

DIE FÖRDERUNG NACHHALTIGER LIEFERKETTEN AM BEISPIEL DES TEXTILSEKTORS

Der Instrumenten-Mix der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Zusammenfassung

Globale Lieferketten sind – insbesondere im Textilsektor – von zahlreichen sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitsherausforderungen gekennzeichnet. Das Bewusstsein hierfür ist in der Öffentlichkeit durch Unglücke wie den Brand in der Textilfabrik Ali Enterprises in Pakistan 2012 oder den Einsturz der Textilfabrik Rana Plaza in Bangladesch 2013 gestiegen.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat sich das Ziel gesetzt, faire und nachhaltige globale Textillieferketten zu fördern. Daher hat das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) das Zusammenspiel von Instrumenten und Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zur Förderung nachhaltiger globaler Lieferketten im Textilsektor untersucht. Übergeordnete Fragestellungen der Evaluierung waren:

- **Zu Relevanz, Kohärenz und Effizienz:** Inwieweit sind die in der deutschen EZ verwendeten Instrumente beziehungsweise ihre Kombination geeignet, nachhaltige Lieferketten zu fördern?
- **Zu Effektivität und Impact:** Inwieweit werden die vom BMZ angestrebten Ziele bei der Förderung nachhaltiger Lieferketten erreicht?

Ein positives Ergebnis der Evaluierung ist, dass der Instrumenten-Mix (siehe Box auf Seite 3) der deutschen EZ relevante soziale und ökologische Herausforderungen im Textilsektor adressiert. Dabei werden alle relevanten Zielgruppen angesprochen. Zudem war das BMZ maßgeblich am Zustandekommen des Lieferketten-sorgfaltspflichtengesetzes (LkSG) beteiligt. Mit diesem gibt es erstmals verbindliche rechtliche Vorgaben für einkaufende

Unternehmen, ihre unternehmerischen Sorgfaltspflichten aktiver zu erfüllen. Nicht zuletzt hat die deutsche EZ über die Förderung des Bündnisses für nachhaltige Textilien und die Einführung des Textilsiegels Grüner Knopf vielversprechende Beiträge zum nachhaltigen öffentlichen und privaten (Textil-)Konsum geleistet.

Die Evaluierung stellt gleichzeitig Defizite fest und identifiziert Herausforderungen für die deutsche EZ. Angesichts der Länge von Textillieferketten, der Komplexität entwicklungspolitischer Handlungsbedarfe und der Vielzahl an Akteuren wäre ein handlungsleitendes Konzept des BMZ für eine strategische Steuerung des Instrumenten-Mix erforderlich. Dessen Fehlen zeigt sich unter anderem bei den Aktivitäten im Partnerland Bangladesch: Hier konnten zwar moderate, nachvollziehbare Beiträge zum Schutz von Textilarbeiter*innen vor Arbeitsunfällen und für den Umweltschutz identifiziert werden, diese führten jedoch (bisher) nicht zu grundlegenden Veränderungen.

Das DEval empfiehlt dem BMZ daher unter anderem, ein übergeordnetes wirkungs- und handlungsorientiertes Konzept für die Förderung nachhaltiger globaler Textillieferketten zu entwickeln (Empfehlung 1). Zudem sollte das BMZ sich verstärkt um nationale, europäische und multilaterale Politikkohärenz bemühen (Empfehlung 3). Weitere Empfehlungen zielen auf freiwillige Initiativen wie das Textilbündnis ab (Empfehlung 2) sowie darauf, nachhaltige öffentliche Beschaffung zu fördern (Empfehlung 4).

Vorgehensweise bei der Evaluierung

Die theoriebasierte Evaluierung besteht aus zwei Komponenten: erstens einer Portfolioanalyse und zweitens Fallstudien zu Initiativen der deutschen EZ in Deutschland (durch die sogenannte EZ@Home) und in Bangladesch, einem der größten

