

Wo(rin) wir stehen:

Kommunale Beschaffung von Sicherheitsschuhen mit ökosozialen Kriterien



Impressum

Bonn, Dezember 2020

Herausgeber:

SÜDWIND e.V. –

Institut für Ökonomie und Ökumene

Kaiserstraße 201

53113 Bonn

Tel.: +49 (0)228-763698-0

info@suedwind-institut.de

www.suedwind-institut.de

Bankverbindung:

KD-Bank

IBAN: DE45 3506 0190 0000 9988 77

BIC: GENODED1DKD

Autorin:

Jiska Gojowczyk

Clara Köhne (Tabelle Seite 23/23)

Redaktion:

Nathalie Grychtol

Lektorat:

Till Kadritzke

V.i.S.d.P.:

Dr. Ulrike Dufner

Gestaltung und Satz:

www.pinger-eden.de

Illustrationen:

Anne Lehmann

Druck und Verarbeitung:

Brandt GmbH, Bonn,

Gedruckt auf Recycling-Papier,
zertifiziert mit dem Blauen Engel

Titelfoto:

GMB Akash

Gefördert durch



mit ihrer



mit Mitteln des



Abkürzungsverzeichnis

BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSCI	Business Social Compliance Initiative (amfori)
CADS	Kooperation für abgesicherte definierte Standards bei den Schuh- und Lederwarenprodukten e.V.
CCC	Kampagne für Saubere Kleidung (Clean Clothes Campaign)
CSR	Corporate Social Responsibility
DE	Deutschland
HDS/L	Bundesverband der Schuh- und Lederwarenindustrie e. V.
ILO	Internationale Arbeitsorganisation (International Labor Organization)
MSI	Multistakeholder-Initiative
SDGs	Ziele für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals)
SKEW	Servicestelle Kommunen in der Einen Welt von Engagement Global
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization

Abbildungen

Abbildung 1: Anzahl Mitarbeitende	25
Abbildung 2: Beschaffung in der Unternehmensstrategie	25
Abbildung 3: Teilnahme an Ausschreibungen	26
Abbildung 4: Existenzbedrohung	28
Abbildung 5: Größte Herausforderungen für Unternehmen	29
Abbildung 6: Urteile über Erfahrungen in der öffentlichen Beschaffung	29
Abbildung 7: Relevanz der Aspekte bei der Bewerbungsentscheidung	30
Abbildung 8: Entscheidungsaspekte nach Gruppe	31
Abbildung 9: Aussagen zur Losaufteilung	31
Abbildung 10: Stimmungsbild Preis und Nachfrage	32

Tabellen

Tabelle 1: Kurz und knapp: Fragen im Prozess der Ausschreibung mit sozialen und ökologischen Ansprüchen	22
Tabelle 2: Mitgliedschaften in Unternehmensinitiativen	27

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein SÜDWIND e.V. verantwortlich. Dank an Ashley Klein und die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt von Engagement Global mit Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für die inhaltliche und finanzielle Unterstützung. Die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global und dem BMZ wieder.

Zusammenfassung

Diese Studie richtet sich an

- *alle, die an öffentlicher Beschaffung von Schuhen in Kommunen beteiligt sind,*
- *alle Hersteller*innen und Händler*innen von Arbeits- und Sicherheitsschuhen,*
- *alle, die die Missstände in den Wertschöpfungsketten von Schuhen beheben möchten,*
- *alle, die sich für öffentliche Beschaffung mit sozialen und ökologischen Kriterien interessieren.*

Die vorliegende Studie gibt eine aktuelle Orientierung hinsichtlich kommunaler Beschaffung von Sicherheitsschuhen mit sozialen und ökologischen Kriterien. Als Datenbasis dienen im Schwerpunkt Sekundäranalysen und die Ergebnisse einer Befragung von Hersteller*innen und Händler*innen von Arbeits- und Sicherheitsschuhen.

In der menschenrechtlichen Hochrisikoindustrie „Schuhe und Leder“ treten schon lange immense soziale und ökologische Missstände auf. So sind Einschränkungen der Gewerkschaftsfreiheit, Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Grundwasserverschmutzung vielfach dokumentiert, teilweise auch für die Produktion in Europa. In der vorliegenden Studie werden vier Beispielländer genauer beleuchtet. Brasilien, Indien, China und Deutschland sind in Wertschöpfungsketten von Sicherheitsschuhen von großer Bedeutung. Im Zuge der Covid-19-Pandemie, aber auch nach dem Bekanntwerden der systematischen Unterdrückung der Uigur*innen in China ist ein entschlossenes Handeln dringlicher denn je. Die deutsche Schuhindustrie wird ihrer entsprechenden Verantwortung bislang nicht gerecht, und ihr Verband HDS/L torpediert Bestrebungen, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten in Deutschland verbindlicher im Gesetz zu verankern.

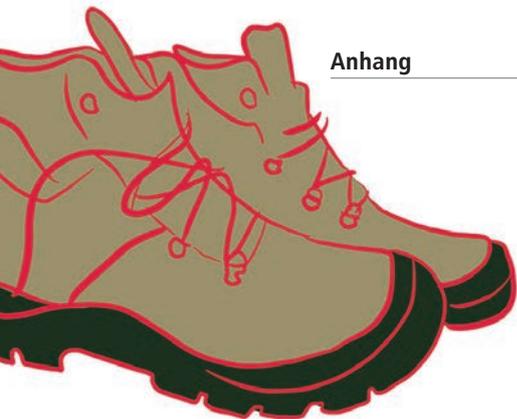
Die kommunale Schuh-Beschaffung mit sozialen und ökologischen Kriterien ist ein möglicher Hebel, die deutsche Schuhindustrie zu einer besseren Praxis zu bewegen. Einige Kommunen haben bereits ökologische und soziale Anforderungen in Ausschreibungen formuliert. Nun beginnen erste Hersteller*innen, diese aufzugreifen. Kommunal beschaffte Schuhe sind meist Sicherheitsschuhe. Diese machen einen gewichtigen Anteil der in Deutschland hergestellten Schuhe aus. Die Schuhoberteile werden jedoch auch in dieser Branche überwiegend im Ausland gefertigt.

Wie die Ergebnisse der Befragung zeigen, bewegen sich einige Hersteller*innen von Sicherheitsschuhen langsam, bleiben dabei aber überwiegend intransparent und im politischen Prozess viel zu leise. Die Branche muss die aktuelle Krise zum Anlass nehmen, lauter und entschlossener auf eine Verbesserung von Sozialstandards in Gerbereien, Fabriken und Heimarbeit für die Schuhherstellung hinzuwirken. Händler*innen sollten zukünftig eine proaktive Rolle einnehmen, um Wertschöpfungsketten nachhaltiger zu gestalten. Die Covid-19-Pandemie bedroht die Mehrzahl der befragten herstellenden wie handelnden Firmen der Befragung aktuell nicht existenziell.

Für Kommunen zeigt die Studie sowohl die Notwendigkeit als auch mögliche Wege der Beschaffung von Schuhen mit sozialen und ökologischen Kriterien auf. Dabei sollten sie in gute Ausschreibungsunterlagen investieren, um ein breites Bewerber*innenfeld zu erreichen. Hersteller*innen und Händler*innen formulieren an sie ein klares Anliegen: Auch Kommunen müssen prüfen, welche Auswirkungen die eigenen Einkaufspraktiken auf die Einhaltung von Menschenrechten entlang der Wertschöpfungsketten haben.

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	5
2	Die Hochrisikoindustrie „Leder und Schuhe“	7
	2.1 Gravierende Missstände weltweit	7
	2.2 Wertschöpfung in Zeiten von Covid-19	9
	2.3 Hotspots in der Wertschöpfungskette von Sicherheitsschuhen	11
	2.3.1 Lederherstellung in Brasilien	11
	2.3.2 Leder- und Schuhproduktion in Indien	12
	2.3.3 Leder- und Schuhproduktion in China	14
	2.3.4 Schuhindustrie in Deutschland	15
	2.4 Regulierung der Industrie	16
3	Kommunale Beschaffung in Deutschland	18
	3.1 Auswirkungen von Covid-19 auf Kommunen	18
	3.2 Wege kommunaler Beschaffung von Sicherheitsschuhen mit sozialen und ökologischen Kriterien	19
4	Langsam und leise: Eine Branche bewegt sich	24
	4.1 Methodik und Daten	24
	4.2 Darstellung der Ergebnisse	25
	4.2.1 Die teilnehmenden Unternehmen	25
	4.2.2 Gestaltung der Wertschöpfungsketten	26
	4.2.3 Auswirkungen der Covid-19-Pandemie	28
	4.2.4 Potenziale, Bedarfe und Verbesserungsvorschläge für zukünftige Beschaffungspraxis von Kommunen	29
	4.3 Interpretation der Studienergebnisse	33
5	Empfehlungen	36
6	Fazit	38
7	Literaturverzeichnis	39
	Anhang	42





1 Einführung

Inwiefern ist die öffentliche Beschaffung von Schuhen, bei der soziale und ökologische Kriterien einbezogen werden, in den letzten Jahren in Bewegung geraten? In welchen Bereichen tritt sie auf der Stelle? Inwiefern wurde sie bezüglich ihrer Ziele durch die Covid-19-Pandemie sogar zurückgeworfen? Wie steht es insbesondere um die bekannten sozialen und ökologischen Missstände in den Wertschöpfungsketten? Zu diesen Fragen gibt diese Studie eine aktuelle Orientierung. Auch die privatwirtschaftliche Perspektive fließt in entscheidendem Maße in diese Analyse ein. Im Sommer 2020 wurden zu diesem Zweck Sicherheitsschuhhersteller*innen und -händler*innen befragt. Anhand der Studienergebnisse kann die Beschaffungspraxis von Sicherheitsschuhen und Lederwaren weiter verbessert werden.

Fest steht dabei: Nachhaltige Beschaffungsstrategien sind gerade in der Produktgruppe Schuhe und Leder dringend nötig, denn die sozialen und ökologischen Probleme im Sektor sind immens. Im Zuge der Covid-19-Pandemie hat sich die Situation für Arbeiter*innen und ihre Familien vielerorts noch dramatisch verschärft. Die schwerwiegenden Folgen weltweiter Ungleichheit treten deutlicher denn je zu Tage.

Einige Kommunen in Deutschland engagieren sich bereits für höhere soziale und ökologische Standards in der Hochrisikoindustrie „Leder und Schuhe“, indem sie in ihrem eigenen Einkauf entsprechende Kriterien formulieren. Alle Beteiligten konnten so in den letzten Jahren wertvolle Erfahrungen sammeln. Das ist vor allem deshalb entscheidend, weil die Beschaffung in die-



Die Herstellung von Leder birgt viele ökologische und soziale Risiken. Foto GMB Akash

ser Produktgruppe, insbesondere mit sozialen Kriterien, vergleichsweise komplex ist. Aber auch Kommunen stellt die Covid-19-Pandemie vor diverse Probleme. So mussten Beschaffer*innen sich im Frühjahr und Sommer 2020 Herausforderungen bisher wohl nie dagewesenen Ausmaßes stellen. Kommunale Einnahmen und Ausgaben der nächsten Jahre können nur sehr eingeschränkt vorhergesehen werden.

Schließlich hat die Covid-19-Pandemie auch die Schuhindustrie in Deutschland hart getroffen. Im Einzelhandel führten insbesondere die zur Eindämmung notwendigen Geschäftsschließungen zu Einbußen. Herstellende Betriebe konnten produzierte Ware nicht verkaufen und nur schlecht planen. Unternehmen gingen zur Kurzarbeit über oder mussten Konkurs anmelden. Manche ringen noch um die Existenz. Auch Sicherheitsschuhhersteller*innen verzeichneten Verkaufsrückgänge.

Die dieser Studie zugrundeliegende Befragung zeigt aber gleichzeitig, dass viele für öffentliche Beschaffung von Schuhen relevante Firmen sich aktuell nicht in ihrer Existenz bedroht sehen. Einige Unternehmen investieren auch in der Krise in nachhaltigere Produktion, nicht zuletzt motiviert durch die steigenden Ansprüche der öffentlichen Hand. Diesen Prozess sollten

Entscheider*innen in Kommunen unbedingt (weiter) unterstützen und kritisch vorantreiben.

Der vorliegende Text ist in sechs Kapitel unterteilt. Der Einleitung folgt ein Kapitel zu den Missständen in der Leder- und Schuhindustrie. Fokussiert wird die Verschärfung der Verhältnisse durch die Pandemie sowie die spezifische Situation in Brasilien, Indien, China und Deutschland. Im Kapitel zu kommunaler Beschaffung werden die Auswirkungen der Pandemie auf Kommunen in Deutschland sowie Regeln und Wege kommunaler Beschaffung von Sicherheitsschuhen mit ökosozialen Kriterien beleuchtet. Kapitel 4 präsentiert die Ergebnisse der Befragung. Es folgen Empfehlungen für herstellende und handelnde Unternehmen von Sicherheitsschuhen, für Kommunen und für Aktive für soziale Gerechtigkeit. Im letzten Kapitel wird das Fazit gezogen, dass die Sicherheitsschuhbranche sich in Anbetracht der derzeitigen Rahmenbedingungen noch viel lauter und schneller in Richtung nachhaltiger Verbesserungen bewegen muss.

2 Die Hochrisikoindustrie „Leder und Schuhe“

Die Schuh- und Lederindustrie gilt schon lange als Hochrisikoindustrie in Bezug auf die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards. Insbesondere die Lederindustrie gehört in ihrer verbreitetsten Form zu den ‚giftigsten‘ überhaupt (vgl. Kumar/Joshiba 2020: 3 ff.). Anfang 2020 beauftragte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Branchenstudie zu menschenrechtlichen Risiken. Ein Befund war, dass bei der Textil- und Lederindustrie zwei Faktoren zusammenfallen: Erstens sind die Risiken gravierender Menschenrechtsverletzungen in den internationalen,

vorgelagerten sowie unternehmenseigenen Wertschöpfungsketten besonders hoch. Zweitens haben die deutschen Teilnehmenden an diesen Wertschöpfungsketten aufgrund ihrer Marktmacht die Möglichkeit, Veränderungen zu bewirken (Weiss et al. 2020: 61, 183 ff.). Damit gehört die Textil- und Lederindustrie zu den elf im Report benannten menschenrechtlichen Hochrisikobranchen. Bisher kommt die Schuhindustrie der daraus resultierenden Verantwortung jedoch, wenn überhaupt, nur sehr zögerlich nach.

2.1 Gravierende Misstände weltweit

Die Süddeutsche Zeitung schilderte die Eindrücke, die Entwicklungsminister Gerd Müller auf seiner Indien-Reise gemacht hatte: „In Indien habe er Kinder gesehen, die in einer Gerberei arbeiteten. Mit nackten Füßen und ohne Handschuhe hätten sie ‚in diesen großen Bottichen‘ gestanden, ‚in dieser Chemielauge‘ zur Herstellung von Leder“ (Bauchmüller et al. 2020). Auch zu anderen Ländern wie beispielsweise Bangladesch wurde in den letzten Jahren von Kindern berichtet, die in Gerbereien arbeiteten, mit Giftstoffen und ohne ausreichende Schutzkleidung (vgl. z.B. Boseley 2017). So wandte sich die Regierung Bangladeschs im Juli 2020 in einem beispiellosen Brief an die eigene Inspektionsabteilung für Fabriken und Betriebe mit der Weisung, auf das Arbeitsverbot von Kindern bis 18 Jahren bei der Tierhautverarbeitung zu achten. Der Generalinspektor der Abteilung beteuerte zwar öffentlich, der Sektor sei frei von Kinderarbeit. Sogar die Regierung Bangladeschs sieht es aber als erwiesen an, dass es insbesondere in der Zeit nach Eid-ul-Azha (dem islamischen Opferfest) verbreitet ist, Kinder in der Lederindustrie anzustellen – wo sie giftigen Chemikalien ausgesetzt sind (Dhaka Tribune 2020).

Tatsächlich sind die Gesundheitsrisiken durch die Verwendung von Chrom und anderen giftigen Chemikalien wie Schwefelwasserstoff und Formaldehyd auch für erwachsene Arbeiter*innen eine große Gefahr. Ist der Arbeitsschutz während der vielen Verarbeitungsstufen von der Rohhaut zum Leder unzureichend, sind Hautkrankheiten, Atemwegsprobleme und/oder andere, schwere Erkrankungen für die Arbeiter*innen die Folge (für eine gute Übersicht der Verarbeitungsstufen und der häufig zum Einsatz kommenden Chemikalien siehe Pieper/Prasad/Raaj 2016: 10). Darüber hinaus wird für die entsprechenden Verfahren sehr viel Wasser benötigt, das hinterher aufwendig gereinigt



Das Risiko der Kinderarbeit ist bei Lederprodukten kein Geheimnis. Foto GMB Akash.

werden muss. Oft geschieht dies nicht oder in nicht ausreichendem Maße. Ganze Kommunen und Landstriche, in denen Leder hergestellt wird, sind mit einem sinkenden Grundwasserspiegel und vergifteten Gewässern und Grundwasserbeständen konfrontiert. Auch vergiftete Feststoffe wie Fell, Fleischreste und Fette vom Säubern der Häute werden oft unsachgemäß entsorgt. Dokumentiert sind solche Misstände vielerorts, beispielsweise in Äthiopien, Bangladesch, Indien, Indonesien und Pakistan (z.B. Biswas/Rahman 2013; UNIDO 2015; Kumar/Joshiba 2020; Padda/Asim 2019; Williams et al. 2019).

Dem entwicklungspolitischen Ziel, Zugang zu sauberem und bezahlbarem Wasser für alle bis 2030 zu erreichen (in den Entwicklungszielen der Vereinten Nationen (SDGs) das Ziel 6), stehen diese Praktiken diametral entgegen. Schlechte Wasserqualität und Wasserknappheit treffen zuerst die Bevölkerungsgruppen, die es sich nicht leisten können, täglich teures, in die

Region importiertes Wasser zu kaufen. Selbst der eigentlich ‚heilige‘ Fluss Ganges in Indien litt und leidet massiv unter der angrenzenden Lederindustrie.

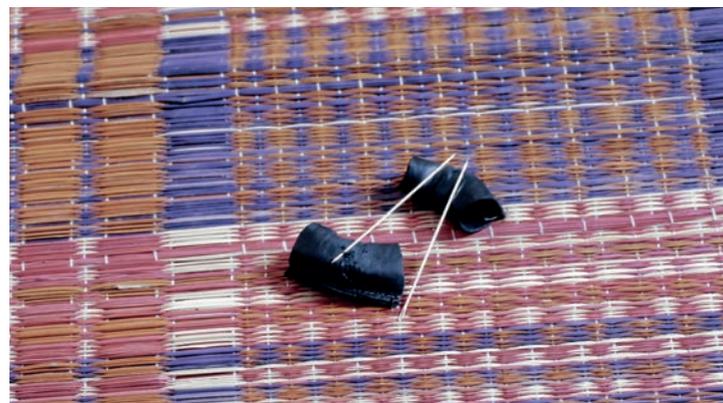
Auch wenn für Schuhe kein Leder verwendet wird, besteht ein hohes Risiko, dass Mensch und Umwelt im Zuge der Herstellung leiden, beispielsweise unter den giftigen Gasen des Klebstoffs beim Zusammenfügen von Einzelteilen (vgl. z.B. Musiolek/Luginbühl 2016). Andere verwendete Rohstoffe wie Baumwolle oder Kautschuk werden häufig ebenfalls unter problematischen Bedingungen geerntet (vgl. Ferenschild 2018; Knoke 2018; Wulf 2020). Schlicht auf Lederprodukte zu verzichten, stellt hinsichtlich der ökologischen und sozialen Anforderungen an die Wertschöpfungsketten von Schuhen deshalb keine Entlastung dar.

Sowohl in der Leder- als auch in der Schuhindustrie sind weitere gravierende Verletzungen von Arbeits- und Menschenrechten bekannt. Von den entwicklungspolitischen Zielen menschenwürdiger Arbeit (SDG 8) und nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster (SDG 12) sind die Industrien nach wie vor weit entfernt. Die Liste der Problembereiche ist lang (vgl. exemplarisch Pieper 2019: 3-7 sowie die oben genannten). Sie umfasst neben

- Gesundheitsgefährdung aufgrund mangelnder Sicherheit am Arbeitsplatz
- und dem Risiko von Kinderarbeit;
- zu lange Arbeitszeiten einschließlich nicht (oder nicht ausreichend) bezahlter Überstunden;
- Zwangsarbeit, z.B. in Form erzwungener Überstunden;
- fehlende Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und massive Einschränkungen des Rechts, im Kollektiv zu verhandeln;
- prekäre Beschäftigungsverhältnisse ohne rechtlich belastbare Verträge (sowohl bei Fabrik-, als auch bei Heimarbeiter*innen);
- unzureichenden Schutz vor Diskriminierung, Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz.

Die unter diesen Bedingungen verdienten Löhne sind gleichzeitig in allen genannten Ländern zu niedrig, um davon menschenwürdig zu leben. Selbst die oft sehr gering angesetzten gesetzlichen Mindestlöhne einiger Länder werden teilweise nicht gezahlt. Heimarbeiter*innen, die pro Stück beziehungsweise pro Paar bezahlt werden, erwirtschaften durch ihre harte Arbeit meist nur einen sehr geringen Verdienst. Weil sie in der Regel informell beschäftigt sind, haben sie außerdem kaum rechtliche Sicherheiten. Sie können viele staatliche Sozialleistungen nicht in Anspruch nehmen, die formal Beschäftigten zugänglich sind (z.B. Pieper/Putri 2017: 17; Pieper 2018: 24 ff.). All diese Missstände existieren an Produktionsstandorten welt-

weit, an denen Zulieferer*innen und andere Marktakteure wie Leiharbeitsfirmen darum kämpfen, durch günstigste Preise im internationalen Wettbewerb zu bestehen.



*Der einzige „Arbeitsschutz“ einer indischen Heimarbeiterin in der Schuhindustrie: Lederne Fingerkappen.
Foto: SÜDWIND e.V.*

Verschiedene Studien haben in den letzten Jahren zeigen können, dass die Probleme nicht an den europäischen Grenzen aufhören (vgl. z.B. Musiolek et al. 2020; Musiolek/Luginbühl 2016).

Menschenrechtliche Risiken sind auch in der europäischen [...] Schuhindustrie [...] präsent. In süd- und osteuropäischen Ländern (etwa in Polen, Rumänien und Albanien) wurden in der Vergangenheit prekäre Arbeitsbedingungen (z.B. niedrige Löhne, weniger Urlaubstage als gesetzlich vorgeschrieben) dokumentiert. (Weiss et al. 2020: 184)

„Made in Europe“ ist deshalb kein Garant für gute Produktionsbedingungen.

