazitäten von Gewerkschafter*innen zu fördern und zu einer neuen Generation von Gewerkschaftsführenden beizutragen (EZ-Instrument „Kapazitätsentwicklung von Gewerkschaften“) (D44). Darüber hinaus bediente sich die deutsche EZ eines Querschnittsinstruments (EZ-Instrument „Dialog und Kooperation“), um den Dialog zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden zu fördern.

Kapazitätsentwicklung von Arbeiter*innen und zivilgesellschaftlichen Strukturen

Die Beratungsplattformen⁴⁶ haben Arbeiter*innen die Möglichkeit gegeben, sich über ihre Rechte zu informieren, und sie dazu befähigt, diese Rechte einzufordern. Die Berater*innen der zivilgesellschaftlichen Organisationen vermitteln Wissen unter anderem zum sozialen Dialog und zu Interessenvertretungen (D45; I142, I144). Die Beratungsplattformen haben laut diversen Stakeholder*innen einen Beitrag dazu geleistet, dass Arbeiter*innen eine bessere Kenntnis über die Themen besitzen, die durch Gewerkschaften und WPCs vertreten werden (D36; I84, I110, I144). Laut Textilwirtschaftsunternehmen aus Deutschland und Bangladesch haben die Nutzer*innen der Beratungsplattformen gelernt, Beschwerden zu formulieren und diese angemessen zu kommunizieren (I84, I144).

Aktivitäten der deutschen EZ haben dazu beigetragen, dass Arbeiter*innen für ihre Rechte sensibilisiert sind (D45; I84, I142, I144). Verbesserungen zeigen sich beispielsweise darin, dass sich Arbeiter*innen vermehrt an Interessenvertretungen wenden. So scheint es plausibel, dass die deutsche EZ zur Sensibilisierung der Arbeiter*innen beigetragen hat und Arbeiter*innen sich nun stärker an Mitbestimmungsausschüsse wenden. Dies allein führt laut Interviewpartner*innen jedoch nicht dazu, dass die Interessen der Arbeitnehmer*innen durch Mitbestimmungsausschüsse effektiver vertreten werden. Dies begründet sich dadurch, dass die Mitbestimmungsausschüsse die Anliegen der Arbeiter*innen nicht ausreichend bearbeiten (I81, I111, I145). Zudem ist ein Beitrag der deutschen EZ dazu, dass Arbeiter*innen sich in Mitbestimmungsausschüssen wie Gewerkschaften oder WPCs stärker engagieren, nicht erkennbar. Es gibt Hinweise, dass der soziale Dialog auch für die Fabrikleitung an Bedeutung gewonnen hat. Dies wird jedoch vielmehr auf den Druck, der durch Gewerkschaften ausgeübt wird, zurückgeführt, als auf die inhärente Bereitschaft der Fabrikleitung (Hossain und Akter, 2021; D55; I81, I111, I145).

Arbeiter*innen nutzten die Beratungsplattformen und waren immer mehr dazu bereit, die Mitbestimmungsausschüsse mit ihren Anliegen zu adressieren und Lösungen einzufordern. Aus einem Projektdokument (D43) geht hervor, dass in der Projektlaufzeit insgesamt 20 Plattformen eingerichtet wurden, die Beratung für 113 Textilfabriken anboten, wodurch insgesamt 27.234 Arbeiter*innen,

⁴⁵ Awaj Foundation, Agrajattra, Karmojibi Nari, Organization for Women’s Development in Bangladesh.

⁴⁶ In den Projektdokumenten werden diese als Frauencafés bezeichnet, obwohl auch Männer diese Plattformen nutzen dürfen. Daher wird im Evaluierungsbericht die neutralere Bezeichnung „Beratungsplattform“ verwendet.

davon 85 Prozent weibliche Beschäftigte, durch Sensibilisierungsmaßnahmen erreicht wurden. Insgesamt wurden infolge der Unterstützung durch die Beratungsplattformen 1.747 Beschwerdefälle in Textilfabriken eingereicht, wovon 997 Fälle gelöst werden konnten (D43).⁴⁷ Auf Ebene der Gewerkschaften haben zwischen 2017 und 2020 insgesamt 63 Gewerkschafter*innen⁴⁸ erfolgreich das Programm „Academy of Work“ (AoW) durchlaufen (D44). Interviewpartner*innen schilderten zudem eine wachsende Bereitschaft der Arbeiter*innen, ihre Forderungen an Mitbestimmungsausschüsse zu kommunizieren und aktiv Forderungen zu Aspekten wie Gehalt oder auch Sonderurlaub zu stellen (I139, I142, I144).

Kapazitätsentwicklung von Gewerkschaften

Die Mitarbeit von Frauen in Gewerkschaften oder WPCs wurde gefördert; Hürden für die Mitarbeit bestehen jedoch weiterhin. Aus den Projektdokumenten geht zwar hervor, dass der Frauenanteil an innerbetrieblichen Mitbestimmungsausschüssen⁴⁹ infolge des Projekts PSES II in Textil- und Lederbetrieben um 55 Prozent⁵⁰ gesteigert werden konnte, was den ursprünglichen Zielwert übersteigt (D24). Dennoch erhielt das Evaluierungsteam aus den Interviews mit Textilarbeiter*innen den Hinweis, dass Arbeiter*innen für das Engagement in Gewerkschaften oder WPCs stärker befähigt werden sollten, da es weiterhin Hinderungsgründe für die Mitarbeit gebe. Arbeiter*innen hätten a) die Befürchtung, infolge der Beteiligung an Mitbestimmungsausschüssen persönliche Nachteile zu erfahren, b) Scheu vor zusätzlicher Verantwortung sowie c) nicht genug Zeit, um der Hauptbeschäftigung in der Produktion noch entsprechend nachzukommen (I111, I136, I140).

Unternehmensberatung und Weiterbildung

Der betriebliche Interessenausgleich in den Textilfabriken zwischen der Fabrikleitung und den WPCs erfolgt weniger aufgrund eines Eigeninteresses der Fabrikleitung, sondern vielmehr durch Druck, der durch die Gewerkschaften herbeigeführt wird. Fabrikleitungen erkennen zumeist keinen Mehrwert von Mitbestimmungsausschüssen. Fabrikleitungen treten infolge der Maßnahmen der deutschen EZ zwar aktiv in den Dialog mit der Gewerkschaft, um beispielsweise Beschwerdefälle zu klären (I135, I142). Die Arbeitsbeziehung zwischen der Fabrikleitung und den Gewerkschafter*innen ist durch starke Spannungen gekennzeichnet. Die Fabrikleitung führt den sozialen Dialog daher primär aufgrund des Drucks durch die Gewerkschaft. In der Praxis versucht die Fabrikleitung, die Probleme daher zunächst eigenständig und ohne Abstimmung mit den jeweiligen Mitbestimmungsausschüssen zu lösen (I110, I111, I136, I137, I145). Diese Erkenntnis aus den Interviews bestätigt sich auch in der wissenschaftlichen Literatur. In dieser zeigt sich, dass die Fabrikeigentümer den WPCs kritisch gegenüberstehen und einen langfristigen Mehrwert des Gremiums (beispielsweise eine perspektivisch abnehmende Fluktuation von Beschäftigten oder die gesteigerte Produktion aufgrund von höherer Zufriedenheit) nicht sehen (Hossain und Akter, 2021; D46).

Im Rahmen der Förderung von Gewerkschafter*innen standen primär „weiche“ Faktoren im Vordergrund. Die Maßnahmen der AoW, die durch die FES implementiert wird, fokussieren vielmehr auf Themen der Konfliktbearbeitung, Mediation und Kompromissfindung statt auf Arbeitsrechte (I119). Auch aus Projektdokumenten (D44, D47, D52) geht hervor, dass primär der Austausch zwischen Gewerkschafter*innen gefördert wird. Demnach wird es als plausibel eingeschätzt, dass die im Rahmen der AoW durchgeführten

⁴⁷ Da aus den Projektdokumenten hervorgeht, dass Beratung als Aufklärungsarbeit verstanden wird, jedoch nicht klar wird, wie Arbeiter*innen darin unterstützt werden, ihre Rechte einzufordern, bleibt vage, welcher Beitrag der deutschen EZ hinsichtlich dieser Zahlen beigemessen werden kann.

⁴⁸ Die konkrete Zahl an Gewerkschafter*innen aus dem Textilsektor ist nicht bekannt.

⁴⁹ Dies umfasst auch Betriebsräte und andere Gremien innerhalb der Textilfabriken Bangladeschs (D24).

⁵⁰ Steigerung der Anzahl von Frauen in Gremien von 622 auf 967 Repräsentantinnen.

perspektivisch zur Verbesserung der Kommunikations- und Verhandlungskompetenzen der Gewerkschafter*innen beitragen können (D44, D47, D52).

Kasten 3 Beiträge weiterer Geber und anderer Akteure

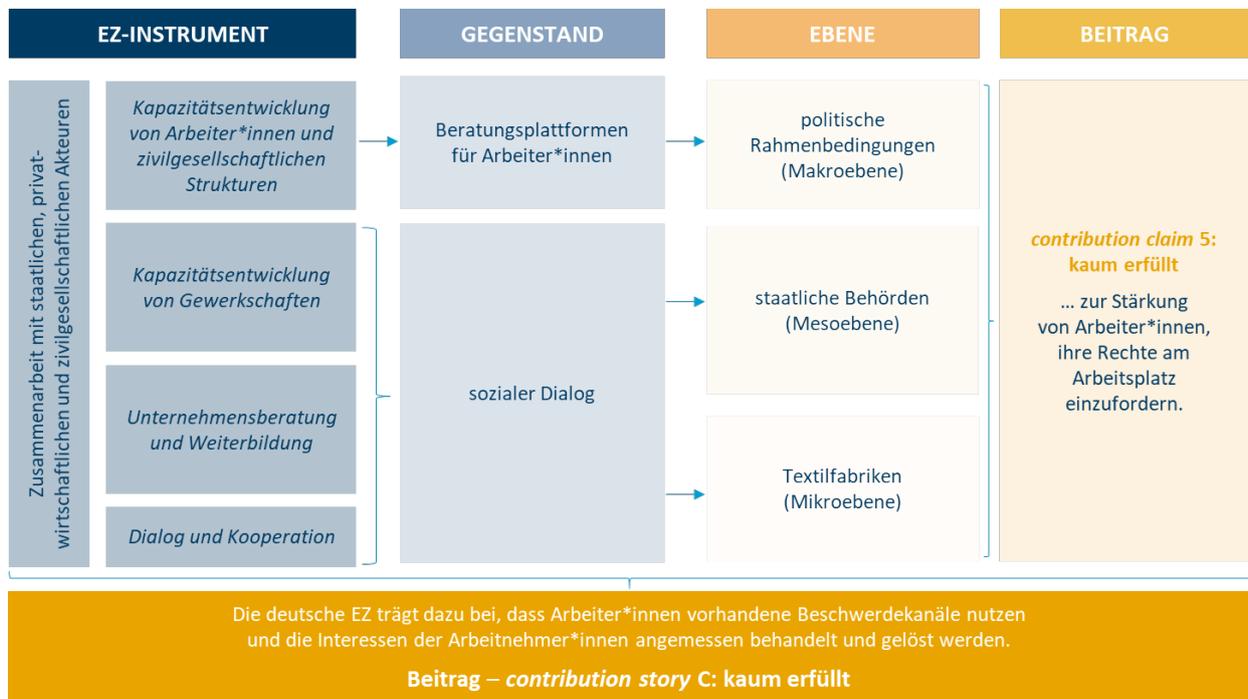
Die Beiträge des „Better Work Bangladesh“-Programms und des Vorhabens „Promoting Social Dialogue and Harmonious Industrial Relations“ (SDIR) der ILO sowie das Engagement eines einkaufenden Unternehmens werden ebenfalls als wichtige Beiträge für die beschriebenen Verbesserungen bewertet (Anner, 2018b; Hossain und Akter, 2021; D25; I111). Im Bereich der multilateralen Zusammenarbeit sind im Handlungsfeld „menschenwürdige Arbeit“ (*decent work*) das Programm „Better Work Bangladesh“ sowie das SDIR-Vorhaben, die beide von der ILO implementiert wurden beziehungsweise werden,⁵¹ von Bedeutung (Anner, 2018b; Hossain und Akter, 2021; D25; I113). Im Rahmen eines Multi-Stakeholder-Ansatzes zielt das „Better Work Bangladesh“-Programm darauf ab, die Rechte von Arbeiter*innen in der Textilindustrie zu fördern und zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen sowie letztlich auch der Wettbewerbsfähigkeit der Bekleidungsindustrie beizutragen (Hossain und Akter, 2021). SDIR setzt an der Verbesserung des sozialen Dialogs zwischen Arbeitgebenden und Arbeiter*innen an und fokussiert dabei insbesondere auf Mechanismen der betrieblichen Ebene (Hossain und Akter, 2021).

Aus den Interviews geht hervor, dass sich auch außerhalb der deutschen EZ einkaufende Unternehmen engagieren und der Beitrag von Textilfabriken in Bangladesch als hilfreich und nützlich erachtet wird (I137, I141, I142, I144). So wurden im Rahmen der Schulungen eines einkaufenden Unternehmens sowohl Arbeiter*innen als auch Fabrikleitungen über ihre Rechte und die Arbeit von Gewerkschaften und WPCs informiert, was insbesondere für die Fabrikleitung und die Mitbestimmungsausschüsse zu einem Zuwachs organisatorischer Fähigkeiten und in der Folge zu einem verbesserten sozialen Dialog geführt haben soll. Als Indikatoren hierfür wurden die Einrichtung regelmäßiger Treffen zwischen Fabrikleitung und Mitbestimmungsausschüssen sowie ein konkretes Agenda-Setting genannt (I81, I135, I144).

⁵¹ Implementierungszeiträume: SDIR 2015–2021; Better Work Bangladesh 2014–2021.

Schritt 3: Wie sind die beschriebenen Beiträge der deutschen EZ im Hinblick auf eine bessere Vertretung der Interessen von Arbeiter*innen zu bewerten?

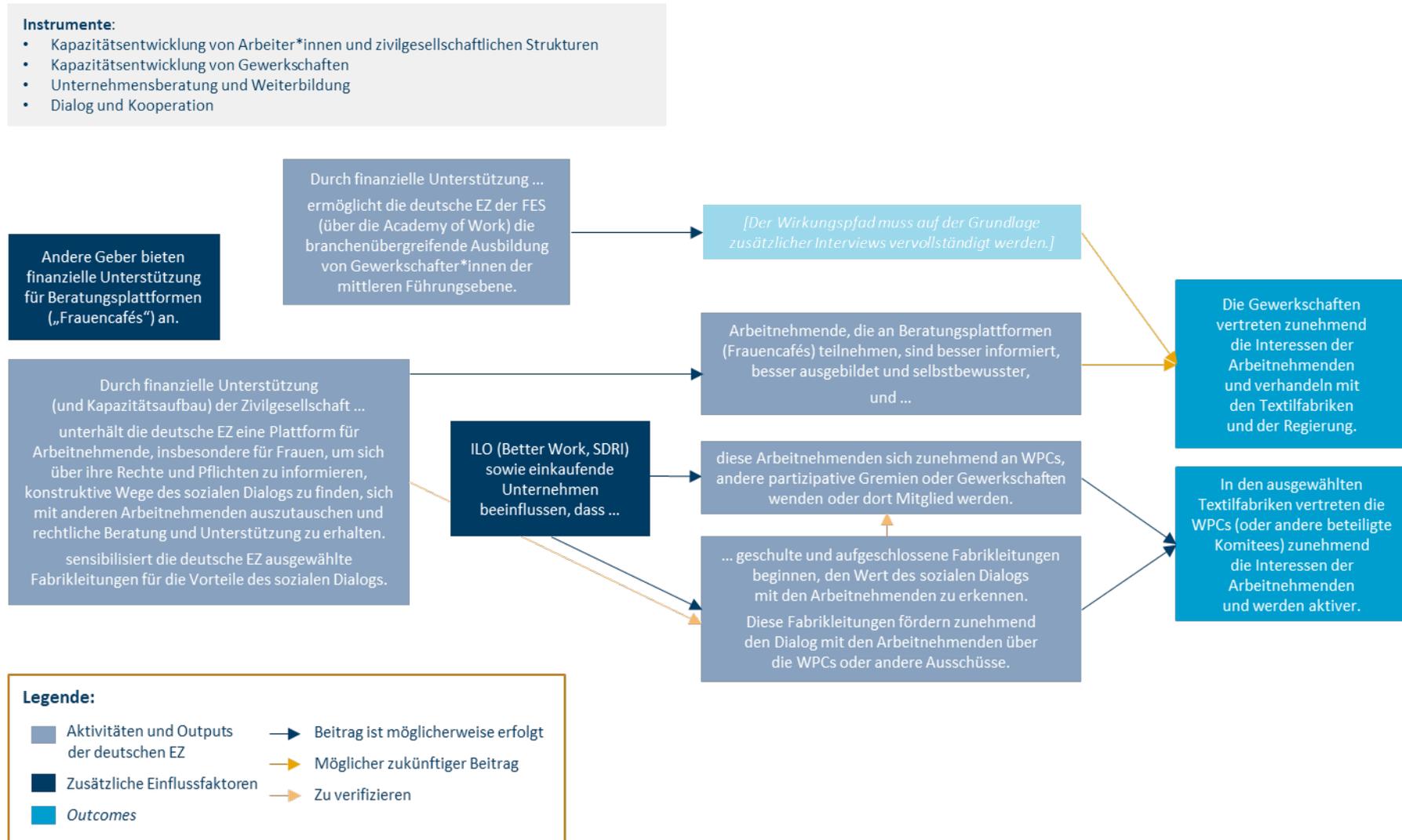
Abbildung 22 Instrumenteneinsatz und Evaluierungsgegenstand im Bereich „Interessenvertretungen“



Quelle: DEval, eigene Darstellung

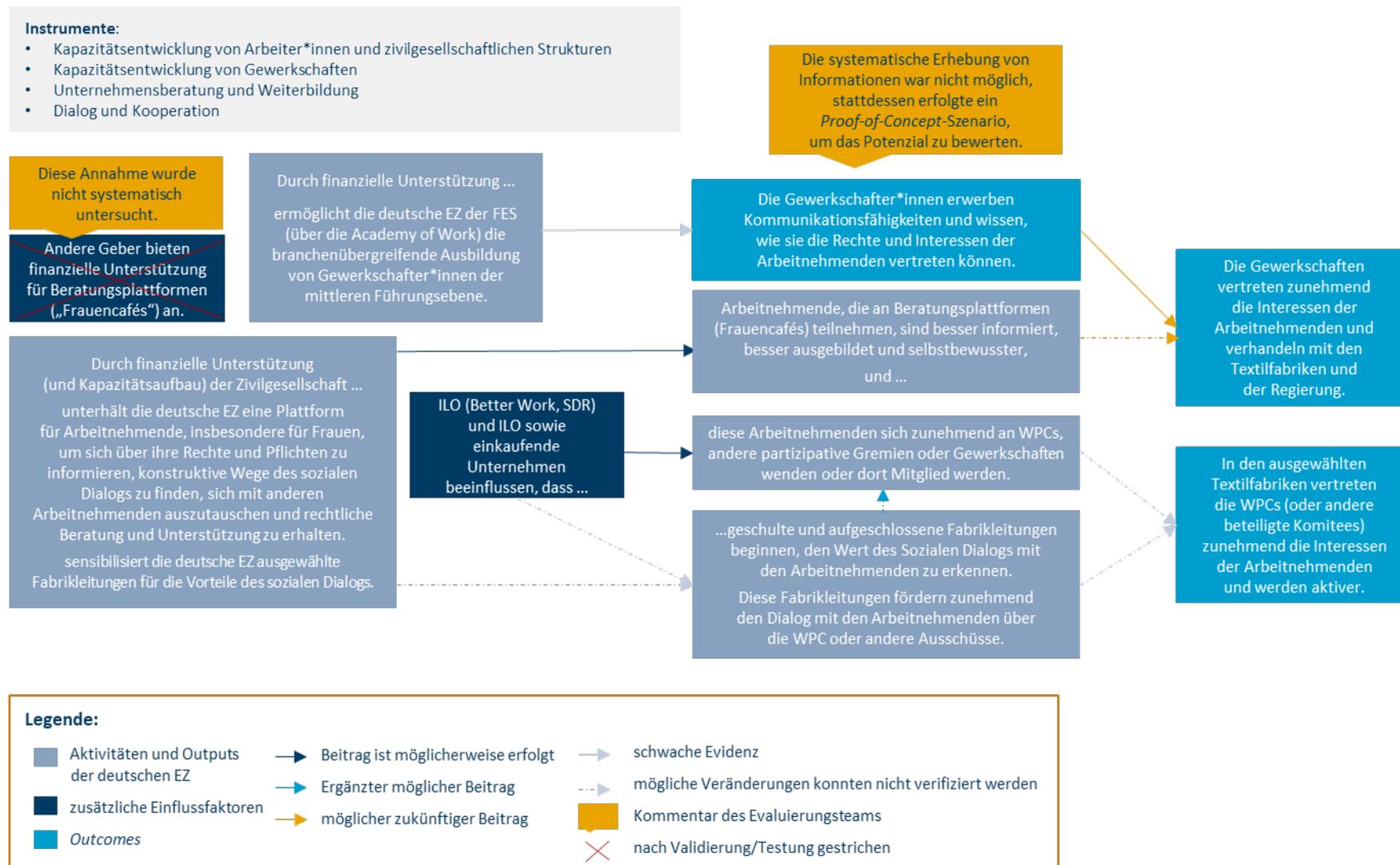
Aus der Evaluierung geht keine ausreichende Evidenz hervor, inwiefern WPCs und Gewerkschaften dazu in der Lage sind, die Interessen der Arbeiter*innen effektiv zu vertreten. Erste wichtige Verbesserungen auf individueller Ebene der Arbeiter*innen sind erkennbar. Interviewpartner*innen gaben an, dass Arbeiter*innen WPCs häufiger zur Problemlösung adressieren und als Kanal zur Einbringung von Beschwerden nutzen (I110, I135, I142–I144). Zudem hat sich die Anzahl der Gewerkschaften seit 2013 zwar erhöht, Aussagen über eine qualitative Veränderung der Gewerkschaftsarbeit sind aber auf Basis der Daten nicht möglich. Die Annahme, dass auf diese ersten wichtigen Schritte (für Rechte sensibilisiert sein, Beschwerden einbringen) automatisch die Bearbeitung der eingereichten Beschwerden und letztlich die Vertretung der Interessen von Arbeiter*innen durch die jeweiligen Gremien folgt, kann auf Basis der vorliegenden Evidenz nicht verifiziert werden. Aus der Evaluierung lassen sich keine Erkenntnisse ableiten, inwiefern die Interessen der Arbeitnehmer*innen (Mikroebene) durch WPCs in der Konsequenz tatsächlich besser vertreten werden (Antara, 2020; ITC und ILO, o. J.; Khan et al., 2020). Mit zunehmendem Fokus auf die *Outcome*-Ebene und damit auf die Wirksamkeit von WPCs und Gewerkschaften nehmen die Beiträge jedoch deutlich ab. Ein Sensibilisierungseffekt bei einzelnen Personen kann also plausibel angenommen werden.