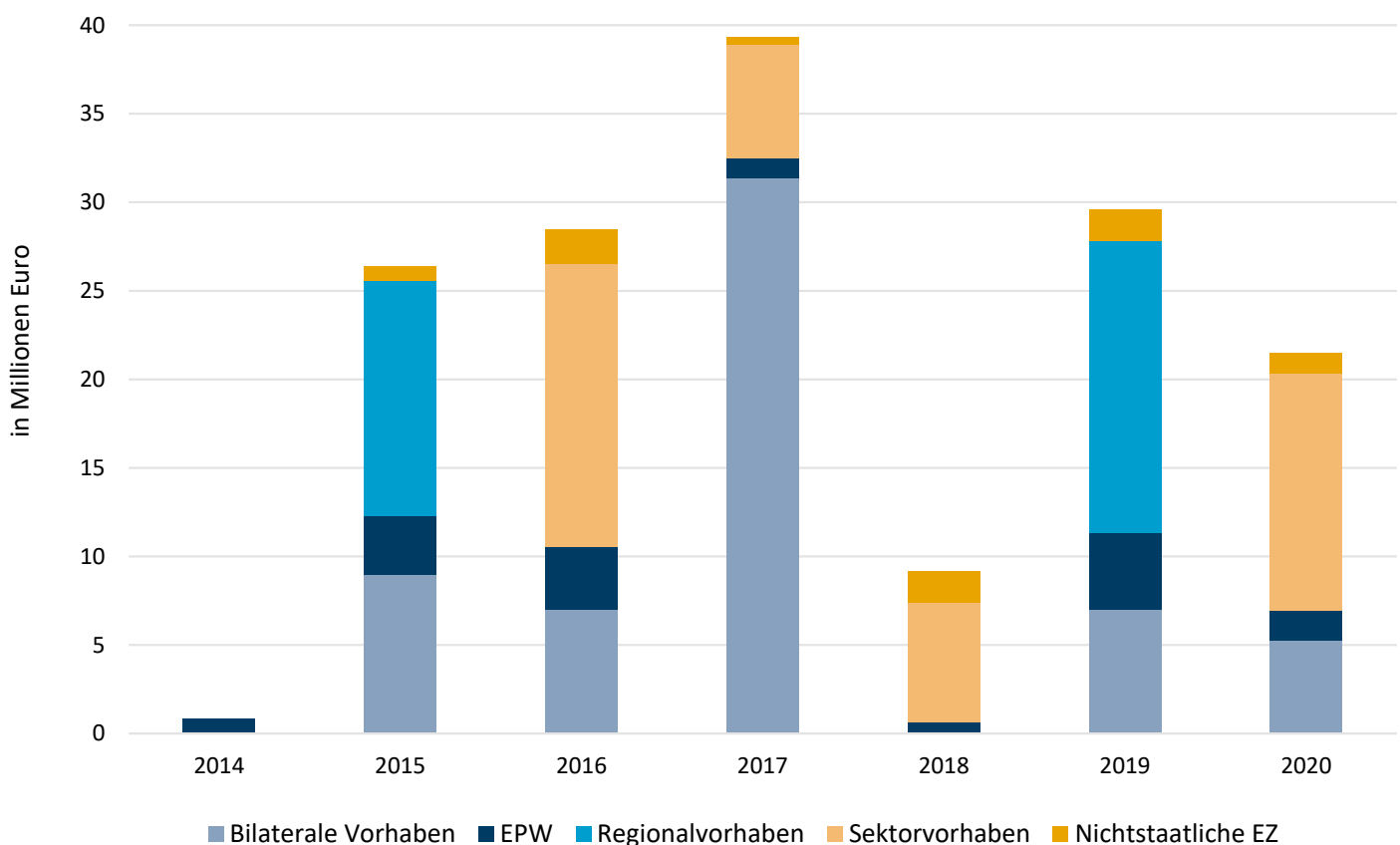
Textil-Exportländer, um Lieferketten fairer und nachhaltiger zu gestalten. Deutschland ist für Bangladesch ein wichtiger bilateraler Geber mit einem großen und vielfältigen EZ-Portfolio im Textilbereich. Als Datengrundlage dienten Interviews, Strategie-, Programm- und Projektdokumente, eine repräsentative Befragung sowie wissenschaftliche und graue Literatur. Um die Evaluierungsfragen zu beantworten, kamen Methoden der qualitativen Inhaltsanalyse, der semisystematischen Literaturanalyse und der Kontributionsanalyse zum Einsatz.

