



Foto: Royal Lestari Utama

## Warum nur sicher und nicht auch fair? Öffentliche Beschaffung von Sicherheitsschuhen für Kommunen

**D**ie Entscheidung zum Kauf eines Paares Schuhe wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Entscheidend sind meist Optik, Preis und Qualität. Viel zu selten wird berücksichtigt, unter welchen sozialen und ökologischen Bedingungen die Schuhe hergestellt wurden. Dabei befindet sich die gesamte Schuhbranche bezüglich sozialer und ökologischer Standards noch in den sprichwörtlichen Kinderschuhen.

Auch Sicherheitsschuhe werden oftmals unter Missachtung geltender Bestimmungen im nationalen und internationalen Arbeits- sowie Umweltrecht produziert. Dies wird oft nicht bekannt, da der Markt noch sehr wenig transparent ist. Den durchweg fairen und nachhaltigen Sicherheitsschuh gibt es derzeit nicht.

Wie lässt sich dennoch eine Beschaffung von Schuhen, die soziale und ökologische Aspekte berücksichtigt, in den Alltag der rund 30.000 Vergabestellen in Deutschland relativ einfach und pragmatisch integrieren? Denn nur wenn der Mehraufwand für BeschafferInnen überschaubar bleibt, ist eine flächendeckende Umsetzung realistisch.

### Großes Potenzial der öffentlichen Beschaffung

Gerade bei der öffentlichen Beschaffung von Sicherheitsschuhen, d.h. zum Beispiel beim Einkauf von Arbeitsschuhen für Angestellte eines städtischen Amtes

wie etwa des Grünflächenamtes, sollte es unabdingbar sein, dass soziale und ökologische Standards in der Produktion eingehalten werden. Die öffentliche Beschaffung könnte bei vielen Produkten ein Hebel hin zu höheren Standards sein, denn die öffentlichen Ausgaben machen zwischen 17 % und 19 % des Bruttoinlandsproduktes der Europäischen Union aus.



Foto: Gena/Adobe Stock

Dabei sind nach Angaben des Bundesministeriums für Bildung und Forschung die europäischen Kommunen mit ca. 60 % aller Aufträge der größte öffentliche Einkäufer. In Deutschland beträgt das geschätzte jährliche Einkaufsvolumen der öffentlichen Hand insgesamt ca. 350 Mrd. Euro. Davon wiederum wird etwa die Hälfte von Kommunen verantwortet.

Für die Kommunen bedeutet das, dass sie über ein großes Potenzial verfügen, Einfluss auf Produktionsbedingungen und Marktstrukturen auszuüben und Ge-

schäftspraktiken von Unternehmen zu beeinflussen, damit diese Sozialverträglichkeit und Umweltschutz stärker berücksichtigen als bisher.

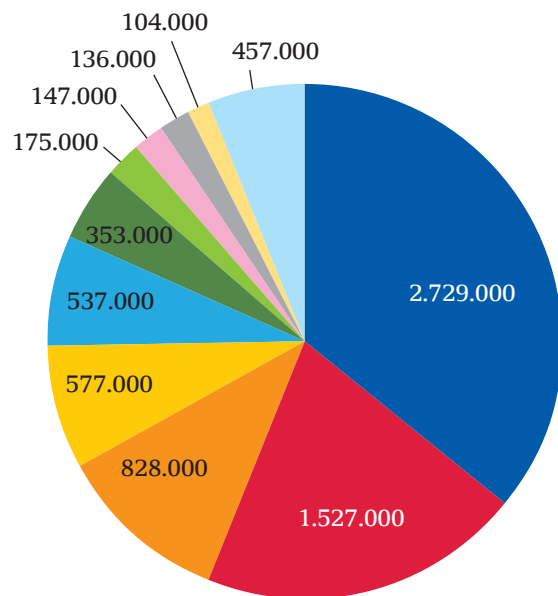
### Marktdaten von Sicherheitsschuhen in Deutschland

Nach Zahlen des Bundesverbands der Schuh- und Lederwarenindustrie wurden im Jahr 2017 8,49 Mio. Paar Sicherheitsschuhe in einem Wert von 175,97 Mio. Euro nach Deutschland importiert. Der Durchschnittspreis lag somit bei rund 21 Euro pro Paar. Im selben Jahr wurden in Deutschland 6,15 Mio. Sicherheitsschuhe in einem Wert von 334,76 Mio. produziert, zu einem Durchschnittspreis von über 54 Euro pro Paar.



Aber aus welchen Ländern kommt ein Großteil der in Deutschland getragenen Sicherheitsschuhe?