Abbildung 23 Contribution claim 5: Beitrag der deutschen EZ zur Stärkung von Arbeiter*innen, ihre Rechte am Arbeitsplatz einzufordern (Ausgangsdarstellung)



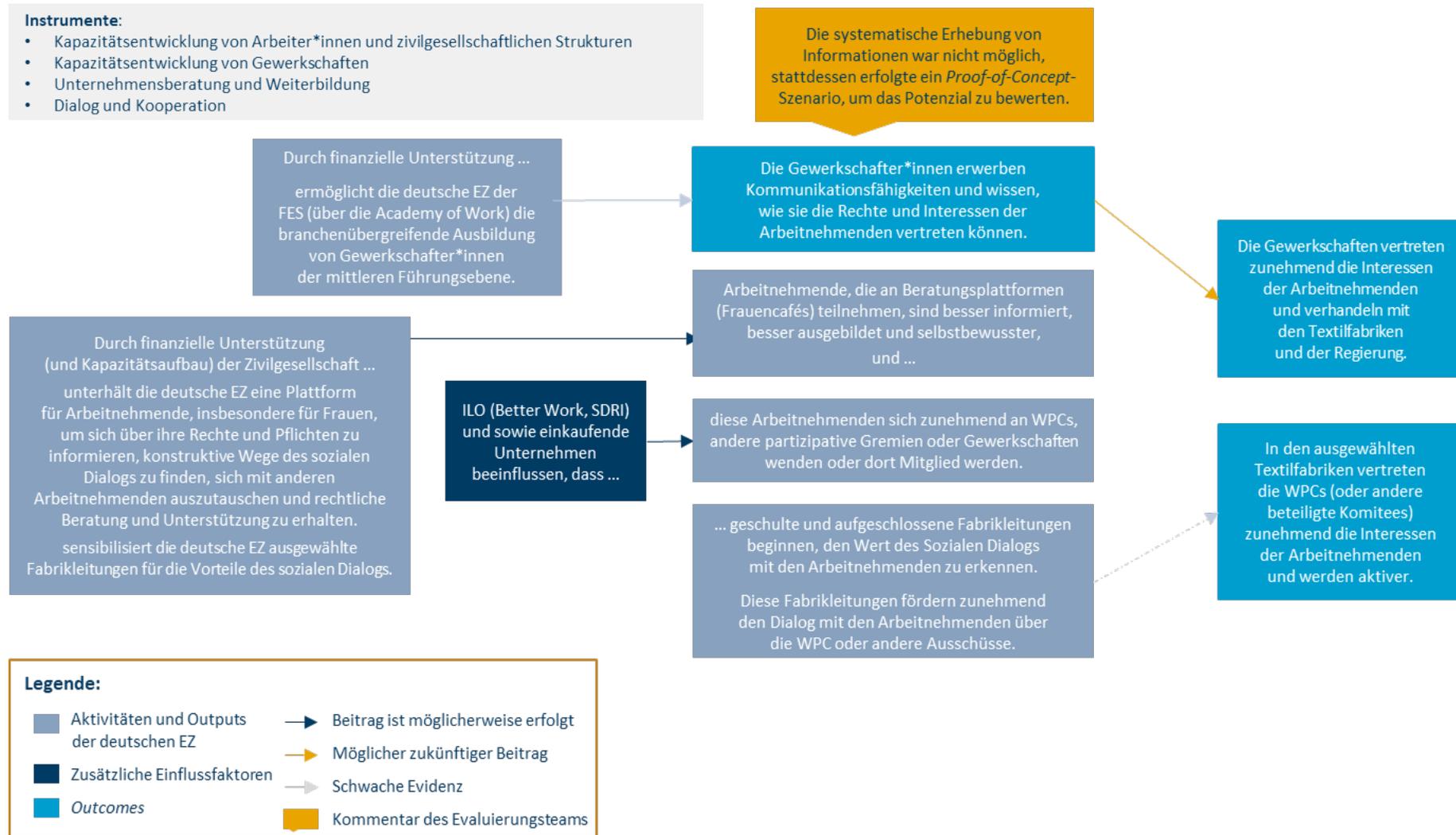
Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 24 Contribution claim 5: Beitrag der deutschen EZ zur Stärkung von Arbeiter*innen, ihre Rechte am Arbeitsplatz einzufordern (weiterentwickelte Ausgangsdarstellung)



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 25 Contribution claim 5: Beitrag der deutschen EZ zur Stärkung von Arbeiter*innen, ihre Rechte am Arbeitsplatz einzufordern (Enddarstellung)



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Kasten 4 Mögliche Ansätze zur weiteren Förderung von Gewerkschaften und WPCs

Aus der Evaluierung und der Bewertung des Beitrags zur Förderung von Interessenvertretungen ergeben sich strategische Fragestellungen, die im Folgenden diskutiert werden sollen. Das Evaluierungsteam möchte dadurch der deutschen EZ Orientierung bieten, wie die Maßnahmen zur Förderung der Interessenvertretung von Arbeiter*innen in Bangladeschs Textilfabriken perspektivisch gezielter unterstützt werden können. Da Gewerkschaften und WPCs langfristig darauf abzielen, Arbeiter*innen zu stärken (I110), stellt sich zunächst die Frage, ob einer der beiden Mechanismen zur Vertretung der Interessen von Arbeiter*innen geeigneter erscheint.

WPCs sind durch die Teilhabe der Fabrikleitung gekennzeichnet, was für ihre vollumfängliche Funktion insbesondere von Expert*innen aus der Wissenschaft wie auch der Textilwirtschaftsunternehmen und der Zivilgesellschaft als maßgebliche Hürde erachtet wird. Das Arbeitsgesetz sieht vor, dass WPCs durch einen demokratischen Wahlprozess formiert werden. Dieser Prozess birgt jedoch massive Herausforderungen, die sich maßgeblich auf die Arbeit und Wirksamkeit der WPCs auswirken. Risiken bestehen beispielsweise hinsichtlich der Einflussnahme der Fabrikleitung auf den Wahlausschuss (I84, I111). So sehen Expert*innen aus Wissenschaft, Textilwirtschaft und der Zivilgesellschaft die Gefahr, dass die Fabrikleitung WPC-Vertreter*innen aus Arbeiter*innenkreisen für die Durchsetzung ihrer Eigeninteressen instrumentalisieren kann (I110, I111, I113). Die Fabrikleitungen verstehen WPCs insgesamt als ein Managementinstrument, das ihnen die Kommunikation mit den Arbeiter*innen ermöglicht. Umgekehrt, also die Kommunikation von Arbeiter*innen an die Fabrikleitung, funktioniert der Mechanismus aber noch nicht ausreichend (Hossain und Akter, 2021; I81, I110).

Gewerkschaften wird eine deutlich stärkere Hebelkraft als den WPCs beigemessen; begründet wird dies mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen und ihrer Verankerung in den Fabriken. Die restriktiven Vorschriften des nationalen Arbeitsgesetzes beschränken diese Hebelkraft aber, indem sie die Gründung einer Gewerkschaft erschweren (Hossain und Akter, 2021; ILO, 2022; I112).⁵² Im Vergleich zu den unabhängigen Gewerkschaften besitzen WPCs laut wissenschaftlichen Expert*innen keine Hebelkraft. Dies begründet sich durch das fehlende Recht auf Streik, wodurch es WPCs an entsprechenden Druckmitteln mangelt, um die Fabrikleitung zu Entscheidungen zu veranlassen und Verhandlungen voranzutreiben (I110, I113).

Gewerkschaften setzen sich für die Gewährleistung der Arbeiter*innenrechte ein und nutzen hierbei Streiks und Proteste, wohingegen WPCs eher der Sensibilisierung der Arbeiter*innen für diese Rechte dienen. Gewerkschaften, die auch außerhalb der Fabriken agieren können, können sich deutlich stärker für die Rechte der Arbeiter*innen einsetzen als WPCs. Zudem eröffnen Gewerkschaften – anders als die fabrikinernen WPCs – einen besseren Raum für den freien Austausch. Gewerkschaften bieten oftmals insbesondere dann einen Vorteil, wenn WPCs aufgrund ihrer Anbindung an das Unternehmen keine Handlungsmöglichkeit mehr besitzen (beispielsweise bei Entlassung oder Kündigung) (I110). Gewerkschaften haben durch Streiks und Proteste die Möglichkeit, auch fundamentalere Maßnahmen zu ergreifen. WPCs dagegen sind vielmehr für die Sensibilisierung der Fabrikleitung und der Arbeiter*innen sowie für die Schaffung von mehr Transparenz verantwortlich (I110).

⁵² Für die Gründung einer Gewerkschaft bedarf es mindestens 20 Prozent der Gesamtbelegschaft. Dieser Schwellenwert wird laut Interviewpartner*innen auf Fabrikebene nur selten erreicht (I111–I113), was dazu führt, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad im Textilssektor Bangladeschs bei lediglich 3 Prozent liegt (Moazzem, 2017; I112) und nur sehr langsam Fortschritte in der Interessenvertretung durch Gewerkschaften verzeichnet werden (Kabeer et al., 2019).

Gewerkschaften weisen jedoch einige Schwachstellen auf, die ihre Arbeit in Bangladesch negativ beeinflussen. Neben einer hohen Korruption (I118, I119) und der teils engen Verflechtung zwischen Gewerkschaften und Politik (Hossain und Akter, 2021; I111, I112, I116) gibt es zwischen einzelnen Gewerkschaften auch Rivalitäten, die insbesondere bei Tarifverhandlungen zu Problemen führen (Hossain und Akter, 2021; I119).

Dennoch wird die Förderung der Gewerkschaften für eine wirksame Vertretung der Interessen von Arbeiter*innen als zielführend erachtet, wobei Interviewpartner*innen grundsätzlich einen großen Mehrwert in der Komplementarität der beiden Gremien – Gewerkschaften wie WPCs – sehen (I84, I110–I112). Eine stärkere gesetzliche Regelung zu verabschieden, in der die jeweilige Funktion der beiden Gremien geklärt wird, erachteten einige Interviewpartner*innen als eine wichtige Voraussetzung für die Förderung von Interessenvertretungen. Sofern nur einer der beiden Mechanismen gefördert werden soll, plädierten einige Interviewpartner*innen für die Förderung der Gewerkschaften, was durch die bessere Hebelkraft begründet wird (I84, I110–I112). Dennoch boten die nun verpflichtenden WPCs laut einem*r Interviewpartner*in generell eine gute Möglichkeit, das Beschwerdesystem in Bangladeschs Textilfabriken zu verbessern (I110).

Um zu gewährleisten, dass die Funktion von Interessenvertretungen sich verbessert, gilt es daher, an zwei Stellschrauben zu drehen. Eine Stellschraube umfasst die Verbesserung der legislativen Rahmenbedingungen zur Entwicklung einer gewerkschaftsfreundlicheren Atmosphäre, eine andere die Förderung der WPCs. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen kann beispielsweise durch die Stärkung der Vereinigungsfreiheit, der freien Meinungsäußerung und der Gewährung eines tatsächlichen Rechts auf Tarifverhandlungen im Arbeitsgesetz erfolgen (I81). Da in WPCs ein wichtiger Brückenmechanismus gesehen wird, um die Beschwerden der Arbeiter*innen zu artikulieren und ihre Forderungen auf Ebene der Fabrikleitung anzubringen (Kabeer et al., 2019; I111, I113), wodurch eine Möglichkeit zur Herstellung einer Form von Fabrikdemokratie geschaffen werden kann (Kabeer et al., 2019), gilt es zum anderen, die WPCs zu fördern (I110–I112). Die Triangulation von Primär- und Sekundärdaten zeigt, dass WPCs die Gewerkschaften dennoch keinesfalls ersetzen können, sondern, wie es auch mit dem derzeitigen Gesetz bereits vorgesehen ist, vielmehr als Instrument zur Ergänzung der Gewerkschaften dienen sollten (Anner, 2018b; I111, I113). Ein*e Interviewpartner*in schlug daher vor, dass Fabriken zunächst mit WPCs arbeiten, diese dann aber nach einer definierten Zeit (beispielsweise nach zwei Jahren) durch fabrikinterne Gewerkschaften abgelöst werden sollten (I112). Zur Gewährleistung dessen bedarf es jedoch einer Schärfung der konkreten Arbeitsbereiche und Rollen der beiden Instrumente im Arbeitsgesetz (I111).

Die Daten der Evaluierung zeigen, dass die Förderung sowohl der Gewerkschaften als auch der WPCs zielführend sein kann. Als Voraussetzung hierzu gilt es, die Makroebene stärker zu fördern und somit geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen (I112). Zudem wird ein weiterer Ansatzpunkt zur Stärkung der Interessenvertretungen in der Einbindung einkaufender Unternehmen gesehen. Diese könnten ihre erhöhten Standards als Druckmittel einsetzen, um die produzierenden Fabriken ihrer Lieferketten zur Gewährleistung funktionierender WPCs und Gewerkschaften zu bewegen (I81, I110, I111, I113).

3.2.5 Zusammenfassende Bewertung der Evaluierungsfragen 1.3 und 2.1

Die deutsche EZ setzt in Bangladesch verschiedene Instrumente ein, um unterschiedliche Akteursgruppen vor Ort zu adressieren und darüber Menschenrechtsverletzungen und umweltschädliche Auswirkungen zu reduzieren. Da das Bangladesch-Portfolio organisch gewachsen ist, wurde die intendierte Kombination von Instrumenten in der Konzeption nicht systematisch mitgeplant. Insgesamt zeigt sich, dass in den Anfängen der deutschen Zusammenarbeit mit Bangladesch wenige Instrumente eingesetzt wurden. Im weiteren Verlauf des Portfolios wurden dann zunehmend verschiedene Instrumente eingesetzt. Nicht alle relevanten Akteure werden ausreichend berücksichtigt. Dazu zählen beispielsweise einkaufende Unternehmen, deren Hebelwirkung nicht ausreichend genutzt wird, und auch weniger ambitionierte Textilfabriken.

Das Kriterium „Eignung des Instrumenten-Mix der deutschen EZ in Bangladesch“ (Anspruchsniveau-I 1.3.1) wird daher als **teilweise erfüllt** bewertet.

Das Kriterium „Beitrag der deutschen EZ zum besseren Schutz der Textilarbeiter*innen gegen das Risiko von Arbeitsunfällen“ (Anspruchsniveau-I 2.1.1) ist **teilweise erfüllt**. So hat die deutsche EZ einen moderaten Beitrag zum Schutz von Arbeiter*innen gegen das Risiko von Arbeitsunfällen geleistet. Der Beitrag ist nachvollziehbar, aber es gibt nur wenige Anzeichen dafür, dass er zu positiven Veränderungen geführt hat. Diese Veränderungen reichen nicht aus, um maßgeblich zum Schutz von Arbeiter*innen gegen das Risiko von Arbeitsunfällen beizutragen.

Das Kriterium „Beitrag der deutschen EZ zur Reduktion des Ressourcenverbrauchs und der Umweltverschmutzung durch Textilunternehmen“ (Anspruchsniveau-I 2.1.2) ist **teilweise erfüllt**. Die deutsche EZ hat einen moderaten Beitrag zur Reduzierung von Ressourcenverbrauch und Umweltverschmutzung geleistet. Der Beitrag ist nachvollziehbar, aber es gibt nur wenige Anzeichen dafür, dass er zu positiven Veränderungen geführt hat. Diese Veränderungen reichen nicht aus, um maßgeblich zur Reduzierung von Ressourcenverbrauch und Umweltverschmutzung beizutragen.

Das Kriterium „Beitrag der deutschen EZ zur verbesserten Vertretung der Interessen von Arbeitnehmer*innen“ (Anspruchsniveau-I 2.1.3) ist **kaum erfüllt**. Die deutsche EZ hat einen sehr geringen Beitrag dazu geleistet, dass Interessenvertretungen stärker genutzt werden und zudem kaum dazu beigetragen, dass eingereichte Beschwerden der Arbeiter*innen angemessen vertreten werden. Der Beitrag ist nur in Teilen nachvollziehbar und es gibt kaum Anzeichen dafür, dass er zu positiven Veränderungen geführt hat. Diese Veränderungen reichen nicht aus, maßgeblich zur Verbesserung der Interessenvertretung von Arbeitnehmer*innen beizutragen.

Einordnung und Ausblick

Die deutsche EZ hat grundsätzlich das Potenzial, einen wichtigen Beitrag zu zukünftigen Verbesserungen zu leisten. Dies ergibt sich aufgrund des Engagements der deutschen EZ zur gesetzlichen Unfallversicherung. Verbesserungen sind im Hinblick auf den Schutz von Arbeiter*innen gegen das Risiko von Arbeitsunfällen erwartbar (D51). So ist es wahrscheinlich, dass im Rahmen der Übergangslösung etwa vier Millionen Arbeiter*innen im Todesfall sowie im Fall von dauerhafter Invalidität nach internationalen Standards geschützt werden (D51). Als Voraussetzung für die mittlerweile angelaufene Übergangslösung einer gesetzlichen Unfallversicherung wurde der gemeinsame Beitrag der deutschen EZ und der ILO genannt.⁵³ Diverse Interviewpartner*innen erachten die zukünftige Unterstützung von ILO und GIZ als entscheidend, um die Übergangslösung einer Unfallversicherung in eine permanente und vollumfängliche Unfallversicherung in der Textil- und Bekleidungsindustrie zu überführen (I67, I75–I77, I80, I85, I88, I102, I113, I116, I119). Damit Arbeiter*innen davon profitieren können, so die Warnung zivilgesellschaftlicher Vertreter*innen, muss allerdings sichergestellt werden, dass Schwächen aktuell bestehender Entschädigungsmechanismen, zum Beispiel fehlende Beitragszahlungen von Unternehmensseite, keine Kontrollen, administrative Hürden in der Antragsstellung (Huda, 2020), im Rahmen der Übergangslösung proaktiv vermieden werden.

Die Wirkung der deutschen EZ für einen effizienteren Umwelt- und Ressourcenverbrauch ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Als förderlich wird a) die Erhöhung der Lieferkettentransparenz der einkaufenden Unternehmen, b) die bedarfsgerechte Bereitstellung von Dienstleistungen für die Textilfabriken sowie c) die zielgerichtete Adressierung der Fabrikleitung⁵⁴ erachtet (I12, I13, I104, I124, I168).

⁵³ Zum Stand der Datenerhebung war die Einführung der Übergangslösung einer Unfallversicherung in Bangladesch noch unklar. Mittlerweile ist bekannt geworden, dass die Übergangslösung Ende Juni 2022 angelaufen ist.

⁵⁴ Dies umfasst beispielsweise ein zielgruppengerechtes Finanzierungsangebot sowie den Zugang zu Dienstleistungen im Bereich der Klärschlammbehandlung und -entsorgung.

Ein einkaufendes Unternehmen merkte beispielsweise an, dass die einkaufenden Unternehmen häufig kein vollständiges Bild von der eigenen Lieferkette hätten und die Schulungen dementsprechend auch nicht alle Akteure mit Bedarfen erreichen würden (I69). Zukünftig erscheint es plausibel, dass umfassendere Verbesserungen im Bereich der sauberen Produktionspraktiken erreicht werden können. Hierfür sind Maßnahmen der deutschen EZ auf Makro- und Mesoebene eine Grundbedingung (Haque, 2017; Sakamoto et al., 2019; SANDEE, 2016; D56; I124).

Die Förderung der Gewerkschaften wird für eine wirksame Vertretung der Interessen von Arbeiter*innen als zielführend erachtet, wobei Interviewpartner*innen grundsätzlich einen großen Mehrwert in der Komplementarität der beiden Gremien – Gewerkschaften wie WPCs – sehen (I84, I110–I112). Um zu gewährleisten, dass sich die Situation der Interessenvertretungen verbessert, gilt es daher laut diversen Interviewpartner*innen an zwei Stellschrauben zu drehen. Eine Möglichkeit ist die Verbesserung der legislativen Rahmenbedingungen zur Entwicklung einer gewerkschaftsfreundlicheren Atmosphäre (I84, I110–I112). Angemerkt wurde beispielsweise, dass Änderungen des bislang restriktiven Arbeitsrechts nützlich wären, um die Bildung von Gewerkschaften zu fördern (I112). Eine weitere Stellschraube ist die Förderung der WPCs in Zusammenarbeit zwischen ILO und GIZ wie durch das 2021 angelaufene HELD-Vorhaben (I81, I110–I113).

Das Evaluierungsteam geht davon aus, dass das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz und auch die kommende EU-Regelung weitere Veränderungen in Bangladesch anstoßen werden. Möglich erscheint, dass beispielsweise weniger ambitionierte Textilfabriken in Bangladesch stärker in die Pflicht genommen werden, sofern diese mit einkaufenden deutschen oder europäischen Unternehmen kooperieren. Daher ist denkbar, dass sich die Eigenmotivation dieser Textilfabriken ändern kann und ein *window of opportunity* besteht, weitere Textilfabriken zu erreichen.

3.3 Fallstudie Deutschland

Im Kapitel 3.3 beantwortet das Evaluierungsteam die Frage, inwieweit der Instrumenten-Mix der deutschen EZ dazu beiträgt, dass einkaufende Textilunternehmen in Deutschland ihre unternehmerischen Sorgfaltspflichten erfüllen (EF 2.2). Die Befunde werden im Rahmen von drei contribution stories dargelegt: (D) Förderung unternehmerischer Sorgfaltspflichten durch freiwillige Initiativen (contribution claim 6), (E) Förderung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung und des nachhaltigen Konsums (contribution claims 7 und 8) und (F) sowie Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen (contribution claim 9). Dabei geht jede contribution story in drei Schritten vor: Erstens werden die Verbesserungen im jeweiligen Feld werden skizziert, zweitens die Beiträge der deutschen EZ zu diesen Verbesserungen analysiert und drittens die beschriebenen Beiträge der deutschen EZ bewertet. Die Evaluierungsmatrix bildet die Grundlage für die Bewertung (siehe Anhang 9.2 im Hauptbericht). Dort sind das Anspruchsniveau-I auf Ebene der contribution story sowie das Anspruchsniveau-II auf Ebene des contribution claim definiert.