Ein gewachsenes Portfolio: viele Maßnahmentypen, regionaler Fokus, unterschiedliche Instrumente

Das Portfolio deutscher EZ zur Förderung nachhaltiger globaler Lieferketten im Textilsektor ist von 2014 bis 2020 kontinuierlich

gewachsen und hat ein Gesamtvolumen von 155 Millionen Euro (siehe Abbildung 1). Es beinhaltet unterschiedliche Maßnahmentypen: von der bilateralen Zusammenarbeit und Global-, Regional- und Sektorvorhaben über Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (EPWs) bis hin zur nichtstaatlichen und multilateralen Zusammenarbeit. Bilaterale und Sektorvorhaben machen den größten Anteil des Portfolios aus, der regionale Fokus liegt auf Asien und Deutschland (EZ@Home). In der Regel werden ein bis drei unterschiedliche Instrumente pro Vorhaben genutzt: von Unternehmensberatung und Weiterbildung bis hin zu Kapazitätsentwicklung von Arbeiter*innen und zivilgesellschaftlichen Strukturen.

Abbildung 1 Finanzvolumen für Vorhaben 2014–2020



Gesamtvolumen: 155,3 Millionen Euro

Wie geeignet ist der Instrumenten-Mix?

Der in der deutschen EZ eingesetzte Instrumenten-Mix (siehe Box unten) adressiert die wesentlichen sozialen und ökologischen Herausforderungen. Hierzu gehören etwa die Missachtung von Arbeitsrechten oder Umweltverschmutzung durch unsachgemäßen Chemikalieneinsatz. Es ist nachvollziehbar, wie geplante Beiträge diesen Herausforderungen begegnen sollen. Auch werden die relevanten Zielgruppen der Textillieferketten adressiert: von den Textilfabriken und den einkaufenden Unternehmen über politische und gesetzgebende Akteure bis hin zu öffentlichen und privaten Konsument*innen.

Jedoch wird das BMZ dem Anspruch einer strategischen Steuerung seines Instrumenten-Mix nur bedingt gerecht. Angesichts der komplexen Herausforderungen und langen Zeithorizonte, die Veränderungen in diesem Sektor benötigen, bräuchte es ein handlungsleitendes und wirkungsorientiertes Konzept, das hierauf angemessen eingeht. So könnte auch eine bessere Verzahnung zwischen EZ-Aktivitäten in Deutschland und in den Partnerländern gefördert und damit in der Praxis eine höhere Wirkung entfaltet werden.

Instrumente, Instrumenten-Mix, *smart mix*

Ein **Instrument** ist eine thematisch-konzeptionelle Aktivität, die im Rahmen einer oder mehrerer Maßnahmen umgesetzt wird (Inputebene). Durch den Einsatz von Instrumenten sollen spezifische Zielgruppen adressiert, Leistungen (Outputs) produziert und entwicklungspolitische Effekte (Outcomes) erreicht werden. Beispiele für Instrumente sind Kapazitätsentwicklung oder Politikberatung. **Instrumenten-Mix** bezeichnet den Einsatz von mindestens zwei Instrumenten zur effektiven Adressierung eines entwicklungspolitischen Kernproblems innerhalb eines definierten Kontexts (zum Beispiel Partnerland, Sektor oder Thema). Der **smart mix** beinhaltet eine Kombination aus freiwilligen und verbindlichen Maßnahmen. Konkret heißt das, jeweils mindestens eine der folgenden Maßnahmentypen zu kombinieren: (i) verbindliche staatliche Maßnahme, (ii) freiwillige kooperative Maßnahme oder (iii) freiwillige privatwirtschaftliche Maßnahme.

Wie effektiv ist der Instrumenten-Mix?

Im Partnerland Bangladesch hat die deutsche EZ einen moderaten Beitrag zum Schutz von Arbeiter*innen gegen das Risiko von Arbeitsunfällen geleistet. So wurden Arbeitsinspektor*innen

geschult und Trainings in den Bereichen Prävention und Rehabilitation in Fabriken durchgeführt. Doch gibt es kaum Anzeichen für eine strategische Verknüpfung der verschiedenen Aktivitäten. Zudem sind die angestoßenen Veränderungen, was den effektiven Schutz von Arbeiter*innen vor Arbeitsunfällen betrifft, weiterhin unzureichend. Gleiches gilt für die ökologische Dimension: Die deutsche EZ hat einen moderaten Beitrag zur Reduzierung von Ressourcenverbrauch und Umweltverschmutzung geleistet, auch diese Veränderungen reichen jedoch nicht aus. Beispielsweise hat die deutsche EZ auf die Veröffentlichung einer Richtlinie zum Umgang mit Klärschlamm hingewirkt. Bislang gibt es aber keine Anzeichen dafür, dass diese regulatorische Änderung nennenswerte Verbesserungen im Klärschlammanagement der Fabriken nach sich gezogen hat. Die deutsche EZ hat zuletzt wenig dazu beigetragen, dass Arbeiter*innen Interessenvertretungen stärker nutzen und dass diese die von ihnen eingereichte Beschwerden angemessen bearbeiten. Zwar sind die Arbeiter*innen – im Textilsektor sind dies mehrheitlich Frauen – besser für ihre Rechte sensibilisiert, das allein führt jedoch nicht dazu, dass sie diese stärker wahrnehmen.