### Herkunftsländer von Sicherheitsschuhen nach Ländern und Menge (Anzahl Schuhpaare)



- China
- Italien
- Indien
- Tunesien
- Slowakei
- Niederlande
- Portugal
- Rumänien
- Vietnam
- Belgien
- Sonstige

Somit werden Sicherheitsschuhe - anders als Modeschuhe oder Sneaker - noch immer zu einem erheblichen Teil in Deutschland produziert. Für die faire öffentliche Beschaffung bietet dies einen guten Ansatzpunkt, wenn man davon ausgeht, dass die in Deutschland produzierten Schuhe höheren Standards genügen, als dies in den weltweit wichtigsten schuhproduzierenden Ländern der Fall ist. Allerdings werden häufig auch in den Wertschöpfungsketten der in Deutschland hergestellten Sicherheitsschuhe Arbeitsrechte und Umweltstandards missachtet – etwa wenn es um die vorgelagerten Stufen wie beispielsweise die Lederproduktion geht.

Gleichzeitig spielen Sicherheitsschuhe aus Deutschland für die öffentliche Beschaffung oftmals eine untergeordnete Rolle, da es sich meist um höherpreisige Modelle handelt. Diese laufen bei einem in erster Linie auf Wirtschaftlichkeit ausgerichteten Einkauf Gefahr, gegen günstigere Importware nicht bestehen zu können.



Wie sich zeigt, sind die drei für den deutschen Markt wichtigsten Lieferländer für Sicherheitsschuhe China, Italien und Indien. Allein aus diesen Ländern kamen im Jahr 2017 rund 67 % der Gesamtimporte an Sicherheitsschuhen. Aus allen drei Ländern gibt es Berichte über Verletzungen von internationalen Arbeitsrechten und Umweltstandards in der Schuh- und Lederindustrie.<sup>1</sup>

## Arbeitsbedingungen in der Schuh- und Lederindustrie

Schuhe bestehen aus vielen unterschiedlichen Materialien. Komplexe globale Wertschöpfungsketten machen es häufig unmöglich, nachzuvollziehen, woher die einzelnen Komponenten stammen und wie sie gefertigt wurden.

Der hohe Wettbewerbsdruck in der Branche führt dazu, dass Hersteller oftmals nur auf eine kostengünstige Produktion achten. Dabei werden internationale Arbeitsrechte sowie Umweltstandards, darunter Chemikalienmanagement, Wasser- und Energieverbrauch oder Abwasser- und Abfallmanagement, meist außer Acht gelassen.



### Arbeitsrechtsverletzungen in der Schuh- und Lederindustrie

Arbeitszeiten von über 12 Stunden pro Tag

Unfreiwillige Überstunden

Überstunden werden oftmals nicht nach Tarif bezahlt

Einschränkungen der Versammlungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen

Diskriminierung am Arbeitsplatz

Mangelhafter Gesundheits- und Arbeitsschutz

Informelle Beschäftigungsverhältnisse und fehlende Arbeitsverträge

Systematischer Ausschluss von ArbeiterInnen aus sozialen Sicherungssystemen

Extrem niedrige Löhne, oftmals unter dem Mindestlohniveau und fast immer weit entfernt von Existenz sichernden Löhnen

## Rechtlicher Rahmen

Vergaberechtlich ist grundsätzlich eine faire und ökologische Beschaffung von Schuhen möglich. In einigen Bundesländern ist die Berücksichtigung von Sozialstandards je nach Beschaffungswert sogar verpflichtend. Grundlage für das deutsche Vergaberecht bildet die EU-Richtlinie 2014/24/EU. Auf Bundesebene wurden mit der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung die Rahmenbedingungen zur Umsetzung sozialer und ökologischer Nachhaltigkeitsziele geschaffen. Im deutschen Vergaberecht, das den Rahmen für die öffentliche Beschaffung bildet, wurde durch Inkrafttreten der Vergabeverordnung (VgV) und des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) im April 2016 der Spielraum für die Anwendung von sozialen und ökologischen Kriterien deutlich erweitert. Der Nachweis, dass Sozial- und Umweltstandards eingehalten werden, kann demnach auch in Deutschland beispielsweise anhand von Gütezeichen erfolgen.

## Anforderungen an glaubwürdige Nachweise

Für den Schuh- und Ledersektor gibt es zurzeit zahlreiche Zertifizierungen in Form von Gütezeichen, Multi-Stakeholder- (MSI) oder Business-Initiativen auf dem Markt. Die hinter diesen Zertifikaten stehenden Kriterien fordern nicht immer ausreichend hohe Sozial- und Umweltstandards, teilweise erfassen sie nur Marktnischen. Einige sind zudem nicht unabhängig und gelten aufgrund fehlender unabhängiger Kontrollen und Verifizierungen als nicht glaubwürdig.