3.3.1 Contribution story D: Förderung unternehmerischer Sorgfaltspflichten bei einkaufenden Textilunternehmen

Evaluierungsfrage 2.2: Inwieweit trägt der Instrumenten-Mix dazu bei, dass einkaufende Unternehmen in Deutschland ihre unternehmerischen Sorgfaltspflichten erfüllen?

Anspruchsniveau-I 2.2.1:

Die deutsche EZ trägt mit freiwilligen Initiativen dazu bei, dass einkaufende Unternehmen aktiver werden, um ihren unternehmerischen Sorgfaltspflichten nachzukommen.

Kriterium

Beitrag der deutschen EZ zu besserer Zertifizierung, Beratungsangeboten und Vernetzungsmöglichkeiten für einkaufende Textilunternehmen, die nachhaltig agieren wollen

Schritt 1: Welche Verbesserungen hat es hinsichtlich der Sorgfaltspflichten von einkaufenden Textilunternehmen in Deutschland gegeben?

Textilunternehmen haben in den letzten Jahren Sorgfaltspflichten stärker in ihre Managementprozesse integriert und setzen sich umfassender mit Menschenrechten auseinander (Pieper, 2018; Scheper, 2015). Gleichzeitig gehen die länderübergreifenden Tätigkeiten von Unternehmen mit neuen unternehmenspolitischen Verpflichtungen einher. Diese gehen über die Einhaltung nationaler Gesetze hinaus und beziehen sich stattdessen oft auf internationale normative Konzepte (Emons et al., 2021).

Sektorspezifische Zusammenschlüsse von Unternehmen zum Thema „unternehmerische Sorgfaltspflichten“ wurden insbesondere nach der Tragödie um die Textilfabrik Rana Plaza gegründet (Pieper, 2018). Im Bereich existenzsichernde Löhne ist *Action, Collaboration, Transformation* (ACT) die größte Initiative im Textilsektor. In ACT sind nicht nur Unternehmen, sondern auch internationale Gewerkschaftsverbände engagiert. Zudem hat sich auch *Accord* daran beteiligt. Zu den Errungenschaften dieser Initiative zählt, dass sich international bekannte Textilmarken zur Zahlung existenzsichernder Löhne bei ihren Zulieferunternehmen verpflichtet haben (Emons et al., 2021).

Schließlich haben zahlreiche öffentliche und private Standardorganisationen Kriterien für eine nachhaltige Produktion von Textilwaren entwickelt, die durch Audits geprüft und durch Siegel zertifiziert werden (Pieper, 2018). Unternehmen oder einzelne Produkte können im Rahmen eines Audits ein Siegel erhalten, das besagt, dass die Produktion entsprechend festgelegten Kriterien erfolgt. Positive Auditierungen münden dann in die Zertifizierung durch entsprechende Siegel. So heterogen wie die Textilwirtschaft ist jedoch auch die Siegellandschaft. So decken manche Standardorganisationen spezielle Teilaspekte wie den Einsatz von Chemikalien (zum Beispiel ZDHC) ab und andere, beispielsweise Fair Trade, den gesamten Bereich der Bekleidungsbranche (Pieper, 2018).

Schritt 2: Welchen Beitrag hat die deutsche EZ zu den beschriebenen Verbesserungen geleistet?

Die deutsche EZ hat zur Förderung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten von einkaufenden deutschen Textilunternehmen vor allem Sektorvorhaben⁵⁵ durchgeführt. Die Sektorvorhaben „Nachhaltigkeit in Textil-Lieferketten“ und „Nachhaltigkeitsstandards und öffentlich-private Verantwortung“ wurden jeweils einmal verlängert.

Ausbau von Brancheninitiativen

Mit dem Bündnis für nachhaltige Textilien – dem „Textilbündnis“ – wurde das Instrument „Ausbau von Brancheninitiativen“ für die Textilbranche durch das BMZ umgesetzt. Das Textilbündnis wurde im Oktober 2014 durch das BMZ gegründet und bildet einen freiwilligen Zusammenschluss von unterschiedlichen Akteuren in der Textilbranche. Das Textilbündnis selbst formuliert den Anspruch, rund 50 Prozent des deutschen Einzelhandelsumsatzes abzubilden (Bündnis für nachhaltige Textilien, 2017b). Zum Ende der Berichtslegung im März 2022 bestand das Bündnis aus 124 Mitgliedern, darunter 70 einkaufenden Unternehmen, 15 Verbänden, 20 Nichtregierungsorganisationen, sieben Standardorganisationen, zwei Gewerkschaften, der Bundesregierung und neun beratenden Mitgliedern (Bündnis für nachhaltige Textilien, 2022a).

⁵⁵ Sektorvorhaben werden durch die GIZ durchgeführt und sind institutionell im Bereich „Sektor- und Globalvorhaben“ (GloBe) verankert. Ziel und Zweck der Sektorvorhaben ist die begleitende Umsetzung von Maßnahmen des BMZ zu ausgewählten Themen beziehungsweise Sektoren.

Zweck des Textilbündnisses ist es, seine (Unternehmens-)Mitglieder dabei zu unterstützen, eigene Prozesse aufzusetzen oder weiterzuentwickeln, um menschenrechtliche sowie Umweltrisiken zu identifizieren und zu minimieren. Dies geschieht durch die Bereitstellung einer technischen Infrastruktur (Plattform) sowie der Organisation und Dokumentation des Dialogs durch das bei der GIZ ansässige Bündnissekretariat. Bezugspunkt der Arbeit des Textilbündnisses ist der OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten in der Bekleidungs- und Schuhwarenindustrie⁵⁶ (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2020). Dieser Leitfaden unterstützt bei der Umsetzung der in den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen formulierten Due-Diligence-Empfehlungen, um potenzielle negative Effekte durch unternehmerische Aktivitäten zu vermeiden und zu beheben. Darüber hinaus unterstützt der Leitfaden bei der Umsetzung der in den VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte enthaltenen Due-Diligence-Empfehlungen und steht im Einklang mit der Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2020).

Inhaltlich ist das Engagement durch drei Säulen strukturiert: 1. Säule: „individuelle Verantwortung“; 2. Säule: „gemeinsames Engagement“; 3. Säule: „gegenseitige Unterstützung“. In der ersten Säule „individuelle Verantwortung“ berichten die Bündnismitglieder in einem Review-Prozess von ihren individuellen Zielen (Roadmap) und ihren Fortschritten bei der Umsetzung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten. In der zweiten Säule „gemeinsames Engagement“ werden Projektaktivitäten unterstützt, die von Bündnismitgliedern angestoßen und in sogenannten Bündnisinitiativen bearbeitet werden. In den Bündnisinitiativen werden Leitfäden oder Lernpakete zur Verfügung gestellt (D07; I20). In der dritten Säule „gegenseitige Unterstützung“ werden über die Mitgliederplattform und im Rahmen von Präsenz- und Onlineformaten Informationen zu relevanten Nachhaltigkeitsthemen zur Verfügung gestellt und ausgetauscht. Zudem werden Beispiele präsentiert und diskutiert, und die Vernetzung wird gefördert. Die Bündnismitglieder können zudem wechselnde Schulungsangebote nutzen (Bündnis für nachhaltige Textilien, 2021c; I20, I22). Darüber hinaus arbeitet das Textilbündnis in strategischen Partnerschaften mit anderen Brancheninitiativen wie der Fair Wear Foundation (FWF)⁵⁷ oder dem Bündnis ZDHC zusammen, um die Breitenwirksamkeit zu erhöhen und mit dem Übernehmen gegenseitiger Standards und Praktiken Komplementarität sicherzustellen (I20).

⁵⁶ Nachfolgend verwendet das Evaluierungsteam mit „OECD-Leitfaden zur Erfüllung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht“ eine gekürzte Version des Titels.

⁵⁷ Die FWF ist eine branchenspezifische Multi-Stakeholder-Initiative (MSI), die 1999 in den Niederlanden gegründet wurde und bei ihren Mitgliedsunternehmen im Bereich „Outdoor und Sportkleidung“ zur Verbesserung bei den unternehmerischen Sorgfaltspflichten beigetragen hat (I04, I35). FWF arbeitet mit Markenunternehmen, Fabriken, Gewerkschaften, NGOs und zum Teil auch mit Regierungen zusammen. Ziel ist die Untersuchung von und die Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen in elf Produktionsländern in Asien, Europa und Afrika (Fair Wear, o. J.).

Tabelle 5 Beitrag der drei Säulen des Textilbündnisses für die verschiedenen Unternehmenskategorien

	Nachhaltigkeitsführende	Nachhaltigkeitsneulinge	Nachhaltigkeitsnachzügler
Definition⁵⁸	Durch mehrfache Zertifizierung und eines in das Geschäftsmodell integrierten Nachhaltigkeitskonzepts weisen diese Unternehmen ein hohes Ambitionsniveau in Bezug auf die eigenen Sorgfaltspflichten auf.	Es sind keine/kaum Erfahrungen mit der Umsetzung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten vorhanden. Es handelt sich hierbei meist um kleinere, aber auch mittelständische Unternehmen ohne eigene Nachhaltigkeitsabteilung.	Unternehmen mit a) einem hohen Marktanteil, b) Erfahrungen im Bereich „internationale Standards“ sowie c) geringen Ambitionen, sich in der Umsetzung der eigenen Sorgfaltspflichten weiterzuentwickeln
Säule 1 „individuelle Verantwortung“ (Review-Prozess)⁵⁹	eher gering: weitere Verifizierungsmöglichkeit der eigenen Nachhaltigkeitsprozesse durch Dritte	hoch: (erstmalige) Herstellung von Transparenz über die Betrachtung der Zulieferer hinaus und damit Betrachtung bisher eher unberücksichtigter Risiken in der eigenen Lieferkette	eher gering: eher eine reine formalistische Weiterentwicklung, die gegebenenfalls für die Berichterstellung im Zuge des LkSGs für die betroffenen Unternehmen hilfreich sein kann
Säule 2 „gemeinsames Engagement“ (Bündnisinitiativen)	eher hoch: eigene Themen können zur gemeinsamen Bearbeitung in den Bündnisinitiativen eingebracht/gesetzt werden; Sichtbarkeit für das eigene Geschäftsmodell ist gestärkt	eher gering: Lernangebote sind teilweise zu kostenintensiv, die Mitarbeit zu ressourcenintensiv	eher hoch: Themen können eingebracht/gesetzt werden; Sichtbarkeit für das eigene Geschäftsmodell ist gestärkt
Säule 3 „gegenseitige Unterstützung“ (Dialog & Mitgliederversammlungen)	eher hoch: Synergiepotenziale und das Lernen stellen den zentralen Mehrwert dar. Diese sind durch die Heterogenität der Mitgliedsunternehmen zum Teil eingeschränkt.	hoch: Orientierung an Best-Practice-Beispielen von Nachhaltigkeitsführenden oder strategischen Partnern zum Umgang mit Risiken; Nutzung von Informationen und Lernformaten, um eigene eingeschränkte Kapazitäten zu kompensieren	eher gering: wenig Interesse am gegenseitigen Lernen, da freiwillige Anpassung der eigenen Prozesse wenig im Vordergrund steht ⁶⁰

Quelle: DEval, eigene Darstellung nach Tachizawa und Wong (2015)

⁵⁸ Die Kategorisierung der Mitgliedsunternehmen des Textilbündnisses und die entsprechende Definition beziehen sich auf Unternehmensstrategien und Erfahrungen hinsichtlich der Umsetzung unternehmerischer Sorgfaltspflichten. Diese Zuordnung zu den Unternehmenstypen ist dabei nicht immer eindeutig. Unternehmen können Eigenschaften unterschiedlicher Typen in sich vereinen.

⁵⁹ Die Bewertung der Säule 1 bezieht sich auf den Review-Prozess, wie er vor seiner Revision im Jahre 2021 bestand.

⁶⁰ Es ist anzunehmen, dass Unternehmen dieser Kategorie infolge des 2023 in Kraft getretenen LkSGs ihre eigenen Prozesse werden anpassen müssen, sodass das Interesse an der Säule „gegenseitige Unterstützung“ womöglich steigt.

Die Motivation zur Mitgliedschaft am Textilbündnis unterscheidet sich zwischen den einzelnen Unternehmenstypen. Entsprechend wird im Folgenden zwischen Nachhaltigkeitsführenden, Nachhaltigkeitsneulingen und Nachhaltigkeitsnachzüglern⁶¹ unterschieden (siehe Tabelle 5). Nachhaltigkeitsführende werden Mitglied beim Textilbündnis, um hier das Thema der nachhaltigen Lieferkette voranzubringen. Sie erhoffen sich von ihrer Mitgliedschaft einen Austausch mit politischen und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen (I04, I20), aber auch die Möglichkeit, Synergien mit ähnlichen⁶² Mitgliedsunternehmen zu schaffen (I01, I07). Nachhaltigkeitsneulinge hoffen auf konkrete Unterstützung bei der Umsetzung ihrer unternehmerischen Sorgfaltspflichten. Für sie ist die Beratungstätigkeit des Bündnisses und der Austausch mit den Nachhaltigkeitsführenden besonders relevant (I01, I02, I20). Nachhaltigkeitsnachzügler wollen das Bündnis zur politischen Einflussnahme nutzen (I12, I13, I39). Ihre Beteiligung wird auch vom Textilbündnis selbst angestrebt, da man sich von ihrem Engagement einen Skaleneffekt auf den Textilmarkt in Deutschland als Ganzes erhofft (I10, I12, I13, I30, I33, I36).

Der Mehrwert des in der ersten Säule „individuelle Verantwortung“ verankerten Review-Prozesses ist vor allem für Nachhaltigkeitsneulinge gegeben, da sie im Rahmen des Review-Prozesses bei der Planung und Umsetzung ihrer unternehmerischen Sorgfaltspflichten unterstützt werden. Der Mehrwert des Review-Prozesses liegt nach eigenen Aussagen für Neulinge darin, dass Transparenz beispielsweise über die Produzent*innen der Lieferkette hergestellt und dadurch das Augenmerk auf bisher oftmals unberücksichtigte Risiken gerichtet wird (I02, I03, I10, I11, I24). Der Review-Prozess ist für alle Mitgliedsunternehmen sehr aufwendig, vor allem aber für Neulinge, die über weniger Kapazitäten für den Review-Prozess verfügen als Nachhaltigkeitsnachzügler und Nachhaltigkeitsführende (I05, I11–I13, I15). Daher wird gerade von Neulingen die Beratung durch das Textilbündnis geschätzt und in Anspruch genommen (D08, D09; I01–I03, I24). Zudem wird die vorgegebene Struktur des Review-Prozesses als hilfreiche, leicht zugängliche Orientierung empfunden (I02, I03, I10).

Bei den Nachhaltigkeitsführenden und den Nachhaltigkeitsnachzüglern ist der Mehrwert des Review-Prozesses geringer und wird eher in der kostenlosen Verifizierung der eigenen Tätigkeiten durch Dritte gesehen (I01, I02, I07, I08, I10, I30). Nachhaltigkeitsführende nutzen für den Review-Prozess vorhandene Prozesse, die sie im Rahmen anderer Zertifizierungen oder Mitgliedschaften bereits in ihren Unternehmen etabliert haben. Hier werden die strategischen Partnerschaften des Textilbündnisses relevant, die es ermöglichen, das Berichterstattungsverfahren von ACT, FWF oder ZDHC für den Review-Prozess zu nutzen (D10–D13; I01, I04, I12, I24, I30, I36). Auch Nachhaltigkeitsnachzügler berichten zu den Sorgfaltspflichten bereits an anderer Stelle und sehen im Review-Prozess kaum einen Mehrwert. Der Review-Prozess ist für diese (und auch für einige Nachhaltigkeitsführende) nur eine weitere, anders geartete Berichterstattung, die aufgrund zusätzlicher Vorgaben beispielsweise für die Risikoanalyse vor allem eine formalisierte Weiterentwicklung darstellt. Der Review-Prozess trägt dadurch dazu bei, dass Defizite und Risiken besser analysiert werden können, leistet aber noch keinen Beitrag dazu, dass die Risiken der eigenen Lieferketten effektiv reduziert werden. Hierfür bedarf es anderer Formate (I01, I02, I11–I14, I34).

Im Jahr 2021 fand die Revision des Review-Prozesses statt, die dazu diente, den Weiterentwicklungswillen der Mitgliedsunternehmen zu stärken (I07, I10, I24, I33) **und die Bündnisarbeit zu internationalisieren** (Hiltscher, 2021b; D15; I01, I20, I30, I33). Die Revision wird vor allem bei den Nachhaltigkeitsführenden und den Neulingen wegen seines höheren Ambitionsgrads und der stärkeren Anpassung an internationale Standards begrüßt (Hiltscher, 2021; D15; I01, I20, I30, I33). Die Revision des Review-Prozesses erfolgte auf

⁶¹ Siehe hierzu Fußnote 66.

⁶² Unter ähnlichen Unternehmen werden Unternehmen desselben Marktsegments und mit ähnlichem Ambitionsniveau im Hinblick auf soziale und ökologische Nachhaltigkeit verstanden.

Basis des OECD-Leitfadens zur Erfüllung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht und sollte zu einer Stärkung des risikobasierten Ansatzes führen (OECD, 2020; I01). Trotz des mit der Revision des Review-Prozesses einhergehenden Mehraufwands für die Mitgliedsunternehmen wurde diese Weiterentwicklung laut einer bündnisinternen Befragung weitestgehend begrüßt.⁶³ Bemängelt wurde hauptsächlich von Neulingen, die wenig Kapazitäten für das Nachhaltigkeitsmanagement besitzen, sowie von Nachhaltigkeitsnachzüglern der mit der Revision einhergehende Mehraufwand (I02, I11, I12, I30).⁶⁴ Infolge der Revision wurde der Druck zur Umsetzung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten erhöht, was dazu führte, dass sich speziell die Nachhaltigkeitsnachzügler weiterentwickeln mussten. Besonders von einigen Nachhaltigkeitsführenden wird der durch den neuen Review-Prozess erhöhte Druck auf die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsnachzügler begrüßt (I04, I07, I30). Anzumerken ist hier, dass es im Jahr 2021 mehr als 28 Austritte aus dem Textilbündnis gab, was zum Teil auf die Weiterentwicklung des Review-Prozesses zurückgeführt wird (Hiltscher, 2021; I08, I24).

Der Mehrwert der zweiten Säule „gemeinsames Engagement“ besteht darin, dass Bündnismitglieder Themen einbringen können, um diese im Austausch mit Expert*innen und weiteren Bündnismitgliedern in gemeinsamen Projekten in den Produktionsländern zu bearbeiten. In der Säule „gemeinsames Engagement“ werden teilweise regionalspezifische Themen wie die Arbeitsbedingungen in Tamil Nadu⁶⁵ und übergeordnete Themen wie „existenzsichernde Löhne“ bearbeitet. Nachhaltigkeitsführende und Nachhaltigkeitsnachzügler haben hier – aufgrund der vorhandenen Ressourcen – die Möglichkeiten, ihre Ideen und Perspektiven für solche Themen unterzubringen, und erhalten dadurch auch politische Sichtbarkeit (I20). Zudem findet zum Teil eine Kooperation mit den jeweiligen Regionalreferaten des BMZ und der Bündnisinitiativen statt, die es ermöglicht, die durch die Bündnismitglieder gesetzten Themen auch auf politischer Ebene zu bearbeiten (I20). Neulinge nehmen bei den Bündnisinitiativen eine eher passive Rolle ein, denn ihnen fehlen entweder personelle Kapazitäten oder Expertise, um sich aktiv zu beteiligen (I01, I03, I05, I07, I11).

Viele Mitglieder des Textilbündnisses berichten, dass der spürbarste Mehrwert des Textilbündnisses durch den Erfahrungs- und Wissensaustausch der dritten Säule „gegenseitige Unterstützung“ geschaffen wird (I01, I03, I09–I11, I15, I20, I24, I30, I33). Vor allem Nachhaltigkeitsneulinge profitieren vom Austausch mit denjenigen, die in ihren Anstrengungen für unternehmerische Sorgfalt schon weiter sind. Durch diesen Austausch werden Neulinge für bisher unberücksichtigte Risiken in ihren Lieferketten sensibilisiert (I10) und können von den Best-Practice-Beispielen der Nachhaltigkeitsführenden (I01–I03, I09, I20) mögliche Umgangsformen mit diesen Risiken lernen (I12, I13, I30, I33). Neulinge können zudem Informationen und Lernformate des Textilbündnisses nutzen, um die eingeschränkten eigenen personellen Kapazitäten, die für die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Verfügung stehen, bestmöglich zu bündeln (D11; I01, I02, I20). Auf diese Weise können Neulinge ihre unternehmerischen Sorgfaltspflichten weiterentwickeln (D15; I02, I04, I08, I10).

Für Nachhaltigkeitsführende liegt das primäre Interesse bei der Säule „gegenseitige Unterstützung“ in der Nutzung von Synergien, die sich aus der Zusammenarbeit mit ähnlichen Unternehmen ergeben. Gerade für die Nachhaltigkeitsführenden sind Synergiepotenziale, die durch die Zusammenarbeit mit ähnlichen Unternehmen entstehen, der zentrale Mehrwert des Textilbündnisses. Angeführt wird beispielsweise die

⁶³ In einer bündnisinternen Befragung unter 36 von 55 Mitgliedsunternehmen, die sich dem überarbeiteten Review-Prozess unterzogen haben, befanden ihn 72 Prozent als (eher) hilfreich. 76 Prozent der befragten Unternehmen gaben an, dass ihnen dank des Review-Prozesses ausreichend bewusst ist, wie Risiken zu identifizieren und zu priorisieren sind; 59 Prozent gaben an, dass ihnen dank des Review-Prozesses ausreichend bewusst ist, was für Ziele und Maßnahmen zu ergreifen sind (D14).

⁶⁴ In der bündnisinternen Befragung gaben 58 Prozent der Befragten an, dass der mit der Revision einhergehende Aufwand jedoch (eher) unangemessen sei (D14).

⁶⁵ Die Bündnisinitiative Tamil Nadu zielt darauf ab, die Arbeitsbedingungen in der Textil- und Bekleidungsindustrie in dem gleichnamigen indischen Bundesstaat systemisch zu verbessern, insbesondere für Frauen und Mädchen in Spinnereien (Bündnis für nachhaltige Textilien, 2021b).

Möglichkeit, themenspezifisch zu arbeiten (I01, I09). Der Grund dafür ist der Umstand, dass ähnliche Unternehmen teilweise von denselben Zulieferern beliefert werden. Zu den Synergien gehören beispielsweise gemeinsam implementierte Beschwerdemechanismen oder die Erhöhung des Drucks auf Zulieferer, sich zertifizieren zu lassen (I08–I10, I13, I33). Durch die Nutzung dieser Synergiepotenziale können Beiträge zu mehr Nachhaltigkeit in der Lieferkette erzielt werden (I01, I05, I07, I10, I36). Entsprechende Netzwerke mit ähnlichen Unternehmen werden von Nachhaltigkeitsführenden auch unabhängig vom Textilbündnis geschaffen und genutzt (I08, I09).