Mit Blick auf die EZ@Home wurde ein wichtiger Beitrag dazu geleistet, dass einkaufende Unternehmen in Deutschland aktiver werden, um ihren unternehmerischen Sorgfaltspflichten nachzukommen. Ein Beispiel: Das Textilbündnis – eine vom BMZ geförderte Multi-Akteurs-Partnerschaft – hat viele Beratungs- und Vernetzungsangebote geschaffen, die für verschiedene Unternehmenstypen einen (unterschiedlich ausgeprägten) Mehrwert haben. Zudem hat die deutsche EZ mit der Einführung des Textilsiegels Grüner Knopf einen grundlegenden Beitrag geleistet, um das Bewusstsein für die Notwendigkeit eines nachhaltigeren Textilkonsums zu stärken. Zuletzt ist es mit dem LkSG gelungen, im Sinne eines *smart mix* zu verbindlichen rechtlichen Rahmenbedingungen für die Erfüllung von Sorgfaltspflichten einkaufender Unternehmen beizutragen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Globale Textillieferketten sind politisch wie wirtschaftlich hoch relevant. Die deutsche EZ verfügt über ein breites Spektrum an Instrumenten und an langjährigen praktischen Erfahrungen, um diese nachhaltiger und fairer zu gestalten. Jedoch ist bisher nicht ersichtlich, dass die einzelnen Instrumente strategisch kombiniert werden. Damit fehlt der deutschen EZ ein wichtiges Steuerungsinstrument, um das Ziel der sozial-ökologischen Transformation globaler Textillieferketten systematisch anzugehen.

Empfehlung 1: Das BMZ sollte ein übergeordnetes wirkungs- und handlungsorientiertes Konzept für die Förderung globaler Textillieferketten entwickeln.

Das BMZ unterstützt verschiedene Aktivitäten, damit Unternehmen aktiver ihren unternehmerischen Sorgfaltspflichten nachkommen, etwa mittels des Textilbündnisses und des Grünen Knopfes. Diesen freiwilligen Initiativen mangelt es jedoch bisher an einer ausreichenden Zielgruppendifferenzierung, zudem könnten die inhaltlichen Profile der unterschiedlichen Initiativen weiter präzisiert werden.

Empfehlung 2: Das BMZ sollte das Textilbündnis und den Grünen Knopf dahingehend weiterentwickeln, dass die Initiativen in ihrer Zielsetzung weiter geschärft und gestärkt werden.

Textillieferketten sind komplex und gehen über die Zuständigkeit einzelner Ressorts hinaus. Daher braucht es eine angemessene Abstimmung mit anderen Ministerien wie dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). Diese Abstimmung ist besonders wichtig, wenn es um regulatorische und politische

Veränderungsprozesse auf europäischer und multilateraler Ebene geht. Sie ist notwendig, um die potenzielle Wirksamkeit des Engagements zu erhöhen.

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.

Viel Potenzial verspricht der Bereich nachhaltige öffentliche Beschaffung. Zwar hat die deutsche EZ hier nur eine begrenzte Hebelwirkung, da die institutionellen Zuständigkeiten vertikal (Bund – Länder – Kommunen) sowie horizontal (zwischen den Bundesressorts) außerhalb des BMZ liegen. Gleichwohl trägt die deutsche EZ diesbezüglich zur Sensibilisierung und zum Kompetenzaufbau öffentlicher Akteure 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.

Literaturhinweise

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 Textilssektors*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.



Dr. Angela Heucher
Senior-Evaluatorin,
Teamleitung



Amélie zu Eulenburg
Abteilungsleiterin



Judith Ihl
Evaluatorin



Michèle Kiefer
Evaluatorin

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 Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit transparenter zu machen.