



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

Zusammenfassung

2023

IMPRESSUM

Verfasst von

Dr. Angela Heucher
Judith Ihl
Michèle Kiefer
Dr. Marcus Kaplan
Steffen Schimko
Dr. Kathrin Wolf

Verantwortliche Teamleitung

Dr. Angela Heucher

Verantwortliche Abteilungsleitung

Amélie Gräfin zu Eulenburg

Gestaltung Umschlag und Grafiken

Katharina Mayer, DEval

Lektorat

Marcus Klein, PhD

Bildnachweis

Titelseite: Shutterstock, Dollatum Hanrud

Bibliografische Angabe

Heucher, A., J. Ihl, M. Kiefer, M. Kaplan, S. Schimko und K. Wolf (2023), *Die Förderung nachhaltiger Lieferketten durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel des Textilsektors*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius, Paderborn

© Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2023

ISBN 978-3-96126-177-2 (gebundene Ausgabe)

ISBN 978-3-96126-178-9 (PDF)

Herausgegeben von

Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Germany
Tel: +49 (0)228 33 69 07-0
E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten.

Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als PDF-Download verfügbar unter: <https://www.deval.org/de/publikationen>

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an: info@DEval.org

Eine Stellungnahme des BMZ findet sich unter: <https://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/bmz-stellungnahmen-19404>

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Die Förderung nachhaltiger Lieferketten durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel des Textilsektors".

Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden: <https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/die-foerderung-nachhaltiger-lieferketten-durch-die-deutsche-entwicklungszusammenarbeit>

ZUSAMMENFASSUNG

Kontext, Ziele, Gegenstand und Evaluierungsfragen

In dem letzten Jahrzehnt hat die Bedeutung einer nachhaltigen Gestaltung globaler Lieferketten in vielen Wirtschaftssektoren stetig zugenommen. Das Bewusstsein in Wirtschaft, Politik, Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit für die damit einhergehenden sozialen und ökologischen Risiken ist dabei insbesondere durch Unglücke wie den Brand in der Textilfabrik Ali Enterprises in Pakistan im Jahr 2012 oder den Einsturz der Textilfabrik Rana Plaza in Bangladesch 2013 gestiegen. Internationale exogene Schocks mit gravierenden Folgen für die globalen Lieferketten unterstreichen seit Beginn der Evaluierung Mitte 2020 nachdrücklich die entwicklungspolitische Bedeutung des Themas. Durch den Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Frühjahr 2020 und die dadurch verhängten Einschränkungen in vielen Bereichen des öffentlichen Lebens kam es auch zu Störungen und Beeinträchtigungen entlang vieler globaler Lieferketten.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat die wichtige entwicklungspolitische Rolle von nachhaltigen globalen Lieferketten bestätigt. Das strategische Ziel des BMZ ist es, negative soziale und ökologische Effekte in globalen Lieferketten zu reduzieren und langfristig zu ihrer gerechten Ausgestaltung beizutragen (BMZ, 2018, 2020a). Gegenwärtig wird im Sinne einer „Just Transition“ eine ambitionierte Strukturpolitik gefordert, die unter anderem nachhaltigen Handel und faire Lieferketten fördert. Das Bundesministerium sieht derzeit eine „historische Chance“ für eine sozial-ökologische Transformation globaler Lieferketten, die es zu nutzen gelte. Das Nachhaltigkeitsverständnis der deutschen EZ ist dabei von der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen geprägt.

In der globalen Lieferkette des Textilsektors zeigen sich zahlreiche soziale wie ökologische Nachhaltigkeitsherausforderungen. Dazu gehören beispielsweise die Missachtung von Arbeitsrechten oder Umweltverschmutzung durch nicht sachgemäßen Chemikalieneinsatz. Mit den Unglücken 2012 und 2013 haben die Arbeits- und Umweltbedingungen in Textillieferketten einen wichtigen Platz auf der politischen Agenda des BMZ erlangt (BMZ, 2021a; Bundesregierung, 2014a; Lohmeyer und Schüßler, 2019). In der Folge hat das BMZ verschiedene Initiativen angestoßen und Maßnahmen umgesetzt, um zu Verbesserungen in der globalen Textillieferkette beizutragen.