Gleichzeitig ist der Beitrag des Textilbündnisses zur Schaffung solcher Synergiepotenziale für Nachhaltigkeitsführende eingeschränkt. Da die Bandbreite einkaufender Textilunternehmen im Textilbündnis groß ist, sind nicht immer genug Unternehmen vorhanden, die einander ähneln und zu bestimmten Themen zusammenarbeiten wollen (I12, I15, I20, I30). Um die Wirkungen des Textilbündnisses auf die Lieferkette als Ganzes zu stärken, strebt die deutsche EZ eine möglichst große Marktabdeckung von einkaufenden Unternehmen im Textilbündnis an (I12, I20, I24, I33, I36). Entsprechend sehr groß ist auch die Bandbreite von Unternehmen in Bezug auf ihr Tätigkeitsfeld,⁶⁶ aber ebenso auf ihr Ambitionsniveau.⁶⁷ Aufgrund des unterschiedlichen Ambitionsniveaus sind beispielsweise nicht alle Mitgliedsunternehmen bereit, ihre Lieferkette transparent zu machen (I05, I07, I08, I10).⁶⁸ Generell geht die große Vielfalt der Unternehmen im Textilbündnis mit schwierigen Prozessen der Kompromissfindung einher, beispielsweise, wenn über interne Anforderungen entschieden wird (I07, I13, I15, I36).

Die Schwierigkeit zur Kompromissfindung zwischen den verschiedenen Akteursgruppen spiegelt sich auch in der Arbeit des Steuerungskreises wider. Der Steuerungskreis ist mit Mitgliedern aller im Bündnis befindlichen Akteursgruppen besetzt und hat als zentrales Entscheidungsgremium die Aufgabe, die Regeln der Zusammenarbeit im Textilbündnis festzulegen (Bündnis für nachhaltige Textilien, 2022b). Die paritätische Besetzung führte laut einigen Interviewpartner*innen dazu, dass innerhalb des Steuerungskreises große Dissonanzen bestehen (I12, I15, I30, I33). Diese Dissonanzen bestehen gleichfalls innerhalb einzelner Akteursgruppen, die sich zum Teil nicht vollständig durch ihre Vertreter*innen im Steuerungskreis repräsentiert fühlen (I08, I12, I19, I33). Neben den oben erwähnten verstärkten Austritten von Unternehmen aus dem Textilbündnis haben seit Ende 2021 auch vermehrt zivilgesellschaftliche Akteure, wie die Kampagne für Saubere Kleidung, die Initiative verlassen. Laut einem Zeitungsartikel vom März 2022 ist der Grund hierfür der mangelnde Beitrag des Textilbündnisses „zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Fabriken des globalen Südens“ (Dohmen, 2022).

Zertifizierung und Rückverfolgung

Der Grüne Knopf ist ein Textilsiegel, das 2019 zur Gewährleistung der Zertifizierung und Rückverfolgung durch das BMZ eingeführt wurde und soziale sowie ökologische Kriterien zur Bewertung von Unternehmen und Produkten beinhaltet. Der Grüne Knopf verfolgt einen Metasiegelansatz, das heißt, er erkennt ausgewählte bestehende Produktsiegel an und überprüft darüber hinaus die Sorgfaltspflichtenprozesse im Nachhaltigkeitsmanagement der Unternehmen. Im Vergleich zu anderen Siegeln besitzt der Grüne Knopf das Alleinstellungsmerkmal, neben Produkten auch ganze Unternehmen zu zertifizieren. Die Kriterien orientieren

⁶⁶ Die Mitglieder im Textilbündnis sind vor allem Modemarken, Handelsketten und Hersteller von Arbeitsbekleidung sowie von anderen Textilprodukten wie Flachwäsche.

⁶⁷ Letzteres deckt sich mit den Befunden aus einer internen Umfrage (D59) von Mitgliedunternehmen des Textilbündnisses.

⁶⁸ Die strategische Partnerschaft des Textilbündnisses mit OAR soll die Transparenz der Lieferketten fördern. Das Textilbündnis und das OAR gingen 2020 eine strategische Kooperation ein. Das OAR ist eine Datenbank, die Textilproduktionsstätten weltweit abbildet und ihnen eine eindeutige Identifikationsnummer zuweist. Das OAR ist somit eine Anlaufstelle für die Identifizierung von Produktionsstätten und deren Zugehörigkeiten, indem es Lieferantenlisten von unterschiedlichen Akteuren aus der Textil-, Schuh- und Bekleidungsbranche in einer zentralen, unabhängigen und öffentlich zugänglichen Datenbank zusammenfasst. Die Kooperation zielt darauf ab, die Transparenz in der Branche zu erhöhen und die Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen Interessengruppen zu stärken (Bündnis für nachhaltige Textilien, 2022b).

sich dabei an den VN-Leitprinzipien und dem OECD-Leitfaden zur Erfüllung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht (FEMNET und Public Eye, 2021). Der Grüne Knopf richtet sich an Konsument*innen und soll diesen den nachhaltigen Textilkonsum erleichtern. Das BMZ hat in der Einführungs- und Pilotphase einen zentralen Beitrag übernommen, indem es die Kosten für den Audit in den Unternehmen getragen (I35) und die Beratungsarbeit durch die GIZ finanziert hat (D19). Zudem hat das BMZ die Verbreitung des Grünen Knopfs bei einkaufenden Unternehmen und Konsument*innen mittels umfassender Akquise- und Marketingaktivitäten (I01, I08, I20, I21) und durch das persönliche Engagement der Ministeriumsleitung unterstützt (I06, I21).

Durch den Metasiegelansatz des Grünen Knopfs ist die Eintrittsschwelle insbesondere für die Nachhaltigkeitsführenden wie auch für die Nachhaltigkeitsnachzügler, die bereits anerkannte Produktsiegel führen, niedrig. Mehr als die Hälfte der Unternehmen verfügte zum Zeitpunkt ihrer Zertifizierung längst über ein vom Grünen Knopf anerkanntes Nachhaltigkeitssiegel. Diese Unternehmen verfolgen insofern bereits unabhängig vom Grünen Knopf ein auf Nachhaltigkeit basierendes Geschäftsmodell. Für solche Unternehmen ist der Mehraufwand der Zertifizierung mit dem Grünen Knopf verhältnismäßig gering, da vorhandene Sorgfaltspflichtenprozesse oder schon geführte Produktsiegel den Standards des Grünen Knopfs ähneln oder durch dessen Metasiegelansatz im Zuge des Audits als Teilerfüllung anerkannt werden (BMZ, o. J. c).

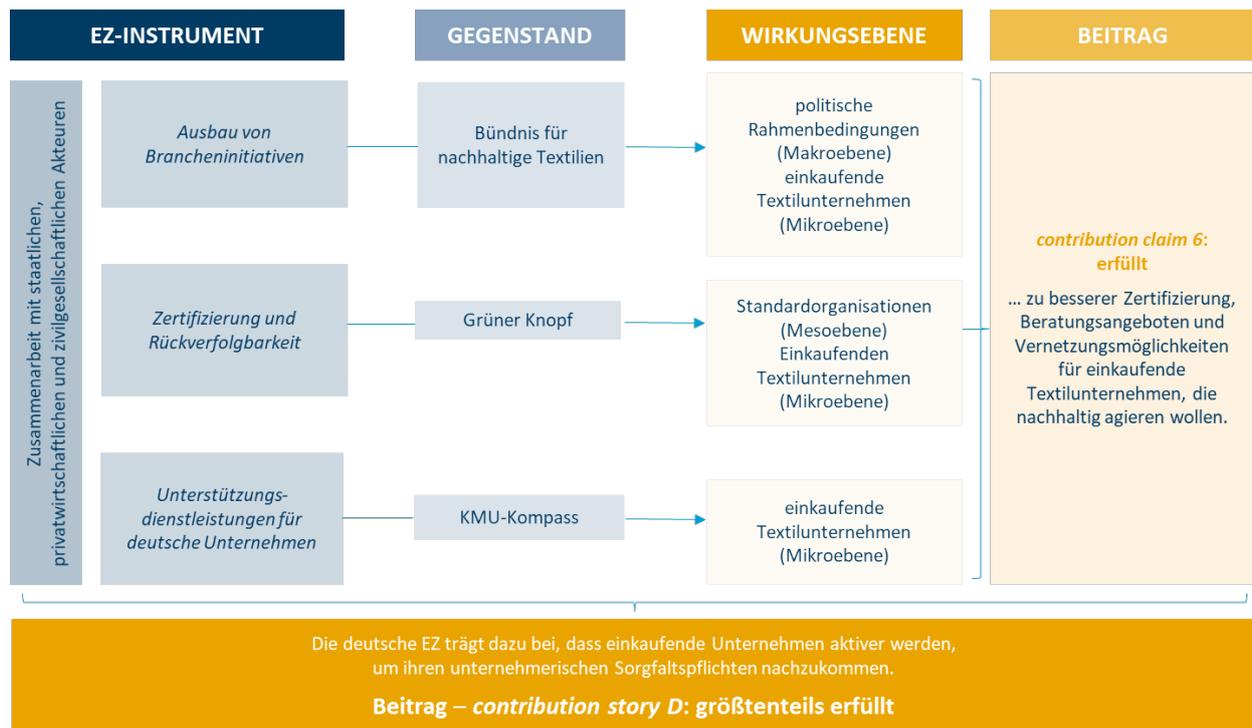
Vor allem Nachhaltigkeitsneulinge mit wenigen Kapazitäten für die Erfüllung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten entscheiden sich aufgrund des hohen Aufwands eher gegen eine Zertifizierung mit dem Grünen Knopf. Dies trifft besonders für die Neulinge zu, die bereits den Review-Prozess des Textilbündnisses durchlaufen haben (I02, I09, I12, I32). Insofern ist hier sowohl die Bereitschaft der Geschäftsleitung wichtig, entsprechende Ressourcen zur Verfügung zu stellen (I09), als auch die enge und kostenlose Begleitung der Audits. Der hohe Zertifizierungsaufwand für Neulinge wird durch die Übernahme der Kosten und der beratenden Begleitung durch die GIZ gesenkt (I02, I08, I11).

Weitere Veränderungen, die bei den einkaufenden Unternehmen durch das Textilbündnis angestoßen werden können, hängen von verschiedenen Faktoren ab. Einkaufende Unternehmen sehen in der Anerkennung des Review-Prozesses als Berichtspflicht entsprechend den Vorgaben des LkSGs einen begünstigenden Faktor zur Umsetzung unternehmerischer Sorgfaltspflichten (D59; I01, I10, I11, I14, I36).⁶⁹ Darüber hinaus erachten Mitglieder des Textilbündnisses die Revision des Review-Prozesses als förderlich, da ein „strengerer“ Review-Prozess zu einem Angleich der noch unterschiedlichen Ambitionsniveaus der Mitgliedsunternehmen führen könne. Infolgedessen könnte aus Sicht der Mitgliedsunternehmen auch die Kompromissfähigkeit innerhalb des Textilbündnisses gestärkt werden (I02, I14, I15). Die Austauschformate für Unternehmen mit ähnlichem Ambitionsniveau und ähnlichem Marktsegment werden von den einkaufenden Unternehmen als hilfreich gesehen, um Kooperationsmöglichkeiten zu identifizieren (D59; I02, I14, I15). In der Folge könne dies auch zu mehr Veränderungen bei Nachhaltigkeitsführenden beitragen.

⁶⁹ Inzwischen besteht dazu ein Austausch zwischen dem Steuerungskreis des Textilbündnisses und der BAFA, der zum Zeitpunkt der Datenerhebung noch nicht bestand (I15).

Schritt 3: Wie sind die beschriebenen Beiträge der deutschen EZ im Hinblick darauf zu bewerten, dass einkaufende Textilunternehmen aktiver werden, um ihren unternehmerischen Sorgfaltspflichten nachzukommen?

Abbildung 26 Instrumenteneinsatz, Evaluierungsgegenstand und Bewertung im Bereich „Förderung unternehmerischer Sorgfaltspflichten bei einkaufenden Textilunternehmen“

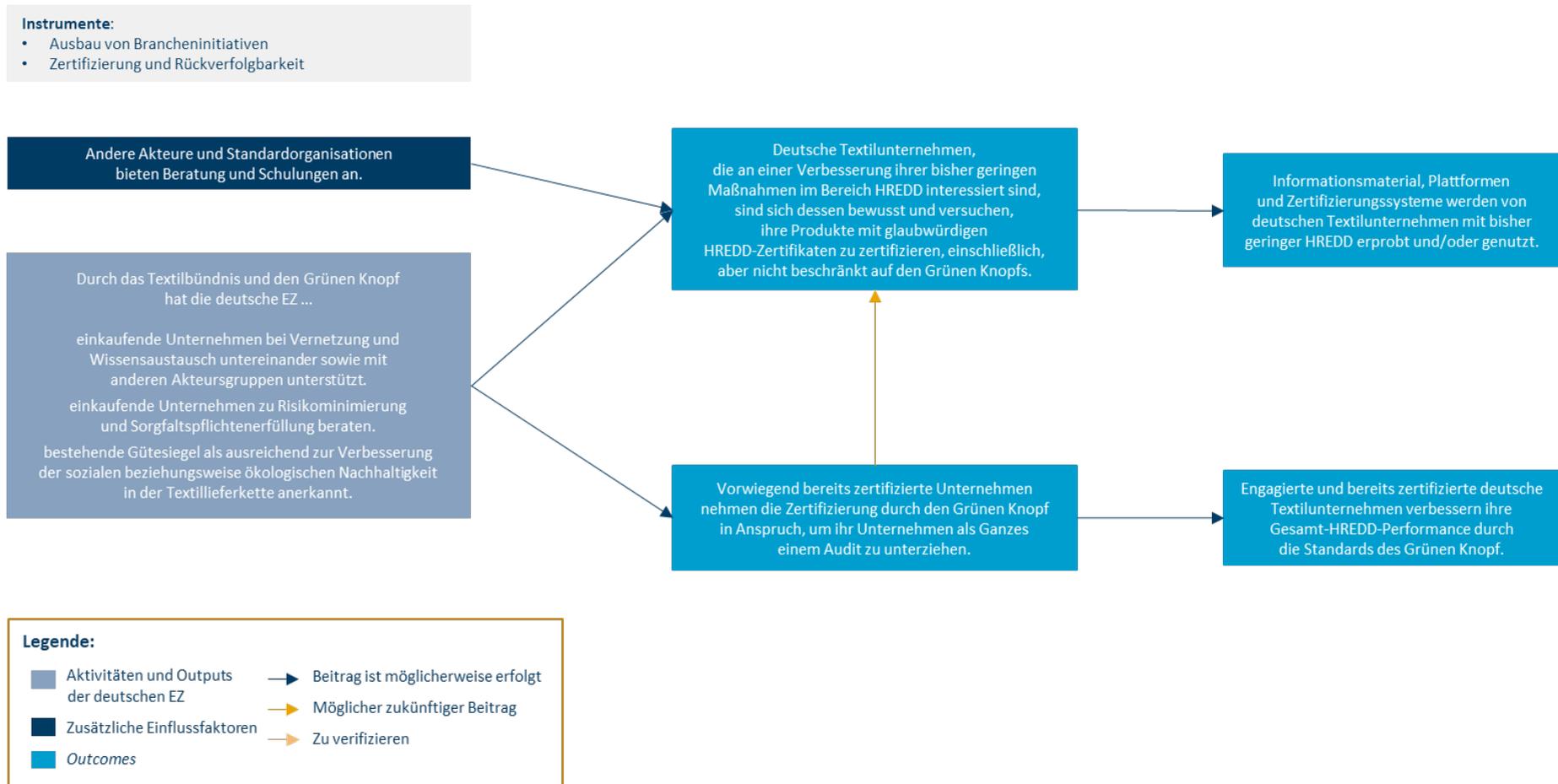


Quelle: DEval, eigene Darstellung

Das BMZ hat einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, dass einkaufende Unternehmen aktiv werden, um ihren unternehmerischen Sorgfaltspflichten nachzukommen, indem es staatliche Zertifizierung, Beratungsangebote und Vernetzungsmöglichkeiten bereitgestellt hat. Bei der Frage, inwiefern diese Aktivitäten dazu geführt haben, dass einkaufende Unternehmen aktiver geworden sind, um ihren unternehmerischen Sorgfaltspflichten nachzukommen, ist zwischen den Unternehmenstypen zu unterscheiden.

Insbesondere Nachhaltigkeitsneulinge profitieren von dem Aufbau von Brancheninitiativen, dem Review-Prozess des Textilbündnisses und dem Grünen Knopf. Unternehmen, die noch keine oder wenige Prozesse für die unternehmerischen Sorgfaltspflichten implementiert haben, profitieren direkt von der Beratung und den Informationsmaterialien, die das Textilbündnis zur Verfügung stellt. Diese Informationen stehen den Unternehmen auch nicht durch andere Netzwerke oder Mitgliedschaften zur Verfügung, da sie mit dem Thema der Sorgfaltspflichten erstmalig durch die Instrumente des BMZ konfrontiert sind. Durch die beschriebenen Instrumente sensibilisiert das BMZ insofern neue Unternehmen für das Thema „nachhaltige Lieferketten“. Im Gegensatz zu anderen MAPs und Siegeln profitieren Neulinge von der großen Bandbreite an Unternehmen. Der Austausch mit Nachhaltigkeitsführenden und die Darstellung von Best-Practice-Beispielen vereinfachen die Anpassung der eigenen Prozesse.

Abbildung 27 Contribution claim 6: Beitrag der deutschen EZ zu besserer Zertifizierung, Beratungsangeboten und Vernetzungsmöglichkeiten für einkaufende Textilunternehmen, die nachhaltig agieren wollen (Ausgangsdarstellung)



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 28 Contribution claim 6: Beitrag der deutschen EZ zu besserer Zertifizierung, Beratungsangeboten und Vernetzungsmöglichkeiten für einkaufende Textilunternehmen, die nachhaltig agieren wollen (weiterentwickelte Ausgangsdarstellung)

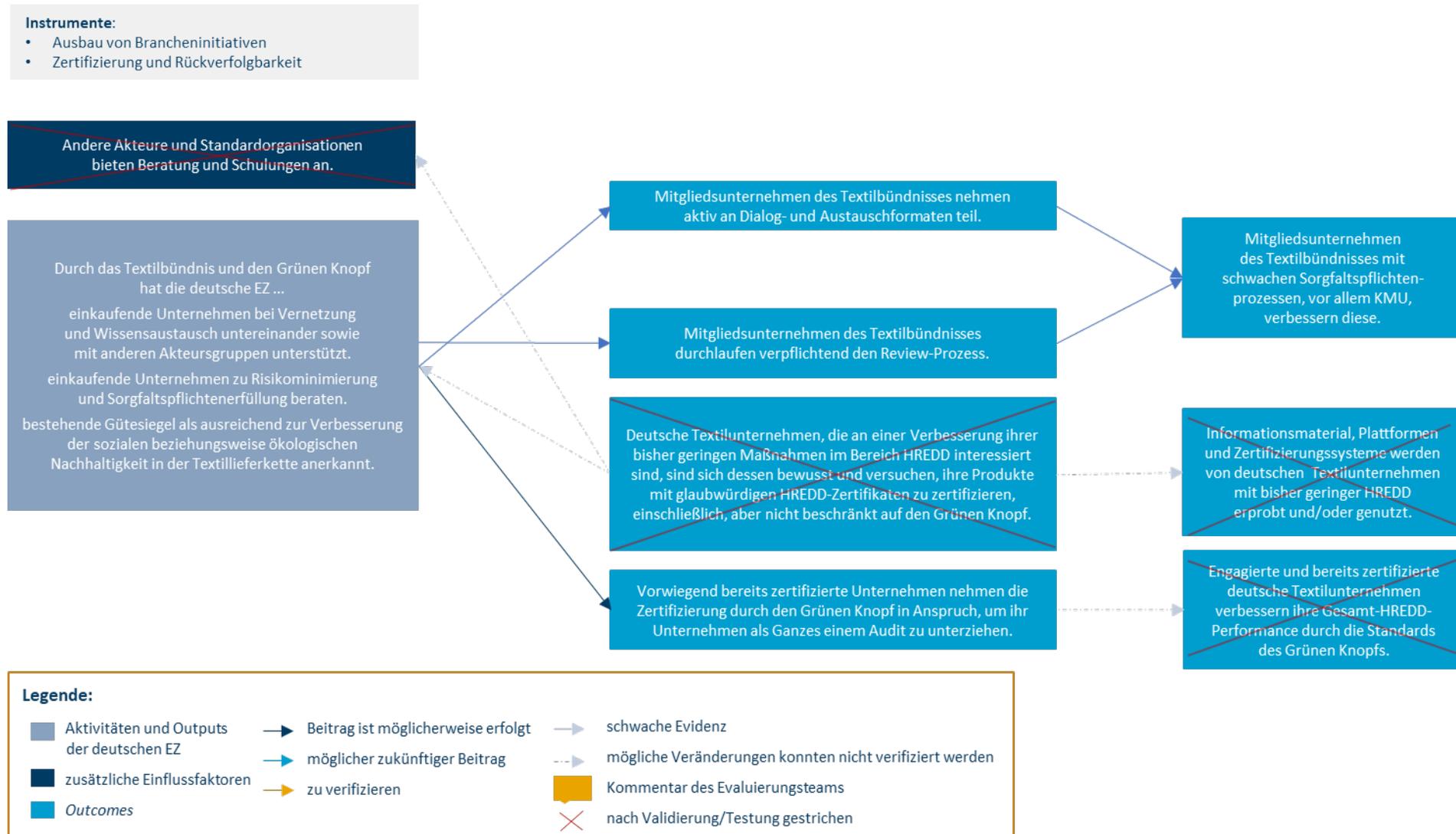
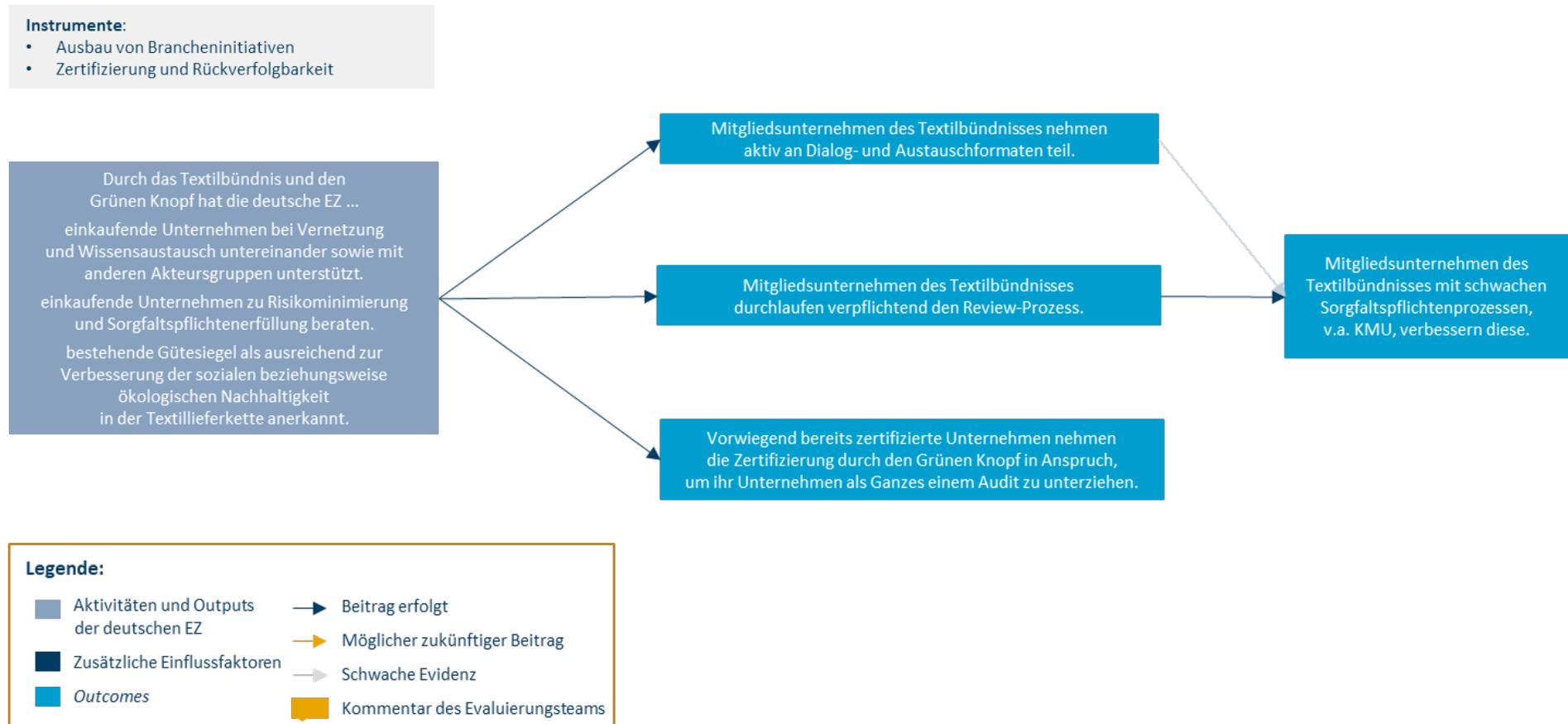