Nicht nur auf der Seite der produzierenden Zulieferer*innen, sondern auch auf der Seite der einkaufenden Unternehmen, unter anderem aus Deutschland, können schlechte Praktiken benannt werden. Innerhalb der globalisierten Wertschöpfungsketten üben sie einen extremen Preis- und Zeitdruck auf die zuliefernden Betriebe aus – als internationale Akteursgruppe im Markt, aber auch mit ihren individuellen Geschäfts- und Einkaufspraktiken. Sie nutzen dabei das Machtungleichgewicht zwischen finanzstarken (Marken-)Unternehmen einerseits und stark miteinander konkurrierenden zuliefernden Betrieben andererseits zu ihrem eigenen Vorteil aus. Zulieferbetriebe trauen sich selbst in Stoßzeiten nicht, kurzfristige Aufträge abzulehnen. Dieser enorme Druck wird von den Leitungen auf vielfältige Weise an die Arbeiter*innen weitergegeben, wie beispielsweise eine Studie aus dem Textilbereich zeigt (Anner 2019). Hiesige Unternehmen mit selbstgeführten Fabriken im Ausland tragen zudem

mit tatsächlichen oder hypothetischen Standortverlagerungen, mit denen die Produktionskosten weiter gesenkt werden sollen, zur Härte des internationalen Wettbewerbs bei.

Initiativen, die zum Ziel haben, die Produktionsbedingungen der jeweiligen Produkte bezüglich ihrer sozialen und ökologischen Missstände zu verbessern, nehmen deshalb auch Geschäfts- und Einkaufspraktiken der (Marken-)Unternehmen in den Blick. Solche Initiativen sind zum Beispiel die Fair Wear Foundation und die Fair Labor Association (Pieper 2019).

Aus Feldnotizen der Autorin zum Besuch einer Schuh- und Ledermesse in Indien Anfang des Jahres:

Eine chinesische Fabrikbetreiberin für Schuh- und Kleidungsaccessoires erklärte im persönlichen Gespräch, sie würden als ein kleiner Betrieb die oft sehr kurzfristig eingehenden Aufträge der großen europäischen und amerikanischen Firmen immer annehmen. Sie habe sonst Sorge, zukünftig keine Aufträge von diesen Firmen mehr zu bekommen. Ihre Angestellten machten in dieser Zeit dann sehr viele Überstunden und arbeiteten sieben Tage in der Woche. Sie erzählte das freizügig. Ist das ein Zeichen, dass sie bisher selten oder nie mit Anfragen zu den Sozialstandards (beispielsweise zur wöchentlichen Arbeits-

zeit) in ihrem Betrieb konfrontiert wurde? Wichtiger scheint den internationalen Auftraggeber*innen die zuverlässige Lieferung so schnell wie irgend möglich.



Unter wie viel Zeitdruck wurden diese Accessoires hergestellt? Foto: SÜDWIND e.V.

2.2 Wertschöpfung in Zeiten von Covid-19

Die Folgen der Covid-19-Pandemie haben Arbeiter*innen und ihre Familien weltweit plötzlich und unausweichlich in dramatische Lebenslagen gestürzt: Menschen wurden mit weniger Bezügen von der Arbeit ganz oder zum Teil freigestellt, auch wenn sie formell ihre Beschäftigung nicht verloren haben (vgl. ILO 2020c). Einkommen reduzierten sich drastisch oder fielen weg. Übliche Löhne in produzierenden Gewerben wie der Schuhindustrie erlauben es selten, Rücklagen für Krisenzeiten aufzubauen. Deshalb bedeutet die Krise bereits seit ihrem Beginn für viele Menschen, selbst für die elementarsten Grundbedürfnisse wie Essen und Wohnraum kein Geld zu haben.

Verheerende Arbeitszeitverluste, die durch die COVID-19-Pandemie verursacht wurden, haben zu einem ‚massiven‘ Rückgang des Arbeitseinkommens für Arbeitnehmer auf der ganzen Welt geführt. (ILO 2020c, Übersetzung JG)

So wurde beispielsweise aus Kambodscha berichtet, dass bis zum Juli 2020 circa 400 Fabriken mit mehr als

150.000 Beschäftigten des Textil-, Schuh- und Reisebedarf-Sektors den Betrieb einstellen mussten. Das sind ein Fünftel aller geschätzten Beschäftigten der Industrie, die eine der wichtigsten des Landes ist (Khmer Times 2020). In Vietnam, dem weltweit zweitgrößten Exportland für Schuhe, brach die Nachfrage aus Europa bis Juli 2020 um rund ein Drittel im Vergleich zum Vorjahr ein (Russell 2020). Während die Nachfrage im Textilbereich seit dem Sommer 2020 teilweise wieder steigt, ist dies insbesondere für Leder und Produkte aus Leder – da oft weniger ‚dringend‘ nötig und vergleichsweise teuer – nicht in gleichem Maße der Fall (vgl. z.B. Mirdha 2020 und Chakma 2020 für Bangladesch).

Im Zuge der Pandemie geraten Unternehmen weltweit unter Druck. In dieser Situation führt das Mächtigkeitsgleichgewicht zwischen produzierenden und kaufenden Unternehmen zu noch dramatischeren Praktiken als zuvor. Zulieferbetriebe der Schuh- und Bekleidungsindustrie beispielsweise in Myanmar oder Indonesien sind nicht nur wegen lokaler Betriebschließungen zur

Prävention der Virusverbreitung in finanzielle Nöte geraten, sondern auch, weil internationale Aufträge zurückgenommen wurden, Zahlungen nicht oder verspätet eintrafen und keine neuen Bestellungen mehr getätigt wurden. Massenhaft wurden Menschen entlassen und nicht für bereits verrichtete Arbeit entlohnt (Anner 2020; ILO 2020a; vgl. für zeitnahe Berichte die Zusammenstellung der Kampagne für Saubere Kleidung, CCC 2020). Für die Textilindustrie ist inzwischen umfangreich dokumentiert, dass auch europäische Markenunternehmen Aufträge kurzfristig stornierten und selbst bereits bestellte Ware nicht abnahmen aufgrund der Erwartung, sie in der Krise nicht verkaufen zu können.

umstellen und so die Verluste in ihrem Kerngeschäft besser abmildern. Wer hingegen in einem Land ohne die Möglichkeiten zu umfassenden ‚Finanzspritzen‘ wohnt und in einem Betrieb arbeitet, der sich schon seit Jahrzehnten in einem erbitterten internationalen Preiswettbewerb befindet, kann von keiner der beiden Ebenen Unterstützung erhoffen (vgl. auch Brydges/Hanlon 2020). Informell Beschäftigte wie etwa die meisten Heimarbeiter*innen in der Schuhindustrie (vgl. Pieper 2018) können noch weniger als andere Arbeitnehmer*innen Arbeitsrechte wie beispielsweise Lohnfortzahlungen geltend machen. Weil sie weniger Anrecht auf staatliche Sozialleistungen haben als formal Beschäftigte, können sie auch auf diese Geldquel-



Mit Kampagnen wie #PayUp und #PayYourWorkers versucht die Zivilgesellschaft weltweit auf die durch die Pandemie verschärfte Lage von (Textil-)Arbeiter*innen aufmerksam zu machen und bei den Unternehmen Druck zu erzeugen. Fotos: Clean Clothes Campaign

In der internationalen Zivilgesellschaft entstand deshalb der Aufruf #PayUp, also: Bezahlen! Auch für die Schuhindustrie wurden solche Fälle vereinzelt bekannt, es kann aber davon ausgegangen werden, dass es weit mehr als diese gibt. Aus der deutschen Schuhindustrie selbst ist zu der Frage, wie mit laufenden Bestellungen umgegangen wurde, öffentlich bisher nahezu nichts Konkretes zu hören.

Während die Pandemie und ihre Folgen plötzlich auftraten, sind die Ursachen der beschriebenen Situation weder plötzlich noch unausweichlich hervorgebracht worden. Sie sind ein Ergebnis jahrelanger globaler ökonomischer und politischer Ungleichgewichte und Ungerechtigkeit. Ungleichheit existiert auf allen Ebenen vom Privat- bis zum Staatshaushalt. Weil Wohlhabende es in der Krise leichter haben, proaktive Bewältigungsstrategien anzuwenden, verschärft die Situation bestehende Unterschiede: So sind die Verluste von Arbeitsstunden für Arbeiter*innen in einem Land umso kleiner, je größer die staatlichen finanziellen Stimuli für wirtschaftliche Aktivitäten sind (in Prozent des BIP, ILO 2020b). Firmen mit Rücklagen können die Produktion auf andere, plötzlich stark benötigte Waren

len nicht in gleichem Maße zugreifen (ILO 2020c: 11). Tatsächlich können weniger als die Hälfte aller Menschen weltweit irgendeine Form sozialer Sicherungssysteme in Anspruch nehmen (ILO 2020b). Deshalb ist es in der Krise umso wichtiger, diesen ökonomischen Ungleichheiten entgegenzuwirken – nicht zuletzt im Sinne des SDG 10: „Weniger Ungleichheiten“.

Auch die Reaktionen von Staaten mit wenigen Ressourcen fielen sehr unterschiedlich aus. So wurde in Äthiopien schnell versucht, Arbeiter*innen mit Kündigungsverböten zu schützen. Einige Staaten nutzen die Situation jedoch auch als Gelegenheit, Arbeitsrechte in der nationalen und/oder regionalen Gesetzgebung (weiter) zu beschneiden und solche Gesetzesinitiativen voranzutreiben, die schon zuvor geplant waren (insbesondere in Indien, Indonesien, Kambodscha und Myanmar). Aktivist*innen weltweit geben an, dass bei Entlassungen aufgrund der Verschärfung der wirtschaftlichen Situation Gewerkschafter*innen vielerorts besonders betroffen sind (z.B. Paton 2020).

Der plötzliche wirtschaftliche Einbruch, der durch die Pandemie ausgelöst wurde, könnte darüber hinaus

Einfluss auf Wertschöpfungsketten und die beteiligten Akteure haben. Unternehmen in Europa fragen sich insbesondere: Wie kann unsere Produktion vor solchen ‚Schocks‘, wie sie durch die Pandemie ausgelöst wurden, geschützt werden? Sollte die starke Konzentration des produzierenden Gewerbes in Asien reduziert werden? Bereits zu Beginn der Pandemie im März 2020 ermittelte eine Befragung von Akteur*innen der Schuhindustrie, dass achtzig Prozent der Befragten von Änderungen in Wertschöpfungsketten ausgehen bzw. diese planen (APICCAPS 2020b).

Die Covid-19-Pandemie ist nicht das erste Signal, das Marktteilnehmende zum Anlass nehmen könnten,

Wertschöpfungsketten neu aufzustellen, insbesondere bezüglich der Warenströme aus China, aber auch vieler anderer asiatischer Staaten, die von Rohstofflieferungen aus China abhängig sind. Der Handelsstreit zwischen China und den USA hatte bereits vor dem Ausbruch der Pandemie zu höheren Zöllen und damit zu größerem Preisdruck und/oder Produktionsverlagerungen von China in andere Niedriglohnländer geführt. In der Schuhindustrie fiel der chinesische Export in die USA 2019 im Wert um knapp 12 % im Vergleich zum Vorjahr. Auch wenn sich die Handelsbeziehungen Ende 2019 etwas entspannt hatten, waren die Auswirkungen in China und in anderen Produktionsländern Anfang 2020 noch spürbar.



Länder in Europa, Afrika und dem Mittleren Osten werden als Möglichkeiten ausgelotet, die Wertschöpfungsketten zu diversifizieren und so die Abhängigkeit von der Produktion in Asien zu reduzieren. Dazu zählen zum Beispiel Albanien, Bulgarien, Mazedonien, Portugal und Rumänien ebenso wie Marokko, Tunesien und die Türkei. Entgegen anderer Darstellungen ist eine Verlagerung der Produktion in diese Regionen aber auf keinen Fall eine Garantie für bessere Arbeitsbedingungen (vgl. für eine solche Behauptung z.B. SgT 2020; zu geflüchteten Kindern aus Syrien in der türkischen Schuhproduktion siehe z.B. Karabiyik/Dedeoğlu 2019).

2.3 Hotspots in der Wertschöpfungskette von Sicherheitsschuhen

Kommunal beschaffte Schuhe sind in der Regel Arbeits- und Sicherheitsschuhe. Das heißt, dass sie spezifische Normen als Grundanforderung erfüllen müssen (besonders Reihe EN ISO 345 bis EN ISO 347), außerdem zusätzliche Anforderungen basierend auf spezifizierten Gefährdungsbeurteilungen (vgl. DGUV Regel 112-991: 207).

Zu der Branche existiert nur sehr wenig aktuelles, spezifisches Wissen hinsichtlich der konkreten Wertschöpfungsketten, insbesondere für die Zeit seit Ausbruch der Covid-19-Pandemie. Auf Grundlage der vorliegenden Informationen kann bei allen Unsicherheiten jedoch davon ausgegangen werden, dass für die Produktion von Sicherheitsschuhen manche Länder relevanter sind als andere. Die folgenden Abschnitte fokussieren vier dieser Länder hinsichtlich bekannter Missstände. Mit dem Risiko solcher Missstände müssten sich Sicherheitsschuhhersteller*innen, die aus diesen Ländern

direkt oder indirekt Ware beziehen oder dort Fabriken betreiben, systematisch befassen. Für die Länderauswahl wird auf frühere Befunde zur Leder- und Schuhindustrie zurückgegriffen (vgl. Pieper 2019: 9). Die Ergebnisse der Befragung stützen diese Auswahl (siehe 4.2 DARSTELLUNG DER ERGEBNISSE). Als weiteres wichtiges Produktionsland hätte Italien mit aufgenommen werden können. Allein aus Kapazitätsgründen wurde hier darauf verzichtet. Informationen zu Missständen in der Schuhindustrie in Italien finden sich zum Beispiel in einer Veröffentlichung von Public Eye (2017).

2.3.1 Lederherstellung in Brasilien

Brasilianisches Leder gilt für Sicherheitsschuhe als besonders geeignet, vor allem aufgrund seiner Qualitäten wie etwa Robustheit. 2015 nahm die Gerbereibranche einschließlich vergleichbarer Lederfertigungsschritte in Brasilien circa 2,3 Milliarden Euro ein. Seitdem sind

die Einnahmen kontinuierlich leicht zurückgegangen, bewegten sich aber 2019 immer noch bei rund 1,9 Milliarden Euro (Statista 2019).

gen Aktivist*innen nehmen auf sowieso schon hohem Niveau zu. Auch die Covid-19-Pandemie hat in Brasilien aufgrund schlechter Regierungsführung einen besonders dramatischen Verlauf genommen, der Mittellose

am schlimmsten trifft. In dieser Situation ist die brasilianische Bevölkerung und die Zivilgesellschaft umso mehr auf internationalen Druck und die Unterstützung internationaler Netzwerke angewiesen (Jakob et al. 2020: 39).

Die Sicherheitsschuh-Branche, die dauerhaft und umfangreich brasilianisches Leder verarbeitet, muss sicherstellen, von diesen eklatanten Missständen nicht wissentlich oder unwissentlich zu profitieren. Die Bemühungen müssen über Zertifikate und Bescheinigungen hinausgehen, wie ein aktueller Fall aus Paraguay zeigt. Kühe wurden dort auf illegal gerodeten Flächen von Indigenen geweidet. Ihre Häute scheinen auch in einer Gerberei verarbeitet worden zu sein, die mit dem Gold-Standard der Leather Working Group ausgezeichnet war (Klawitter 2020). Um die Rückverfolgbarkeit zu erleichtern, müssen Gerbereien der Leather Working Group in Brasilien ihr Material mit Name und Ort der Schlachthöfe und dem Tag der Schlachtung versehen. Die Rinderfarmen können dann leichter identifiziert werden. Langjährige Geschäftsbeziehungen und ein regelmäßiger offener Austausch über die Probleme mit den zuliefernden Betrieben helfen zu einem gewissen Grad, Betrug entgegenzuwirken.

gen Aktivist*innen nehmen auf sowieso schon hohem Niveau zu. Auch die Covid-19-Pandemie hat in Brasilien aufgrund schlechter Regierungsführung einen besonders dramatischen Verlauf genommen, der Mittellose am schlimmsten trifft. In dieser Situation ist die brasilianische Bevölkerung und die Zivilgesellschaft umso mehr auf internationalen Druck und die Unterstützung internationaler Netzwerke angewiesen (Jakob et al. 2020: 39).

2.3.2 Leder- und Schuhproduktion in Indien

In Deutschland waren im Frühjahr 2020 immer wieder die Bilder von Wanderarbeiter*innen in den Medien zu sehen, die nach der sehr plötzlich verhängten Ausgangssperre ohne öffentliche Verkehrsmittel versuchen, quer durch Indien in ihre Heimatgegenden zu gelangen. Auch wenn Monate später die Bilder nicht mehr im Abendprogramm erscheinen, bleibt diese Notlage bestehen. Nach dem plötzlichen Lockdown hat in Indien auch der Einbruch internationaler Aufträge – neben logistischen Herausforderungen zum Beispiel durch erschwerte Materialbeschaffung – zu Fabrikstilllegungen und schlechter Auslastung geführt. Wanderarbeiter*innen, aber auch viele, die zuvor in



In Brasilien steht die Lederindustrie im Zusammenhang mit illegaler Abholzung und Landnahme. Foto: Coordenação-Geral de Observação da Terra/INPE/ flickr.

Die Lederindustrie in Brasilien fußt auf der florierenden Rindfleischindustrie, die einen beständigen Nachschub an Rohhäuten garantiert. Die Fleischindustrie Brasiliens allerdings stand insbesondere aufgrund von Regenwaldabholzung und Landnahmen von Indigenen in den letzten Jahren massiv in der Kritik. Während die starke Verflechtung zwischen Fleisch- und Lederproduktion evident ist, bleibt es jedoch selbst für lokale Nichtregierungsorganisationen zumeist schwer, die Herkunft des Leders von der Gerberei aus genau zu bestimmen (vgl. Envol Vert 2020: 35).

Unter der derzeitigen politischen Führung von Präsident Jair Bolsonaro haben sich die Bedingungen für den Schutz des Regenwaldes massiv verschlechtert. „[N]ach Schätzungen des indigenen Missionsrats in Brasilien (CIMI) [haben sich] seit Jahresbeginn 2019 die Angriffe auf Schutzgebiete für indigene Völker im Vergleich zum Vorjahr mehr als verdoppelt“, so heißt es im Atlas der Zivilgesellschaft 2020 von Brot für die Welt. Gleichzeitig wird der politische Raum von Aktivist*innen, die sich etwa für die Rechte der Indigenen und für den Schutz des Amazonas einsetzen, noch weiter eingegrenzt. Mitspracherechte zivilgesellschaftlicher Gruppen in verschiedenen Gremien werden konsequent abgeschafft. Repressionen und körperliche Gewalt ge-



*Covid-19 beeinflusst das Leben der Arbeiter*innen in Indien in vielerlei Hinsicht. Foto: Gwydion M. Williams/ flickr.*

der Nähe ihrer Heimatorte in Gerbereien, in Schuhfabriken oder in Heimarbeit beschäftigt waren, sind deshalb vielerorts auf humanitäre Hilfe angewiesen, um sich und ihre Familien zu ernähren.

Um die Krise zu bewältigen, ergriff die Regierung Maßnahmen, die den Wirtschaftsstandort Indien schützen und ausbauen sollen – nicht zuletzt auf Kosten der Arbeiter*innen. In einigen Bundesstaaten wurden im Frühjahr 2020 Arbeitsrechte massiv beschnitten, Arbeitszeiten auf bis zu 12 Stunden am Tag und 72 Stunden in der Woche erhöht – und mit der Krisensituation rechtfertigt. Zwar wurden diese Maßnahmen inzwischen teilweise juristisch untersagt, an den schon vorher geplanten massiven Einschränkungen von Arbeitsrechten wird aber auch in der Krise festgehalten. Statt den Menschen zusätzlichen sozialen Schutz zu geben, werden sie durch die neue Gesetzgebung noch stärker prekariert (ITUC 2020).

Darüber hinaus sah insbesondere Premierminister Modi die Chance, im internationalen wirtschaftlichen und politischen Kontext neue Unternehmen dafür zu gewinnen, an indischen Standorten zu investieren und ihre Waren zu produzieren. Wie es ein indischer Journalist ausdrückt:

Or, to be more specific, take a rather large juicy bite out of the pie of businesses packing up and shuffling out of China due to a variety of reasons, be it shipping or production disruptions due to the pandemic shutdown, the US-China trade strife, or quite simply, to mitigate risks of concentrating all of one's businesses in one single country.
(Thomas 2020)

Genauer gesagt, [wünscht Modi sich] einen ziemlich gro-

ßen, saftigen Bissen aus dem Kuchen der Unternehmen, die aus verschiedenen Gründen in China zusammenpacken und das Land verlassen, sei es wegen der Versand- oder Produktionsstörungen aufgrund der Pandemie, wegen des Handels zwischen den USA und China oder ganz einfach, um das Risiko einer Konzentration aller Unternehmen auf ein einziges Land zu verringern.
(Übersetzung JG)

Da sich in den letzten Jahren das Wirtschaftswachstum Indiens verlangsamt hatte, wurde schon vor der Pandemie sehr aufmerksam beobachtet, wie sich Exporte und internationale Investitionen entwickeln. Entsprechend hoffnungsvoll wird es wahrgenommen, wenn etwa Schuhfirmen mit Sitz in Deutschland ‚dem Ruf Indiens folgen‘ und ihre Produktion von China nach Indien verlagern (vgl. La Conceria 2020). Die Entscheidungen deutscher Firmen sind für den indischen Markt von großer Bedeutung: 2019 war Deutschland das drittgrößte Abnehmerland von Schuhen aus Indien mit elf Prozent der indischen Exporte (im Wert, APICCAPS 2020a).

In zunehmendem Maße werden der indischen Zivilgesellschaft und Gewerkschaften von der Regierung zugleich die Räume genommen, die skizzierten Entwicklungen kritisch zu begleiten. Das wäre allerdings zwingend erforderlich, damit Arbeitsbedingungen sich unter dem Druck des internationalen Wettbewerbs nicht weiter verschlechtern. Schon jetzt ist die indische Schuh- und Lederindustrie durchdrungen von allen Arbeitsrechtsverstößen und Umweltproblemen, die unter 2.1 GRAVIERENDE MISSSTÄNDE WELTWEIT genannt werden.