Um bei der Beschaffung einem unfairen Wettbewerb vorzubeugen und sicherzustellen, dass Standards wirklich eingehalten werden, ist es daher wichtig, Kriterien für die Nachweisführung im Vergabeverfahren entsprechend zu definieren. Die wichtigsten sind hierbei Unabhängigkeit der standardsetzenden Organisation, Einbindung aller an der

<sup>1</sup> Vgl. beispielsweise Chellapilla et al. (2017), Corradini et al. (2016), Pieper et al. (2016), Pieper/Xu (2016)

Wertschöpfungskette beteiligten Akteure inklusive VertreterInnen der Arbeiterschaft bei der Formulierung des Standards, Glaubwürdigkeit (beispielsweise unabhängige Audits und Beschwerdemechanismen), sowie Transparenz (öffentlich einsehbare und umfangreiche Informationen zum Standard).

Viele standardsetzende Organisationen fokussieren i.d.R. nur Teilbereiche der Wertschöpfungskette und berücksichtigen oftmals entweder soziale oder ökologische Kriterien. Beide Bereiche umfassende, ganzheitliche Ansätze fehlen dagegen weitgehend.

Für BeschafferInnen bedeutet dies: sie können sich für die Nachweisführung bei Ausschreibungen der öffentlichen

Hand im Produktbereich Schuhe nicht auf einzelne Siegel und Initiativen beschränken. Vielmehr sollten sie bei der Verankerung von sozialen und ökologischen Kriterien im Vergabeverfahren von Schuhen darauf achten, dass diese als explizit wertungsrelevant im Leistungsverzeichnis berücksichtigt werden. Dies könnte beispielsweise anhand eines Fragebogens geschehen, der von Bietern ausgefüllt werden muss. Die Erfüllung der Kriterien kann momentan am ehesten über eine Kombination von verschiedenen Siegeln und Initiativen erfolgen. So könnten für die Erfüllung ökologischer Kriterien Umweltzeichen wie etwa der Blaue Engel herangezogen werden. Der Nachweis über die Erfüllung sozialer Kriterien könnte über die Mitgliedschaft in MSI, wie der Fair Wear Foundation, erfolgen. Wie dies in der Praxis aussehen kann, zeigt folgendes Beispiel aus Frankfurt a.M.

### Für die faire öffentliche Beschaffung relevante Gütezeichen und Initiativen im Schuh- und Ledersektor

#### Soziale Kriterien



#### Soziale und ökologische Kriterien



#### Ökologische Kriterien





## Beispiel aus der Praxis: Frankfurt a.M.

Die Stadt Frankfurt führte im Jahr 2018 erfolgreich eine Ausschreibung für Sicherheitsschuhe unter Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien durch. Dies stellte für die Stadt und alle Beteiligten Neuland dar, da zum ersten Mal öko-faire Kriterien in einen Ausschreibungsprozess integriert wurden.

Zuständig für den zentralen Einkauf ist in Frankfurt die Stadtkämmerei, die bei der Einarbeitung sozialer und ökologischer Kriterien in das Leistungsverzeichnis der Ausschreibung von SÜDWIND beraten wurde. SÜDWIND führte unter anderem vorab eine Marktrecherche durch und unterstützte die Stadtkämmerei bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und der Wertung der eingegangenen Angebote. Dabei konnte Frankfurt von den Erfahrungen anderer Ausschreibungen, wie etwa einer Ausschreibung des Kölner Grünflächenamtes für Friedhofsschuhe<sup>2</sup>, profitieren. Frankfurt war allerdings die erste Stadt, die mittels eines Rahmenvertrages<sup>3</sup> soziale und ökologische Kriterien bei der Ausschreibung von Sicherheitsschuhen berücksichtigte. Die Kriterien wurden in Form eines Fragebogens abgefragt, den die Händler und Unternehmen ausfüllen mussten. Das Ergebnis des Fragebogens war mit 20 % für die Zuschlagserteilung wertungsrelevant.

Alle Händler und Unternehmen, die in der engeren Auswahl zur Zuschlagserteilung standen, hatten den Fragebogen ausgefüllt.

Als Nachweis konnten die Händler und Unternehmen diverse Siegel und Initiativen angeben (siehe Kasten). Bei einer Mitgliedschaft in Initiativen musste auf Nachfrage der Produktbezug belegt werden, indem die Kontrolle der Fabrik nachzuweisen war, in der die Anfertigung des im konkreten Auftrag beschafften Endprodukts vorgenommen wurde. Als Nachweis hierfür käme beispielsweise ein Dokument infrage, aus dem die Kontrolle der Fabrik bzw. des Produzenten des Endprodukts hervorgeht. Nicht zuletzt aus vergaberechtlichen Gründen ist es wichtig, dass der Nachweis nicht nur durch die im Leistungsverzeichnis aufgeführten Siegel und Initiativen, sondern auch durch Vorlage alternativer Dokumente erbracht werden kann (wie etwa ein Verhaltenskodex wie im Beispiel der Frage im Kasten).