Abbildung 29 Contribution claim 6: Beitrag der deutschen EZ zu besserer Zertifizierung, Beratungsangeboten und Vernetzungsmöglichkeiten für einkaufende Textilunternehmen, die nachhaltig agieren wollen (Enddarstellung)



Quelle: DEval, eigene Darstellung

3.3.2 Contribution story E: Nachhaltige öffentliche Beschaffung und nachhaltiger Konsum

Evaluierungsfrage 2.2: Inwieweit trägt der Instrumenten-Mix dazu bei, dass einkaufende Unternehmen in Deutschland ihre unternehmerischen Sorgfaltspflichten erfüllen?

Anspruchsniveau-I 2.2.2:

Die deutsche EZ trägt dazu bei, dass sich das Bewusstsein hin zu nachhaltigerer öffentlicher (Textil-)Beschaffung sowie nachhaltigerem Textilkonsum durch Konsument*innen erhöht.

Kriterien

Beitrag der deutschen EZ zur Aufklärung und Sensibilisierung hin zu nachhaltigerer öffentlicher (Textil-)Beschaffung in Deutschland
Beitrag der deutschen EZ zur Aufklärung und Sensibilisierung der Konsument*innen für nachhaltigeres Konsumverhalten

Schritt 1: Welche Verbesserungen hat es in der Sensibilisierung hin zu nachhaltigerer öffentlicher Beschaffung und einem nachhaltigeren Textilkonsum in Deutschland gegeben?

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, 50 Prozent der Textilien nach ökologischen und sozialen Kriterien zu beschaffen⁷⁰ (Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung, 2015). Für diesen Zweck wurde der Leitfaden der Bundesregierung für eine nachhaltige Textilbeschaffung der Bundesverwaltung (BMZ und UBA, 2020) mit ökologischen und sozialen Anforderungen für die öffentliche Beschaffung der drei textilen Produktkategorien Bekleidungstextilien und Wäsche, Bettwaren und Bettwäsche sowie Matratzen erstellt (D16, D17). Im Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung 2021 das 50-Prozent-Ziel noch einmal bekräftigt und formuliert, dass „die öffentliche Beschaffung und Vergabe [...] wirtschaftlich, sozial, ökologisch und innovativ ausgerichtet“ wird (SPD et al., 2021). Zunächst war die Zielerreichung für 2020 geplant. Dies wurde jedoch klar verfehlt (Heydenreich et al., 2021).

Im Bereich der öffentlichen Beschaffung hat Deutschland seine Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte, die sich aus völkerrechtlichen Verträgen ergeben, in deutsches Recht umgesetzt und auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen entsprechende Maßnahmen implementiert (Auswärtiges Amt, 2017). So können Unternehmen, die gegen die ILO-Kernarbeitsnormen verstoßen, von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden. Mit der Vergaberechtsreform im Jahr 2016 wird die Einhaltung von Arbeits- und Sozialrecht hervorgehoben. Dies umfasst beispielsweise das Gleichbehandlungsgebot aller Teilnehmenden sowie das Gebot zur Berücksichtigung von Mindestarbeitsbedingungen. Dadurch wird es den Vergabestellen ermöglicht, die öffentliche Auftragsvergabe stärker zur Unterstützung strategischer Ziele wie Sozialstandards, Umweltschutz oder Innovation zu nutzen (Auswärtiges Amt, 2017).

Statistiken zeigen, dass der nachhaltige Konsum im Textilbereich in den letzten Jahren in absoluten Zahlen angestiegen ist (Statista Research Department, 2022). Der Absatz von Textilien mit Fairtrade-Siegeln ist in Deutschland zwischen 2008 und 2019 von 850.000 auf 22 Millionen Stück gestiegen. Während die absoluten Zahlen gestiegen sind, können keine Aussagen über einen relativen Anstieg im Verhältnis zu nicht nachhaltigem Konsum getroffen werden. Ebenfalls keine Aussage kann dazu getroffen werden, inwiefern dieser absolute Anstieg auch dazu führte, dass nicht nachhaltiger Konsum im selben Zeitraum zurückgegangen ist (Carrington et al., 2010; Brey et al., 2011). Mit Beginn der Coronapandemie 2020 kam es

⁷⁰ Ausgenommen hiervon sind sogenannte Sondertextilien, die vor gesundheitlicher Gefahr unter anderem durch Schusswaffen, Chemikalienkontakt, radioaktive Strahlung oder Krankheitserreger schützen (BMZ und UBA, 2020).

zuletzt zu einem Rückgang des Absatzes von Textilien mit Fairtrade-Siegeln auf 15,5 Millionen Stück (Statista Research Department, 2022).

Diese Zahlen gehen mit einem in Umfragen ermittelten stärkeren Nachhaltigkeitsbewusstsein deutscher Konsument*innen einher. Bei einer Umfrage zu nachhaltigem Modekauf in Deutschland gaben 56 Prozent der Befragten 2020 an, dass sie bereits nachhaltige Kleidung kaufen, und 73 Prozent der Befragten teilten mit, dass sie sich vorstellen können, künftig nachhaltige Kleidung zu kaufen (Statista Research Department, 2022). Die repräsentativen Befragungen zu Textilsiegeln der GIZ verdeutlicht die steigende Bedeutung von Nachhaltigkeitsiegeln beim Einkauf. Mit begünstigt haben diese Entwicklung unter anderem die zahlreichen privaten und öffentlichen standardsetzenden Organisationen, Gütezeichen, Prüfsiegel und Zertifizierungen (Pieper, 2018).

Schritt 2: Welchen Beitrag hat die deutsche EZ geleistet, dass sich das Bewusstsein hin zu einer nachhaltigeren öffentlichen (Textil-)Beschaffung beziehungsweise einem nachhaltigeren Textilkonsum durch Konsument*innen in Deutschland erhöht?

Die deutsche EZ hat im Bereich „nachhaltige öffentliche Beschaffung und nachhaltiger Konsum“ einige Sektorvorhaben mit unterschiedlichen Instrumenten durchgeführt. Die eingesetzten Instrumente umfassen a) Mitgestaltung der Gesetzgebung und der Regularien, b) entwicklungspolitische Bildungsarbeit und kommunales Engagement sowie c) Zertifizierung und Rückverfolgbarkeit.

Mitgestaltung der Gesetzgebung und der Regularien

Im Rahmen des Instruments „Mitgestaltung der Gesetzgebung und der Regularien“ entwickelt das BMZ Leitfäden und Richtlinien. Dazu zählt das Webportal Kompass Nachhaltigkeit für öffentliche Beschaffungsverantwortliche, das Gütezeichen auf einer Onlineplattform bewertet (D18) und seit 2019 von der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) betrieben wird (D16). Des Weiteren umfasst das Instrument das Verbraucherportal *siegelklarheit.de*, das vom Sektorvorhaben „Nachhaltigkeitsstandards und öffentlich-private Verantwortung“ innerhalb der GIZ koordiniert wird (D16, D18, D19) und verschiedene Nachhaltigkeitsstandards vergleicht (D20).

Die Aktivitäten der deutschen EZ zur Mitgestaltung der Gesetzgebung und der Regularien werden von Beschaffer*innen und den Nachhaltigkeitsbeauftragten der Kommunen grundsätzlich als hilfreich zur Förderung von nachhaltiger Beschaffung wahrgenommen. Der Leitfaden der Bundesregierung für eine nachhaltige Textilbeschaffung der Bundesverwaltung (nachfolgend „Leitfaden Textil“ genannt), zu dem das BMZ beratend beigetragen hat, wird als gutes Nachschlagewerk für allgemeine Informationen genannt (I27, I28, I34, I37). Auch der Kompass Nachhaltigkeit wird von Beschaffer*innen als hilfreich und relevant eingestuft (I27–I29). Bemängelt wird allerdings, dass zumindest der Leitfaden für Beschaffer*innen zu komplex sei (I27, I28, I34).

Das Verbraucherportal *siegelklarheit.de* spielt sowohl für die Förderung nachhaltiger, kommunaler Beschaffung als auch für den nachhaltigen Konsum eine wesentlich geringere Rolle als die beiden vorhergenannten Maßnahmen (Schneider et al., 2021; D06).⁷¹ Laut einer repräsentativen Erhebung ist das Verbraucherportal *siegelklarheit.de* lediglich 10 Prozent der Befragten bekannt, wobei nur 1,2 Prozent aller Befragten die Plattform schon einmal besucht haben (Schneider et al., 2021).

⁷¹ Neben diesen Aktivitäten im Bereich „Mitgestaltung der Gesetzgebung und der Regularien“ finanziert das BMZ über die SKEW, die Business Scouts oder den Grünen Knopf auch Berater*innen bei Unternehmen wie der Deutschen Bahn oder bei Institutionen wie der Caritas, die diese bei der Umsetzung von nachhaltigem Konsum und nachhaltiger Beschaffung unterstützen.

Entwicklungspolitische Bildungsarbeit und kommunales Engagement

Zentraler Akteur bei der Umsetzung des Instruments „Entwicklungspolitische Bildungsarbeit und kommunales Engagement“ ist die SKEW. Die SKEW ist bei Engagement Global angesiedelt. Zu ihren Leistungen zählen die Beratung von Kommunen, die Vermittlung von Expert*innen zu nachhaltiger Beschaffung, Schulungen für Beschaffer*innen und die Organisation von Sensibilisierungsangeboten zu nachhaltiger Beschaffung. Zudem speist die SKEW Informationen in den Kompass Nachhaltigkeit ein (I19). Ein zentrales Förderinstrument der SKEW ist die Bezuschussung von Personalressourcen für eine Koordinationsstelle für kommunale Entwicklungspolitik (KEPol) zur Umsetzung von entwicklungspolitischen Projekten. Diese Koordinator*innen sind unter anderem verantwortlich für die stärkere Verankerung von Nachhaltigkeitsthemen in den öffentlichen Ausschreibungen von Kommunen.

Im Rahmen der nachhaltigen Beschaffung bestehen für die Beschaffer*innen viele regulatorische Unklarheiten, die sich bislang negativ auf die Beschaffung auswirken. Interviewpartner*innen nannten die rechtliche Komplexität als ein Hindernis. Es ist eine Herausforderung für Kommunen, Nachhaltigkeitsaspekte in das stark formalisierte Vergaberecht einzubringen (I34, I37). Nachhaltigkeitsaspekte bei der Beschaffung werden zudem auf EU-Ebene und Landesebene geregelt und verändern sich zumindest auf Landesebene oftmals (I29). Zudem wird erwähnt, dass in einigen Kommunen Vorbehalte gegenüber der Qualität und Funktionalität nachhaltiger Textilien vorherrschen (I34). Um Ängste und Unklarheiten entgegenzuwirken, sind Bieterdialoge, bei denen in Vorbereitung auf eine Ausschreibung ein Austausch mit potenziellen Bieter*innen stattfindet, ein wichtiges Instrument, um sich einen Überblick über nachhaltige Produkte zu verschaffen (I27–I29, I37).

Entscheidend für eine nachhaltiger ausgerichtete Beschaffung ist die Struktur innerhalb der Beschaffungsstellen, durch die zusätzliche Ressourcen für nachhaltige Beschaffung bereitgestellt werden. Ein mangelndes institutionelles Bewusstsein sowie fehlende Unterstützung von der Amtsleitung stellen zentrale Herausforderungen zur Gewährleistung von Nachhaltigkeit dar. Beschaffer*innen haben es schwer, unter diesen Umständen entsprechende Ressourcen zu erhalten, um sich im Thema fortzubilden (I19, I27–I29, I34, I35, I37, I38) oder nachhaltige Beschaffung gar umzusetzen (I19, I34). Als weitere Schwierigkeit wird der sogenannte „Siegeldschungel“ erwähnt, der Beschaffer*innen das Prüfen von Nachhaltigkeit erschwert (I27). Insofern sind die Kontinuität des Personals und vor allem der Nachhaltigkeitsbeauftragten (KEPol-Stellen) auf kommunaler Ebene wesentlich, um das Thema „Nachhaltigkeit“ in der öffentlichen Beschaffung stärker zu verankern (I19, I28, I34).

Durch Beratungs- und Vernetzungsangebote entwickeln Beschaffer*innen mehr Bewusstsein und Kompetenzen für nachhaltige Beschaffung. Zentral für diese Bewusstseinssteigerung sind laut Interviewpartner*innen insbesondere die SKEW (I28, I35) und die KEPol-Stellen (I27, I29, I34), deren Arbeit insgesamt positiv bewertet wird. Um mehr Kompetenzen und ein stärkeres Bewusstsein zu entwickeln, setzt die Servicestelle vor allem auf die Vernetzung zwischen Beschaffer*innen verschiedener Kommunen. In diesem Austausch werden Best-Practice-Erfahrungen geteilt und über zentrale Herausforderungen gesprochen. Die Vernetzung wird in den Interviews für die Umsetzung nachhaltiger Beschaffungsprojekte als sehr förderlich bewertet (I19, I27–I29, I33, I34, I37). Darüber hinaus werden die durch die SKEW organisierten und finanzierten Schulungsangebote für Beschaffer*innen als nützlich für den Aufbau von Bewusstsein und Kompetenz hervorgehoben (I19, I27, I29, I35). Für die Durchführung dieser Angebote beauftragt die SKEW zivilgesellschaftliche Organisationen (I27, I28, I31, I34).

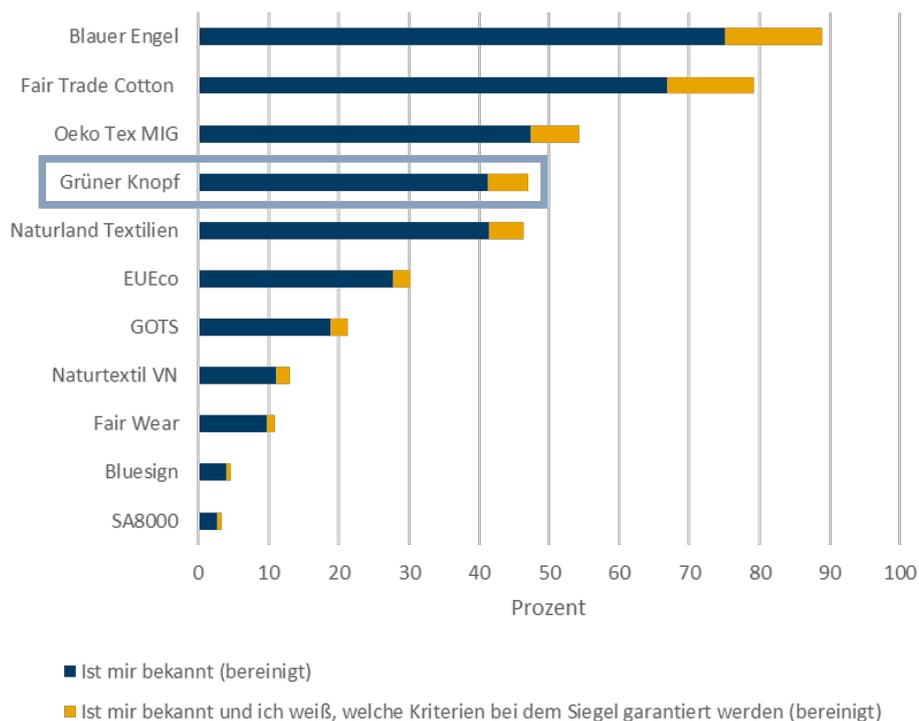
Zertifizierung und Rückverfolgung

Das Instrument „Zertifizierung und Rückverfolgbarkeit“ wird durch den Grünen Knopf umgesetzt, der die Siegellandschaft vereinfachen und damit den nachhaltigen Konsum fördern soll. Im direkten Dialog mit bestehenden Siegeln soll eine gemeinsame Weiterentwicklung der Standards angestoßen werden. Dazu besteht das Potenzial, dass bestehende Siegel, die vom Grünen Knopf teilerfüllend anerkannt werden, durch eine Verbreitung des Grünen Knopfs aufgewertet werden (I16, I17, I21). Durch den Austausch mit

anerkannten Produktsiegeln und einen regelmäßigen, konsultativen Revisionsprozess soll der Grüne Knopf sukzessive weiterentwickelt werden (I17, I23). Im Juni 2022 wurde die erweiterte Version „Grüner Knopf 2.0“ vorgestellt, die den Anspruch an Unternehmens- und Produktkriterien erhöht und dabei die Anforderungen auch um den Lieferkettenbereich der verwendeten Materialien und Fasern erweitern soll (BMZ, 2021b; Geschäftsstelle Grüner Knopf, 2022).

Obwohl der Grüne Knopf erst seit 2019 besteht, genießt dieser aufgrund von gezielten und umfangreichen Marketingkampagnen große Bekanntheit (I17, I23, I32). Laut einer repräsentativen Studie aus dem Jahr 2021 kannten 47 Prozent der Befragten den Grünen Knopf und 6 Prozent der Befragten gaben sogar an, dass ihnen die Kriterien des Siegels bekannt seien (Schneider et al., 2021).⁷² Nur der Blaue Engel, Fair Trade Cotton und Oeko Tex MIG waren mehr Befragten bekannt. Insofern zeigen gerade die beiden Textilsiegel, die bei der Zertifizierung anderer Produktgruppen eine große Marktabdeckung vorweisen, die höchsten Bekanntheitswerte. Die Vermutung liegt dabei nahe, dass hier die Bekanntheit des Siegelgebers (Blauer Engel beziehungsweise Naturland beziehungsweise Fairtrade) wiedergegeben wird, jedoch nicht die des spezifischen Textilsiegels. Interessant ist darüber hinaus, dass das Siegel SA8000, das den Schutz von Menschenrechten in den Fokus stellt, am wenigsten bekannt ist.

Abbildung 30 Bekanntheit der Textilsiegel



Anmerkung: DEval, eigene Darstellung, N = 2.000, repräsentative Quotierung nach Alter, Geschlecht, Bildung und Bundesland

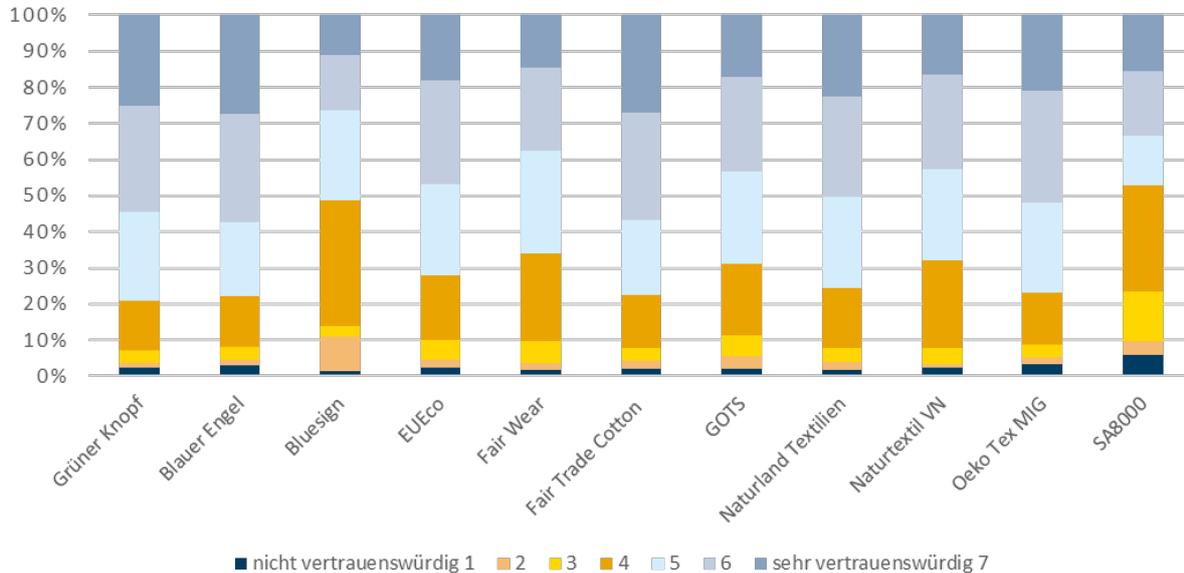
Quelle: DEval, eigene Darstellung, Daten erhoben im Rahmen des DEval Meinungsmonitor Entwicklungspolitik 2021 (Schneider et al., 2021)

⁷² Um die Reliabilität des Datensatzes sicherzustellen, wurden drei fiktive Siegel in die Umfrage integriert. Insgesamt wurde daher 151 Fälle von der Analyse ausgeschlossen, bei denen angegeben wurde, dass alle drei fiktiven Siegel bekannt sind.

Der Grüne Knopf ist auch unter weniger nachhaltigkeits-sensiblen Konsument*innen bekannt. In der repräsentativen Umfrage lag der Anteil der nachhaltigkeits-sensiblen Konsument*innen⁷³ bei 57 Prozent, während der Anteil der weniger nachhaltigkeits-sensiblen Konsument*innen 42 Prozent ausmachte und 1 Prozent angab, dies nicht zu wissen. Wie auch bei den anderen Textilsiegeln war der Grüne Knopf bei den Befragten, die bei ihrem Konsum eher auf Nachhaltigkeit achten, bekannter (55 Prozent) als bei solchen, die weniger auf Nachhaltigkeit achten (36 Prozent). Jedoch war der Anteil der weniger nachhaltigkeits-sensiblen Befragten, die angeben, den Grünen Knopf zu kennen, gerade vor dem Hintergrund der geringen Laufzeit des Siegels als hoch einzuschätzen. Insofern kennen den Grüne Knopf auch Konsument*innen, die weniger für das Thema „Nachhaltigkeit“ sensibilisiert sind (I23, I32).

Neben hoher Bekanntheit genießt der Grüne Knopf auch hohes Vertrauen durch die Bevölkerung, und hier – anders als bei anderen Textilsiegeln – auch bei weniger nachhaltigkeits-sensiblen Konsument*innen. Abbildung 31 zeigt, dass beinahe 80 Prozent der Befragten, denen der Grüne Knopf bekannt ist, diesen als eher vertrauenswürdig einstufen. Als sehr vertrauenswürdig stuften ihn gar 22 Prozent der Befragten ein. Nur der Blaue Engel und Fair Trade Cotton wiesen einen ähnlich hohen Anteil an Befragten auf, die diese Siegel als sehr vertrauenswürdig einstufen. Zwischen nachhaltigkeits-sensiblen und weniger nachhaltigkeits-sensiblen Konsument*innen gab es keinen systematischen Unterschied bei der Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit des Grünen Knopfs. Dies unterscheidet den Grünen Knopf von den bekanntesten Siegeln Blauer Engel und Fair Trade, bei denen die Vertrauenswürdigkeit besonders bei nachhaltigkeits-sensiblen Konsument*innen hoch eingestuft wird. Als staatliches Label genießt der Grüne Knopf Vertrauen in der Breite der Bevölkerung (I05, I23, I39).

Abbildung 31 Vertrauenswürdigkeit der Textilsiegel



Anmerkung: N = 2.000, repräsentative Quotierung nach Alter, Geschlecht, Bildung und Bundesland

Quelle: DEval, eigene Darstellung, Daten erhoben im Rahmen des DEval Meinungsmonitor Entwicklungspolitik 2021 (Schneider et al., 2021)

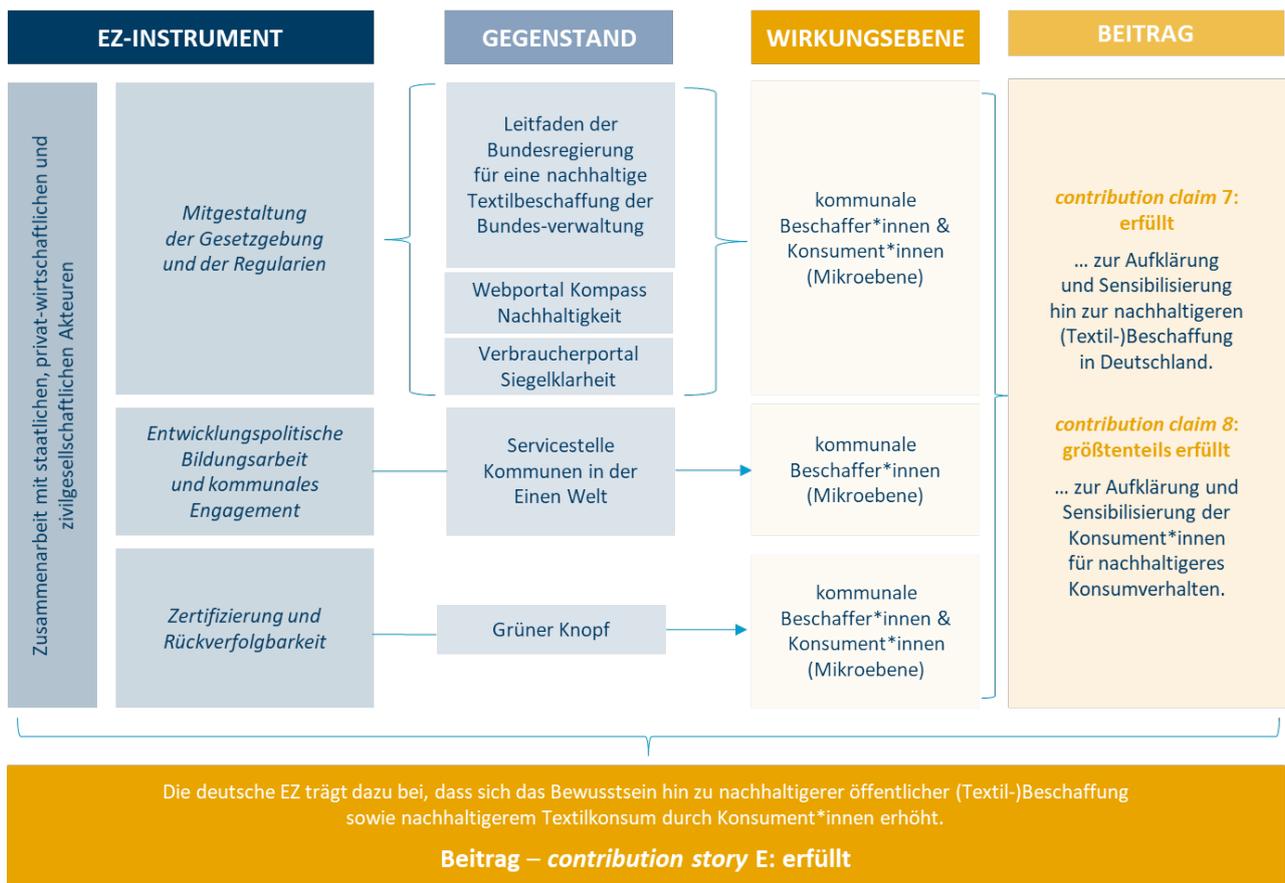
⁷³ Als nachhaltigkeits-sensibel werden solche Konsument*innen bezeichnet, die auf die Frage „Ganz allgemein betrachtet: Ich achte bei meinem Konsumverhalten auf Nachhaltigkeit“ bei einer Antwortmöglichkeit von 1 („trifft überhaupt nicht zu“) bis 7 („trifft zu“) einen Wert größer als 4 gewählt haben.

Durch seinen Metasiegelansatz schafft es der Grüne Knopf für Konsument*innen und Beschaffer*innen, die Komplexität der Siegellandschaft der Textilbranche zu verringern, was jedoch zugleich mit einer Reduzierung des Ambitionsniveaus sowie der Transparenz des Siegels einhergeht. Auf der einen Seite bestätigten die Interviewpartner*innen, dass es dem Grünen Knopf gelingt, die Komplexität der Siegellandschaft zu reduzieren (I04, I05, I11, I23, I38), indem er beispielsweise die ökologischen und sozialen Aspekte von Nachhaltigkeit in sich vereint und darüber hinaus auch Managementprozesse im Unternehmen bewertet (I23, I38). Auf der anderen Seite wurde durch Standardorganisationen, EZ-Akteure und Expert*innen teils Kritik an einem als zu niedrig wahrgenommenen Ambitionsniveau geübt, das zum Teil aus der Reduzierung der Komplexität hervorhergeht (I16, I17, I23, I37). Angemerkt wird beispielsweise, dass der Grüne Knopf im sozialen Bereich das Thema „existenzsichernde Löhne“ eher ausklammere und das Ambitionsniveau daher in diesem Bereich nicht mit dem Fairtrade-Siegel vergleichbar sei (I23).⁷⁴ Hinsichtlich der Transparenz wird darauf verwiesen, dass der Grüne Knopf trotz seines Metasiegelansatzes auch Ausnahmen für Siegel beinhalte. Außerdem wird kritisiert, dass entsprechend der Unterschiedlichkeit der Lieferketten spezialisierte Siegel je nach Produkttyp und Risikobereich notwendig seien und sich Umweltkriterien nur auf die Nassproduktion sowie soziale Kriterien auf die weitere Verarbeitung (Näherei) bezögen (I16, I17). Ein wesentlicher Kritikpunkt der Interviewpartner*innen war zudem, dass der Grüne Knopf nicht klar darstelle, welche Produktsiegel hinter der Zertifizierung mit dem Grünen Knopf stehen (I05, I06, I09, I11, I32, I38).

⁷⁴ Im Juni 2022 wurde die weiterentwickelte Version des Grünen Knopfs der Öffentlichkeit vorgestellt. Diese Version folgt einem höherem Ambitionsniveau (<https://www.gruener-knopf.de/weiterentwicklung>, letzter Aufruf 16.09.2022). Aufgrund des Betrachtungszeitraums der vorliegenden Evaluierung wurde diese Weiterentwicklung nicht in die Bewertung aufgenommen.

Schritt 3: Wie sind die beschriebenen Beiträge der deutschen EZ im Hinblick auf die Sensibilisierung hin zu nachhaltigerer öffentlicher (Textil-)Beschaffung und nachhaltigerem Textilkonsum durch Konsument*innen in Deutschland zu bewerten?

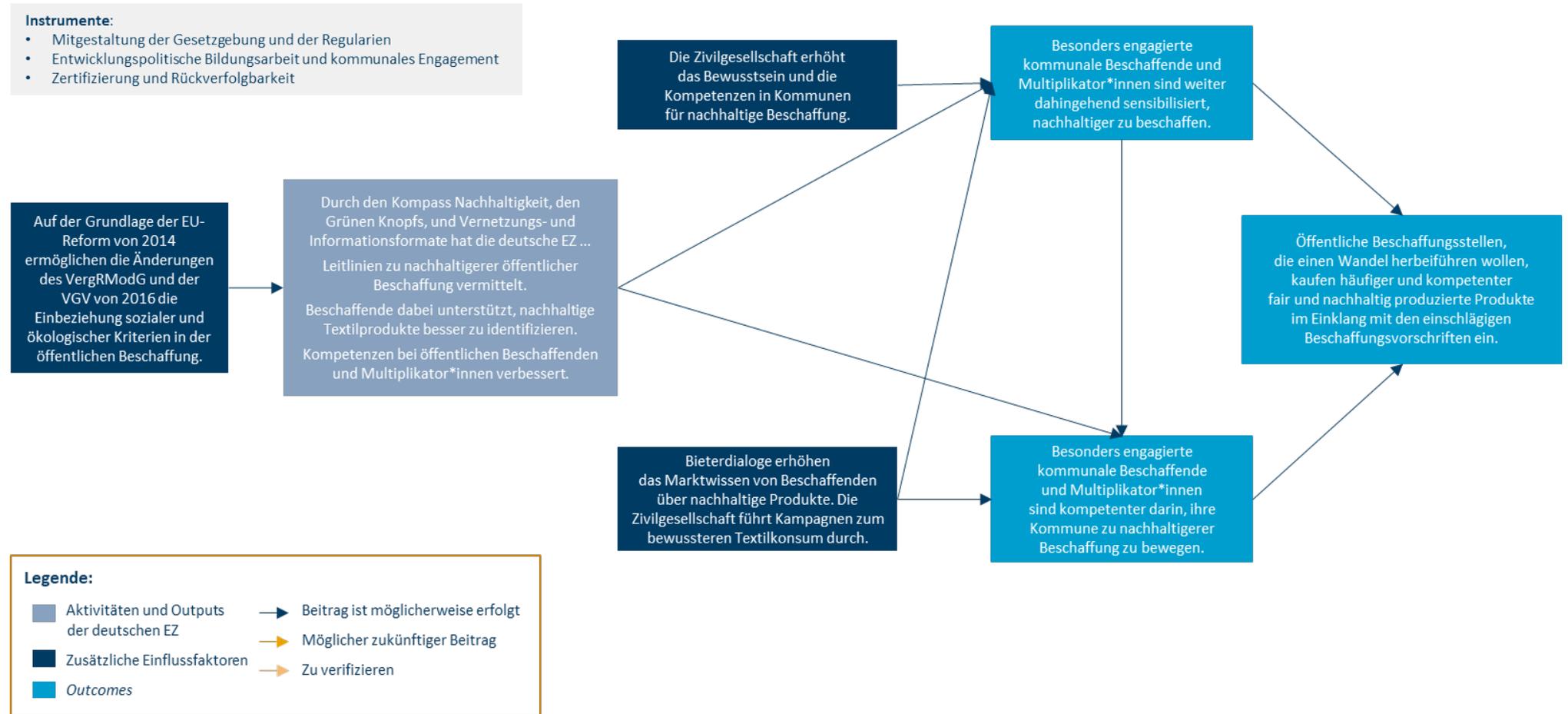
Abbildung 32 Instrumenteneinsatz, Evaluierungsgegenstand und Bewertung im Bereich „Förderung des Bewusstseins hin zu nachhaltigerer Beschaffung und nachhaltigerem Konsum“



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Nachhaltige Textilbeschaffung und nachhaltiger Textilkonsum werden durch die deutsche EZ stärker auf die Agenda gesetzt und es gelingt, sowohl Beschaffende als auch Konsument*innen zu sensibilisieren und zu (einem gewissen Grad) auch in ihren Kapazitäten zu stärken. Verschiedene Aspekte tragen dazu bei, dass nachhaltige Beschaffung begünstigt wird. Zum einen ist der politische Wille entscheidend. Zum anderen zeigen Bieterdialoge auf, dass die Nachfrage von diesen Bieter*innen, die die Nachhaltigkeitskriterien erfüllen, vorhanden ist. Es wird akteursübergreifend als einfacher empfunden, nachhaltig zu beschaffen, wenn Produkte bereits zertifiziert sind (I17, I29, I37). Der Grüne Knopf hat aber noch keine nennenswerte Relevanz in der nachhaltigen Beschaffung und wird in Ausschreibungsunterlagen sehr selten erwähnt (I27, I28, I34, I35, I37).

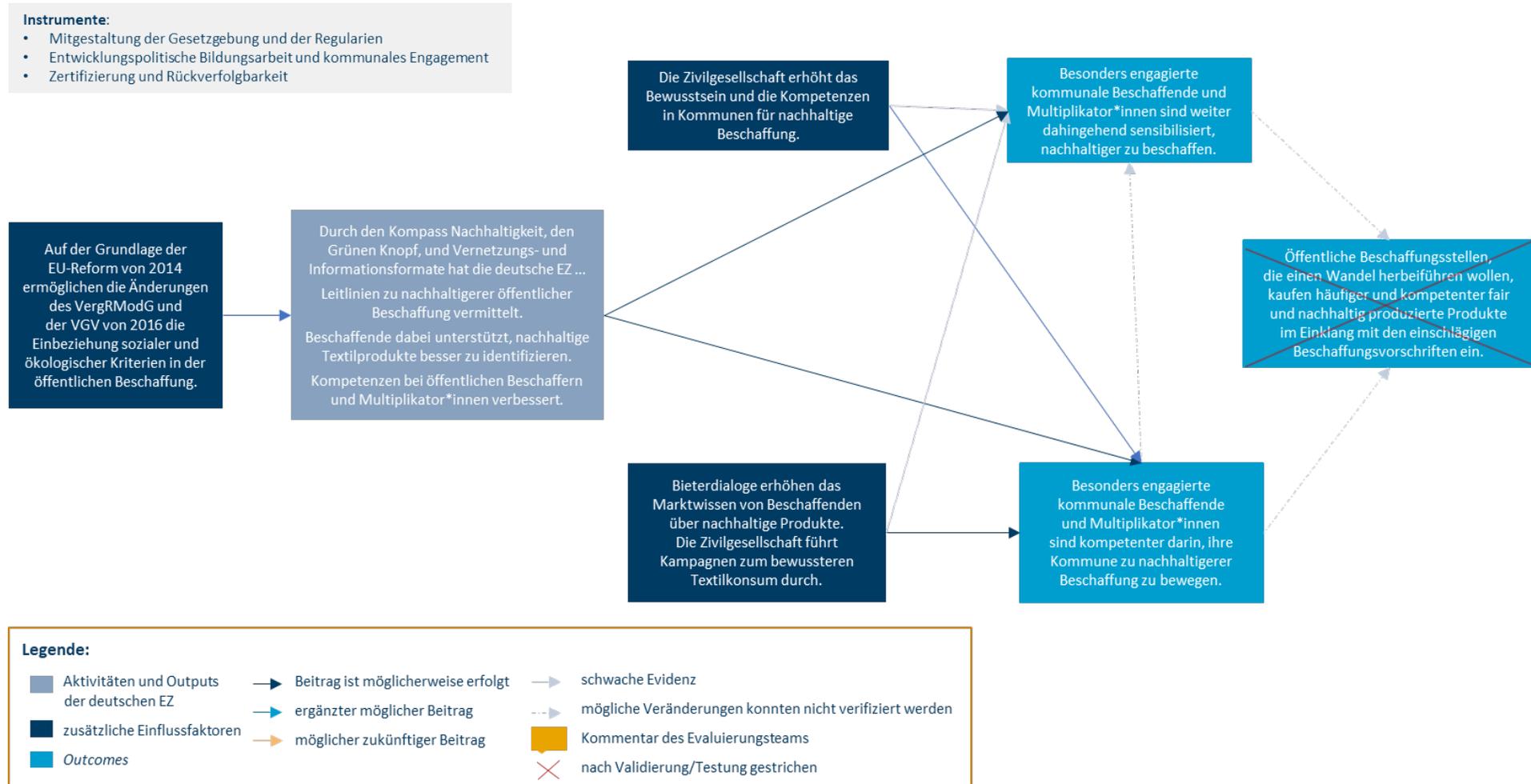
Abbildung 33 Contribution claim 7: Beitrag der deutschen EZ zur nachhaltigeren öffentlichen (Textil-)Beschaffung in Deutschland (Ausgangsdarstellung)



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Anmerkung: VergModG = Vergaberechtsmodernisierungsgesetz; VGV = Vergabeverordnung

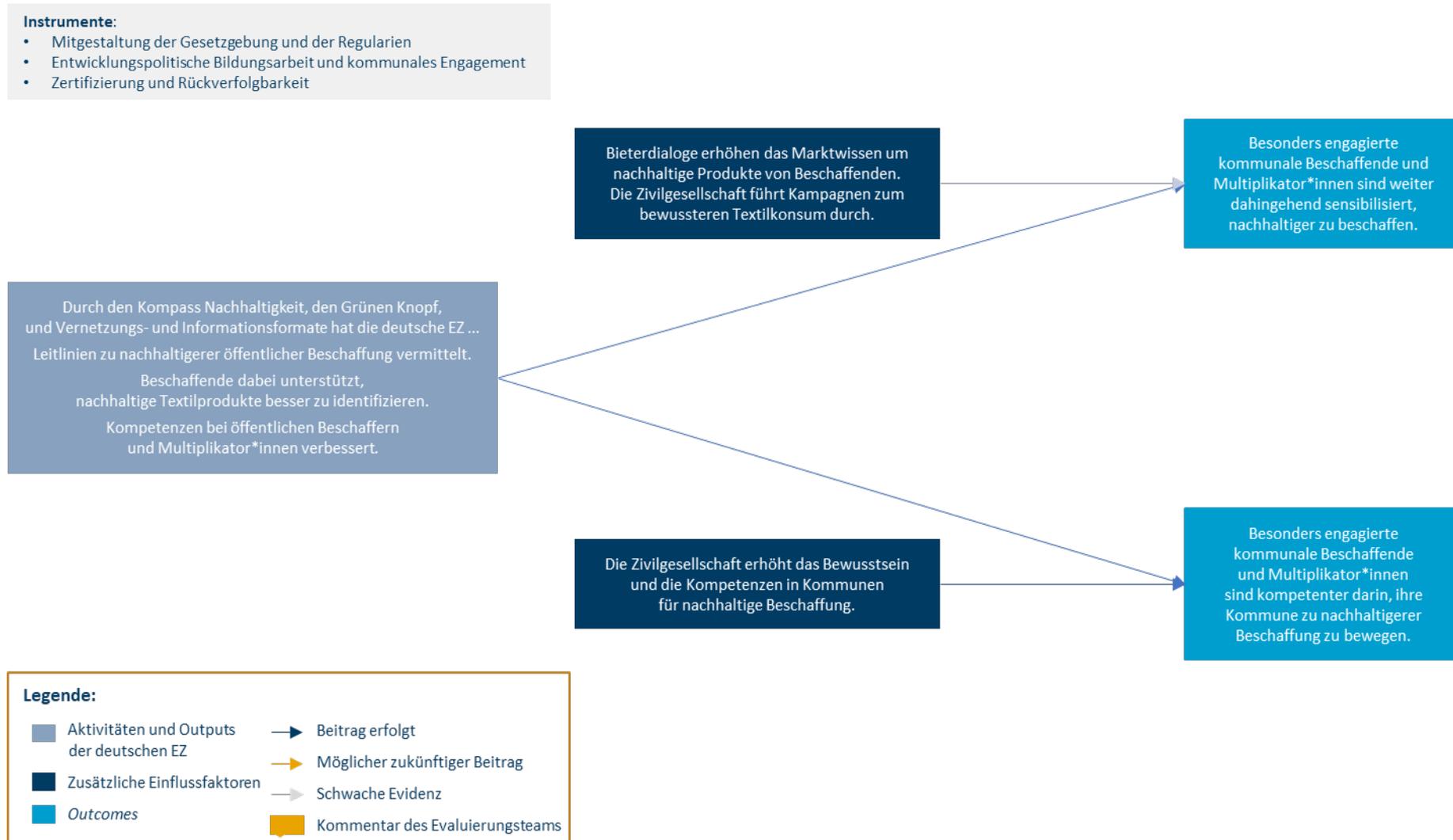
Abbildung 34 Contribution claim 7: Beitrag der deutschen EZ zur nachhaltigeren öffentlichen (Textil-)Beschaffung in Deutschland (weiterentwickelte Ausgangsdarstellung)