2.3.3 Leder- und Schuhproduktion in China

Wie für viele verarbeitende Industrien ist China für Schuhe das bedeutendste Produktionsland. Im Bereich der Lederschuhe ist Chinas Dominanz mit knapp 30 % aller Exporte weltweit (nach Menge; 16,5 % nach Wert) weniger stark ausgeprägt als in anderen Schuhsegmenten. So machen Exporte aus China bei Schuhen aus Gummi und Kunststoff 76,5 % aus (nach Menge; rund 53 % nach Wert, APICCAPS 2020a). Im Vergleich zu 2015 hat China im Bereich Lederschuhe an relativer Bedeutung etwas verloren (vgl. Pieper/Xu 2016: 12).

waltvollem Vorgehen gegen gewerkschaftlich Aktive, zu umfangreiche Arbeitszeiten, zu geringe Löhne und schlechte Bedingungen für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (Pieper/Xu 2016).

In jüngster Zeit hat insbesondere die gezielte Unterdrückung der muslimischen Minderheit der Uigur*innen durch die chinesische Regierung das Ausmaß der Probleme gleichermaßen verstärkt und erschreckend deutlich vor Augen geführt: Während die chinesische Regierung die wirtschaftliche Bedeutung der Region Xinjiang strategisch stetig steigert – beispielsweise



*Lederverkauf auf einem Markt in Xinjiang 2009: Seitdem hat sich die Situation der Uigur*innen in der Autonomen Region Xinjiang sehr verschlechtert. Systematisch wird die Minderheit überwacht, inhaftiert und „umerzogen“.*

Auch hat bezogen auf Deutschland „[d]ie relative Bedeutung von China als wichtigstes Lieferland [...] seit 2009 von Jahr zu Jahr abgenommen. Der Anteil an Schuhen aus China an der Gesamtmenge [der importierten ...] Schuhe ist in den letzten Jahren mit der Ausnahme von 2018 kontinuierlich gesunken.“ Trotzdem kamen 2019 immer noch nahezu 47 % aller nach Deutschland importierten Schuhe aus China. Wird nicht der relative Anteil, sondern die Anzahl importierter Paar Schuhe betrachtet, ist außerdem nach wie vor ein Anstieg zu beobachten – 2019 auf mehr als 340 Millionen Paar Schuhe (HDS/L 2020, auch vorheriges Zitat).

für Baumwolle oder die Produktion von Kunstfasern und Garn –, werden die mehrheitlich dort lebenden Uigur*innen in Umerziehungslagern interniert und zur Arbeit gezwungen. Die Menschen der Region leiden unter massiver Überwachung und staatlicher Repression ihrer Kultur. Es wird von etwa einer Million Menschen ausgegangen, die zur Arbeit in Fabriken gezwungen werden. Nachweislich trägt diese Zwangsarbeit auch zu internationaler Wertschöpfung bei. Es ist davon auszugehen, dass jedes Produkt, das für internationale Märkte und Marken aus Xinjiang exportiert wird, unter den Bedingungen dieser ganz massiven Menschenrechtsverletzungen hergestellt wurde. Allein auf Produkte aus der Region Xinjiang zu verzichten, schützt jedoch nicht vor diesem Risiko: Allein zwischen 2017 und 2019 wurden mindestens 80.000 Uigur*innen als günstigste Arbeitskräfte in Fabriken in verschiedenen Provinzen in China zur Arbeit gezwungen (Wulf 2020).

Wer Leder, Schuhe oder Schuhteile aus China bezieht, muss sich Fragen nach menschenrechtlichen Verstößen bei ihrer Herstellung stellen. Schon seit vielen Jahren sind Arbeitsrechtsverletzungen in der chinesischen Schuhproduktion bekannt. Dazu gehören massive Einschränkungen der Versammlungsfreiheit und des Rechts auf Tarifverhandlungen, einschließlich ge-

2.3.4 Schuhindustrie in Deutschland

Die deutsche Schuhindustrie gehört zu den Branchen, die bereits früh die Chancen der Globalisierung erkannt und angenommen haben: Die Auslagerung der Produktion begann bereits vor rd. 40 Jahren. Die lohnintensive Schuhfertigung [...] führte schon Ende der 60er Jahre zu ersten Verlagerungen vor allem nach Nordafrika und Portugal, zunächst mit Schäften (d.h. Schuhoberteilen, Anm. JG), aber kurz danach auch mit dem Endprodukt Schuh. Seit 1970 ist die mengenmäßige Schuhproduktion in Deutschland als auch die Zahl der Beschäftigten um ca. 87 Prozent zurückgegangen. (BMWi 2020)

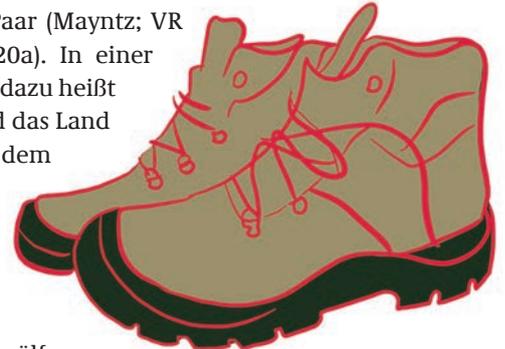
So beginnt die Skizze der Schuhindustrie durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Tatsächlich spielt Deutschland heute im internationalen Schuhmarkt eine gewichtige Rolle: In Bezug auf weltweite Exporte belegt es den vierten, in Bezug auf Importe sogar den zweiten Rang (nach Menge). Mehr als ein Drittel davon fallen sowohl bei den Importen wie bei den Exporten auf die Kategorien „Textilschuhe“ und „Gummi und Plastik“; ein gutes Viertel macht die Kategorie „Lederschuhe“ aus. 2019 wurden 350 Millionen Paar Schuhe aus Deutschland exportiert, für einen durchschnittlichen Preis von circa 21 Euro. 95 Millionen Paar davon waren Lederschuhe, mit einem durchschnittlichen Preis von 34 Euro, was in der Summe mehr als drei Milliarden Euro allein im Lederschuhexport bedeutet (APICCAPS 2020a). Zugleich waren die Importe nach Deutschland der Menge nach mehr als doppelt so umfangreich wie die Exporte. Der durchschnittliche Preis eines nach Deutschland importierten Paares Schuhe liegt mit knapp 14 Euro deutlich unter dem eines exportierten Paares. Die meisten Schuhe wurden 2019 aus China (47 %) und Vietnam (15 %) eingekauft.

Über diese beiden Länder hinaus können deutsche Unternehmen in vielen Ländern der Welt Einfluss auf Produktionsbedingungen und die Gestaltung von Wertschöpfungsketten nehmen. Das zeigt die lange Liste der Volkswirtschaften, für die Deutschland zu den wichtigsten Importeuren von Schuhen gehört, darunter: Bangladesch, China, die Dominikanische Republik, Kenia, Kambodscha, Indien, Indonesien, Marokko, Pakistan, Tunesien, die Türkei, Venezuela und Vietnam, aber auch viele europäische Länder wie Bosnien-Herzegowina, Frankreich, Kroatien, Polen, Rumänien, Portugal, Tschechien oder Ungarn sowie die hochpreisigen Märkte der Schweiz und Italien (APICCAPS 2020a).

Diese mächtige Stellung ergibt sich für Akteure in Deutschland durch ihre Position im Weltmarkt als gleichermaßen wichtiger Importeur und Exporteur mit einem großen Binnenmarkt. Wie eng im Einzelnen die Beziehung zwischen deutschen Unternehmen (Schuh- und Bekleidungsfirmen ebenso wie (große) Einzelhändler*innen) einerseits und Fabriken im Ausland andererseits ist, kann jedoch stark variieren. Einmalige Aufträge und ‚anonyme‘ Bestellvorgänge sind ebenso denkbar wie langjährige Geschäftsverhältnisse. Die Art der Beziehung hängt vom Geschäftsmodell und den Einkaufspraktiken der einkaufenden Unternehmen ab.

Die Unternehmenslandschaft in Deutschland, die sich auf Schuhe und Leder konzentriert, ist durch mittelständische und kleine Unternehmen geprägt. Für 2020 wird geschätzt, dass circa 6,7 Milliarden Euro Umsatz in Deutschland durch die Herstellung von Schuhen und Lederwaren¹ erreicht werden. Das wäre ein Rückgang von rund zwei Prozent im Vergleich zu 2019 (Statista 2020, Stand Juni 2020).

Menschen in Deutschland geben mit 119 Euro pro Jahr (Stand 2017, Mayntz 2018) im europäischen Vergleich eher wenig für Schuhe aus, kaufen davon im Schnitt aber mehr als fünf Paar (Mayntz; VR 2020; APICCAPS 2020a). In einer Analyse der IFH Köln dazu heißt es, dass „Deutschland das Land des Discounts ist, [in dem es ...] immer noch ein wenig billiger sein [darf]“ (Mayntz 2018: 3).



2019 wurden fast zwölf Millionen Paar Arbeits- und Sicherheitsschuhe in Deutschland verkauft. Damit waren immerhin 2,7 % aller 2017 in Deutschland verkauften Schuhe Arbeits- und Sicherheitsschuhe. Das Marktvolumen lag 2019 mit 748 Millionen Euro zwar knapp unter dem von 2018², insgesamt wuchs das Segment aber im Wert (nach Endverbraucherpreis) nach Berechnungen des IFH Köln zwischen 2013 und 2019 um 5,3 %. Der Durchschnittspreis lag 2019 bei fast 64 Euro pro Paar. Unter der Annahme, dass sich die Nachfrage in den kommenden Monaten langsam wieder erholt, prognostiziert das IFH Köln einen Anstieg des Marktvolumens für Arbeits- und Sicherheitsschuhe in Deutschland, der 2021 schon über dem von 2019 läge und bis 2024 auf 800

¹ „Die Branche für Leder und verwandte Produkte umfasst das Zurichten und Färben von Pelzen und die Verarbeitung von Häuten zu Leder durch Gerben oder Pökeln sowie die Herstellung von Produkten für den Endverbrauch. Sie umfasst auch die Herstellung ähnlicher Produkte aus anderen Materialien (Kunstleder oder dessen Ersatz), wie z.B. Gummischuhe, Textilgepäck usw. Produkte, die aus Lederersatzstoffen hergestellt werden, sind hier eingeschlossen, da sie auf ähnliche Weise wie Lederprodukte hergestellt werden (z.B. Taschen) und oft in der gleichen Stätte produziert werden.“ (Statista 2020, Marktdefinition).

² Zum Vergleich kann der Umsatz des Einzelhandels mit Schuhen und Lederwaren 2016 helfen: Er lag bei knapp über neun Milliarden Euro (VR 2020).

Millionen Euro angewachsen sein könnte (unveröffentlichte Daten).

Nur selten sind von Seiten der Schuhindustrie in Deutschland selbstkritische Reflexionen zur eigenen Geschäftstätigkeit zu hören. Die Standpunkte des Geschäftsführers eines Herstellers von Materialien, die auch bei Sicherheitsschuhen zum Einsatz kommen, stellen diesbezüglich eine große Ausnahme dar.

Haben Sie den Eindruck [...], dass es ein Umdenken in der Modebranche gegeben hat oder zumindest geben könnte?

Im Augenblick sind die Stimmen noch viel zu leise, die ein Umdenken einfordern [...].

Sie sprechen ein heikles Thema an: Der oft gnadenlose Umgang mit Lieferanten, denen „nur schwer realisierbare Preiszugeständnisse“ abgerungen werden. Müssen wir unsere Produzenten in der sogenannten Dritten Welt jetzt nicht unterstützen? Ohne soziale Sicherung geht es doch vielen dort ganz übel?

Was wir in vielen Ländern sehen sind Symptome eines archaischen Wirtschaftsdenkens, das trotz seiner heutigen Dominanz wie die Dinosaurier nicht überleben wird. [...] Wir müssen grundsätzlich einen neuen Umgang miteinander lernen. Viel zu lange diene das Konzept einer linearen [Lieferkette] dazu, die Macht des Stärkeren entscheiden zu lassen.

(Interview von P. Skop mit R. Fox 2020)

Auf der Produktionsseite machen Sicherheitsschuhe rund 16 % der deutschen Gesamtschuhproduktion aus und sind damit eine bedeutende Sparte der deutschen Schuhindustrie, vor der Pandemie mit beachtlichen Wachstumswerten. 2018 wurden sieben Millionen Paar Sicherheitsschuhe mit Lederoberteil von in Deutschland ansässigen Firmen produziert. Das bedeutete einen Anstieg von knapp 14 % im Vergleich zum Vorjahr und steht somit gegen den Trend, Leder durch andere Materialien zu ersetzen (C. Maurer 2019). Wenn es kommunalen Beschaffer*innen gelingt, bei den herstellenden Firmen weiter nachdrücklich bessere Produktionsbedingungen einzufordern, lassen sich berechnete Hoffnungen für die Ausstrahlung der Branche in die gesamte deutsche Schuhindustrie ableiten.

2.4 Regulierung der Industrie

Die meisten Missstände, die in den vorherigen Absätzen geschildert wurden, sind verboten. Sowohl internationale Regeln als auch nationale Gesetzgebungen adressieren Arbeitsrechte und Umweltschutz in der Produktion. Darüber hinaus gibt es für europäische Märkte auch Regeln zu den Produkten selbst.

Die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) gelten für alle Mitgliedsstaaten. Die acht Übereinkommen konkretisieren die vier Grundprinzipien, denen die ILO folgt:

- Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen,
- Beseitigung der Zwangsarbeit,
- Abschaffung der Kinderarbeit,
- Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Weitere Übereinkommen der ILO gelten, wenn sie von den Staaten ratifiziert wurden. Mindestens neun davon sind für die Schuh- und Lederindustrie relevant (vgl. Pieper 2019). Auch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die UN-Kinderrechtskonvention sind internationale Regelwerke, die die Grenzen legitimen Handelns für die Weltgemeinschaft anzeigen. Darüber



hinaus sind auch in der nationalen Gesetzgebung der meisten Staaten beispielsweise Sklaverei, Kinderarbeit oder Wasserverunreinigung nicht erlaubt. Wie die Skizze der Missstände in der Schuh- und Lederindustrie oben zeigt, hat die staatliche Exekutive aber oft nicht die Mittel und/oder den Willen, diese Gesetze durchzusetzen.

Verschiedene internationale Governance-Formen stellen zunehmend die Beziehung von Menschenrechten und Unternehmenshandeln in den Fokus. Dies sind allerdings zumeist weiche Regulierungen. Das heißt, dass sie Staaten zwar eine Orientierung geben, aber kaum verbindliche Regeln aufstellen, deren Missachtung mit konkreten Strafen belegt würden. Auf der Ebene der Vereinten Nationen geben die SDGs eine klare Richtung vor, in dem sie alle Staaten weltweit in die Verantwortung nehmen, Veränderungen anzustreben. Die UN-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte setzen darüber hinaus den Rahmen für den Nationalen Aktionsplan, der innerhalb Deutschlands zwischen 2016 und 2020 den Weg zu unternehmerischer Sorgfalt bei der Achtung der Menschenrechte ebnen sollte. Auch die OECD verfasste mit diesem Ziel Leitsätze für multinationale Unternehmen.

Darüber hinaus existieren bindende produktspezifische Regeln. So schreibt die REACH-Verordnung (EG

Nr. 1907/2006) der Europäischen Union genau vor, wie groß die Rückstände von Chemikalien wie beispielsweise Chrom in Produkten sein dürfen. Diese sollen für Konsument*innen ‚sicher‘ sein. Die deutsche Bedarfsgegenständeverordnung sollte bereits 2010 das hochgiftige Chrom VI im Endprodukt verhindern. Nun gibt es innerhalb Deutschlands endlich auch Versuche, den Prozess der Herstellung in internationalen Wertschöpfungsketten in den Blick zu nehmen und auf eine stärkere Regulierung hinzuwirken.

Die Ankündigung der Bundesregierung, ein Gesetz auf den Weg zu bringen, das menschenrechtliche Sorgfalt von Unternehmen über nationale Grenzen hinweg einfordert und reguliert, wurde vom Verband der Schuh- und Lederwarenindustrie (HDS/L) wiederholt öffentlich strikt abgelehnt und nicht zuletzt als Wettbewerbsnachteil und große Zumutung in Covid-19-bedingten Krisenzeiten kritisiert. Geschädigte sollen dem Gesetzesvorhaben nach unter bestimmten Bedingungen auch in Deutschland ihre Rechte besser einklagen können. Vor diesem Hintergrund ist die deutliche Zustimmung der Sicherheitsschuhhersteller*innen für ein solches Gesetz im Rahmen der unten diskutierten Befragung für diese Studie bemerkenswert (vgl. KAPITEL 4, 5 UND 6). Auch auf der Ebene der Europäischen Union wird solch ein Gesetz diskutiert.



*Noch immer wird gegen Kernarbeitsnormen der ILO verstoßen. Selbst Kinderarbeit kommt in der Arbeit mit giftigen Chemikalien bei der Lederherstellung vor.
Foto: GMB Akash*

3 Kommunale Beschaffung in Deutschland

Schon seit einigen Jahren wird kommunale Beschaffung als Hebel für die nachhaltige Veränderung von Wertschöpfungsketten gesehen und genutzt. Auf verschiedenen regulatorischen Ebenen – von internationalen Organisationen bis zur Kommune – gab es viel Zuspruch dafür, diesen Hebel zu aktivieren. So schließt etwa das SDG 12 der Agenda 2030 der Vereinten Nationen zu Konsum- und Produktionsmustern die Bedeutung von Nachhaltigkeitskriterien in öffentlicher Beschaffung ein. Auch der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte sieht in der öffentlichen Beschaffung ein Handlungsfeld im Sinne der ‚staatlichen Schutzpflicht‘.

2014 wurde die EU-Vergaberichtlinie so reformiert, dass soziale und ökologische Kriterien bei öffentlichen Vergaben berücksichtigt werden können. 2016 wurde diese Richtlinie in das deutsche Recht überführt. Die Gesetzgebung gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und die Vergabeverordnung sind der regulatorische Rahmen. Auch die Landesrechnungshöfe bekannten sich 2018 zur Agenda 2030 und haben damit nachhaltige Beschaffung in regulatorischer Hinsicht gestärkt (vgl. auch Pieper 2019; Müngersdorff/Stoffel 2020).

Auf Ebene der Bundesländer und der Kommunen bietet der Kommunale Kompass einen Überblick über die relevanten Beschlüsse (Kompass Nachhaltigkeit 2020b). Die entsprechende Online-Plattform Kompass

Nachhaltigkeit vermittelt im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) aktuelle Informationen und konkrete Hilfestellungen. Die Plattform ist Ergebnis des bundespolitischen Ansatzes, öffentliche Verwaltungen dabei zu unterstützen, Nachhaltigkeitsaspekte in ihrem Einkauf zu berücksichtigen (siehe auch Hinweise im ANHANG).

Kommunale Beschaffung ist in Deutschland ein finanzielles Schwergewicht. Von den fast 500 Milliarden Euro, die jährlich von der öffentlichen Hand ausgegeben werden, verantworten mehr als die Hälfte die Kommunen (vgl. z.B. Müngersdorff/Stoffel 2020). Beim Direktkauf, bei der freihändigen Vergabe, bei beschränkten Ausschreibungen (auch mit Teilnehmendenwettbewerb) und bei öffentlichen Ausschreibungen dürfen soziale und ökologische Anforderungen an das Produkt gestellt werden. Dabei müssen insbesondere bei den Ausschreibungen einige Aspekte beachtet werden, auf die im Abschnitt 3.2 WEGE KOMMUNALER BESCHAFFUNG knapp eingegangen wird.



Im ANHANG findet sich eine Liste nützlicher Leitfäden zu diesem Thema.



3.1 Auswirkungen von Covid-19 auf Kommunen

Kommunen in Deutschland spüren die Folgen der Covid-19 Pandemie in unterschiedlichen Facetten. Eine Studie im Auftrag des städtischen Interessenverbands Städtetag prognostizierte im Juli 2020, kommunale Haushalte müssten im Jahr 2020 Einnahmeeinbußen von im Schnitt rund 25 % bei den Gewerbesteuern verkraften (Garcia et al. 2020). Darüber hinaus fielen auch relevante Eintrittsgelder und Gebühren für kommunale Angebote wie Schwimmbäder, Museen oder Bibliotheken als Einnahmen weg. Sozialausgaben und Covid-19-bedingte Hygienemaßnahmen sowie spezifische Aktivitäten (insbesondere in Gesundheits- und Ordnungsämtern) belasteten die Haushalte zugleich stärker als in den Jahren zuvor.

Sowohl die Bundesländer als auch die Bundesregierung beschlossen finanzielle Unterstützung, mit der unter anderem Verluste im Bereich der Gewerbesteuer zum Teil kompensiert und die Kosten für Sozialleistungen mittelfristig stärker mitgetragen werden sollen. Trotz der Unterstützung ist für Kommunen kaum abzuschätzen, wie sich ihre Haushalte in den nächsten Jahren entwickeln und wie viele der tatsächlichen und möglichen Verluste staatlich abgedeckt werden können (ARD 2020; Nees/Scholz 2020).

Auch jenseits finanzieller Aspekte sind kommunale Verwaltungen von Covid-19 stark beeinflusst und werden es voraussichtlich auch in den nächsten Jahren



Krise als Chance: Die Integration von Nachhaltigkeitskriterien sollte bei der Neuorganisation von Beschaffung direkt mitgedacht werden. Foto: You X Ventures/ Unsplash.

sein. Beschaffer*innen mussten etwa plötzlich und trotz diverser Lieferengpässe große Mengen von Desinfektionsmitteln und Schutzmasken erwerben. Personal fiel aus. Abläufe mussten umgestellt werden. Auch die Ausstattung für digitales Arbeiten ist in vielen Kommunen mangelhaft.

In den Kommunen könnte diese Ausnahmesituation zum Anlass genommen werden, Beschaffung zukünftig intern zu zentralisieren oder gemeinsam über kommunale Grenzen hinweg zu organisieren. Für diesen Schritt sollte die Integration von Nachhaltigkeitskriterien sowohl personell als auch organisatorisch direkt mitgedacht werden. Bestehende Erfahrungen können dabei genutzt werden. Dass diese Schritte auch bei sehr knappen Kassen perspektivisch möglich sind, zeigt seit einigen Jahren beispielsweise die Immobilien Bremen, wie im kommenden Abschnitt exemplarisch erläutert wird. Darüber hinaus sollten Bund und Länder die Kommunen bei den Herausforderungen der Beschaffung mit sozialen und ökologischen Kriterien nicht nur mit finanziellen Hilfen, sondern auch strukturell und längerfristig unterstützen, wie in der folgenden Darstellung deutlich wird.