In diesem Kontext werden mit der vorliegenden strategischen Evaluierung Ziele der Rechenschaftslegung und des Lernens verfolgt. Erstens wird in der Evaluierung im Sinne der Rechenschaftslegung analysiert, ob und in welchem Maß die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) dazu beigetragen hat, die soziale und die ökologische Nachhaltigkeit in globalen Lieferketten zu fördern. Zweitens soll mit der Evaluierung zum Lernen beigetragen und eine evidenzbasierte Politikgestaltung ermöglicht werden. Dazu werden strategisch-operative Schlussfolgerungen und Empfehlungen für zukünftiges Handeln generiert. Die Evaluierung enthält dabei sowohl formative als auch summative Elemente.

Evaluierungsgegenstand ist das Zusammenspiel der EZ-Instrumente und -Maßnahmen zur Förderung nachhaltiger globaler Lieferketten im Textilsektor durch das BMZ. Dazu nutzt das BMZ verschiedene Instrumente, unter denen in dieser Evaluierung thematische beziehungsweise konzeptionelle Aktivitäten der EZ verstanden werden, um spezifische Zielgruppen entlang der Textillieferketten zu adressieren. Hierzu gehören Textilfabriken in den Partnerländern, einkaufende Unternehmen, Konsument*innen in Deutschland sowie politische und gesetzgebende Akteure. Um den komplexen sozialen und ökologischen Herausforderungen in globalen Lieferketten effektiv zu begegnen, setzt das BMZ auf einen „Instrumenten-Mix“, einen für die deutsche EZ nicht formal definierten Begriff. In der vorliegenden Evaluierung wird darunter im Folgenden eine absichtsvolle Kombination von (mindestens zwei) unterschiedlichen Instrumenten und/oder Maßnahmen zur Adressierung eines entwicklungspolitischen Kernproblems verstanden.

Die Evaluierungsfragen (EFs) sind in zwei Komplexe gegliedert. Mit dem ersten Fragenkomplex (EF 1.1–1.3) wird untersucht, inwieweit die in der deutschen EZ verwendeten Instrumente beziehungsweise ihre Kombination für die Förderung nachhaltiger Lieferketten geeignet sind. Der zweite Fragenkomplex

(EF 2.1 und 2.2) bezieht sich auf den Instrumenten-Mix und die Frage, inwieweit die angestrebten Ziele bei der Förderung nachhaltiger Textillieferketten in Deutschland und Bangladesch erreicht worden sind.

Methodisches Vorgehen

Die Evaluierung folgt einem theoriebasierten Evaluierungsansatz. Da in den vom BMZ und den Durchführungsorganisationen zur Verfügung gestellten Unterlagen keine explizite Wirkungstheorie der Textillieferkettenförderung identifiziert werden konnte, hat das Evaluierungsteam zwei umfangreiche Wirkungsmodelle erarbeitet: eines für die Zielgruppe der einkaufenden Unternehmen in Deutschland, ein anderes für Textilfabriken in EZ-Partnerländern. Beide Wirkungsmodelle bündeln verschiedene Instrumente und enthalten neben Wirkungspfaden unterschiedliche Annahmen, externe Einflüsse und potenzielle nicht intendierte Wirkungen.

Der Prozess zur Operationalisierung der Evaluierungsfragen erfolgte mehrstufig. Zunächst wurden die Evaluierungsfragen den OECD-DAC-Kriterien zugeordnet. Danach wurde eine Evaluierungsmatrix entwickelt, in der die Anspruchsniveaus aus Strategiepapieren, Programmdokumenten, der wissenschaftlichen Literatur und Diskussionen mit der Referenzgruppe abgeleitet und definiert wurden. Im nächsten Schritt wurden geeignete Methoden identifiziert und die dafür zu erhebenden Daten bestimmt.

Das Evaluierungsdesign beinhaltet eine Portfolioanalyse und zwei Fallstudien. Die Grundgesamtheit der Portfolioanalyse besteht aus 151 Vorhaben der deutschen EZ zwischen 2014 und 2021 entlang der gesamten Textillieferkette und gibt einen umfassenden Überblick über die angewendeten Instrumente und Maßnahmentypen sowie die adressierten Herausforderungen und Zielgruppen. Die Fallstudien wurden zum einen in Deutschland (mit einem Fokus auf Maßnahmen für einkaufende Unternehmen) und zum anderen in Bangladesch (mit einem Fokus auf unterstützte Textilfabriken und Maßnahmen zur Gesetzgebung) durchgeführt.