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Anmerkung: VergModG = Vergaberechtsmodernisierungsgesetz; VGV = Vergabeverordnung

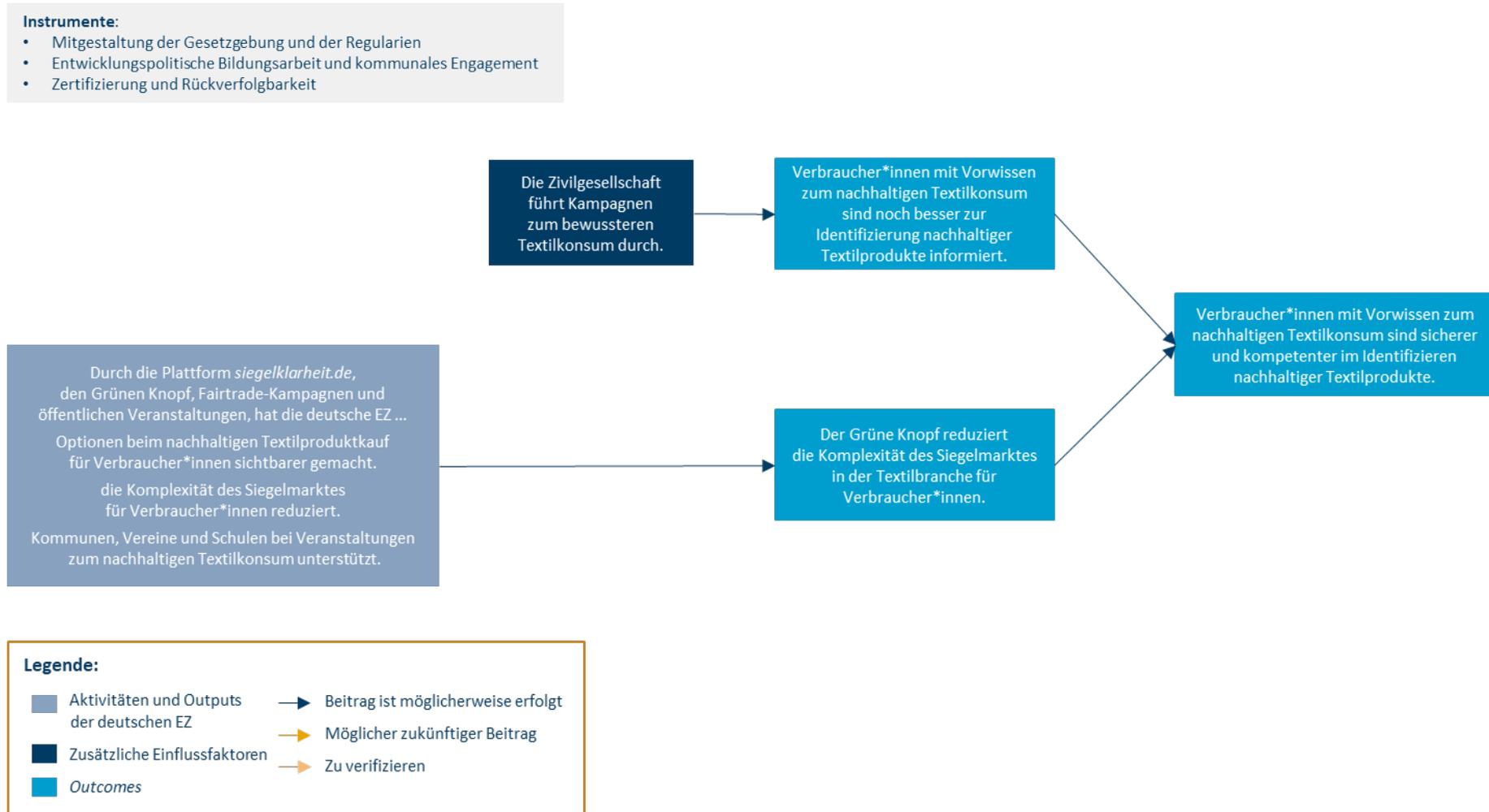
Abbildung 35 Contribution claim 7: Beitrag der deutschen EZ zur nachhaltigeren öffentlichen (Textil-)Beschaffung in Deutschland (Enddarstellung)



Quelle: DEval, eigene Darstellung

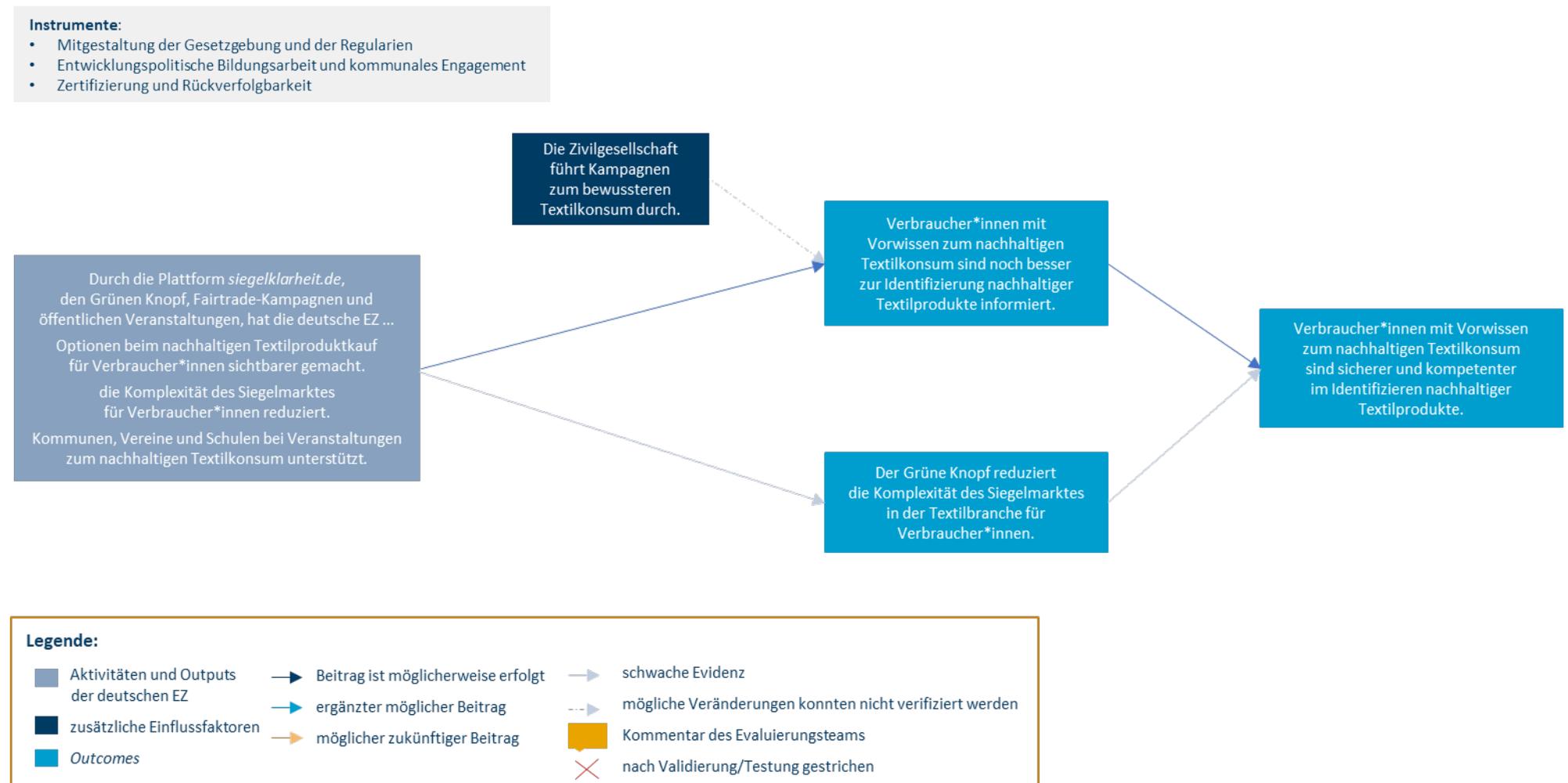
Anmerkung: VergRModG = Vergaberechtsmodernisierungsgesetz; VGV = Vergabeverordnung

Abbildung 36 Contribution claim 8: Beitrag der deutschen EZ zur Aufklärung und Sensibilisierung der Konsument*innen für nachhaltigeres Einkaufsverhalten (Ausgangsdarstellung)



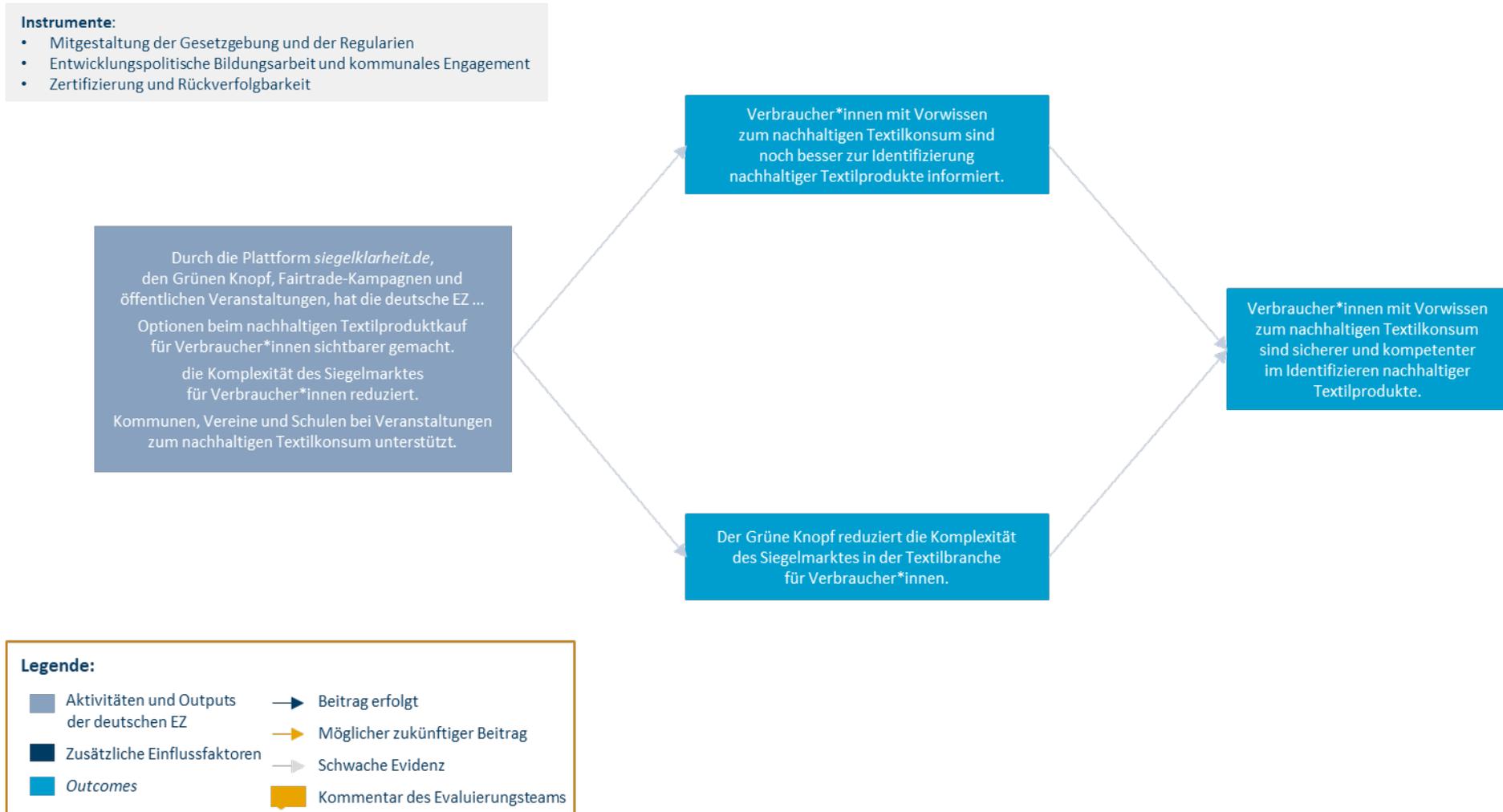
Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 37 Contribution claim 8: Beitrag der deutschen EZ zur Aufklärung und Sensibilisierung der Konsument*innen für nachhaltigeres Einkaufsverhalten (weiterentwickelte Ausgangsdarstellung)



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 38 Contribution claim 8: Beitrag der deutschen EZ zur Aufklärung und Sensibilisierung der Konsument*innen für nachhaltigeres Einkaufsverhalten (Enddarstellung)



Quelle: DEval, eigene Darstellung

3.3.3 Contribution story F: Rechtliche Rahmenbedingungen

Evaluierungsfrage 2.2 Inwieweit trägt der Instrumenten-Mix dazu bei, dass einkaufende Unternehmen in Deutschland ihre unternehmerischen Sorgfaltspflichten erfüllen?

Anspruchsniveau-I 2.2.3:

Die deutsche EZ trägt zur Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen zur Erfüllung unternehmerischer Sorgfaltspflichten einkaufender Unternehmen bei.

Kriterium

Beitrag der deutschen EU zur Einführung eines deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes

Schritt 1: Welche Verbesserungen hat es in Deutschland bei der Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen zur Erfüllung unternehmerischer Sorgfaltspflichten einkaufender Textilunternehmen gegeben?

Mit dem LkSG hat die Bundesregierung rechtliche Rahmenbedingungen zur Erfüllung unternehmerischer Sorgfaltspflichten geschaffen, nachdem die Mehrheit der Unternehmen dieser Verantwortung freiwillig nicht nachgekommen ist. Der Koalitionsvertrag 2018 sah vor, ein LkSG zu beschließen, falls die Mehrheit der deutschen Großunternehmen bis 2020 entsprechende Prozesse nicht freiwillig veranlassen würde. Im Koalitionsvertrag wurde zudem festgehalten, den „Nationalen Aktionsplan. Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“ (NAP) durch ein Monitoring überprüfen zu lassen.⁷⁵ Entsprechend wurde das NAP-Monitoring vom Auswärtigem Amt im Namen des interministeriellen Ausschusses Wirtschaft und Menschenrechte zur Prüfung der freiwilligen Sorgfaltspflichten deutscher Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter*innen 2021 durchgeführt. Es zeigt, dass nur 13 bis 17 Prozent dieser Unternehmen freiwillig die NAP-Anforderungen⁷⁶ erfüllen⁷⁷ und weitere 10 bis 12 Prozent zumindest auf einem guten Weg⁷⁸ sind (Auswärtiges Amt, 2020). Basierend auf diesem Ergebnis wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Erfüllung unternehmerischer Sorgfaltspflichten erarbeitet (BMZ, 2022b). Der Bundestag nahm am 11. Juni 2021 den Gesetzentwurf der Bundesregierung über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten an (Deutscher Bundestag, 2021).

Das LkSG gilt seit 1. Januar 2023 für Unternehmen mit Hauptverwaltung, Hauptniederlassung, Verwaltungssitz, satzungsmäßigem Sitz oder Zweigniederlassung in Deutschland sowie 3.000 Beschäftigten im Inland. Dabei hängt die Unternehmensverantwortung vom Grad der Einflussmöglichkeit ab. Das bedeutet, dass die Elemente menschenrechtlicher Sorgfalt im derzeitigen Gesetz zum einen allein für die einkaufenden Unternehmen mit Sitz in Deutschland und mit mehr als 3.000 Mitarbeitenden sowie für unmittelbare Zulieferer gelten. Zum anderen gelten diese Elemente im Falle von substantiiertem Kenntnis, also konkreten Anhaltspunkten für eine Verletzung der Pflichten (beispielsweise bei Gebäuderisiken in Bangladesch),

⁷⁵ „Falls die wirksame und umfassende Überprüfung des NAP 2020 zu dem Ergebnis kommt, dass die freiwillige Selbstverpflichtung der Unternehmen nicht ausreicht, werden wir national gesetzlich tätig und uns für eine EU-weite Regelung einsetzen“ (CDU et al., 2018).

⁷⁶ Zu den fünf Kernelementen des NAPs gehören: 1) Grundsatzklärung zur Achtung der Menschenrechte, 2) Verfahren zur Ermittlung tatsächlich und potenziell nachteiliger Auswirkungen auf die Menschenrechte, 3) Maßnahmen zur Abwendung negativer Auswirkungen und zur Überprüfung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen, 4) die Berichterstattung und 5) ein Beschwerdemechanismus.

⁷⁷ Als „Erfüller“ werden diejenigen Unternehmen gewertet, die sämtliche Fragen entsprechend ihrem Anforderungsrahmen beantwortet haben oder bei denen zu allen Fragen, bei denen dies nicht der Fall ist, eine ausreichende Begründung im Rahmen der „Comply or explain“-Möglichkeit vorliegt (Auswärtiges Amt, 2019).

⁷⁸ „Unternehmen auf einem guten Weg“ gehören zur Kategorie „Nicht-Erfüller“ und zeichnen sich dadurch aus, dass sie über den gesamten Fragebogen hinweg höchstens drei bewertungsrelevante Fragen nicht entsprechend dem Anforderungsrahmen beantwortet und keine ausreichende Erklärung im Rahmen von „Comply or explain“ hierfür abgegeben haben (Auswärtiges Amt, 2019).

aber auch für indirekte Zulieferer. Ab 2024 gilt das LkSG auch für Unternehmen ab 1.000 Beschäftigten im Inland. Es legt den Unternehmen konkrete Sorgfaltspflichten auf, die als Bemühungspflichten zur Vermeidung von Verstößen gegen Menschenrechte oder Umweltschäden entlang ihrer Lieferkette formuliert sind (BMWK, 2021; Grabosch, 2021). Das LkSG umfasst acht Sorgfaltspflichten, die an den VN-Leitprinzipien orientiert sind: 1. Einrichtung eines Risikomanagements, 2. Analyse menschenrechtlicher Risiken, 3. Abgabe einer Grundsatzerklärung, 4. Verankerung von Präventionsmaßnahmen, 5. Ergreifen von Abhilfemaßnahmen, 6. Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens, 7. Dokumentation der getroffenen Maßnahmen und 8. die öffentliche Berichterstattung. Die faktische Durchsetzung des LkSGs erfolgt durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) (Grabosch, 2021).

Im Februar 2022 hat die EU-Kommission einen Entwurf für ein EU-Lieferkettengesetz vorgestellt (Europäische Kommission, 2022a). Im Gegensatz zum deutschen LkSG, in dem festgehalten worden ist, dass die Sorgfaltspflichten bei indirekten Zulieferern nur anlassbezogen gelten, beziehen sich im Entwurf der EU-Kommission die Sorgfaltspflichten auch auf die indirekten Lieferanten, sofern es sich um etablierte Geschäftsbeziehungen handelt. Außerdem sieht der Entwurf der EU-Kommission im Gegensatz zum deutschen LkSG die Möglichkeit der zivilrechtlichen Haftung vor (BMZ, 2021c; Europäische Kommission, 2016, 2022a; Research Network Sustainable Global Supply Chains, 2022). Kernelemente der Sorgfaltspflichten sind die Identifizierung, Beendigung, Verhinderung, Abschwächung und Rechenschaftslegung negativer Menschenrechts- und Umweltauswirkungen im eigenen Betrieb, in den Tochtergesellschaften und in der Wertschöpfungskette des Unternehmens. Darüber hinaus sieht der Entwurf vor, dass Großunternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter*innen einen Plan entwickeln oder vorweisen müssen, der sicherstellt, dass ihre Geschäftsstrategie mit der Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 Grad im Einklang mit dem Pariser Abkommen vereinbar ist (Europäische Kommission, 2022a). Für das BMZ stellt das LkSG den Auftakt für eine vergleichbare EU-Regelung dar (BMZ, 2021c; Research Network Sustainable Global Supply Chains, 2022). Da der Entwurf für ein EU-Lieferkettengesetz in einigen Punkten über das deutsche Gesetz hinaus geht, müsste die Bundesregierung im Fall des Zustandekommens der Richtlinie das LkSG anpassen.

Kasten 5 Das LkSG im europäischen Vergleich

Bereits 2015 hat das Vereinigte Königreich mit dem *Modern Slavery Act* ein Gesetz im Bereich der unternehmerischen Sorgfaltspflichten erlassen. Dieses verpflichtet Unternehmen mit einem Gesamtumsatz von mehr als 26 Millionen Pfund zu einer öffentlichen Erklärung hinsichtlich ihrer Maßnahmen zur Eindämmung der modernen Sklaverei in ihren Betrieben oder Lieferketten (GOV.UK, 2021). Sanktionsmöglichkeiten für die Nichterfüllung sind in diesem Gesetz nicht vorgesehen. Im Anschluss an eine öffentliche Konsultation, die 2019 stattfand, schlug die Regierung die Einrichtung einer einheitlichen Durchsetzungsbehörde vor, die die Einhaltung des MSAs überwachen soll. Sanktionen empfahl sie hingegen nicht (De Marans, 2021).

2017 erließ Frankreich die *loi de vigilance* (Französische Regierung, 2017). Das Gesetz bezieht sich auf Unternehmen und Unternehmensgruppen mit mehr als 5.000 Mitarbeitenden in Frankreich beziehungsweise mehr als 10.000 Mitarbeitenden weltweit. Zudem nimmt es Mutterunternehmen in die Pflicht, negative Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt, die sich aus ihren eigenen Aktivitäten oder der von ihnen kontrollierten Unternehmen und den Aktivitäten ihrer Subunternehmer und Zulieferer ergeben, zu ermitteln und zu verhindern. Insofern adressiert das Gesetz sowohl ökologische als auch soziale Komponenten der Sorgfaltspflichten und bezieht diese Verantwortung der Unternehmen auf ihre gesamte Lieferkette. Als Durchsetzungsmechanismus erlaubt die *loi de vigilance* den Opfern Zivilklagen einzureichen, um Rechtsmittel für Verstöße zu erhalten (De Marans, 2021).

Am 23. Februar 2022 hat auch die EU-Kommission ihren Vorschlag für ein Gesetz über Nachhaltigkeitspflichten von Unternehmen, das sogenannte EU-Lieferkettengesetz, vorgelegt (Europäische Kommission, 2022b). Der Gesetzesentwurf verpflichtet die betroffenen Unternehmen, ihre

Sorgfaltspflichten entlang der gesamten Wertschöpfungskette und in Bezug auf Menschenrechte und Umwelt zu erfüllen. Zudem enthält der Gesetzesentwurf eine zivilrechtliche Haftung für Unternehmen, die es Betroffenen erlaubt, Schadensersatz vor europäischen Gerichten einzuklagen.