3.2 Wege kommunaler Beschaffung von Sicherheitsschuhen mit sozialen und ökologischen Kriterien

Wer in der kommunalen Beschaffung soziale und ökologische Missstände in den Lieferketten von Arbeits- und Sicherheitsschuhen bestmöglich ausschließen möchte, steht derzeit vor Herausforderungen. Die sozialen Anforderungen, die Kommunen in Ausschreibungen formulieren, basieren zumeist auf standardisierten Nachweisen, um die sich herstellende Betriebe zuvor freiwillig bemüht haben. In der Produktgruppe Schuhe und Leder haben sich bisher jedoch kaum Gütezeichen, Siegel oder Multistakeholder-Initiativen (MSI) etabliert, die etwa das Einhalten der ILO-Kernarbeitsnormen bei wichtigen Stufen der Wertschöpfungsketten hinreichend belegen. Das erschwert die erforderliche Nachweisführung. Sowohl die Branche als auch die meisten Kommunen stehen bei dem Thema nach wie vor am Anfang.

Beschaffer*innen müssen deshalb genau erwägen, welche Anforderungen in einer Ausschreibung in welcher Form aufgenommen werden können. Einerseits muss die Gefahr, keine (guten) Angebote zu bekommen, bestmöglich ausgeschlossen werden. Andererseits sollen die sozialen und ökologischen Anforderungen möglichst hoch und wirkungsvoll sein. Im Bereich der Arbeits- und Sicherheitsschuhe kommen kom-

plexe technische Anforderungen und Wünsche der Bedarfsträger*innen hinzu. Sehr aktuelle und intensive Marktkenntnis ist erforderlich, um in diesem Spannungsfeld gute Ausschreibungsunterlagen zu entwickeln.

Kommunen und beteiligte Aktive, die bereits Erfahrungen mit Beschaffung unter Berücksichtigung ökosozialer Kriterien in verschiedenen Produktgruppen gemacht haben, betonen in diesem Zusammenhang den großen Mehrwert von partizipativen Formaten wie Bietenden-Dialogen als Teil der Marktanalyse. Marktakteure und kommunale Vertreter*innen tauschen sich dabei zu der geplanten Ausschreibung aus. Die Transparenz des Vergabeverfahrens wird erhöht. Teilweise unterstützen auch zivilgesellschaftliche Akteure und/oder Vertreter*innen der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) den Prozess.

Die Vertreter*innen der Immobilien Bremen widmeten sich deshalb diesen und anderen Herausforderungen mit SÜDWIND e.V. in einem mehrstufigen, vergleichsweise aufwendigen Verfahren. Durch Engagement Global mit seiner SKEW wurde das Vorhaben mit Mitteln des BMZ gefördert, mit dem Ziel, die zukünftige

Beschaffungspraxis von Schuhen mit ökosozialen Kriterien zu befördern. In Bremen wurde eine konkrete Ausschreibung geplant, bei der neben Preis und Qualität im Rahmen der Vergabe ökologische und soziale Anforderungen in die Wertung der Angebote einfließen sollten.

Im ersten Schritt tauschten sich bei einer bundesweiten Veranstaltung Beschaffende, Herstellervertreter*innen, Vertreter*innen der Zivilgesellschaft und der SKEW zu Beschaffung von Schuhen mit Nachhaltigkeitskriterien öffentlich aus. So erhärtete sich nicht zuletzt die Erkenntnis, dass die Produktionsschritte der Schaft- und der Lederproduktion als besonders risikoreich hinsichtlich sozialer und ökologischer Missstände einzuschätzen sind. Anstatt, wie in Ausschreibungen mit Sozialkriterien teilweise üblich, die letzte Stufe der Produktion zu betrachten, wurde folglich als sinnvoll festgehalten, diese beiden Stufen bei Ausschreibungen in den Blick zu nehmen.

Diese Erkenntnisse konnten in den spezifisch auf die Bremer Praxis zugespitzten Prozess einfließen. Bei einer Dialogveranstaltung wurde den potenziell Bietenden das geplante Verfahren in Bremen und die Anforderungen aus dem Bremer Tariftreue- und Vergabegesetz vorgestellt. Eine dieser Anforderungen ist die Achtung der Kernarbeitsnormen der ILO. Daraufhin gaben Workshops im November den Nutzer*innen die Möglichkeit, sich mit der Problematik und mit dem Angebot vertraut zu machen und es zu bewerten. Die Hersteller*innen konnten den Bedarfsträger*innen ihre Produkte vorstellen. Gleichzeitig wurde für die Notwendigkeit sozialer Aspekte bei der Beschaffung sensibilisiert.

Schließlich wurden in einer letzten Veranstaltung vor der Ausschreibung mit Herstellervertreter*innen und Händler*innen die Details besprochen. Wichtige Aspekte der Marktanalyse wurden hier abgedeckt: Wie umsetzungsfähig sind Leistungsverzeichnis und Leistungsbeschreibung? Welche Probleme entstehen durch die Losaufteilung? Sind die Lieferzeiten realistisch und fair?

Die Hersteller*innen konnten den kommunalen Vertreter*innen auch Rückmeldung zu Preis- und Anspruchsvorstellungen geben. Die Beschaffer*innen hatten eine Liste von Siegeln, Zertifizierungen und Mitgliedschaftsbescheinigungen in Initiativen, mit denen die Bemühung zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen in den Wertschöpfungsketten nachgewiesen werden konnte. Der Dialog bestätigte jedoch die äußerst geringe Dichte dieser Nachweise im Markt. Deshalb wurde ein bereits von kommunaler Seite vorbereiteter, alternativer Weg der Nachweisführung bezüglich der ökologischen und sozialen Kriterien gemeinsam konkretisiert.³

Hersteller*innen bewarben sich schließlich mit einem Fragebogen. Mit diesem gaben die Bietenden Auskunft über verschiedene Aspekte der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit bei der Schaftproduktion. Dieser Fragebogen musste spezifisch für jedes Produkt ausgefüllt werden. Bei gleichen Produktionsstandorten konnten mehrere Produkte mit einem Fragebogen abgedeckt werden. Darin enthalten waren Fragen wie: „Ermitteln Sie mögliche Verletzungen der ILO-Kernarbeitsnormen mithilfe einer anonymen Beschwerdeline?“ und „Ermitteln Sie mögliche Verletzungen der ILO-Kernarbeitsnormen mithilfe einer unabhängigen Ansprechperson vor Ort?“. Es wurde jeweils abgefragt, durch welche Nachweise die Bietenden die Richtigkeit der Angaben belegen können. Namen und Adressen der Produktionsstätten der Schäfte mussten angegeben werden. Die eigentlichen Nachweise sind jedoch erst bei Auftragserteilung erforderlich:



*Best Practices: In Bremen wurde eine konkrete Ausschreibung geplant, bei der neben Preis und Qualität ökologische und soziale Anforderungen in die Wertung der Angebote für Sicherheitsschuhe einfließen sollten.
Foto: Dagny Gromer/ flickr.*

³ Im Kompass Nachhaltigkeit sind die Unterlagen eingestellt und können eingesehen werden (Kompass Nachhaltigkeit 2020a).

Tabelle 1
Kurz und knapp: Fragen im Prozess der Ausschreibung mit sozialen und ökologischen Ansprüchen

Vorbereitung

Welches Produkt soll gekauft werden?

- ✓ Bedarfsanalyse der Kommune
- ✓ Überlegung, welche Ressourcen für den Prozess zur Verfügung stehen und wie sie genutzt werden können

Wie kann eine Marktanalyse aussehen?

- ✓ Markterkundung
- ✓ Bietenden-Dialoge

Welche Ressourcen sind förderlich?

- ✓ Zeit (Recherche, Organisation und partizipative Formate im Ausschreibungsprozess sind zeitintensiv)
- ✓ Arbeitsgruppe

Wie kann effizient gewirtschaftet werden?

- ✓ Rahmenverträge
- ✓ Einkaufsgemeinschaften
- ✓ Digitale Einkaufssysteme

Welche Komponenten können genutzt werden, um das Vorhaben zu stärken?

- ✓ Ratsbeschlüsse und weitere politische Unterstützung
- ✓ Sensibilisierung durch Infoveranstaltungen zu Missständen und Plänen der Kommune
- ✓ Nutzer*innen-Workshops, Tragetests
- ✓ Erfahrungen aus anderen Kommunen
- ✓ Räumliche Nähe zu Unternehmensclustern
- ✓ Städtepartnerschaften
- ✓ Zivilgesellschaftliche Unterstützung regional und überregional

Warum sollten Schuhe und Leder Teil der nachhaltigen Beschaffungsstrategie sein?

- ▶ Hochrisikoindustrie bezüglich ökologischer und sozialer Missstände
- ▶ Wahrnehmung globaler Verantwortung (insb. SDG 8 und 12)
- ▶ Transformationspotenzial in die Schuhindustrie hinein
- ▶ Positive Vorerfahrungen anderer Kommunen, Unternehmen, NROs

Berücksichtigung von Sozialstandards

Wie groß ist die Angebotsdichte (basierend auf Marktanalyse)?

- ✓ Die Dichte der Anbieter*innen mit glaubwürdigen Nachweisen ist nicht hoch genug oder es gibt kaum standardisierte Nachweise zu ökologischen und sozialen Kriterien?
 - Nachhaltigkeitsaspekte als Kriterien in die Angebotswertung aufnehmen;
 - Wertung transparent machen
 - Fragebogen zur Einhaltung der Nachhaltigkeitsstandards an die Bieter*innen (vgl. z.B. Grabe 2020: 16 ff.)
- ✓ Die Dichte der Anbieter*innen mit glaubwürdigen Nachweisen ist ausreichend hoch:
 - Möglich, soziale und ökologische Standards verpflichtend zu fordern a) im Leistungsverzeichnis oder b) als Auftragsausführungsbedingung
 - Möglich, Fragebogenformat zu nutzen und Mindestpunktzahl festzuschreiben (integriert in Leistungsbeschreibung oder Vertragsbedingungen)

Wie können die Nachhaltigkeitsaspekte in die Angebotswertung aufgenommen werden?

- ▶ Punktesysteme



Beispielberechnung:

Kriterien: Soziale Nachhaltigkeit (30%), Angebotspreis (30%), Qualität (40%) (jeweils maximal 10 Wertungspunkte)

Berechnung für Vergleich: Punkte für Soziale Nachhaltigkeit * 0,3 + Punkte für Preis * 0,3 + Punkte für Qualität (Tragekomfort/Verarbeitung) * 0,4

Beispiel Punkte für Preis = 10 – ((Angebotspreis des jeweiligen Angebotes – niedrigster Angebotspreis) x

Ausschreibung und Vergabekriterien

Wie kann die Relevanz der Nachhaltigkeitsaspekte betont werden?

- ✓ Nachhaltigkeitsaspekt im Auftragsgegenstand anführen
- ✓ Transparente Kommunikation mit bekannten Händler*innen, Hersteller*innen und Bedarfsträger*innen
- ✓ Kontrollmechanismen und Möglichkeiten für Strafen, Kündigung und/oder Rücktritt erwägen

In welcher Form können Nachweise gefordert werden?

- ✓ Glaubwürdige standardisierte Nachweise (vgl. z.B. Pieper 2019)
- ✓ Wird ein spezielles Gütezeichen gefordert, müssen die Bedingungen aus § 34VgV (Nachweisführung durch Gütezeichen) erfüllt werden. Das Gütezeichen muss allen interessierten Unternehmen zugänglich sein. Andere geeignete und gleichwertige Nachweise sind zu akzeptieren.
- ✓ Alternative Nachweise z.B. Verhaltenskodexe, Prüfungsberichte

Was, wenn es keine Anbieter*innen mit glaubwürdigen, standardisierten Nachweisen gibt?

- ✓ Gewissenhafte Prüfung der erbrachten alternativen Nachweise, ggf. Konzepte
- ✓ Hat das Unternehmen Interesse daran, sich in Zukunft zertifizieren zu lassen?
- ✓ Klare und transparente Formulierung der „zielführenden Maßnahmen“

Worauf beziehen sich die Vergabekriterien?

- ✓ Nur auf das Produkt. Das Unternehmen selbst muss nicht nach den Kriterien arbeiten, solange nachweisbar ist, dass sie für das gefragte Produkt angewendet wurden.
- ✓ Forderungen von Mitgliedschaften, die sich auf das Unternehmen als Gesamtes beziehen sind nicht erlaubt, Mitgliedschaften können aber als Nachweis für produktspezifische Anforderungen herangezogen werden.

Wie sind glaubhafte Nachweise zu erkennen?

(Siehe auch Grabe 2020)

- ▶ Bezug auch auf Lieferant*innen und Hersteller*innen
- ▶ Nennung der Produktionsstätten mit Adresse
- ▶ Prüfung durch unabhängige Organisationen
- ▶ Konkrete Strategie zur Umsetzung der Maßnahmen
- ▶ Prüfung, welche Aspekte durch die alternativen Nachweise abgedeckt sind

Ausschluss von Angeboten

Wann kann ein Angebot ausgeschlossen werden?

- ✓ Ungewöhnlich niedriger Preis
- ✓ Wenn bei öffentlichen Aufträgen gegen Vorschriften verstoßen wird, die soziale, ökologische oder arbeitsrechtliche Aspekte betreffen (§ 60 VgV bzw. § 44 Abs. 3 UVgO).
- ✓ Wenn das Unternehmen sich erwiesenermaßen nicht an die ILO-Kernarbeitsnormen hält.
- ✓ Wenn das Unternehmen in der Vergangenheit nachweislich schwere Verfehlungen begangen hat, so dass an seiner Integrität zu zweifeln ist (§ 124 Abs. 1 Nr. 1,3 GWB).

Beispielformulierung:

„Überprüfen Sie als Bietende die eigenen Geschäfts- und Einkaufspraktiken hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Schafproduktion des im konkreten Auftrag zu beschaffenden Endprodukts bezüglich des Risikos, dass die genannten Sozialstandards nicht eingehalten werden?“

(Als Nachweis möglich z. B. Fair Wear Foundation, Fair Labor Association, SA 8000 oder gleichwertige Nachweise)

Warum sind diese Ausschlusskriterien nicht ausreichend?

- ▶ Beziehen sich überwiegend auf Bietende, nicht auf die Zulieferer*innen
- ▶ Transparenz der Lieferkette ist wichtig, um die Einhaltung der Kriterien in allen Produktionsschritten überprüfen zu können

4 Langsam und leise: Eine Branche bewegt sich

Auf kommunale Ausschreibungen mit sozialen und ökologischen Kriterien folgen nicht automatisch Verbesserungen unternehmerischer Praxis. Unternehmen müssen für die Probleme in ihren Wertschöpfungsketten sensibilisiert sein, die Anforderungen verstehen und Möglichkeiten der Veränderung prüfen und annehmen. Dabei bedeutet jede einzelne öffentliche Ausschreibung für Unternehmen ein Risiko: Sie tätigen die Investition einer Bewerbung, ohne zu wissen, ob sich diese am Ende gelohnt hat. Nachhaltige Veränderungen von Geschäftspraktiken bedeuten in der Regel noch deutlich umfangreichere Investitionen. Das Ziel ist, sich mit dem eigenen Angebot und Profil im Konkurrenzkampf um Aufträge durchzusetzen.

Damit öffentliche Beschaffung ein Hebel für nachhaltige Verbesserungen von Wertschöpfungsketten sein kann, ist es deshalb wichtig, branchenspezifisch zu betrachten: Wie bewerten Unternehmen die Beteiligung an konkreten Ausschreibungsverfahren? Reagieren Unternehmen auf Anforderungen der öffentlichen Hand wie höheren Sozialstandards und Umweltschutz auch tatsächlich mit entsprechenden Veränderungen ihrer Geschäftspraktiken? Welche Maßnahmen können helfen, die unternehmerische Sicht auf die Verfahren und die Notwendigkeit der Veränderung von Geschäftspraktiken positiv zu beeinflussen?

4.1 Methodik und Daten

Zwischen Juni und August 2020 wurden 65 Unternehmen aufgefordert, sich an einer Onlinebefragung von Hersteller*innen und Händler*innen des Arbeits- und Sicherheitsschuhsektors zu beteiligen. Darunter waren solche Unternehmen, die regelmäßig an öffentlichen Ausschreibungen teilnehmen und solche, die dies nicht tun. Um die Beteiligung zu erhöhen, wurde eine Auswahl von Unternehmen auch telefonisch kontaktiert und auch im Zuge der Planung einer städtischen Ausschreibung auf die Befragung hingewiesen. Zwölf Unternehmen aus unterschiedlichen Regionen Deutschlands nahmen vollständig oder fast vollständig an der Befragung teil, davon sechs herstellende Betriebe. Ein herstellender Betrieb nahm nur in einem deutlich eingeschränkten Maße teil, wurde aber bei den Fragen, zu denen Antworten vorliegen, in die Analyse aufgenommen und ist als teilnehmend aufgeführt. Die Liste der Teilnehmenden befindet sich im ANHANG. Von den Unternehmen des Handels gaben drei an, bundesweit

Für diese Studie wurde Hersteller*innen und Händler*innen von Arbeits- und Sicherheitsschuhen über eine Online-Befragung und einige Gespräche die Möglichkeit gegeben, ihre Erfahrungen mit öffentlicher Beschaffungspraxis zu reflektieren. Sie konnten ihre Perspektive auf Prozesse, Bedarfe und Potenziale darstellen. Die folgenden Abschnitte adressieren darauf aufbauend auch die Frage, wie die öffentliche Beschaffung von Schuhen mit sozialen und ökologischen Kriterien im Sinne der Hersteller*innen und Händler*innen verbessert werden kann und welche Bedarfe diese identifizieren.

Die Ergebnisse machen auf bisher wenig beachtete Probleme aufmerksam, beispielsweise auf Dilemmata, mit denen sich Hersteller*innen durch die öffentliche Hand konfrontiert sehen. Für die Notwendigkeit nachhaltiger Kriterien muss weiterhin bei verschiedenen Akteursgruppen intensiv geworben werden. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass die Branche langsam in Bewegung geraten ist. Voraussichtlich werden sich in naher Zukunft mehr Sicherheitsschuhe herstellende Unternehmen solchen Initiativen anschließen, die von zivilgesellschaftlicher Seite als glaubwürdig eingestuft werden (vgl. z.B. Pieper 2019). Die Möglichkeiten der öffentlichen Hand, in Ausschreibungen soziale Kriterien zu integrieren, werden sich damit in den nächsten Jahren substantiell erweitern.

zu handeln, drei regional. Die Hälfte der Fragebögen wurde durch Mitglieder der Geschäftsleitung ausgefüllt, die andere Hälfte durch Angestellte aus dem Verkauf oder dem Qualitätsmanagement. Der Fragebogen umfasste die Themenblöcke: A) Fragen zum Unternehmen, B) Erfahrungen in der öffentlichen Beschaffung, C) Potenziale, Bedarfe und Verbesserungsvorschläge für zukünftige Beschaffungspraxis von Kommunen, D) Wertschöpfungsketten, E) ökologische und Sozialstandards und F) Auswirkungen der Covid-19-Pandemie.

Insbesondere die Auswertung unter 4.3 INTERPRETATION DER ERGEBNISSE umfasst als Grundlage außerdem drei etwa 45-minütige Telefoninterviews mit Vertretern der Geschäftsführung herstellender Betriebe und diverse kürzere Telefonate, vorwiegend mit Händler*innen, die sich nicht an der Onlinebefragung beteiligten. Für die Auswertung wurden auch Inhalte von CSR-Berichten und Websites gesichtet.

4.2 Darstellung der Ergebnisse

Zur Einordnung der Ergebnisse wird im ersten Abschnitt die Gruppe der Unternehmen vorgestellt, die sich an der Onlinebefragung beteiligt hat. Der darauffolgende Abschnitt fokussiert die Gestaltung der Wertschöpfungsketten einschließlich der Dichte der vorhandenen und geplanten Nachhaltigkeitsnachweise. Im Anschluss wird beleuchtet, welche Auswirkung die Covid-19-Pandemie auf die Teilnehmenden hat und welche Standpunkte sie hinsichtlich der Potenziale, Bedarfe und möglichen Verbesserungen für zukünftige Beschaffungspraxis von Kommunen vertreten.

4.2.1 Die teilnehmenden Unternehmen

Die insgesamt 13 Unternehmen, die an der Onlinebefragung teilnahmen, waren überwiegend mittelständisch. Drei Unternehmen beschäftigen mehr als 250 Mitarbeitende (Abb. 1). Die meisten haben nur direkt in Deutschland Angestellte. Bei einem Unternehmen arbeiten weniger als die Hälfte der Angestellten in Deutschland, eins machte keine Angaben.

Für sieben Unternehmen machten Schuhe den größten Teil des Umsatzes aus. In der Summe verkauften die teilnehmenden Unternehmen im Jahr 2019 weit mehr als neun Millionen Paar Schuhe, 45 % davon in Deutschland.⁴ Dabei reichte die Differenz zwischen den Unternehmen von 150 Paar bei einem handelnden Unternehmen zu mehreren Millionen Paar auf Hersteller*innenseite.

Anzahl der Mitarbeitenden in Vollzeitkräften

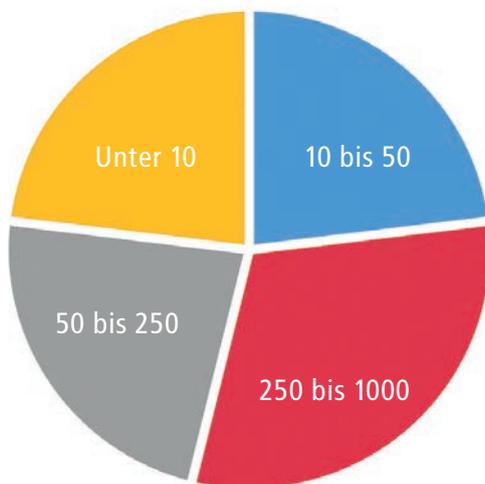


Abbildung 1: Anzahl Mitarbeitende

Es ist nicht überraschend, dass sich in der Mehrzahl Unternehmen beteiligt haben, für die öffentliche Beschaffung relevant ist: Für acht Unternehmen ist das Geschäftsfeld wichtig oder eher wichtig (Abb. 2). Bezüglich der strategischen Bedeutung der öffentlichen Beschaffung für die Zukunft deckt die Auswahl der Unternehmen dennoch ein heterogenes Spektrum ab. Während der geschätzte Anteil öffentlicher Aufträge innerhalb Deutschlands am Gesamtumsatz der herstellenden Betriebe (wenn er angegeben wurde) in der Tendenz im einstelligen Bereich liegt, macht er bei den Unternehmen des Handels mit starker Varianz bis zu 53 % aus.

Wie zentral ist die öffentliche Beschaffung in Ihrer Unternehmensstrategie für die nächsten Jahre?



Abbildung 2: Beschaffung in der Unternehmensstrategie

Die Teilnehmenden beteiligen sich überwiegend an öffentlichen Ausschreibungen, drei davon jedoch nicht, wenn ökologische und soziale Kriterien eingesetzt werden. Ein Unternehmen nimmt unabhängig von den Kriterien nicht mehr an öffentlichen Ausschreibungen teil. Keines der Unternehmen gibt an, sich als Teil von Bietergemeinschaften auf öffentliche Ausschreibungen zu bewerben (Abb. 3).

Ein herstellender Betrieb nahm im vergangenen Jahr an etwa vierzig Ausschreibungen der öffentlichen Hand teil (die Hälfte über Handelsunternehmen, die andere Hälfte eigenständig) – 25 davon waren Ausschreibungen bei Kommunen. Die Angaben der anderen Teilnehmenden belaufen sich auf maximal 15 Teilnahmen an öffentlichen Ausschreibungen innerhalb des Jahres 2019. Insgesamt fließen so die Erfahrungen von mindestens fünfzig Bewerbungen auf kommunale Ausschreibungen in die vorliegenden Ergebnisse ein. Grundsätzlich sind herstellende Betriebe allerdings nicht immer darüber informiert (und führen nicht über jeden Anruf aus dem Handel Buch), wenn ihre Produkte

⁴ Wahrscheinlich liegt die Zahl bei über zehn Millionen Paar: Zwei Hersteller*innen und ein*e Händler*in machten keine Angaben.

durch Händler*innen angeboten werden, sodass diese Zahlen nur grobe Orientierungen zu der Frage bieten können, welche Erfahrungen die Befragung abbildet.

Mindestens der Selbsteinschätzung nach weist die Auswahl einen positiven Bias bezüglich der Bedeutung von Nachhaltigkeit auf: Alle Teilnehmenden gaben an, die ökologischen und sozialen Anforderungen öffentlicher Auftraggeber im Bereich Arbeits- und Sicherheitsschuhe vergleichsweise gut zu erfüllen (einmal „eher gut“, dreimal „sehr gut“).⁵ Die meisten Teilnehmenden sind außerdem positiv gegenüber ökologischen und sozialen Ansprüchen in Ausschreibungsprozessen der öffentlichen Hand im Bereich Arbeits- und Sicherheitsschuhe eingestellt. Nur zwei halten diese Ansprüche für unnötig (bei einer fehlenden Antwort). Acht Teilnehmende gehen davon aus, dass ökologische, soziale und Qualitätskriterien ihnen ermöglichen, wettbewerbsfähig zu sein.

sieben) diese Frage nicht oder nur sehr unpräzise beantworteten. Bemerkenswert ist, dass Teilnehmende überwiegend langjährige Beziehungen mit einem großen Teil ihrer Zulieferer*innen zu pflegen scheinen: Mit einem sehr geringen Anteil arbeiten sie kürzer als die letzten zwei Jahre mit Zulieferbetrieben zusammen, haben aber einen hohen Anteil von Geschäftsbeziehungen, die länger als die letzten zehn Jahre bestehen. Bezüglich des Produktionsschritts der Schafthproduktion, also der Herstellung der Schuhoberteile, gab niemand an, die Schäfte überwiegend von unbekanntem Zulieferer*innen (über Agenturen und Zwischenhändler*innen) zu beziehen. Die Schäfte werden direkt von Betrieben gekauft (als Produktionsländer genannt wurden China und Italien) oder in eigenen Fabriken im Ausland hergestellt (Albanien, Brasilien, Indien, Italien).⁶ Alle Hersteller*innen gaben außerdem an, dass ihnen die Herkunft des von ihnen verarbeiteten Leders bekannt ist und dass sie Leder aus Gerbereien in Brasilien beziehen. Weitere Produktionsländer für das verwendete Leder sind China, Indien und Italien (je zweimal genannt). Auch wurden teilweise Reisen an die Produktionsstätten erwähnt.

Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen zu Arbeits- und Sicherheitsschuhen (Mehrfachnennung möglich)



Abbildung 3: Teilnahme an Ausschreibungen

Nach eigenen Angaben haben die Hersteller*innen und Händler*innen mehrheitlich hehre Ziele: Zehn Teilnehmende streben an, existenzsichernde Löhne zu zahlen (zwei kennen den Ausdruck nicht). Vorwiegend überprüfen sie die eigenen Geschäftspraktiken hinsichtlich ihrer ökologischen und sozialen Auswirkungen in ihren Lieferketten und sie veröffentlichen einen Verhaltenskodex, der ökologische und soziale Anforderungen formuliert und der in der jeweiligen lokalen Sprache allen Betroffenen zugänglich ist.

4.2.2 Gestaltung der Wertschöpfungsketten

Die teilnehmenden Hersteller*innen kennen einen großen und menschenrechtlich relevanten Teil der Wertschöpfungsketten ihrer Schuhe. Die Zahl der Zulieferer*innen, mit denen die Firmen 2019 zusammenarbeiteten, lag den Angaben nach bei maximal hundert Betrieben, wobei vier Teilnehmende (von

le Anforderungen formuliert und der in der jeweiligen lokalen Sprache allen Betroffenen zugänglich ist. Zu den Fragen, wie sie die Vorhaben verwirklichen (wollen) und sie überprüfen, nannten einige Unternehmen selbst durchgeführte oder externe Audits, Lieferant*innenbefragungen, Zertifikate der liefernden Betriebe und/oder verweisen auf kontinuierliche Verbesserungsprozesse im Rahmen des Qualitätsmanagements. Wenige Unternehmen benennen

⁵ Die Frage lautete im Wortlaut wie folgt: Ökologische und soziale Kriterien sind noch nicht so lange Teil von öffentlichen Ausschreibungen. Viele Unternehmen beginnen erst, sich damit zu beschäftigen, während andere bereits Maßnahmen eingeleitet haben. Inwieweit erfüllt Ihr Unternehmen Ihrer Einschätzung nach die ökologischen und sozialen Anforderungen öffentlicher Auftraggeber im Bereich Arbeits- und Sicherheitsschuhe im Vergleich zu anderen Bietern im Markt?
⁶ Für drei Unternehmen sind Firmen in China unter den drei wichtigsten Produktionsstätten für ihre Schäfte. Die anderen Länder werden höchstens zwei Mal genannt.

konkrete, weiterführende Maßnahmen (wie etwa Beschwerdemechanismen). In einem Fall gilt das Ziel, existenzsichernde Löhne zu zahlen, nur für die eigenen Mitarbeiter*innen in Deutschland. Hier wurden Bewertungen durch die Mitarbeiter*innen und jährliche Gehaltsgespräche als Kontrollmaßnahmen genannt. Von einem anderen teilnehmenden Unternehmen wurde „Austausch mit NGOs und Stakeholdern“ und „Verbandsarbeit“ als Maßnahme genannt, um ökologische und soziale Missstände in den Lieferketten zu identifizieren und zu reduzieren.

Siegel und Branchen- oder Multistakeholder-Initiativen sind nach wie vor nicht die Regel, finden sich aber in der Auswahl der Unternehmen wieder. Ein Handelsunternehmen führt Schuhe mit den Nachhaltigkeitsiegeln IVN Naturleder, Blauer Engel Schuhe und Blauer Engel Leder, Ökotex Leather Standard sowie EU-Umweltzeichen und kann den Anteil des Angebots mit den einzelnen Siegeln am Gesamtortiment benennen (mit maximal 30 % für das EU-Umweltzeichen). Nur ein weiterer Handelsbetrieb gab an, Schuhe mit Nachhaltigkeitsiegeln zu führen. Zwei Hersteller*innen lassen Produkte mit dem OEKO-Tex Leather Standard zertifizieren, eine*r mit Ökotex 100 (Textil). Bei insgesamt fünf Unternehmen tragen die Produkte kein solches Gütezeichen, zwei machten keine Angaben dazu.

In Bezug auf die Mitgliedschaft in Unternehmensinitiativen ergibt sich die Verteilung wie in Tabelle 2 dargestellt. Die Mitgliedschaften verteilen sich auf vier Hersteller*innen. Ein Unternehmen ist nur Mitglied bei CADS, die anderen sind jeweils bei mindestens einer weiteren Brancheninitiative beteiligt.

Tabelle 2:
Mitgliedschaften in Unternehmensinitiativen

Ist Ihr Unternehmen Mitglied in einer Branchen- bzw. Unternehmensinitiative? (Mehrfachnennung möglich)

Brancheninitiative	Anzahl Unternehmen
Ja, CADS	4
Ja, BSCI/amfori	2
Ja, BEPI/amfori	0
Ja, der Leather Working Group	2
Nein	6

Zwei der teilnehmenden Hersteller*innen gaben außerdem an, in naher Zukunft nach SA 8000 zertifiziert oder Fear-Wear-Foundation-Mitglied werden zu wollen. Damit würde die Zahl derer wachsen, die sich bei umfassenden, zivilgesellschaftlich angesehenen MSI beteiligen (für eine übersichtliche Bewertung unterschiedlicher Siegel und Mitgliedschaften im Bereich Schuhe siehe Pieper 2019).

In den Antworten spiegelt sich bei vier Hersteller*innen (qualitativ abgestuft) ein zunehmendes Bewusstsein von Sorgfaltspflichten innerhalb der eigenen Wertschöpfungsketten wider, was stark an interne Managementprozesse und/oder Sozialaudits geknüpft wird. Nur einmal wurde der Austausch mit anderen Stakeholdern (worunter beispielsweise auch Gewerkschaften fielen) als Maßnahme direkt benannt. Zwei teilnehmende Hersteller*innen sind in keiner Brancheninitiative, zeichnen keine Produkte mit Gütezeichen aus und sind nicht Teil einer MSI. Ein herstellender Betrieb machte dazu keine Angaben.

Die trotz kleiner Stichprobe erkennbare zunehmende Dichte von Siegeln und Mitgliedschaften ist ein Ausdruck einer sich verändernden Wahrnehmung innerhalb der Branche. So formulierte ein Vertreter der Geschäftsführung eines großen herstellenden Betriebs die Erwartung innerhalb seines Unternehmens, dass es in Zukunft bezüglich Sozialstandards „bei der öffentlichen Hand über Ankreuz-Abfragen hinausgehen wird“. Er erwarte eine Entwicklung hin zu mehr Verbindlichkeit in Bund, Ländern und Kommunen. Direkt stellt er den Zusammenhang zu vorherigen Kontakten mit SÜDWIND e.V. her, die er als exemplarisch für das Engagement von Kommunen und Nichtregierungsorganisationen ansieht: „Das ist uns auch durch Ihre Initiative klargeworden.“

Händler*innen gaben im Rahmen offen gestellter Fragen beispielsweise an, ihre Hersteller*innen bewusst auszuwählen:

„Hersteller[*innen] werden regional, überregional und aus Europa gewählt, die eine nachhaltige und ökologische Produktion nachweisen können!“

„[Wir prüfen] Produktionsstandorte (wo liegen diese?) sowie [die] soziale[..]/ökologische[..] Einstellung der Hersteller[*innen] anhand z. B. von Mitgliedschaften in entsprechenden Vereinigungen/Verbänden.“

„Bei unserer überschaubaren Firmengröße [...] verlassen wir uns auf die Angaben der Hersteller[*innen]. Die Erkenntnis und das Verständnis, dass CSR ein wichtiges Thema ist, ist in den letzten Jahren aber deutlich gewachsen, Nicht zuletzt auf Grund dezidierter Ansprüche/Vorgaben der öffentlichen Hand bei Vergaben.“

Bei den Fragen nach Nachhaltigkeitsnachweisen verwiesen Händler*innen mehrfach auf die Angaben der Hersteller*innen und betonten ihre Funktion als Händler*innen.⁷ Hierbei zeigt sich trotz der oben zitierten Aussagen bei einigen ein sehr geringes Bewusstsein über die eigene Verantwortung für Wertschöpfungsketten. Nachhaltigkeitsinitiativen, die die sozialen und ökologischen Bedingungen der Schuhproduktion in den Blick nehmen, werden primär als Angelegenheit der Hersteller*innen betrachtet. Das müsste aber nicht so sein. So wären – zumindest ab einer bestimmten Größe – auch Mitgliedschaften von handelnden Betrieben in einigen der genannten Branchen- und Multistakeholder-Initiativen denkbar und, den Beschreibungen nach zu urteilen, auch im Sinne der jeweiligen Initiativen.

4.2.3 Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Wie eingangs beschrieben geht die Covid-19-Pandemie seit ihrem Ausbruch Anfang des Jahres 2020 mit massiven Einschränkungen wirtschaftlicher Aktivitäten einher. Insgesamt fällt die Sorge bei den teilnehmenden Unternehmen allerdings moderat aus (vgl. Abb. 4). Sie bezieht sich im Schwerpunkt auf die kommenden Monate und nur noch in deutlich abgeschwächter Form auf die folgenden zwei Jahre. Bis 2023 erwarteten vier Unternehmen sogar eine Umsatzsteigerung, nur zwei Unternehmen erwarteten bis 2023 noch Umsatzeinbußen, beide im Rahmen von unter 10%.⁸ Am verbreitetsten wurde eine sinkende Kaufkraft und Nachfrage

innerhalb Deutschlands als Herausforderung betrachtet (vgl. Abb. 5). Lagerschwierigkeiten oder neue Herausforderungen durch internationale Gesetze oder neue Gesetze im Ausland wurden für beide Zeiträume von niemandem als große Herausforderung genannt. Händler*innen gaben aber an anderer Stelle an, dass im Zuge der Krise oder schon zuvor Bestände und Angebot ausgeweitet wurden, was mit logistischem Aufwand und Kapitalbindung einhergeht.

Von den Ergebnissen der Umfrage kann nicht auf die gesamte Branche geschlossen werden. Insbesondere im Zuge der Telefonate, die geführt wurden, um die Anzahl der Rückmeldungen auf die Online-Befragung zu erhöhen, erteilten mir Sicherheitsschuh-Firmen auch Informationen zu ausgiebiger Kurzarbeit und sprachen von einer existenziellen Bedrohung, verursacht etwa durch den Einbruch der Nachfrage aus anderen Industrien wie der Autoindustrie.

Die deutliche Mehrheit der befragten Unternehmen (zehn) hat nach eigenen Angaben im Zuge der Krise keine Aufträge storniert (zwei ohne Angabe). Ein Handelsunternehmen gab an, aufgrund der Pandemie „überwiegend in Deutschland und England“ Aufträge storniert zu haben. Auf die Frage, ob aufgrund der aktuellen Ereignisse Veränderungen in den Wertschöpfungsketten von Arbeits- und Sicherheitsschuhen geplant sind, antworteten fünf verneinend, sieben Unternehmen machten keine inhaltlichen Angaben.

Inwieweit bedroht die Krise die Existenz Ihres Unternehmens?

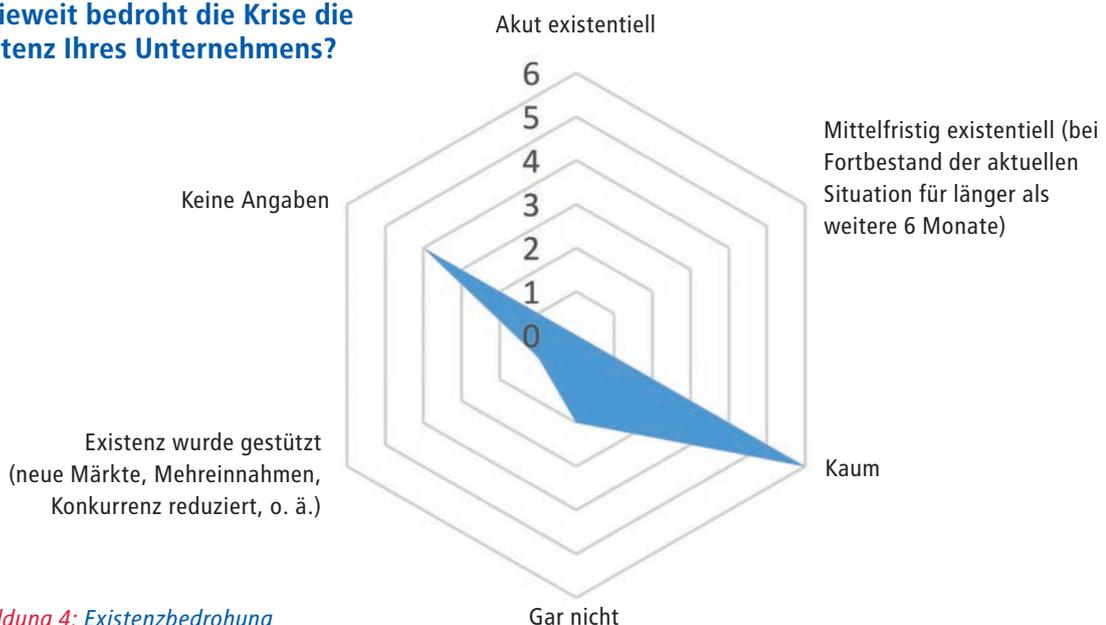


Abbildung 4: Existenzbedrohung

⁷ Sie wunderten sich, warum sie als Händler*innen nach Aspekten wie Verhaltenskodex, Siegeln und Mitgliedschaften gefragt werden.

⁸ Vier Unternehmen machten zu diesen Fragen allerdings keine Angaben.

Welche drei Bereiche werden für Ihr Unternehmen die größte Herausforderung darstellen?

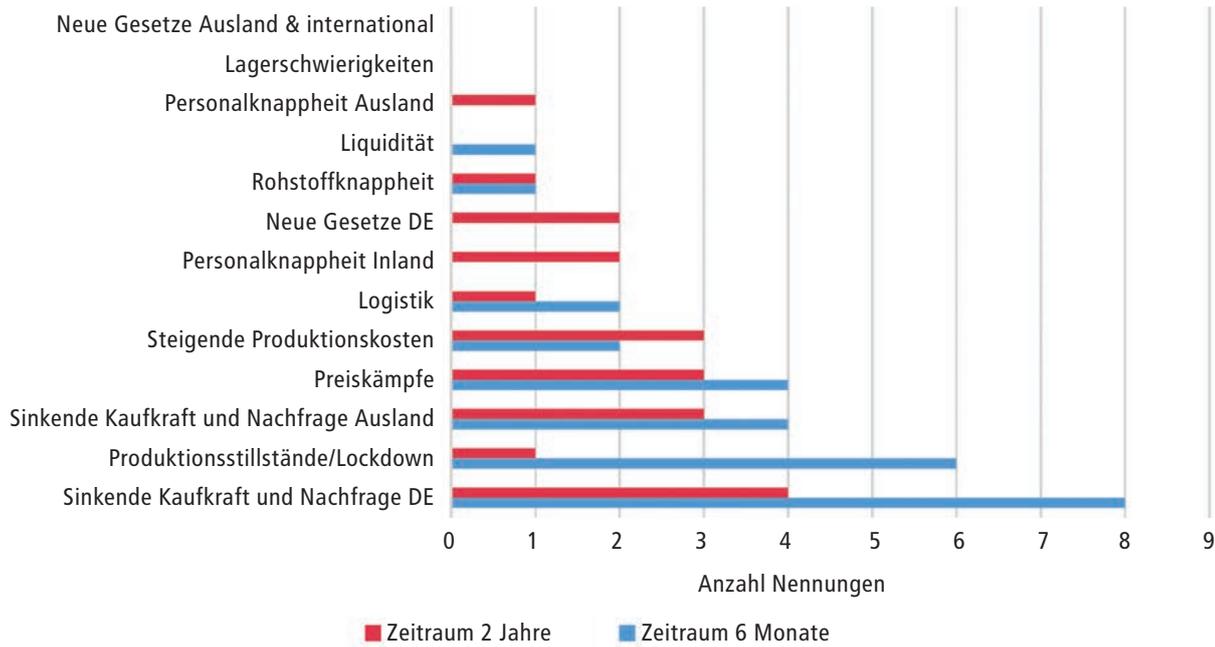


Abbildung 5: Größte Herausforderungen für Unternehmen

4.2.4 Potenziale, Bedarfe und Verbesserungsvorschläge für zukünftige Beschaffungspraxis von Kommunen

Insgesamt bewerten die Befragten ihre Erfahrungen mit öffentlicher Beschaffung als eher gut (vgl. Abb. 6). Die Gruppe derer, die ihre Erfahrungen bei Ausschreibungen ohne ökosoziale Kriterien eher negativ bewertet, setzt sich aus zwei herstellenden und zwei handelnden Firmen zusammen. Zwar variiert die Verteilung je nachdem, ob Ausschreibungen mit oder

ohne ökologische und soziale Kriterien beurteilt werden sollten. Im Durchschnitt ergibt sich daraus jedoch genau der gleiche Wert: in einer Schulnoten-Skala ausgedrückt eine 2,9. Bemerkenswert ist allerdings, dass drei Vertreter*innen herstellender Betriebe ihre Erfahrungen mit sozialen und ökologischen Kriterien besser bewerten als solche mit Ausschreibungen ohne solche Kriterien, während auf Seiten der Händler*innen drei Teilnehmende ihre Erfahrungen mit Ausschreibungen unter Einbezug der Nachhaltigkeitskriterien schlechter bewerten.

Wie beurteilen Sie Ihre Erfahrungen im Bereich der öffentlichen Beschaffung?

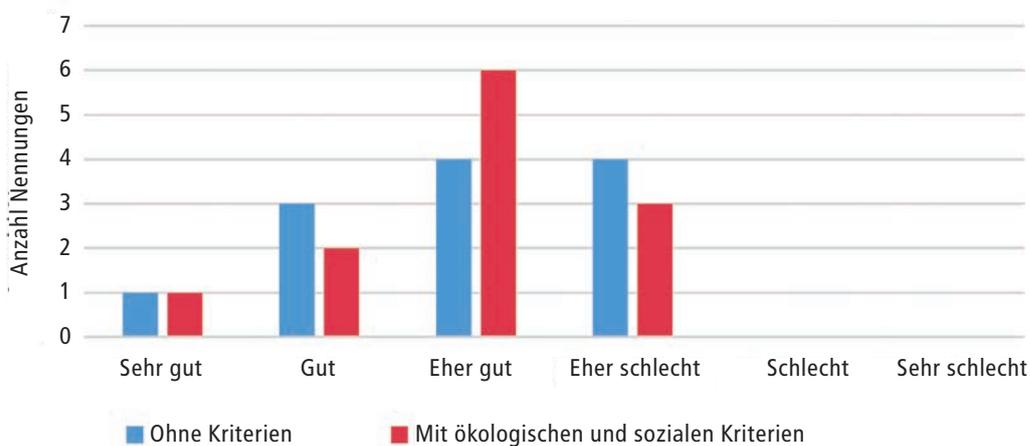


Abbildung 6: Urteile über Erfahrungen in der öffentlichen Beschaffung

Aspekte der Bewerbungsentscheidung (Mehrfachnennungen möglich)

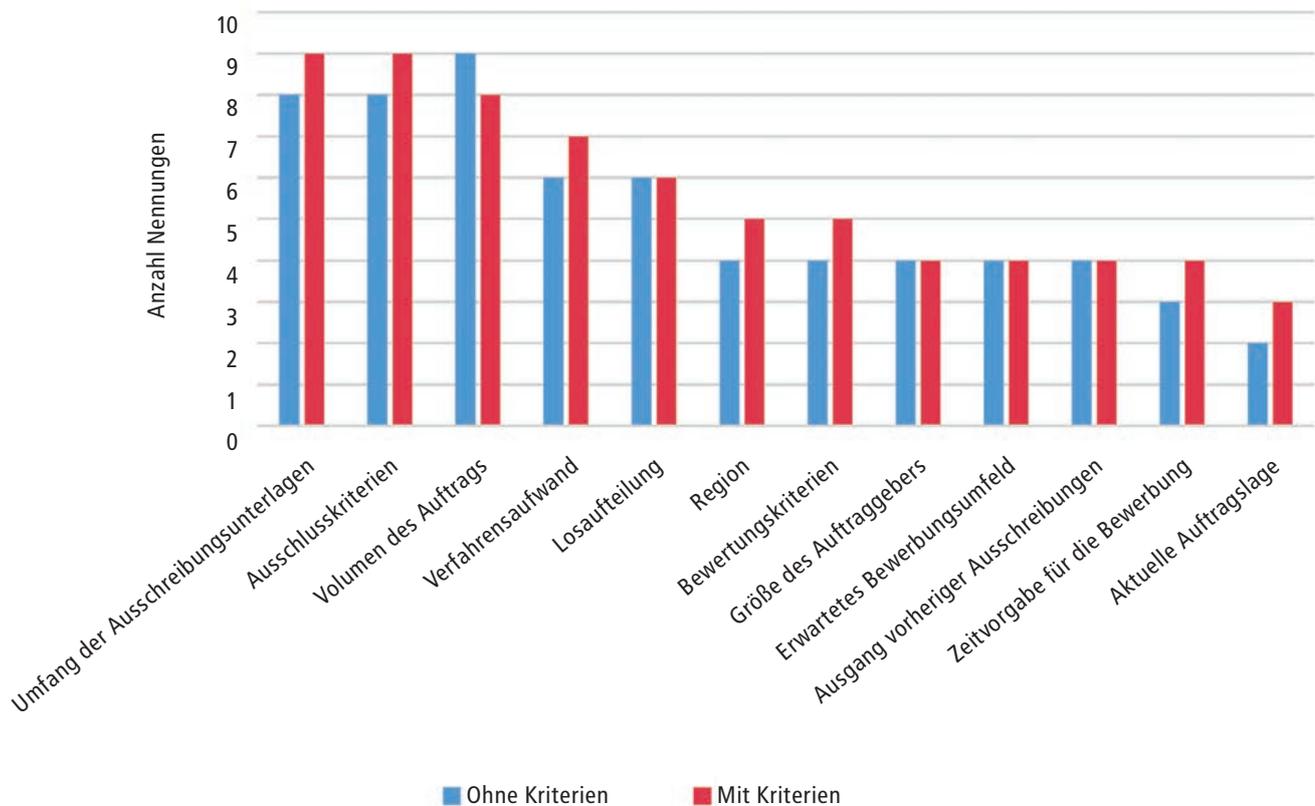


Abbildung 7

Die Teilnehmenden wurden auch gefragt, anhand welcher Aspekte sie entscheiden, ob sie sich auf eine öffentliche Ausschreibung bewerben. Dabei wurden der Umfang der Bewerbungsunterlagen, die Ausschlusskriterien und das Volumen des Auftrags von den meisten als wesentliche Faktoren bei der Entscheidung genannt, unabhängig vom Einbezug ökologischer und sozialer Kriterien. Auch dem Verfahrensaufwand (z.B. durch Bietenden-Dialoge) und der Losaufteilung werden eine große Bedeutung bei der Entscheidung zugeschrieben, sich auf eine Ausschreibung zu bewerben. Überraschenderweise scheinen zeitliche Vorgaben für die Bewerbung hingegen weniger ausschlaggebend zu sein. Auch die Größe der Auftraggeber*in (z.B. der Kommune), der Ausgang vorheriger Ausschreibungen, das erwartete Bewerber*innenumfeld und die aktuelle Auftragslage im Betrieb werden höchstens von einem Drittel der Befragten als relevant für die Entscheidung betrachtet, sich zu bewerben. Die formulierten Bewertungskriterien und die Region spielen für etwas mehr Unternehmen eine Rolle. Ob die Ausschreibung ökolo-

gische oder soziale Kriterien enthält, ist für diese allgemeinen Tendenzen nicht entscheidend (vgl. Abb. 7).

Bei einer Unterscheidung zwischen herstellenden und handelnden Betrieben zeigt sich jedoch, dass die Gruppe der Hersteller*innen

- grundsätzlich weniger Aspekte für eine Entscheidung heranzieht⁹ und
- bei Einbezug ökologischer und sozialer Kriterien weniger Entscheidungsaspekte als relevant betrachtet als bei einer Ausschreibung ohne diese Kriterien; während die Gruppe der Händler*innen
- zur Entscheidung über eine Bewerbung grundsätzlich mehr Aspekte heranzieht als die Hersteller*innen und
- bei Einbezug ökologischer und sozialer Kriterien mehr Entscheidungsaspekte als relevant betrachtet als bei einer Ausschreibung ohne diese Kriterien.

Das sind Anzeichen dafür, dass die Frage, ob Ausschreibungen soziale und ökologische Kriterien enthalten,

⁹ Werden nur die drei Hersteller*innen betrachtet, die sich eigenständig auf öffentliche Ausschreibungen bewerben und die fünf Händler*innen, die dies tun, erwägen Herstellende im Schnitt 4,3 der genannten Aspekte für die Entscheidung, Handelnde 9,0 Aspekte.

durchaus einen Effekt auf die Entscheidung von potenziellen Bietenden hat. Händler*innen prüfen die Option, sich zu bewerben, dann tendenziell intensiver. Herstellenden Betrieben scheint es die Entscheidung eher zu erleichtern (vgl. Abb. 8). Das Ergebnis der Überlegung, ob sich ein Unternehmen bewerben oder nicht bewerben soll, kann davon nicht abgeleitet werden. In Kombination mit der eher positiven Bewertung der Erfahrungen mit Ausschreibungen mit ökosozialen Kriterien bei Hersteller*innen (siehe oben) lässt sich aber vermuten, dass Hersteller*innen, die sich grundsätzlich überhaupt selbstständig bewerben (drei unter den sechs Teilnehmenden), sich vor allem dann für eine Bewerbung entscheiden, wenn a) die Ausschlusskriterien für sie günstig sind, b) die Ausschreibungsunterlagen nicht zu umfangreich und komplex sind und c) das Auftragsvolumen groß genug ist. Ökosoziale Kriterien scheinen die direkte Teilnahme von Hersteller*innen eher zu befördern als zu verhindern.

Die Losaufteilung ist oft zu umfangreich angelegt. Kleine Anbieter sind dadurch benachteiligt, auch wenn sie nachhaltiger produzieren als größere Anbieter.



Abbildung 9: Aussagen zur Losaufteilung

Entscheidungsaspekte differenziert nach Gruppe

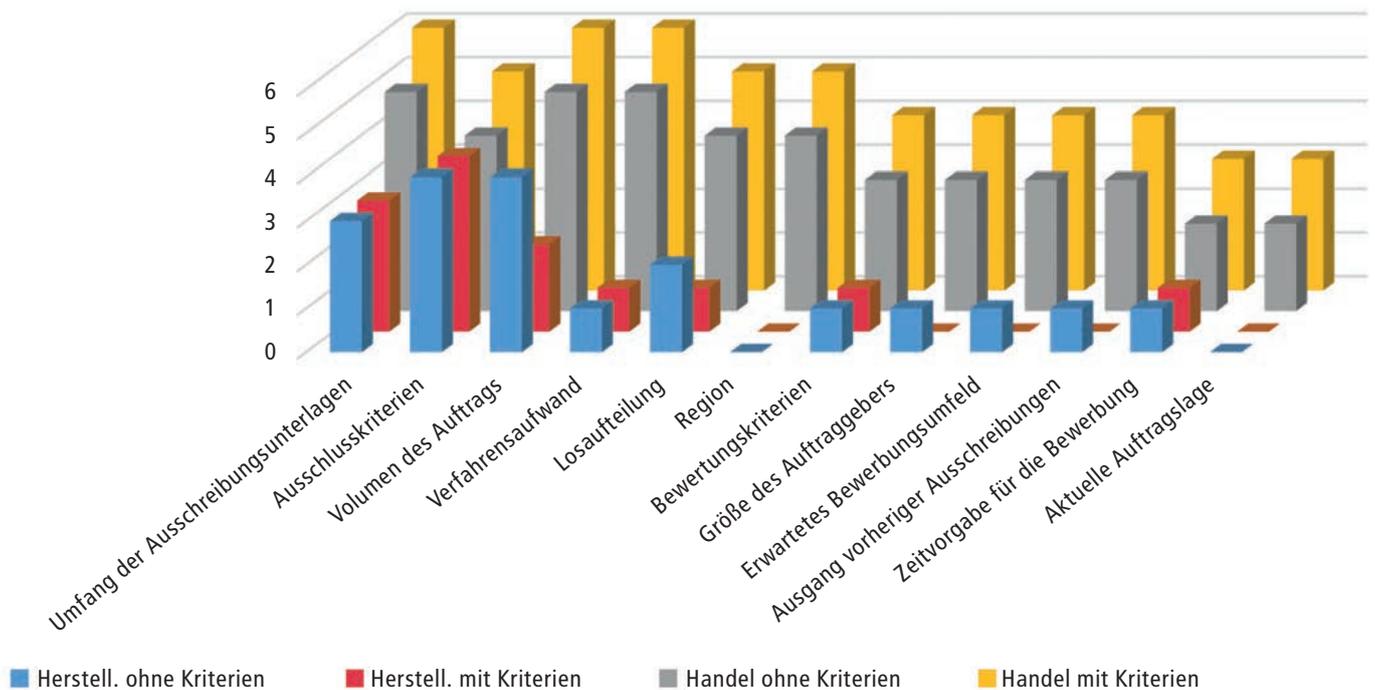
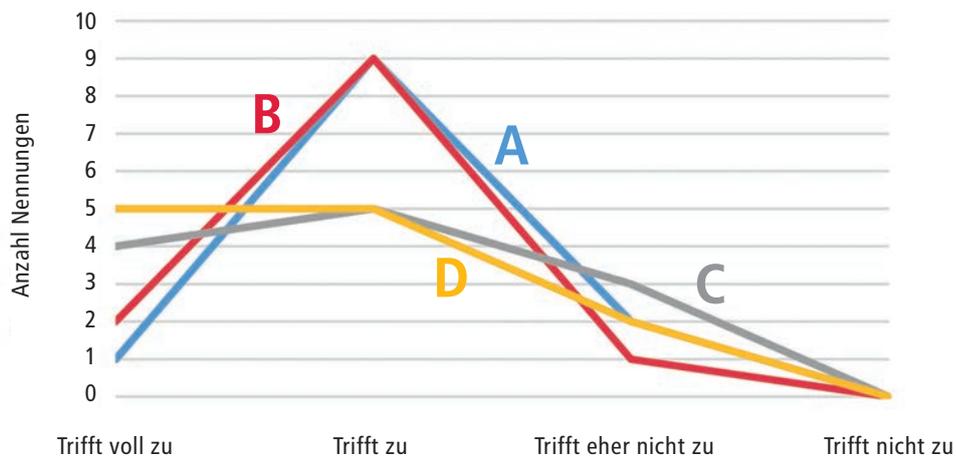


Abbildung 8: Entscheidungsaspekte nach Gruppe

Die Bedeutung der Ausschreibungsgestaltung zeigt sich auch an weiteren Indikatoren. Obwohl die Teilnehmenden überwiegend eine positive Einstellung zu ökologischen und sozialen Kriterien bei öffentlichen Ausschreibungen haben (vgl. 4.2.1), finden zwei Drittel, dass solche Ansprüche den Ausschreibungsprozess zu sehr verkomplizieren. Auch die Losaufteilung bei vielen Ausschreibungen wird kritisiert (siehe Abb. 9). Aus einem Handelsbetrieb wird angemerkt, dass das fachliche Wissen zur ausgeschriebenen Produktgruppe die Qualität der Ausschreibungsgestaltung stark beeinflusst.

Über die Bedeutung der Ausschreibungsgestaltung hinaus verweist die Befragung auf ein eindeutiges Desiderat (siehe Abb. 10): In Bezug auf Preise und Nachfrage sehen die Teilnehmenden bei Kommunen noch deutlichen Verbesserungsbedarf. Ökologische und soziale Aspekte müssten im Vergleich zum Preis bei Angeboten stärker ins Gewicht fallen. Gleichzeitig müssten Nachfrage und gezahlte Preise sich noch mehr am Ziel nachhaltiger Beschaffung ausrichten.

Stimmungsbild Preis und Nachfrage



A Im Verhältnis zum Preis müssten soziale Kriterien stärker gewichtet werden.

B Im Verhältnis zum Preis müssten ökologische Kriterien stärker gewichtet werden.

C Die Branche könnte in Bezug auf ökologische und soziale Missstände mehr verbessern, wenn es eine größere Nachfrage nach nachhaltigen Arbeits- und Sicherheitsschuhen gäbe.

D Die öffentliche Hand ist nicht bereit, den Preis für nachhaltige Beschaffung zu zahlen.

Abbildung 10: Stimmungsbild Preis und Nachfrage

Negative Erlebnisse mit Ausschreibungen, bei denen ‚viel gefordert‘, aber wenig gezahlt werden sollte, sind den Akteur*innen sehr genau in Erinnerung. In Gesprächen reflektierten Händler*innen und Hersteller*innen die Orientierung am Preis und kamen auf entsprechende eigene Erfahrungen etwa in Bietenden-Dialogen zu sprechen. Außerdem, so eine Stimme aus einem Handelsbetrieb am Telefon, sei es frustrierend zu erleben, dass die Hilfestellungen und Beratungen, die das Unternehmen im Prozess der Ausschreibung gibt, für die Auftragsvergabe nicht von Bedeutung sind, sondern primär der Preis.

Hinsichtlich des regulativen Kontextes sprechen sich die teilnehmenden Unternehmen mehrheitlich für eine stärkere gesetzliche Regulierung aus. Ein Lieferkettengesetz, das herstellende Betriebe und Händler*innen gleichermaßen zur Achtung von Menschenrechten und Umweltstandards entlang ihrer Wertschöpfungsketten verpflichtet, halten acht Unternehmen für richtig, zwei nicht (drei antworteten nicht).¹⁰ Uneins sind sich die Teilnehmenden hingegen bei der Frage, ob die

aktuelle Gesetzeslage Unternehmen benachteiligt, die in ökologische und soziale Verbesserungen ihrer Wertschöpfungsketten investieren.

In persönlich geführten Gesprächen ist von Hersteller*innen-Seite noch ein anderer Aspekt angeklungen. Der Wettbewerb in der kommunalen Beschaffung würde bisher kaum über den Aspekt der Nachhaltigkeit ausgetragen, sondern über Ressourcen, die in das Marketing und die lokale Beziehungsarbeit gesteckt werden (können). Zwar sei es bei Arbeits- und Sicherheitsschuhen richtig, dass die Träger*innen sich den Schuh und auch die Marke aussuchen könnten. Nachhaltigkeit sei bei der Auswahl für die Bedarfsträger*innen aber nach wie vor nicht so wichtig wie das Tragen einer bestimmten Marke. Auch bei nachweislich sehr guten Produktionsbedingungen hätten Unternehmen, die nicht so gut auf dem Markt platziert sind, deshalb ein Problem, sich bei öffentlichen Ausschreibungen zu behaupten.

¹⁰ Im Zusammenhang mit der Frage zu einem möglichen Lieferkettengesetz äußerte einer der beiden Teilnehmenden mit ablehnender Haltung, wünschenswert sei „eine Anerkennung des eigenverantwortlichen Engagements von anbietenden Hersteller[*innen] und keine Einschränkungen bei der Akzeptanz auf nur einige wenige Initiativen oder Siegel“. Diese Kritik an der Orientierung an standardisierten ‚Kennzeichnungen‘ ließe sich auch auf die übliche Beschaffungspraxis übertragen, wenn die Nachweisführung zu ökologischen und sozialen Kriterien vornehmlich durch spezifische Gütezeichen erfolgen soll.

4.3 Interpretation der Studienergebnisse

Die Ergebnisse der Umfrage weisen auf eine leicht positive Entwicklung für Möglichkeiten der Beschaffung von Schuhen unter sozialen und ökologischen Gesichtspunkten hin, lassen aber auch große Bedarfe und Verbesserungsmöglichkeiten erkennen. Mit der Umfrage setzt sich in der Tendenz das Problem fort, dass zumindest einige herstellende Betriebe einen großen Teil der Wertschöpfungsketten ihrer Produkte (teilweise schon lange) kennen, diese aber nur sehr eingeschränkt transparent machen. Insgesamt sind die Antworten der Hersteller*innen diesbezüglich sehr lückenhaft. Niemand gab mehr als das Produktionsland der Lieferant*innen der Schäfte preis, obwohl nach Land und Standort gefragt wurde. Es zeigt sich einerseits, dass im Sektor ein Potenzial besteht: sowohl für transparente Wertschöpfungsketten wie auch, durch die längerfristigen Geschäftsbeziehungen, für nachhaltige Verbesserungen in Zusammenarbeit mit den zuliefernden Betrieben. Andererseits scheinen die Hersteller*innen in der Offenlegung der Lieferketten mehr Risiken als Vorteile zu sehen. Andere Branchen und Unternehmen sind diesbezüglich inzwischen zu anderen Schlüssen gekommen. Eine Ausnahme in der Sicherheitsschuh-Branche stellt das Unternehmen dar, das alle Schäfte in eigenen Fabriken herstellen lässt und im CSR-Bericht und auf der Webseite kommuniziert, wo genau sich diese befinden. Auch die Rücklaufquote der Umfrage insgesamt zeigt jedoch an, dass für die Branche in Bezug auf Transparenz und Kommunikation mit anderen Interessengruppen noch sehr viel Luft nach oben besteht.

Die Ergebnisse verstärken den Eindruck, dass die Produktionsländer Brasilien (insbesondere für Leder), China, Indien und Italien für die Wertschöpfungsketten von Arbeits- und Sicherheitsschuhen von großer Bedeutung sind. Bei all diesen Ländern gab es in den letzten Jahren Berichte über massive Menschenrechtsverletzungen und/oder Umweltzerstörung im Zusammenhang mit der Herstellung von Schuhen und/oder Leder. Daraus ergibt sich für die Branche unmittelbar der Auftrag, unternehmerische Sorgfalt hinsichtlich der Einhaltung von Menschenrechten walten zu lassen.

Tatsächlich ist in naher Zukunft eine leichte Zunahme der Mitgliedschaften von Hersteller*innen in solchen MSI zu erwarten, die vonseiten der Zivilgesellschaft vergleichsweise positiv bewertet und bezüglich ihrer Glaubwürdigkeit und ihrer sozialen Anforderungen auch von der Bewertungsstelle der Bundesregierung (Siegelklarheit.de) als „sehr gute Wahl“ bezeichnet werden. Bald könnten damit für die Produktgruppen der Arbeits- und Sicherheitsschuhe neue Maßstäbe für



Unternehmerische Sorgfalt kann Umweltverschmutzung in Folge von Lederverarbeitung – wie hier Addis Abeba – verhindern. Foto: Magnus Franklin / flickr.

nachhaltige Beschaffung gelten. An jenen müssten sich Hersteller*innen messen lassen, wenn sie bezüglich sozialer Standards bei öffentlichen Ausschreibungen zukünftig konkurrenzfähig sein möchten.

Schreibt sich jene Entwicklung fort, wird dies bereits in den kommenden Jahren große Auswirkungen auf die Möglichkeiten öffentlicher Beschaffung von Arbeits- und Sicherheitsschuhen haben. Treten (mehr) Unternehmen mit ehrgeizigen und belastbaren Nachweisen in den Markt, wird die Schwelle bald überschritten sein, nach der soziale Standards im Leistungsverzeichnis oder als Bedingung für die Auftragsausführung zwingend erforderlich werden können (vgl. Abschnitt 3.2, Tabelle 1).

Ein Zertifikat oder die bloße Entscheidung, ein Managementsystem einzuführen, das die menschenrechtliche Sorgfalt des Unternehmens in den Blick nimmt, bringt noch keine Gewissheit über weitreichende Verbesserungen – nicht zuletzt aufgrund der weit verbreiteten Probleme bei Auditierungen. Trotzdem kann beispielsweise die Mitgliedschaft in einer MSI (wie SA 8000, Fear Wear Foundation oder anderen) im Unternehmen viel anstoßen und auch mittelfristig positive Veränderungen bewirken.

Bemerkenswert ist hinsichtlich dieser Entwicklungen, dass es einen kausalen Zusammenhang zu geben scheint zwischen kommunalem und zivilgesellschaftlichem Engagement und den unternehmerischen Ent-

scheidungen, soziale und ökologische Verbesserungen in den eigenen Wertschöpfungsketten zu forcieren.

„Das ist uns auch durch Ihre Initiative klargeworden.“

Das ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass das Engagement von Kommunen im Sektor wirkt.

Gleichzeitig muss die Entwicklung vor dem Hintergrund der positiven Verzerrung der Befragung eingeordnet werden. Nach wie vor ist auch in der Branche der Arbeits- und Sicherheitsschuhe unternehmerische Sorgfalt bezüglich der Einhaltung von sozialen und ökologischen Standards noch nicht die Regel, und der Weg dorthin für alle Beteiligten noch ein weiter. Von Hersteller*innen, die sich nicht an der Online-Befragung beteiligten, sind nach wie vor stark ablehnende Haltungen zu hören. Ein Unternehmensvertreter aus der Geschäftsführung gab im Telefonat beispielsweise an, die Ausschreibungspraxis von Kommunen beeinflusse seine Arbeit nicht, da sein Unternehmen nie direkt an Ausschreibungen teilnehme. „Händler[innen] erhalten alle technischen Details aus dem Katalog“, „ökologische und soziale Aspekte der Produktion st[ie]ßen auf null Resonanz“ und würden nicht nachgefragt. Trotzdem bleibt festzustellen, dass mit den kommunalen und zivilgesellschaftlichen Forderungen bereits eine relevante Gruppe von Hersteller*innen erreicht wurde.

Die Befragung deutet darauf hin, dass insbesondere Händler*innen noch stärker ‚mitgenommen‘ werden sollten. Bei dieser Gruppe verschlechterte sich die Meinung zur Beschaffungspraxis unter Einbezug sozialer und ökologischer Kriterien. Sich auf solche Ausschreibungen zu bewerben, wird als aufwendiger erachtet als bei Hersteller*innen und im Vergleich zu Ausschreibungen ohne ökosoziale Kriterien. Es herrscht der Eindruck vor, menschenrechtliche Sorgfalt sei in erster Linie Angelegenheit der Hersteller*innen und ließe sich nur durch diese erfüllen.

**„verlassen uns auf Angaben der Hersteller*innen], sind zu klein für mehr“
(von einem handelnden Betrieb)**

Tatsächlich wird die proaktive Rolle, die Händler*innen in Wertschöpfungsketten spielen können, um Möglichkeiten der nachhaltigen Beschaffung der öffentlichen Hand zu verbessern, auch von zivilgesellschaftlicher Seite kaum beleuchtet. Hier ließe sich unter Umständen in zukünftigen Projekten anknüpfen: Welche Rolle sollen Händler*innen spielen? Welche Praxis wird konkret von ihnen erwartet, um Wertschöpfungsketten nachhaltig zu verbessern? Sollen sie als wichtige Interessengruppe in der öffentlichen Beschaffung

zukünftig Mitglieder von MSI werden? Was zeichnet Händler*innen aus, die ihre eigenen Geschäfts- und Einkaufspraktiken bezüglich menschenrechtlicher und ökologischer Risiken analysieren?

Aus der Befragung ergeben sich darüber hinaus konkrete Wünsche aus der Privatwirtschaft an Beschaffende. Wenn sich Kommunen auf Ausschreibungen viele Bewerbungen wünschen, sollten sie einige Aspekte besonders berücksichtigen. Relevant ist für potenzielle Bietende in erster Linie, wie groß der Auftrag, nicht wie groß die Auftraggeberin ist. Auch mit sozialen und ökologischen Kriterien sollten deshalb Ausschreibungen möglichst großen Umfangs pro Produktgruppe veröffentlicht werden (idealerweise mit dem Markt angepasster Losaufteilung).

Von besonders großer Bedeutung scheint darüber hinaus sowohl für die Händler*innen als auch für die Hersteller*innen die Qualität der Ausschreibungsunterlagen zu sein. Wenn auf Seiten der Kommunen mehr Zeit in Übersichtlichkeit und Handhabbarkeit der Unterlagen investiert wird, wird das vermutlich von mehr Bietenden mit einer Teilnahme am Verfahren belohnt. Diesbezüglich sind soziale und ökologische Kriterien immer ein zusätzlicher Aufwand, der als solcher nicht verhindert werden kann. Dieser Mehraufwand wird sich jedoch mittelfristig in Grenzen halten, wenn die geforderten Unterlagen gut durchdacht und über verschiedene Kommunen hinweg ähnlich sind, wenn standardisierte und belastbare Nachweise stärker verbreitet und die Anforderungen allen Beteiligten zunehmend klarer sind. Einige Hersteller*innen und Händler*innen nehmen dann auch gern an Ausschreibungen mit ökologischen und sozialen Kriterien teil – wie gezeigt, sehen einige diese Praxis sogar als Wettbewerbsvorteil an.

Hersteller*innen und Händler*innen äußern sich zudem kritisch bezüglich der Preisorientierung, auch bei Ausschreibungen mit zusätzlichen Kriterien. Diese Kritik deckt sich mit anderen Stimmen aus dem Feld und ist sachlich nachvollziehbar. Wenn vordergründig der Preis über Angebote entscheidet, und wenn die Preise, die tatsächlich von Kommunen gezahlt werden (können), zu niedrig sind, um den Wunsch der Kommunen nach ökologischen und sozialen Verbesserungen in den Wertschöpfungsketten von Schuhen umzusetzen, stehen Bieter*innen vor einem Dilemma. Sie können den Auftrag kaum wirtschaftlich und integer erfüllen. Wie der Teilnehmende eines Bietenden-Dialogs es formulierte: Es müssten dann Unternehmen die Ausschreibungen gewinnen, die unseriöse Angebote machen. Betrug bei den Nachweisen wird durch diese kommunale Praxis (hohe Anforderungen, kleiner Preis) gefördert. Die systematische Ungerechtigkeit wird auch dann deutlich, wenn innerhalb von

einer Kommune das gleiche Produkt für verschiedene Bedarfsträger*innengruppen unterschiedlich viel kosten darf. Oft sind den Beschaffer*innen in den Budgets im Einzelfall die Hände gebunden. Es müsste sich aber eine politische Diskussion auf kommunaler Ebene und – in Anbetracht der Armut vieler Kommunen – auch auf Landes- und Bundesebene anschließen, welche die Einkaufspraktiken der Kommunen systematisch als Teil des Problems ungerechter Wertschöpfung begreift. Diesbezüglich kann die Covid-19-Pandemie ein Möglichkeitsfenster sein, anders über Haushalte und Verantwortlichkeiten nachzudenken.

Nichtsdestotrotz stützen die Ergebnisse der Befragung das Argument, dass öffentliche Beschaffung ein Hebel für größere Veränderungen sein kann. Für diesen Wandel bedarf es jedoch eines noch entschlosseneren Auftretens der privatwirtschaftlichen Akteure. Die große Zustimmung zum Lieferkettengesetz könnte ein Zeichen sein, dass die Sparte der Sicherheitsschuhhersteller*innen die Bedeutung des Gesetzes besser erkannt hat als der Rest der Schuhindustrie. Schließlich kann ein solches Gesetz helfen sicherzustellen, dass Unternehmen, die sich nachhaltig und transparent um Verbesserungen in ihren Wertschöpfungsketten bemühen, keine Wettbewerbsnachteile erleiden. Koordiniertes Handeln für Verbesserungen innerhalb der Branche würde erleichtert. Auch der Mittelstand, der aufgrund seiner Größe vorerst nicht unter das Gesetz fiel, erzielte Orientierung und rechtliche Sicherheit.

Dass sich Vertreter*innen von Sicherheitsschuhe herstellenden Unternehmen zu einem relevanten Teil von der Einschätzung ihres Verbandes abheben, kann eine Reihe von Gründen haben. Sie arbeiten mit vielen liefernden Betrieben über viele Jahre zusammen oder betreiben eigene Fabriken im Ausland, wie auch die Erhebung zu dieser Studie bestätigt. So wird nicht zuletzt sichergestellt, dass die ausländischen Betriebe mit den nötigen technischen wie immateriellen Ressourcen ausgestattet sind, um Aufträge in der gewünschten Qualität zuverlässig zu erfüllen. Die beständigen Geschäftsbeziehungen können zu einem vertieften Verständnis von Problemen führen und das über die Zeit gewachsene Vertrauensverhältnis ist ein wichtiger Grundstein dafür, Schwierigkeiten zu adressieren. Von Covid-19-Maßnahmen sind sie nicht so stark betroffen wie solche Unternehmen, die viel Umsatz durch den Einzelhandel und Luxuskonsum generieren. Darüber hinaus waren Sicherheitsschuhe herstellende Unternehmen durch die Anfragen der öffentlichen Hand in den letzten Jahren wiederkehrend mit menschenrechtlichen und ökologischen Anforderungen konfrontiert – mit der eindeutigen (Zukunfts-)Perspektive, durch gutes Abschneiden quantifizierbare Wettbewerbsvorteile erlangen zu können.

Dass diese positive Sichtweise sich bisher im gesamten Verband der Industrie HDS/L noch nicht durchgesetzt hat, entspricht auch der in anderen Sektoren gemachten Beobachtung, dass Verbände oft deutlich defensivere Positionen vertreten als Pioniere und vergleichsweise gut aufgestellte Einzelunternehmen. Die Beobachtung ist auch ein Hinweis darauf, dass sich die wachsende Branche der Sicherheitsschuhhersteller*innen innerhalb des Verbandes noch nicht entsprechend ihres anteiligen Produktionsvolumens laut und koordiniert einbringt. Dieses Engagement wäre aber ein wichtiges Scharnier, damit sich die Bemühungen der öffentlichen Hand um verbesserte Umwelt- und Sozialstandards breiter entfalten können und noch weiter in die Schuhindustrie hineinragen werden.

Eine Herausforderung für diese erhoffte Hebelwirkung der ökosozialen Beschaffung wird in den nächsten Jahren sein, dass den wenigen ersten Unternehmen mit glaubwürdigen Nachhaltigkeitsinitiativen weitere folgen müssen. Allein mit dem Anreiz öffentlicher Aufträge ist das möglicherweise nicht mehr zu erreichen, da die ersten aktiven Unternehmen einen strategischen Vorteil in der Konkurrenz um die Aufträge genießen. In der Folge könnten sich Unternehmen von vornherein gegen Teilnahmen bei Ausschreibungen mit ökosozialen Kriterien entscheiden.

Mehr Kommunen müssen deshalb solche Kriterien aufnehmen. Gesetze und öffentlicher Druck bleiben notwendig. Die Vorreiter*innen der Sicherheitsschuhbranche signalisieren aber dem Rest der Schuhindustrie schon heute: Die von vielen Seiten an sie herangetragene Erwartung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfalt muss ernst genommen werden. Die Schuhindustrie kann, sollte und muss ihre Verantwortung wahrnehmen und Verbesserungen umsetzen.

5 Empfehlungen

Basierend auf den Ergebnissen der Kontextanalyse zur Hochrisikoindustrie „Leder- und Schuhe“, zur kommunalen Beschaffung in Deutschland und der Auswertung einer Befragung von Sicherheitsschuhhersteller*innen und -händler*innen sowie weiteren Gesprächen ergeben sich die folgenden Empfehlungen.

1. Hersteller*innen

- Die Wertschöpfungskette von Arbeits- und Sicherheitsschuhen ist als hochriskant in Bezug auf menschenrechtliche Verstöße zu bewerten. Dies gilt auch für die Produktion in Europa.
- Die Basis für glaubwürdige Verbesserungen von Wertschöpfungsketten ist Transparenz. Eine Möglichkeit, dieser Anforderung nachzukommen, ist die Veröffentlichung der zuliefernden Betriebe in der Open Apparel Registry und die offene Kommunikation mit der Zivilgesellschaft. Solche Schritte würden es perspektivisch auch erleichtern, nicht nur standardisierte, sondern auch alternative Nachweise stärker zu berücksichtigen, wie ein herstellender Betrieb fordert.
- Veranstaltungsformate wie Bietenden-Dialoge ermöglichen den Austausch mit Kommunen und helfen kurz- und mittelfristig, Ausschreibungen zu verbessern.
- Die sozialen Ansprüche, die Kommunen in ihren Ausschreibungen für Schuhe formulieren können, werden sich mittelfristig deutlich erhöhen. Wer in Bezug auf soziale Standards konkurrenzfähig bleiben möchte, muss sehr bald beginnen, einen belastbaren und ehrgeizigen Weg einzuschlagen. Eine Orientierung hierfür ist u.a. bei Pieper (2019) zu finden. Solange die benannten Brancheninitiativen ihre Ansprüche insbesondere hinsichtlich der Transparenz, der verpflichtenden sozialen Anforderungen, der Löhne, der Wirksamkeit und der Beteiligung von anderen Interessengruppen nicht deutlich erhöhen, sind sie keine gleichwertigen Mitgliedschaften im Vergleich zu einigen MSI (vgl. Pieper 2019).
- Alle Unternehmen agieren in einem juristischen und politischen Kontext, der für die Gestaltung von Wertschöpfungsketten von großer Bedeutung ist. Die Zivilgesellschaft teilt die Position der Mehrheit der Unternehmen aus der hier analysierten Befragung, dass ein Lieferkettengesetz herstellende Betriebe und Händler*innen zur Achtung von Menschenrechten und Umweltstandards entlang ihrer Wertschöpfungskette verpflichten sollte. Die Branche sollte sich gemeinsam für politische Positionen stark machen, die dem Ziel dienen, soziale und ökologische Missstände in ihren Wertschöpfungsketten zu beheben.

- In der aktuellen Krise treten all diese Bedarfe umso deutlicher zutage. Die internationale Gewerkschaftsvereinigung IndustriAll hat formuliert, welche Aspekte in der Krise von Unternehmen in der Schuhindustrie beachtet werden müssen. So sollten Unternehmen u.a. garantieren, dass keine Bestellungen storniert werden, mit Gewerkschaften zusammenarbeiten und Gehaltskürzungen und Kündigungen verhindern. Arbeitnehmende weltweit dürfen nicht an unsicheren Arbeitsplätzen arbeiten (IndustriAll 2020; siehe auch ILO 2020a).

2. Händler*innen

- Der Handel ist ein wichtiger Teil von Wertschöpfungsketten. Diese Rolle sollten handelnde Unternehmen zum Ziele der Achtung von Menschenrechten und Umweltstandards entlang ihrer Wertschöpfungskette nutzen und gestalterisch auf entsprechende Praktiken hinwirken. Mitgliedschaften in Multistakeholder-Initiativen sollten erwogen und/oder andere kooperative Formen gefunden werden, um spezifische Handlungsfelder zu erschließen und zu entwickeln. Insbesondere die eigenen Geschäfts- und Einkaufspraktiken sollten hinsichtlich ihrer sozialen und ökologischen Auswirkungen auf Wertschöpfungsketten überprüft werden.
- Veranstaltungsformate wie Bietenden-Dialoge ermöglichen den Austausch mit Kommunen und helfen kurz- und mittelfristig, Ausschreibungen zu verbessern.
- Handelsunternehmen sollten von herstellenden Firmen mehr Transparenz bezüglich ihrer Wertschöpfungsketten einfordern.
- Alle Unternehmen agieren in einem juristischen und politischen Kontext, der für die Gestaltung von Wertschöpfungsketten von großer Bedeutung ist. Die Zivilgesellschaft teilt die Position der Mehrheit der Unternehmen aus der hier analysierten Befragung, dass ein Lieferkettengesetz herstellende Betriebe und Händler*innen zur Achtung von Menschenrechten und Umweltstandards entlang ihrer Wertschöpfungskette verpflichten sollte. Händler*innen sollten sich für politische Positionen stark machen, die dem Ziel dienen, soziale und ökologische Missstände in Wertschöpfungsketten zu beheben.

3. Kommunen

- Kommunen sollten Schuhe unter Einbezug sozialer Kriterien ausschreiben. Schon lange ist die Schuh- und Lederindustrie durch viele Menschenrechtsverletzungen und ungleiche Machtverhältnisse der Marktteilnehmenden geprägt. Gerade im Kontext der Covid-19-Pandemie ist es jedoch besonders wichtig, soziale Standards weltweit einzufordern. Auch ökologische Ansprüche sollten aufgenommen werden.
- Kommunen sind ein wichtiger Akteur in Wertschöpfungsketten. Das heißt, dass sie auch Verantwortung für ihren eigenen Einfluss auf diese Ketten tragen (vgl. insb. SDG 12). Von Kommunen ausgehender Preis- und Zeitdruck muss als Teil des Problems in ungleichen globalen Märkten verstanden und adressiert werden.
- Kommunen fördern ein breites Bewerber*innenfeld auf Ausschreibungen, wenn sie
 - in die Vorbereitung guter Ausschreibungsunterlagen investieren und
 - große Aufträge (mit sinnvoller Losaufteilung) ausschreiben.

Kleine Kommunen sollten deshalb Einkaufsgemeinschaften erwägen, aber auch gute Planung und Rahmenverträge können zu mehr Wettbewerber*innen führen. Hinweise für kleine Kommunen finden sich auch bei Mache/Grabe (2020). Austauschformate wie Bietenden-Dialoge sind sinnvoll, um Ausschreibungen zu verbessern.

- Händler*innen gegenüber müssen die Anforderungen begründet kommuniziert werden. Beschaffer*innen und unterstützende Akteure sollten Händler*innen dafür sensibilisieren, dass sie für die Einhaltung von Menschenrechten entlang von Wertschöpfungsketten mitverantwortlich sind. Die proaktive Rolle, die Händler*innen bei der nachhaltigen Verbesserung von Wertschöpfungsketten spielen könnten, sollte im Austausch weiterentwickelt und durch die Kommunen gefördert werden.
- Ausschreibungsverfahren müssen mit ausreichend Zeit geplant werden. Dessen müssen sich Bedarfsträger*innen ebenso wie Beschaffer*innen und kommunale Entscheidungsträger*innen bewusst sein.
- Engagierte für ökosoziale Beschaffung in Kommunen müssen die Sensibilisierung für die Missstände bei den Bedarfsträger*innen und deren Integration in den Ausschreibungsprozess ernst nehmen. Die Kombination aus Informationsveranstaltung und Nutzer*innenworkshops kann helfen, allen Beteiligten den Schritt in eine ökosozial besser gestaltete Beschaffungspraxis zu erleichtern. Das ist bei Arbeits- und Sicherheitsschuhen insbesondere deshalb wichtig, weil gegebenenfalls die Akzeptanz für einen Markenwechsel vorbereitet werden muss.

- Beschaffer*innen sollten den Markt von Arbeits- und Sicherheitsschuhen vor der nächsten Ausschreibung eingehend hinsichtlich der Dichte glaubwürdiger Nachweise prüfen und darauf aufbauend erwägen, soziale Standards als erforderlichen Eintrag im Leistungsverzeichnis oder als Bedingung für die Auftragsausführung aufzunehmen. Alternativ können soziale Standards als Wertungskriterien aufgenommen werden.
- Grundsätzliche Umsetzungshinweise finden sich unter 3.2 WEGE KOMMUNALER BESCHAFFUNG VON SICHERHEITSSCHUHEN MIT SOZIALEN UND ÖKOLOGISCHEN KRITERIEN. Hilfreiche Leitfäden sowie die Plattform Kompass Nachhaltigkeit, welche die Erfahrungen anderer Kommunen sammelt und konkrete Unterlagen zur Verfügung stellt, sind im ANHANG aufgeführt.

4. Aktive für soziale Gerechtigkeit

- Das Risiko gravierender Menschenrechtsverletzungen ist in den internationalen, vorgelagerten sowie unternehmenseigenen Wertschöpfungsketten der Schuh- und Lederindustrie besonders hoch. Engagierte für soziale Gerechtigkeit weltweit sollten sich deshalb in ihren Kommunen dafür einsetzen, Schuhe unter Einbezug sozialer Kriterien zu erwerben. Gerade im Kontext der Covid-19-Pandemie ist dies besonders wichtig.
- Öffentliche Beschaffung mit sozialen Kriterien ist ein wichtiger Hebel, um Veränderungen in Wertschöpfungsketten anzustoßen. Die Branche der Arbeits- und Sicherheitsschuhe beginnt, auf diese Forderungen der öffentlichen Hand zu reagieren. Diese Bewegung kann durch entsprechende Ansprüche durch private Unternehmen und Personen, die solche Schuhe einkaufen, unterstützt werden.
- Freiwillige Bündnisse verbessern Produktionsstandards weltweit nur in eingeschränktem Maße und sind häufig nicht ambitioniert genug. Menschenrechtliche Sorgfaltpflichten sollten in einem Gesetz festgeschrieben werden, um nötige Veränderungen in Geschäfts- und Einkaufspraktiken von allen Unternehmen zu erwirken. Aktive, die sich für soziale Gerechtigkeit einsetzen, sollten deshalb die Planungen für ein Lieferkettengesetz unterstützen.



6 Fazit

In den letzten Jahren haben einige Kommunen erste Erfahrungen mit der Ausschreibung von Arbeits- und Sicherheitsschuhen mit ökosozialen Kriterien gemacht. Alle Beteiligten konnten dabei wertvolle Erfahrungen sammeln. Im Prozess müssen unterschiedlichste Kompetenzen zueinander finden, vor allem wirtschaftliche, technische, juristische, gesellschaftspolitische, entwicklungspolitische und kommunal-kulturelle. Das ist an sich schon eine enorme Herausforderung für Beschaffer*innen und ihre Unterstützer*innen in der Kommune. Dazu kommen nun für viele Beschaffer*innen und kommunale Vertreter*innen die neuen Aufgabenfelder und Schwierigkeiten, die mit der Covid-19-Pandemie und ihrer Eindämmung in Verbindung stehen.

Gleichzeitig ist offensichtlich, dass gerade in dieser Situation die Verbesserung von Sozialstandards, die Einhaltung von Menschenrechten und die Minderung ökologischer Missstände in globalen Wertschöpfungsketten dringlicher denn je geworden sind. Weltweit stehen Menschen, die in den letzten Jahrzehnten für Niedriglöhne in unwürdigen Verhältnissen gearbeitet haben, um Schuhe und andere Waren auch für Märkte in Deutschland zu produzieren, mit Nichts vor dem Nichts (Wanderarbeiter*innen teilweise auch in einem sozialen Nichts, nicht mehr am Arbeitsplatz, aber auch nicht im sozialen Netzwerk der Familie zuhause). Während die Pandemie alle einschränkt, treffen ihre Folgen die Schwächsten am stärksten.

In dieser Situation kann es Beschaffer*innen und in der öffentlichen Beschaffung Aktive motivieren, zu merken, dass ihr Engagement bereits kleine Veränderun-

gen im Sektor der Arbeits- und Sicherheitsschuhe bewirkt hat. Die privatwirtschaftlichen Akteure konnten dabei zu einem gewissen Grad bereits ‚mitgenommen‘ werden. Die meisten Teilnehmenden in der durchgeführten Umfrage sind beispielsweise gegenüber ökologischen und sozialen Ansprüchen in Ausschreibungsprozessen der öffentlichen Hand im Bereich Arbeits- und Sicherheitsschuhe positiv eingestellt. Mehrere Unternehmen streben auch aufgrund der Ansprüche verschiedener Kommunen Mitgliedschaften in MSI an. Im Zuge der aktuellen Krise können sich Unternehmen aber nun nicht auf Sorgen um ihre eigene unternehmerische ‚Gesundheit‘ und auf bereits Erreichtes zurückziehen. Je größer die globalen Nöte sind, desto offensichtlicher tritt die Notwendigkeit von transparenten, veränderten Wertschöpfungsketten zutage. Diese können nicht allein durch Mitgliedschaften in MSI einiger Unternehmen erreicht werden. Sie müssen in einen Kontext gesetzlich verbindlicher Regeln eingebettet werden, die für alle Unternehmen gelten.