Die Datengrundlage bilden qualitative Primär- und Sekundärdaten. Zu Ersteren zählen Interviews mit dem BMZ, den Durchführungsorganisationen, Akteuren der Textillieferkette (wie einkaufenden Unternehmen, Textilfabriken und Verbänden), zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Wissenschaft. Letztere umfassen Strategie-, Programm- und Projektdokumente sowie eine repräsentative Umfrage unter knapp 2.000 Verbraucher*innen in Deutschland. Alle Daten wurden ausgewertet und trianguliert, um Erkenntnisse zum Instrumenten-Mix, zu seiner Steuerung und seinen Wirkungen zu generieren.

Drei Hauptmethoden werden in der Evaluierung genutzt: die qualitative Inhaltsanalyse, die semisystematische Literaturanalyse und die Kontributionsanalyse. Daten wurden hauptsächlich mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet, wobei für die Verbraucher*innen-Befragung eine quantitativ-deskriptive Auswertung vorgenommen wurde. Durch eine semisystematische Literaturanalyse wurde ein genaues Verständnis für das komplexe Themenfeld der Textillieferketten entwickelt und Stellschrauben für faire Textillieferketten konnten identifiziert werden. Die Kontributionsanalyse wurde gezielt für die Fallstudien ausgewählt, um dem besonders komplexen Kontext der Förderung globaler Lieferketten – mit oftmals nicht zu beeinflussenden Faktoren für die deutsche EZ – Rechnung zu tragen.

Ergebnisse

Die deutsche EZ adressiert mit ihren Instrumenten relevante soziale und ökologische Herausforderungen in der Textillieferkette (EF 1.1). Hierzu gehören beispielsweise die Themen „Arbeitsicherheit“ und „betriebliche Gesundheitsversorgung“ (soziale Herausforderungen) sowie die nachhaltige Entsorgung von Klärschlamm und der Umgang mit giftigen Chemikalien (ökologische Herausforderungen). Für die eingesetzten Instrumente ist nachvollziehbar, welche Beiträge sie liefern sollen, um die Herausforderungen zu bearbeiten, und wie sie dies leisten sollen. Die wichtigste Zielgruppe der deutschen EZ in den Partnerländern sind die Textilfabriken. Dabei werden vor allem die Instrumente „Unternehmensberatung und Weiterbildung“ und „Kapazitätsentwicklung von Arbeiter*innen“, „Dialog und Kooperation“ sowie „Hochschulbildung und -forschung“ eingesetzt. Zudem plant und implementiert die deutsche EZ Maßnahmen für Zielgruppen und Akteure in Deutschland, um mittelbar zu entwicklungspolitischen Zielen in Partnerländern beizutragen. Im Rahmen dieser EZ@Home werden am häufigsten Instrumente genutzt, mit denen sich die Zielgruppen der privaten Konsument*innen und

öffentlichen Beschaffenden erreichen lassen (insbesondere „Entwicklungspolitische Bildungsarbeit und kommunales Engagement“), sowie Instrumente, die auf einkaufende Unternehmen („Unterstützungsleistungen für deutsche Unternehmen“) und politische Akteure beziehungsweise Rahmenbedingungen („Politischer Dialog, Vernetzung und Kooperation“) abzielen.

Es gibt kein handlungsleitendes Konzept auf strategischer und operativer Ebene zur Förderung von Textillieferketten (EF 1.2). Für die strategische Steuerung des Instrumenten-Mix durch das BMZ wäre ein solches Konzept inklusive Wirkungsmodell jedoch erforderlich, um den komplexen Herausforderungen und langen Zeithorizonten, die die in diesem Sektor angestrebten Veränderungen benötigen, zu begegnen. Gleichmaßen erscheint die Verzahnung zwischen EZ-Aktivitäten in Deutschland und in den Partnerländern in der Praxis nicht ausreichend, um substantielle Wirkungen zu entfalten. So sind Maßnahmen, mit denen einkaufende Unternehmen in Deutschland unterstützt werden, um ihren unternehmerischen Sorgfaltspflichten nachzukommen, kaum mit Maßnahmen verknüpft, die Textilfabriken in den Partnerländern mit Blick auf die Umsetzung von Sozial- und Umweltstandards fördern. Selbst wenn die relevanten Zielgruppen der Textillieferkette adressiert werden, sind Lücken in der strategischen Ausrichtung des Instrumenten-Mix und der Steuerung festzustellen.

Die deutsche EZ setzt in Bangladesch verschiedene Instrumente ein, um unterschiedliche Akteursgruppen zu adressieren und darüber Menschenrechtsverletzungen und umweltschädliche Auswirkungen zu reduzieren (EF 1.3). Deutschland gilt als wichtigster bilateraler Geber im Textil- und Bekleidungssektor in Bangladesch. Portfolioübergreifend und innerhalb der einzelnen Maßnahmen kommen unterschiedliche Instrumente zum Einsatz. Am häufigsten werden Textilfabriken adressiert. Dabei werden aber einige wichtige Akteure nicht oder zumindest nur ungenügend berücksichtigt. Hierzu zählen einkaufende Unternehmen, deren Hebelwirkung nicht ausreichend genutzt wird, und auch weniger ambitionierte Textilfabriken.

Der Instrumenten-Mix hat teilweise dazu beigetragen, Menschenrechtsverletzungen und umweltschädliche Auswirkungen in geförderten Textilfabriken in Bangladesch zu reduzieren (EF 2.1). Die deutsche EZ hat einen moderaten Beitrag zum Schutz von Arbeiter*innen gegen das Risiko von Arbeitsunfällen geleistet, wobei bisher erzielte Veränderungen noch nicht ausreichen, um sie maßgeblich zu schützen. Zur Reduzierung des Ressourcenverbrauchs und der Umweltverschmutzung durch Textilfabriken in Bangladesch hat die deutsche EZ ebenfalls einen moderaten Beitrag geleistet, indem beispielsweise der regulatorische Rahmen zum Umgang mit Klärschwamm verbessert worden ist. Im Hinblick auf die Förderung von Interessenvertretungen hat die deutsche EZ nur einen geringen Beitrag zu deren und der Stärkung von Arbeiter*innen am Arbeitsplatz leisten können.

Der Instrumenten-Mix hat größtenteils dazu beigetragen, dass einkaufende Unternehmen in Deutschland ihre unternehmerischen Sorgfaltspflichten erfüllen (EF 2.2). Die deutsche EZ hat einen wichtigen Beitrag zu Zertifizierung, Beratungsangeboten und Vernetzungsmöglichkeiten für einkaufende Unternehmen geleistet und damit Voraussetzungen geschaffen, dass diese ihren unternehmerischen Sorgfaltspflichten aktiver nachkommen. Zudem hat die deutsche EZ einen wichtigen Beitrag zu einem höheren Nachhaltigkeitsbewusstsein in der öffentlichen (Textil-)Beschaffung sowie zum privaten Textilkonsum geleistet. Es bleibt jedoch abzuwarten, inwieweit die stärkere Sensibilisierung auch tatsächlich zu einem anteilmäßig höheren Konsum nachhaltiger Produkte führt. Zuletzt wird der deutschen EZ ein positiver Beitrag zur Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen bescheinigt, da das BMZ eine grundlegende Rolle in der Einführung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG) gespielt hat. In welchem Maße das Gesetz zu positiven Veränderungen führen wird, kann erst nach seiner Inkraftsetzung am 1. Januar 2023 bewertet werden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Wirkungs- und handlungsorientiertes Konzept

Trotz der hohen politischen und wirtschaftlichen Relevanz globaler Textillieferketten verfügt die deutsche EZ über kein übergeordnetes Konzept, um diese effektiv und nachhaltig zu fördern. Zwar hat die deutsche EZ ein breites Spektrum an Instrumenten zur Verfügung, jedoch ist bisher nicht ersichtlich, dass die einzelnen Instrumente umfassend strategisch beziehungsweise auf „smarte“ Art und Weise kombiniert werden

(Verzahnung). Das zeigt, dass der deutschen EZ auf strategischer Ebene ein übergeordnetes Konzept beziehungsweise Steuerungsinstrument fehlt, um das Ziel der sozial-ökologischen Transformation globaler Textillieferketten systematisch anzugehen sowie Synergiepotenziale zwischen verschiedenen Instrumenten und Maßnahmen besser zu nutzen.

Empfehlung 1: Das BMZ sollte ein übergeordnetes wirkungs- und handlungsorientiertes Konzept für die Förderung globaler Textillieferketten entwickeln. Wirkungsorientiert bedeutet, dass mittels eines Wirkungsmodells die intendierten Wirkmechanismen von Instrumenten und Maßnahmen in der Lieferkette des Textilsektors idealtypisch beschrieben werden. Handlungsorientiert heißt, dass Instrumente und Maßnahmen im Sinne eines Baukastenprinzips oder einer Checkliste strukturiert und von den Beteiligten in ihrer potenziellen Wirkung einheitlich verstanden und zur Konzeption und Umsetzung von Maßnahmen durch Durchführungsorganisationen genutzt werden können. Ziel ist, dass Instrumente und Maßnahmen situationsspezifisch besser und wirkungsorientierter als bislang strategisch kombiniert werden können.

Freiwillige Initiativen

Das BMZ unterstützt mit den freiwilligen Initiativen Textilbündnis und Grüner Knopf verschiedene Aktivitäten, damit Unternehmen aktiver werden, um ihren unternehmerischen Sorgfaltspflichten nachzukommen. Hierbei unterscheiden sich die Beiträge je nach Unternehmenstyp, wobei bisher vor allem Beiträge bei den „Nachhaltigkeitsneulingen“ feststellbar sind. Dabei zeigt sich, dass bisher noch nicht hinreichend zielgruppendifferenziert vorgegangen wird und die inhaltlichen Profile weiter geschärft werden können.

Empfehlung 2: Das BMZ sollte das Textilbündnis und den Grünen Knopf im Zuge der laufenden Reformprozesse, im Kontext der regulatorischen Veränderungen mit dem LkSG und in Anbetracht des Mehrwerts für verschiedene Unternehmensgruppen dahingehend weiterentwickeln, dass die Initiativen in ihrer Zielsetzung weiter geschärft und gestärkt werden.

Politikkohärenz

Globale (Textil-)Lieferketten gehen aufgrund ihrer Komplexität meist über die Zuständigkeiten einzelner Ressorts hinaus. Um alle entwicklungspolitisch relevanten Akteure der Lieferkette adäquat adressieren zu können und somit potenziell die Wirksamkeit des Engagements zu erhöhen, ist eine angemessene Abstimmung mit anderen relevanten Bundesministerien, wie dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, nötig. Diese ressortübergreifende Politikkohärenz ist dann besonders wichtig, wenn es um regulatorische und politische Veränderungsprozesse auf europäischer und multilateraler Ebene geht. Ein Beispiel hierfür ist die europäische Lieferkettengesetzgebung.

Empfehlung 3: Das BMZ sollte sich verstärkt um Politikkohärenz bemühen, um eine größere Hebelwirkung für die Erreichung entwicklungspolitischer Ziele in der Förderung nachhaltiger globaler Textillieferketten auf nationaler, europäischer und multilateraler Ebene zu erreichen. Dies beinhaltet auch, sich gezielt für legislative und regulatorische Veränderungsprozesse einzusetzen und dabei eine entwicklungspolitische Perspektive in die entsprechenden Gesetzgebungsprozesse einzubringen. Hierzu gehört das europäische Lieferkettengesetz. Das BMZ sollte konkrete entwicklungspolitische Ansatzpunkte aufzeigen und seine Erfahrungen einfließen lassen, sodass das europäische Gesetz von Beginn an wirkungsvoll aufgesetzt wird.

Nachhaltige öffentliche Beschaffung

Die institutionellen Zuständigkeiten in der öffentlichen Beschaffung liegen sowohl vertikal (Bund – Länder – Kommune) als auch horizontal (zwischen den Bundesressorts) außerhalb des BMZ. Die deutsche EZ verfügt damit nur über eine begrenzte Hebelwirkung. Gleichzeitig fördert das BMZ durch die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) viele Fortbildungsangebote zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung

sowie Austausch- und Dialogformate für engagierte Schlüsselakteure der öffentlichen Beschaffung. Damit leistet es wichtige Beiträge zu deren Sensibilisierung und Kompetenzaufbau. Zudem ist das BMZ – teils federführend, teils beratend – an der Erarbeitung von Leitfäden und Richtlinien des Bundes zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung beteiligt und es trägt zu Informationsprodukten wie Nachschlagewerken bei.

Empfehlung 4: Das BMZ sollte Schulungs- und Beratungsangebote zu nachhaltiger Beschaffung auf kommunaler und Bundesebene weiterentwickeln, um so die nachhaltige öffentliche Beschaffung gezielt zu stärken. Auf kommunaler Ebene sollte das BMZ hierfür über SKEW Austausch- und Dialogformate für Beschaffer*innen ebenso wie Qualifizierungsmaßnahmen zu nachhaltiger Beschaffung ausbauen und in den Kommunen bekannter machen. Hierfür sollte das BMZ die notwendigen Ressourcen bereitstellen und für ein ressortgemeinsames Vorgehen eintreten. Auf Bundesebene sollte das BMZ sich dafür einsetzen, das Weiterbildungsangebot zu nachhaltiger Textilbeschaffung auszubauen.

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Die Förderung nachhaltiger Lieferketten durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel des Textilsektors".

Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden: <https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/die-foerderung-nachhaltiger-lieferketten-durch-die-deutsche-entwicklungszusammenarbeit>