Schritt 2: Welchen Beitrag hat die deutsche EZ zur Einführung eines Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes auf deutscher Ebene geleistet?

Die beiden wesentlichen Instrumente der deutschen EZ zur Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen für die Erfüllung unternehmerischer Sorgfaltspflichten sind „Mitgestaltung der Gesetzgebung und der Regularien“ und „Politischer Dialog, Vernetzung und Kooperation“ (siehe Abbildung 39). Das Instrument „Mitgestaltung der Gesetzgebung und der Regularien“ setzt bei gesetzlichen Regelungen und Strukturen an, damit Unternehmen ihre Verantwortung übernehmen und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten umsetzen. Damit soll der faire Wettbewerb gestärkt werden. Auch freiwillige Regelungen und Strukturen fallen hierunter. Das Instrument „Politischer Dialog, Vernetzung und Kooperation“ zielt darauf ab, den nationalen und den internationalen politischen Diskurs zu fördern. Priorität des politischen Diskurses soll dabei sein, dass Menschenrechtsverletzungen und umweltschädliche Auswirkungen in globalen Lieferketten systematisch adressiert werden.

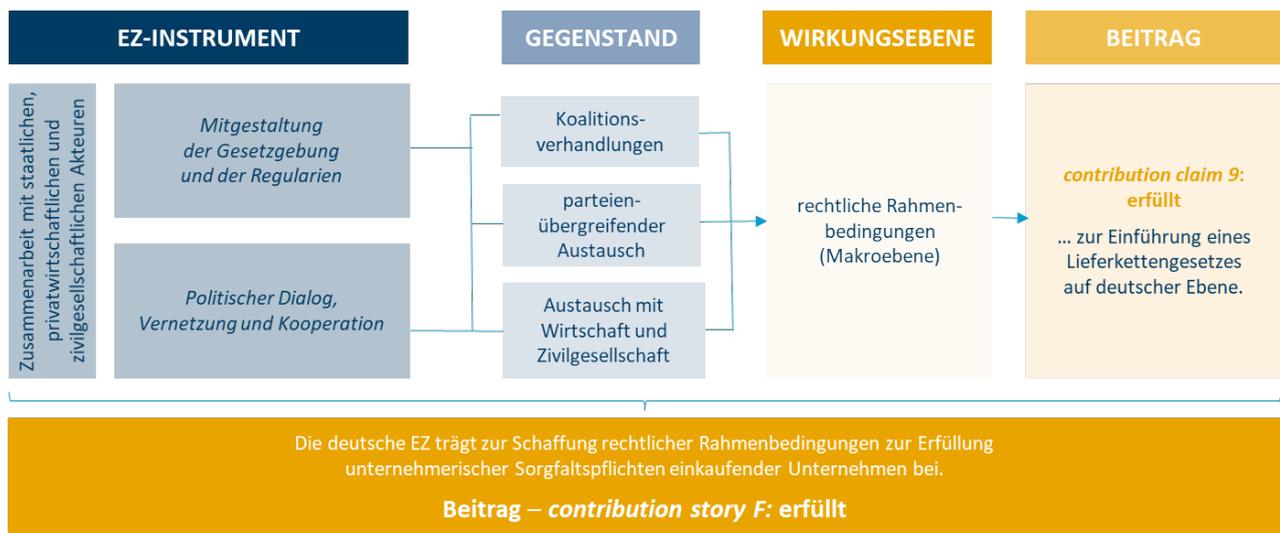
Dem BMZ wird akteursübergreifend ein wesentlicher Beitrag bei der Entstehung des LkSGs zugeschrieben. Dies wird vor allem auf das Engagement des ehemaligen Bundesministers zurückgeführt (I10, I18, I22, I33, I35). Sowohl die Interviews mit verschiedenen Akteuren (I09, I10, I39, I18, I33) als auch öffentliche Analysen und Stellungnahmen der Zivilgesellschaft bestätigen die initiierende Rolle, die Bundesminister Müller bei der Entstehung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes gespielt hat. Gleichzeitig heben sie auch die Relevanz des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), vertreten durch Bundesminister Heil, hervor (Initiative Lieferkettengesetz, 2020). So betonten die nichtstaatlichen Organisationen Misereor, Brot für die Welt und das Global Policy Forum in einer gemeinsamen Stellungnahme im April 2021, dass das BMZ hohe Ambitionen für das LkSG formuliere und als Initiator für das Gesetz gesehen werden könne (Paasch und Seitz, 2021). Auch die Unternehmensverbände der Textilbranche und Unternehmen, die sich gegen eine gesetzliche Regelung zur Einhaltung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten ausgesprochen haben, bestätigen in Interviews diese Einschätzung zur Rolle des BMZ (textil+mode, 2020; I16, I17).

Durch Verhandlungen innerhalb der Regierungskoalition und die Zusammenarbeit mit den zuständigen Ministerien brachte das BMZ das LkSG auf den Weg (I18, I24, I25, I33). Das BMZ hatte bereits erste Entwürfe für ein LkSG erarbeitet, noch bevor die konkrete Arbeit an dem Gesetz mit den anderen Ministerien begann (D19; I15). Bei der Gesetzesarbeit selbst waren die im BMZ und den Durchführungsorganisationen vorhandenen umfangreichen Erfahrungen in der Prüfung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten, wie beim Review-Prozess des Textilbündnisses und beim Grünen Knopf, hilfreich (I20, I25). Da das BMZ in der Regel kein gesetzgebendes Ministerium ist (I18, I22, I33) und somit über wenig institutionelle Kompetenz im Entwerfen von Gesetzen verfügt, wurde konstruktiv mit dem gesetzgebenden BMAS zusammengearbeitet (I21, I22, I24, I33, I39). Das Bundesministerium für Wirtschaft (damals BMWi, heute BMWK) hat bei der Entstehung des LkSGs die Perspektive der Unternehmen eingebracht (I18, I25).

Das BMZ hat mit weiteren Akteursgruppen, wie Unternehmen (I10), Gewerkschaften (I33) und der Zivilgesellschaft (I35), einen konstruktiven Dialog zum LkSG geführt, wobei besonders der Zivilgesellschaft ein Beitrag zur Verabschiedung des Gesetzes zugeschrieben wird (I20, I26). Neben den politischen Akteuren war auch die Arbeit der Initiative Lieferkettengesetz, eines Bündnisses zivilgesellschaftlicher Organisationen, bei der Entstehung des LkSGs bedeutend (I33). So hat diese dazu beigetragen, das Thema „Lieferkettengesetz“ einer breiteren Öffentlichkeit näherzubringen (I19, I33, I35).

Schritt 3: Wie sind die beschriebenen Beiträge der deutschen EZ im Hinblick auf bessere rechtliche Rahmenbedingungen zur Erfüllung unternehmerischer Sorgfaltspflichten einkaufender Textilunternehmen zu bewerten?

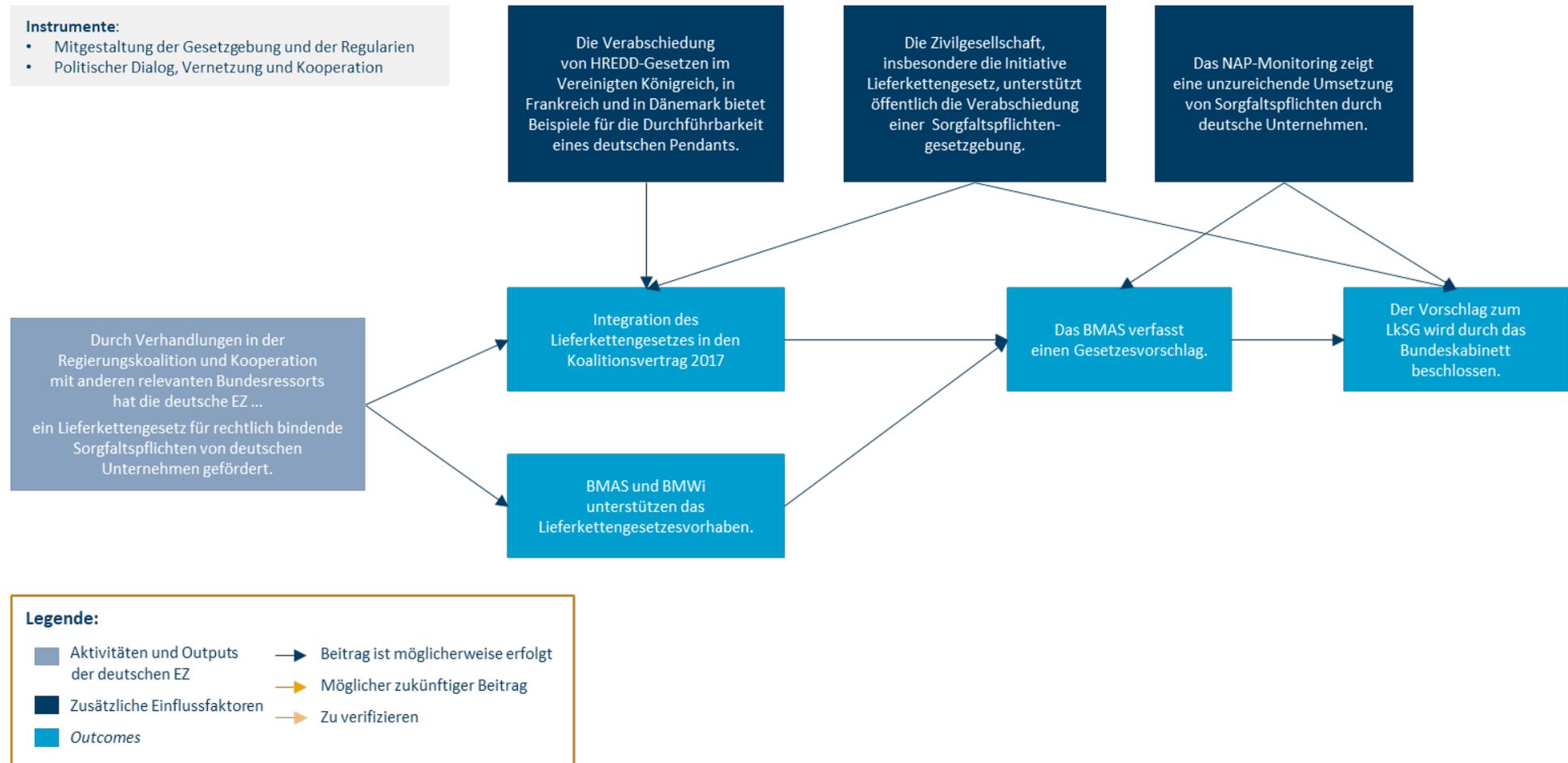
Abbildung 39 Instrumenteneinsatz, Evaluierungsgegenstand und Bewertung im Bereich „Förderung rechtlicher Rahmenbedingungen“



Quelle: DEval, eigene Darstellung

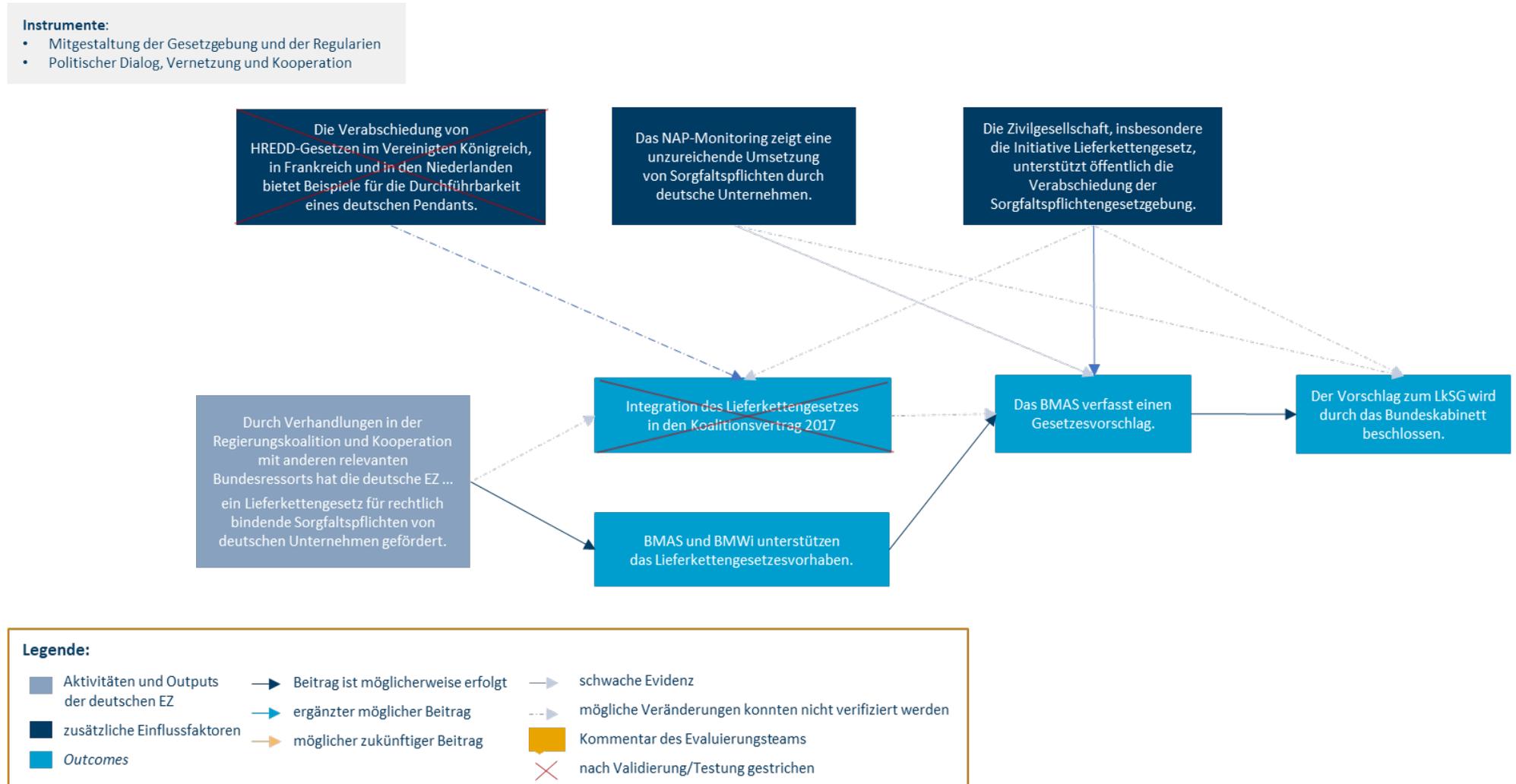
Im EU-Vergleich stellt das LkSG eine der bislang strengsten Regulierungen dieser Art dar, gleichwohl gibt es Kritik am Gesetz (Sarkis, 2022; VENRO, 2021; Wehrmann, 2021; I113). So haben Nichtregierungsorganisationen Schwächen – insbesondere in Bezug auf den Umweltschutz (Wehrmann, 2021) – bemängelt, sehen das LkSG aber gleichzeitig als Meilenstein (VENRO, 2021). Die Ausgestaltung des deutschen LkSGs ist in Bezug auf das Ambitionsniveau zwischen dem britischen *Modern Slavery Act* und der französischen *loi de vigilance* einzuordnen. So beziehen sich Frankreich und Deutschland im Unterschied zum Vereinigten Königreich sowohl auf soziale als auch auf ökologische Komponenten der unternehmerischen Sorgfaltspflichten und haben in ihren jeweiligen Gesetzen Durchsetzungsmechanismen implementiert. Bei der *loi de vigilance* gehen diese mit der Möglichkeit der zivilrechtlichen Haftung jedoch über entsprechende Maßnahmen des deutschen LkSGs hinaus. Das EU-Lieferkettengesetz geht in seinem Entwurf vom Februar 2022 deutlich weiter als das seit Januar 2023 geltende deutsche Lieferkettengesetz. So umfasst das Gesetz europäische Unternehmen sowie in der EU tätige Firmen aus Drittstaaten ab 500 Mitarbeitenden und mit mehr als 150 Millionen Euro Umsatz. Demnach erscheint das LkSG im Vergleich zur möglichen europäischen Gesetzgebung schwächer.

Abbildung 40 Contribution claim 9: Beitrag der deutschen EZ zur Einführung eines Lieferkettengesetzes auf deutscher Ebene (Ausgangsdarstellung)



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 41 Contribution claim 9: Beitrag der deutschen EZ zur Einführung eines Lieferkettengesetzes auf deutscher Ebene (weiterentwickelte Ausgangsdarstellung)

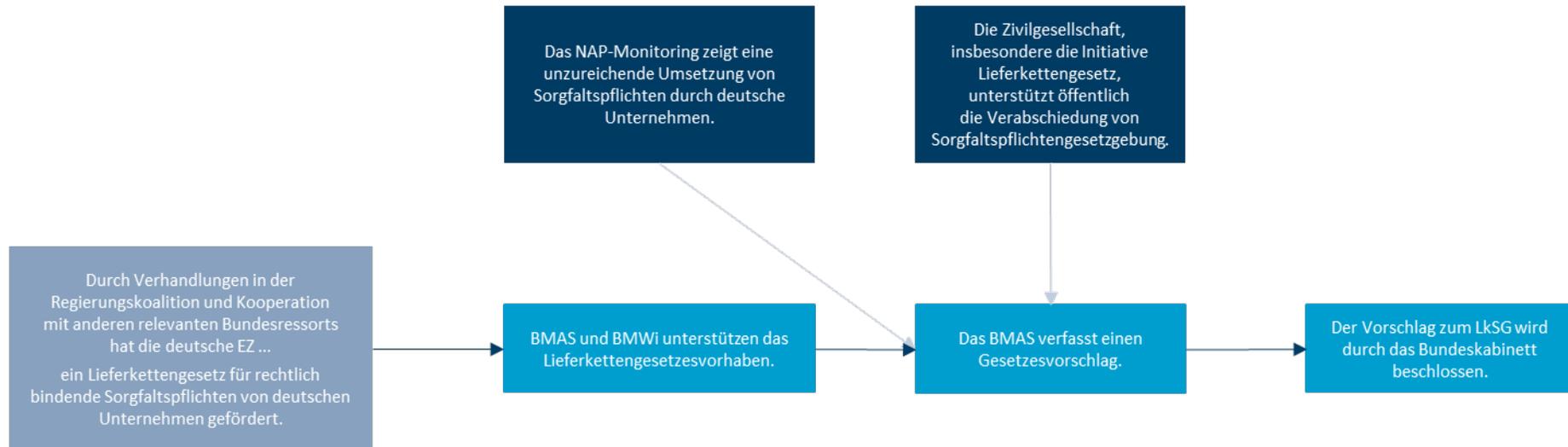


Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 42 Contribution claim 9: Beitrag der deutschen EZ zur Einführung eines Lieferkettengesetzes auf deutscher Ebene (Enddarstellung)

Instrumente:

- Mitgestaltung der Gesetzgebung und der Regularien
- Politischer Dialog, Vernetzung und Kooperation



Legende:

- | | | |
|---|--|-----------------------------------|
| Aktivitäten und Outputs der deutschen EZ | Beiträge | → Beitrag erfolgt |
| Zusätzliche Einflussfaktoren | Kommentare | → Möglicher zukünftiger Beitrag |
| Outcomes | Evidenz | → Schwache Evidenz |
| | Kommentare | → Kommentar des Evaluierungsteams |

Quelle: DEval, eigene Darstellung

3.3.4 Zusammenfassende Bewertung der Evaluierungsfrage 2.2

Das Kriterium „Beitrag der deutschen EZ zur Förderung unternehmerischer Sorgfaltspflichten bei einkaufenden Textilunternehmen durch freiwillige Initiativen“ (Anspruchsniveau-I 2.2.1) ist **größtenteils erfüllt**. Die deutsche EZ hat einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, dass einkaufende Unternehmen aktiver werden, um ihren unternehmerischen Sorgfaltspflichten nachzukommen. Der Beitrag ist nachvollziehbar und hat zu positiven Veränderungen geführt.

Das Kriterium „Beitrag der deutschen EZ zur Förderung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung und nachhaltigen Konsums“ (Anspruchsniveau-I 2.2.2) ist **erfüllt**. Die deutsche EZ hat einen grundlegenden Beitrag dazu geleistet, dass sich das Bewusstsein hin zu nachhaltigerer öffentlicher (Textil-)Beschaffung sowie nachhaltigerem Textilkonsum durch Konsument*innen erhöht. Der Beitrag ist nachvollziehbar und hat zu positiver Veränderung dahingehend geführt, dass sich die Nachfrage nach nachhaltig produzierten Textilprodukten erhöht.

Das Kriterium „Beitrag der deutschen EZ zur Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen“ (Anspruchsniveau-I 2.2.3) ist **erfüllt**. Die deutsche EZ hat einen grundlegenden Beitrag zur Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen zur Erfüllung unternehmerischer Sorgfaltspflichten einkaufender Unternehmen geleistet. Der Beitrag ist nachvollziehbar und hat zu positiven Veränderungen geführt, die für einheitlichere Wettbewerbsbedingungen für unternehmerische Sorgfaltspflichten von Bedeutung sind.

4. CREDIT-STATEMENT ZUR AUTOR*INNENSCHAFT

CRedit – die Contributor Roles Taxonomy – wurde entwickelt, um die Rollen von Beitragenden bei der Erstellung von Forschungsprodukten zu beschreiben. Die Taxonomie nutzt 14 Rollen, um den spezifischen Beitrag jeder beteiligten Person zum Forschungsprodukt zu identifizieren und die Sichtbarkeit und Anerkennung der verschiedenen Beiträge zu fördern. Weitere Informationen unter <https://credit.niso.org/>.

Name	Funktion	CRedit-Statement
Dr. Angela Heucher	Senior-Evaluatorin und Teamleiterin (ab Juli 2022)	Project Administration, Supervision, Writing – Original Draft, Writing – Review & Editing, Validation
Judith Ihl	Evaluatorin (ab März 2022)	Data Curation, Formal Analysis, Writing – Original Draft, Writing – Review & Editing, Visualization
Michèle Kiefer	Evaluatorin (ab Oktober 2021)	Data Curation, Formal Analysis, Investigation, Writing – Original Draft, Writing – Review & Editing, Visualization
Dr. Marcus Kaplan	Senior-Evaluator und Teamleiter (bis März 2022)	Conceptualization, Formal Analysis, Investigation, Methodology, Project Administration, Supervision, Writing – Original Draft
Steffen Schimko	Evaluator (bis März 2022)	Data Curation, Formal Analysis, Investigation, Writing – Original Draft
Dr. Kathrin Wolf	Evaluatorin (bis April 2022)	Conceptualization, Data Curation, Formal Analysis, Investigation, Methodology, Project Administration, Writing – Original Draft, Visualization