Dass die Mehrzahl der Unternehmen in der analysierten Befragung ein Lieferkettengesetz befürwortet, das Unternehmen zur Achtung von Menschenrechten und Umweltstandards entlang ihrer Wertschöpfungskette verpflichtet, ist ein gutes Zeichen. Damit diese positive Resonanz nicht auf der symbolischen Ebene verbleibt, müssen die beteiligten Unternehmen sich nicht zuletzt öffentlich und in ihrem eigenen Verband für solch ein Gesetz stark machen. Bisher bewegt sich die Branche langsam und leise. Schnell und laut wäre in der aktuellen Situation aber eher angemessen – und je geschlossener, desto besser.



*Noch ist es viel Arbeit, die Beschaffung von Schuhen flächendeckend ökologisch und sozial nachhaltig zu gestalten. Doch Schritt für Schritt können wir uns diesem Ziel nähern.
Foto: Hugo Chisholm/flickr.*

7 Literaturverzeichnis

- Anner, M. (2020): Abandoned? The Impact of Covid-19 on Workers and Businesses at the Bottom of Global Garment Supply Chains. Research Report des Center for Global Workers' Rights, Pennsylvania State University; online unter: <https://www.workersrights.org/wp-content/uploads/2020/03/Abandoned-Penn-State-WRC-Report-March-27-2020-1.pdf> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Anner, M. (2019): Predatory purchasing practices in global apparel supply chains and the employment relations squeeze in the Indian garment export industry. In: *International Labour Review* 158, S. 705–727.
- APICCAPS (Portuguese Footwear, Components and Leather Goods Manufacturers' Association, 2020a): *World Footwear Yearbook 2020*. Porto.
- APICCAPS (2020b): Covid-19 will impact the way the footwear supply chain is organized; online unter: <https://www.worldfootwear.com/news/covid-19-will-impact-the-way-the-footwear-supply-chain-is-organised/4793.html> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- ARD (2020): Bundestag beschließt Entlastung für Kommunen. In: *tagesschau*, 18.09.2020; online unter: <https://www.tagesschau.de/inland/bundestag-kommunen-corona-101.html> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Bauchmüller, M., K. Ludwig und H. Roßbach (2020): Streit über Lieferkettengesetz verschärft sich. In: *Süddeutsche Zeitung*, 10.09.2020; online unter: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/lieferkettengesetz-umwelt-1.5025927> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Beschaffungsamt (des Bundesministeriums für Inneres, 2020): Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung; online unter: http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Home/home_node.html (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Biswas, S., und T. Rahman (2013): The Effect of Working Place on Worker's Health in a Tannery in Bangladesh. In: *Advances in Anthropology* 3:1, S. 46–53.
- Boseley, Sarah (2017): Child labourers exposed to toxic chemicals dying before 50, WHO says. In: *The Guardian*, 21.03.2017; online unter: <https://www.theguardian.com/world/2017/mar/21/plight-of-child-workers-facing-cocktail-of-toxic-chemicals-exposed-by-report-bangladesh-tanneries> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Brydges, T., und M. Hanlon (2020): Garment worker rights and the fashion industry's response to COVID-19. In: *Dialogues in Human Geography* 10: 2, S. 195–198.
- BMW (Referat IVC7 Konsumgüterindustrie 2020): *Schuhindustrie*; online unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Branchenfokus/Industrie/branchenfokus-schuhindustrie.html> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Chakma, J. (2020): Recovery still slow in leather sector. In: *The Daily Star*, 12.10.2020; online unter: <https://www.thedailystar.net/business/news/recovery-still-slow-leather-sector-1976541> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- CCC (2020): Live-blog: How the Coronavirus affects garment workers in supply chains; online unter: <https://cleanclothes.org/news/2020/live-blog-on-how-the-coronavirus-influences-workers-in-supply-chains> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- C. Maurer Fachmedien GmbH & Co. KG (2019): A+A Düsseldorf: Starke Messe für deutsche Sicherheitsschuh-Hersteller; online unter: <https://www.ostechnik.de/news/5490-a-a-duesseldorf-starke-messe-fuer-deutsche-sicherheitsschuh-hersteller> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Dhaka Tribune (2020): Govt to take legal action for child employment in tanneries. 22.07.2020; online unter: <https://www.dhakatribune.com/bangladesh/government-affairs/2020/07/22/govt-to-take-legal-action-for-child-employment-in-tanneries> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Envol Vert (2020): Groupe Casino: Éco-Responsable de la déforestation. Beef Report June 2020; online unter: http://envol-vert.org/wp-content/uploads/2020/07/Beef-Report_June-2020_Casino.pdf (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Ferenschild, S. (2018): „Flinke Finger“. Kinderarbeit auf indischen Baumwollsaatgutfeldern; online unter: <https://suedwind-institut.de/alle-verfuegbaren-publikationen/arbeitsrechte-in-der-informalitaet-heimarbeiterinnen-und-die-internationale-arbeitsorganisation-kopie.html> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Fincke, J., K. Fleischer, A. Wichmann und C. Wimberger (2016): *Sozialgerechter Einkauf Jetzt!* Hrsg. Durch die Stadt Dortmund; online unter: https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/fileadmin/user_upload/KK-Dokument/Dortmund_Praxisleitfaden_Arbeitsbekleidung_ohne_Anhang_2016-04.pdf (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Garcia, S. C., E. Janeba, S. Siegloch, M. Ungerer, A. Wambach, C. Kühl und H. Scheller (2020): Kommunale Antworten auf die globale Corona-Krise: Finanzen, Innovationskraft und Lebensqualität verbessern; online unter: https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/577753/1/Kurzexpertise_St%c3%a4detag_final_200819.pdf (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Grabe, R. (2020): Unter der Lupe – Arbeitskleidung und Schuhe mit belastbaren Nachweisen fair beschaffen, online unter: <https://femnet.de/download/send/22-beschaffung/230-handbuch-unter-der-lupe-arbeitskleidung-und-schuhe-mit-belastbaren-nachweisen-fair-beschaffen.html> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- HDS/L (2020): Presstext zur HDS/L Pressekonferenz am 09. März 2020 in Düsseldorf; online unter: https://www.HDS/L.eu/files/Dateien_HDS/Documents/PDFs/_DE-2020-03-HDS/L-PK.pdf (letzter Zugriff: 15.10.2020).

- ILO (2020a): COVID-19 and the textiles, clothing, leather and footwear industries; online unter: https://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS_741344/lang--en/index.htm (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- ILO (2020b): Financing gaps in social protection: Global estimates and strategies for developing countries in light of the COVID-19 crisis and beyond; https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_755475.pdf (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- ILO (2020c): COVID-19 leads to massive labour income losses worldwide; online unter: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_755875/lang--en/index.htm (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- IndustriAll (2020): Principles for action on Covid-19 in textile, garment, shoes and leather industries; online unter: <http://www.industriall-union.org/principles-for-action-on-covid-19-in-textile-garment-shoes-and-leather-industries> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Isware, M. A. (2020): Local Nike shoe factory scrutinized for mass layoffs amid COVID-19. In: The Jakarta Post, 25.08.2020, online unter: <https://www.thejakartapost.com/news/2020/08/25/local-nike-shoe-factory-scrutinized-for-mass-layoffs-amid-covid-19.html> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- ITUC (2020): Indian Parliament passes laws that attack the rights of working people; online unter: <https://www.ituc-asi.org/indian-parliament-passes-laws?lang=en> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Jakob, C., C. Meissler, C. Neuenroth und N. Utermöhlen (2020): Atlas der Zivilgesellschaft 2020. Report zur weltweiten Lage. Hrsg. Von Brot für die Welt; online unter: https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/media-pool/2_Downloads/Fachinformationen/Atlas_d_zivilgesellschaft/2020/Atlas_der_Zivilgesellschaft_2020.pdf (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Karabiyik, E., und S. Dedeoğlu (2019): Child Labour in Footwear Manufacturing in Turkey: Rapid Assessment Report; online unter: https://www.academia.edu/40884392/Child_Labour_in_Footwear_Manufacturing_in_Turkey_Rapid_Assessment_Report (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Khmer Times (2020): 400 factories in Cambodia suspend operations, affecting over 150,000 workers due to COVID-19; 02.07.2020; online unter: <https://www.khmertimeskh.com/740479/400-factories-in-cambodia-suspend-operations-affecting-over-150000-workers-due-to-covid-19/> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Klawitter, N. (2020): Abholzung für europäische Autositze. In: Spiegel online, 30.09.2020; online unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/leder-aus-paraguay-fuer-bmw-land-rover-und-co-abholzung-fuer-europaeische-autositze-a-dc0f3969-9ebb-4b66-982c-dae809e1d5b> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Knoke, I. (2018): Report: Probleme beim Anbau von Naturkautschuk; online unter: <https://suedwind-institut.de/alle-verfuegbaren-publikationen/report-probleme-beim-anbau-von-naturkautschuk.html> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Kompass Nachhaltigkeit (2020a): Ausschreibungsunterlagen der Immobilien Bremen; online unter: <https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/bremen/leder-lederprodukte/sicherheitsschuhe> (im Erscheinen).
- Kompass Nachhaltigkeit (2020b): Kommunaler Kompass. Service für Beschaffungsverantwortliche in Kommunen; online unter: <https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Kompass Nachhaltigkeit (2016): Wie integriere ich Nachhaltigkeit in meinen Beschaffungsprozess? Online unter: <https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/nachhaltigkeit-im-beschaffungsprozess> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Kumar, P. S., und G. J. Joshiba (2020): Environmental and Chemical Issues in Tanneries and Their Mitigation Measures. In: Subramanian Senthilkannan Muthu (Hrsg.): Leather and Footwear Sustainability: Manufacturing, Supply Chain, and Product Level Issues. Hong Kong, S.1–10.
- La Conceria (2020): The appeal is working: Some are starting to move production from China to India; online unter: <https://www.laconceria.it/en/news/the-appeal-is-working-some-are-starting-to-move-production-from-china-to-india/> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Mache, C., und R. Grabe (2020): Handbuch fair beschaffen – So machen es kleine Kommunen; online unter: https://femnet.de/images/downloads/beschaffung/2020/Handbuch_Fair_beschaffen-So_machen_es_kleine_Kommunen.pdf (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Mayntz, Fabien (2018): Branchenfokus Schuhe Europa – EU 28. Hrsg. von IFH Köln und BBE Handelsberatung. Köln.
- Mirdha, R. U. (2020): Apparel leads export recovery. In: The Daily Star. 08.09.2020; online unter: <https://www.thedailystar.net/business/news/apparel-leads-export-recovery-1957681> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Müngersdorff, M., und T. Stoffel (2020): Wege zur erfolgreichen Integration sozialverantwortlicher öffentlicher Beschaffung in Kommunen; online unter: https://www.die-gdi.de/uploads/media/AuS_9.2020.pdf (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Musiolek, B., B. Tamindžija, S. Aleksić, A. Oksiutovych, O. Dutchak, G. Medarov und A. Vragolović (2020): Ausbeutung Made in Europe; online unter: https://saubere-kleidung.de/wp-content/uploads/2020/06/ausbeutung-made-in-europe_web.pdf?fbclid=IwAR172t38E_g7CIfllnoaz65x2X-KxLG_rrjVf0D671OrSFLC5rn0Kf7kPc71 (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Musiolek, B., und C. Luginbühl (2016): Harte Arbeit für wenig Geld; online unter: <https://bit.ly/32ZIoM4> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Nees, M., und B. Scholz (2020): Kommunalfinanzen in Zeiten der Corona: Kommunalfinanzbericht 2020. Zweite, überarb. Auflage; online unter: https://gemeinden-nrw.verdi.de/++file++5f2923ecd0b536f8fa776e73/download/verdi_kommunen_2020_2_01082020_net.pdf (letzter Zugriff: 15.10.2020).

- Padda, Ihtsham Ul Haq, und M. Asim (2019): What determines compliance with cleaner production? An appraisal of the tanning industry in Sialkot, Pakistan. In: *Environmental Science and Pollution Research* 26, S. 1733–1750.
- Paton, E. (2020): Union Garment Workers Fear 'an Opportunity to Get Rid of Us'. In: *The New York Times*, 08.05.2020; online unter: <https://www.nytimes.com/2020/05/08/fashion/coronavirus-garment-workers-asia-unions.html> (letzter Zugriff: 29.09.2020).
- Pieper, A. (2019): Mit Sicherheit fair? Öffentliche Beschaffung von Sicherheitsschuhen – ein Siegelvergleich; online unter <https://www.suedwind-institut.de/alle-verfuegbaren-publikationen/mit-sicherheit-fair-%C3%B6ffentliche-beschaffung-von-sicherheitsschuhen-ein-siegelvergleich.html> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Pieper, A. (2018): Arbeitsrechte in der Informalität. HeimarbeiterInnen und die Internationale Arbeitsorganisation, online verfügbar unter: <https://www.suedwind-institut.de/files/Suedwind/Publikationen/2018/2018-17%20Arbeitsrechte%20in%20der%20Informalit%C3%A4t.%20HeimarbeiterInnen%20und%20die%20Internationale%20Arbeitsorganisation.pdf> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Pieper, A., und P. Putri (2017): Zwei Paar Schuhe? Indonesische Lederschuhproduktion und Arbeitsrechte; online unter: https://www.suedwind-institut.de/alle-verfuegbaren-publikationen/zwei_paar_schuhe_indonesische_lederschuhproduktion_und_arbeitsrechte.html (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Pieper, A., S. K. Prasad und V. Raaj (2016): Auf der Stelle (ge)treten. Arbeitsrechtsverletzungen in der indischen Leder- und Schuhindustrie, online unter: [https://suedwind-institut.de/files/Suedwind/Publikationen/2016/2016-30%20Auf%20der%20Stelle%20\(ge\)treten.%20Arbeitsrechtsverletzungen%20in%20der%20indischen%20Leder-%20und%20Schuhindustrie.pdf](https://suedwind-institut.de/files/Suedwind/Publikationen/2016/2016-30%20Auf%20der%20Stelle%20(ge)treten.%20Arbeitsrechtsverletzungen%20in%20der%20indischen%20Leder-%20und%20Schuhindustrie.pdf) (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Pieper, A., und F. Xu (2016): So wird ein Schuh draus: Arbeitsbedingungen in der chinesischen Schuhproduktion; online unter: https://www.suedwind-institut.de/alle-verfuegbaren-publikationen/so_wird_ein_schuh_draus_arbeitsbedingungen_in_der_chinesischen_schuhindustrie.html (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Public Eye (2017, Hrsg.): Das steckt in Ihren Schuhen. Nr. 5; online unter: https://www.publiceye.ch/fileadmin/doc/Mode/2017_PublicEye_Magazin_5_Schuhe.pdf, (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Russell, M. (2020): Vietnam footwear exports drop in August; online unter: https://www.just-style.com/news/vietnam-footwear-exports-drop-in-august_id139538.aspx?utm_source=daily-html&utm_medium=email&utm_campaign=09-09-2020&utm_term=142234&utm_content=633453 (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- SgT (2020): Sourcing Diversification: Producing in the EMEA Area; online unter: <https://www.sgtgroup.net/textile-quality-management-blog/sourcing-diversification-producing-in-the-emea-area> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Skop, P., und R. Fox (2020): Ein falsches Verständnis von Freiheit. *Schuhmarkt* 163: 6-7, S. 42–43.
- Statista (2020): Herstellung von Schuhen & Leder/Lederwaren: Deutschland; online unter: <https://de.statista.com/outlook/8390/137/herstellung-von-schuhen-leder--lederwaren/deutschland> (letzter Zugriff: 24.09.2020).
- Statista (2019): Industry revenue of "Tanning and other leather preparations" in Brazil from 2011 to 2023; online unter: <https://www.statista.com/forecasts/424350/tanning-and-other-leather-preparations-revenue-in-brazil> (letzter Zugriff: 06.10.2020).
- Thomas, K. S. (2020): States compete to attract investment amid COVID-induced slowdown; online unter: <https://www.theweek.in/news/biz-tech/2020/05/19/covid-19-states-compete-to-attract-foreign-investments.html> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- UNIDO (2015): Modjo Leather City. An inclusive and sustainable leather district; online unter: <https://www.unido.org/sites/default/files/files/2018-08/mlc-brochure.pdf> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- VR-Gründungskonzept (2020): Schuhfachhandel; online unter: https://www.vr-bankmodul.de/branchenbriefe/BB_Stand_2020-04-28/GK010.pdf (letzter Zugriff: 21.08.2020).
- Weiss, D., B. Garcia, P. v. Ackern, L. Rüttinger, P. Albrecht, M. Dech und J. Knopf (2020): Die Achtung von Menschenrechten entlang globaler Wertschöpfungsketten. Risiken und Chancen der Branchen der deutschen Wirtschaft. Forschungsbericht 543. Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales; online unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb-543-achtung-von-menschenrechten-entlang-globaler-wertschoepfungsketten.pdf;jsessionid=3F833FCAE499244BD5BA5EFFAB1C4A07.delivery1-replication?__blob=publicationFile&v=4 (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Williams, P., L. Brill und P. Ravi (2019): Due diligence in Tamil Nadu leather footwear manufacture; online unter: <http://www.homeworkersww.org.uk/resources/due-diligence-in-tamil-nadu-leather-footwear-manufacture> (letzter Zugriff: 15.10.2020).
- Wulf, P. (2020): Zwangsarbeit in Xinjiang; online unter: <https://www.suedwind-institut.de/alle-verfuegbaren-publikationen/fact-sheet-zwangsarbeit-in-xinjiang-europ%C3%A4ische-unternehmen-profitieren-von-der-unterdr%C3%BCckung-der-uigurinnen.html> (letzter Zugriff: 15.10.2020).

Anhang

A. Teilnehmende Unternehmen

Herstellende Unternehmen

ATLAS Schuhfabrik GmbH & Co.KG, Dortmund
Cofra S.r.l. Barletta, Italien
Elten GmbH, Uedem
L. Prieps GmbH & Co. KG, Haltern am See
Louis Steitz Secura GmbH + Co. KG, Kirchheimbolanden
Lupos GmbH, Bochum
Stabilus Safety GmbH, Nördlingen

Handel

Fritz Köhn Handels GmbH, Bremen
G. Strauß GmbH, Offenbach
Gummi-Fischer GmbH & Co. KG, Friedrichshafen
Kammerer GmbH & Co.KG, Bruchsal
N.N., Euskirchen
Willi Stober GmbH & Co. KG, Karlsruhe

B. Hilfreiche Leitfäden

Pieper, A. (2019): Mit Sicherheit fair? Öffentliche Beschaffung von Sicherheitsschuhen – ein Siegelvergleich; online unter <https://www.suedwind-institut.de/alle-verfuegbaren-publikationen/mit-sicherheit-fair-%C3%B6ffentliche-beschaffung-von-sicherheitsschuhen-ein-siegelvergleich.html> (letzter Zugriff: 15.10.2020).

Grabe, R. (2020): Unter der Lupe – Arbeitskleidung und Schuhe mit belastbaren Nachweisen fair beschaffen; online unter: <https://femnet.de/download/send/22-beschaffung/230-handbuch-unter-der-lupe-arbeitskleidung-und-schuhe-mit-belastbaren-nachweisen-fair-beschaffen.html> (letzter Zugriff: 15.10.2020)

Mache, Christiane, und Rosa Grabe (2020): Handbuch fair beschaffen – So machen es kleine Kommunen, online unter: https://femnet.de/images/downloads/beschaffung/2020/Handbuch_Fair_beschaffen-So_machen_es_kleine_Kommunen.pdf (Letzter Zugriff: 5.10.2020).

C. Anlaufstellen für weitere Informationen

Kompass Nachhaltigkeit

<https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/>
<https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/bremen/leder-lederprodukte/sicherheitsschuhe> (Ausschreibungsunterlagen der Immobilien Bremen 2020, Produktgruppe Schuhe und Leder)

Servicestelle Kommunen in der Einen Welt
www.service-eine-welt.de

Südwind, Institut für Ökonomie und Ökumene
www.suedwind-institut.de

Wo(rin) wir stehen:

Kommunale Beschaffung von Sicherheitsschuhen mit ökosozialen Kriterien

Inwiefern ist die öffentliche Beschaffung von Schuhen, bei der soziale und ökologische Kriterien einbezogen werden, in den letzten Jahren in Bewegung geraten? In welchen Bereichen tritt sie auf der Stelle? Inwiefern wurde sie bezüglich ihrer Ziele durch die Covid-19-Pandemie sogar zurückgeworfen? Wie steht es insbesondere um die bekannten sozialen und ökologischen Missstände in den Wertschöpfungsketten? Zu diesen Fragen gibt diese Studie eine aktuelle Orientierung.

Soziale und ökologische Missstände in der menschenrechtlichen Hochrisikoindustrie „Schuhe und Leder“ wie Einschränkungen der Gewerkschaftsfreiheit, Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Grundwasserverschmutzung waren schon vor der Covid-19-Pandemie weltweit verbreitet. Die Folgen der Covid-19-Pandemie haben Arbeiter*innen und ihre Familien im Jahr 2020 plötzlich und unausweichlich in dramatische Lebenslagen gestürzt. In der vorliegenden Studie werden anhand der vier Beispielländer Brasilien, Indien, China und Deutschland die Probleme für Produktionsstandorte genauer beleuchtet, die in den Wertschöpfungsketten von Sicherheitsschuhen von großer Bedeutung sind. Auch die Perspektive der Unternehmen fließt in

entscheidendem Maße in diese Analyse ein. Im Sommer 2020 wurden zu diesem Zweck Sicherheitsschuhhersteller*innen und -händler*innen befragt. Ein Erfolg von engagierten Kommunen, die Schuhe bereits mit sozialen und ökologischen Kriterien beschaffen, wird dadurch erkennbar: Einige Sicherheitsschuhhersteller*innen beginnen langsam und leise, sich in Richtung nachhaltigerer Produktion zu bewegen. Wie die vorliegende Studie zeigt, wäre in der aktuellen Situation schnell und laut aber angemessen und wünschenswert.

Kommunen sollten die Veränderung in der Branche unbedingt (weiter) unterstützen und kritisch vorantreiben. Ihnen helfen die Ergebnisse der vorliegenden Studie, ihre Beschaffungspraxis von Sicherheitsschuhen und Lederwaren weiter zu verbessern.

Bezug:
SÜDWIND e.V.

Preis: 5,00 Euro
Ab 10 Exemplaren: 3,00 Euro
(zuzüglich Versandkosten)



SÜDWIND e.V.
Kaiserstraße 201
53113 Bonn

Tel.: +49 (0) 228-76 36 98-0
info@suedwind-institut.de
www.suedwind-institut.de

IBAN DE45 3506 0190 0000 9988 77
BIC GENODED1DKD
Umsatzsteuer: DE169920897