#	Frage	Nachweis	Ja	Nicht zutreffend	Punkte
1.	Verfügen Sie als Händler oder Hersteller über eine schriftliche Verpflichtung zur Achtung der genannten Sozialstandards, die auch mögliche Subunternehmer miteinschließt?	BSCI, ETI, SA 8000, IVN, DE-UZ 155, FLA, FWF  Alternativ: Verhaltenskodex des Herstellers			1

<sup>2</sup> Vgl. Kompass Nachhaltigkeit: <https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/nordrhein-westfalen/leder-lederprodukte/sicherheitsschuhe/#c10960>

<sup>3</sup> In der öffentlichen Beschaffung eignen sich Rahmenverträge als Instrument des Zentraleinkaufs für die Integration von sozialen und ökologischen Kriterien besonders gut, da sie für mehrere, wenn nicht sogar alle, Ämter einer Kommune gelten. Wird hingegen dezentral beschafft, sind die Bestellmengen und dadurch der Einfluss auf den Markt meist viel geringer.

Im Oktober 2018 wurde der Zuschlag erteilt und die Stadtkämmerei von Frankfurt erklärte die Ausschreibung für erfolgreich abgeschlossen. Der Rahmenvertrag startete zum 01.11.2018 für ein Jahr mit der Option auf Verlängerung für ein weiteres Jahr.

Dieses Beispiel zeigt, dass selbst in einem Sektor, der noch viel mehr Transparenz über Arbeitsbedingungen und Umweltstandards in der Wertschöpfungskette schaffen muss, soziale und ökologische Kriterien in Ausschreibungen wertungsrelevant integriert werden können. Nun sollten weitere Kommunen dem Beispiel von Frankfurt folgen. Eine fairere Beschaffung von Sicherheitsschuhen ist nötig und möglich!



## SÜDWIND

Seit fast 30 Jahren engagiert sich SÜDWIND für wirtschaftliche, soziale und ökologische Gerechtigkeit weltweit. Anhand von konkreten Beispielen zu Missständen decken wir ungerechte Strukturen auf, machen sie öffentlich und bieten Handlungsalternativen. Dabei verbinden wir unsere Recherchen mit entwicklungspolitischer Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit und tragen Forderungen in Kampagnen, Gesellschaft, Unternehmen und Politik. Durch Gespräche mit Verantwortlichen aus Politik und Unternehmen oder die Beratung von EntscheidungsträgerInnen in der Gesellschaft tragen wir so zu Veränderungen bei.

### Impressum

Bonn, Februar 2019

### Herausgeber

SÜDWIND e.V.  
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

### Autor:

Anton Pieper

### Redaktion und Korrektur:

Vera Schumacher, Jana Stumpp

## Literatur

BMBF (2019): Einstieg öffentliche Beschaffung, URL: <https://bit.ly/2FJwxIO>

BMWi (2017): Innovative öffentliche Beschaffung, Leitfaden, 2. Auflage 2017, URL: <https://bit.ly/2MsjjQu>

Chellapilla et al. (2017): Zeigt her Eure Schuhe! Soziale und Ökologische Auswirkungen von Gerbereien in Uttar Pradesh und Tamil Nadu in Indien, URL: <https://bit.ly/2UcOGRv>

Corradini et al. (2016): A tough story of leather – A journey into the tanning industry via the Santa Croce District, URL: <https://bit.ly/2Mx7hW8>

Lämmle et al. (2017): Ihr Weg zur Fairen Öffentlichen Beschaffung von Dienst- und Schutzkleidung, Femnet e.V., URL: <https://bit.ly/2I8KCQb>

HDS/L (2018): Schuhe + Lederwaren 2017 – Die deutsche Schuh- und Lederwarenwirtschaft in Zahlen, HDS/L, Berlin, August 2018

Pieper et al. (2016): Auf der Stelle (ge)treten – Arbeitsrechtsverletzungen in der indischen Leder- und Schuhindustrie, URL: <https://bit.ly/2RHE1S6>

Pieper/Xu (2016): So wird ein Schuh draus – Arbeitsbedingungen in der chinesischen Schuhindustrie, URL: <https://bit.ly/2RaV7mb>

UBA (2017): Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, Texte 09/2017, URL: <https://bit.ly/2S354Xv>

V.i.S.d.P.: Martina Schaub

Gestaltung: [www.pinger-eden.de](http://www.pinger-eden.de)

### Druck und Verarbeitung:

Brandt GmbH, Bonn  
Gedruckt auf Recycling-Papier

Der Herausgeber ist für den Inhalt allein verantwortlich.

Gefördert durch

**ENGAGEMENT  
GLOBAL**

Service für Entwicklungsinitiativen



mit ihrer

**SERVICESTELLE**  
KOMMUNEN IN DER EINEN WELT

mit Mitteln des



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung