

Spiegeln, Spiegeln an der Wand, woher kommen die Textilien der öffentlichen Hand?

Datenerhebung und Musterformulierungen
zur Herkunft öffentlich beschaffter Textilien



Inhalt

Inhalt	2
Zusammenfassung	4
Abstract in English	5
Einleitung	6
Die Relevanz von Transparenz bei Textilbeschaffungen	6
Herausforderungen bei der Nachvollziehbarkeit von Lieferketten	7
Hochrisikoländer als Produktionsstandorte	8
Untersuchung	9
Datenanalyse: Wo werden für welche Behörde Textilien produziert?	9
Produktionsländer von anbietenden Textilunternehmen	12
Produktionsstätten von anbietenden Textilunternehmen	13
Produktionsstandorte nach Textilart	14
Produktionsländer nach Art der einkaufenden Stelle	15
Produktionsschwerpunkte in Hochrisikoländern am Beispiel Pakistans	16
Rechtssicherheit für Transparenzkriterien	17
Gesetzliche Transparenzanforderungen an Unternehmen	17
Anknüpfungspunkte für Transparenzkriterien hinsichtlich der Lieferkette im Vergabeverfahren	18
Anforderungen an die Integration von Transparenzkriterien	20
Mögliche Nachweise zu Transparenzanforderungen	24
Angabe der Daten durch das Unternehmen	24
Einreichen eines Konzepts für „sozialverantwortliche Herstellung“	24
Nachweise aus Rückverfolgbarkeitsmodellen	25

Einschränkungen: Transparenz nicht als Selbstzweck, sondern als Bedingung für soziale Nachhaltigkeit	26
Rückverfolgbar heißt nicht gleich nachhaltig	26
Mangelnde Wirksamkeit von Sozialzertifizierungen	27
Schlusswort	29
Anhang: Methodik und Einschränkungen	31
Abgleich von Vergabestatistik und Zolldaten	31
Unvollständige Angaben	32

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

CPV-Code – Gemeinsames Vokabular für öffentliche Aufträge (engl. Common Procurement Vocabulary)

CSR – Corporate Sustainability Reporting Directive

CSDDD – Corporate Sustainability Due Diligence Directive

EU – Europäische Union

FWF – Fair Wear Foundation

HS-Code – Warennummern im Harmonized Commodity Description and Coding System (kurz: Harmonized System)

inkl. – inklusive

ITUC – Internationaler Gewerkschaftsbund (engl. International Trade Union Confederation)

NGO – Nichtregierungsorganisation (engl. Non-Governmental Organization)

NWUPC – North Western Universities Purchasing Consortium

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (engl. Organisation for Economic Co-operation and Development)

OSH – Open Supply Hub

OS-ID – Referenznummer, die OSH automatisch einer spezifischen Fabrik zuweist

SETEM – NGO-Föderation (Servicio de Educación para la Tierra, los Pueblos y el Medio ambiente – Dienst für Bildung zu Erde, Völkern und Umwelt)

s.o. / s.u. – siehe oben / siehe unten

TED – Tenders Electronic Daily

Tier 1 – direkte Lieferanten, z.B. Konfektionsfabriken

Tier 2 – indirekte Lieferanten, z.B. Stoffhersteller, die Tier-1-Fabriken beliefern

UNGP – UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (engl. UN Guiding Principles on Business and Human Rights)

z.B. – zum Beispiel

Zusammenfassung

Transparenz in Textil-Lieferketten: Ein Muss für nachhaltige öffentliche Beschaffung

Die vorliegende Handreichung zeigt auf: Öffentliche Beschaffungen von Textilien (z.B. Uniformen, Arbeitskleidung, Bettwäsche) aus Hochrisikoländern wie Pakistan bergen hohe Risiken für Arbeitsrechtsverstöße – niedrige Löhne, unsichere Bedingungen, Diskriminierung.

Durch einen aufwändigen Abgleich von Vergabestatistiken mit Zoll- und Handelsdaten (TED, Trade Atlas, Open Supply Hub) plus Expert*innengesprächen und Interviews mit Kommunen, Zivilgesellschaft und Wissenschaft ergaben sich klare Ergebnisse: Pakistan führt deutlich als Herkunftsland der analysierten Lose – nicht nur in Deutschland, sondern auch in Studien aus Schweden, Spanien und England. Ohne Sozialkriterien bleiben Verstöße unsichtbar.

Warum Transparenz zählt: Nur mit Fabrikdetails in der Lieferkette können Risiken geprüft werden. Die nicht-repräsentative, aber praxisrelevante Erhebung liefert juristisch abgesicherte Musterformulierungen für Ausschreibungen. Fordern Sie Produktionsstandorte in Leistungsbeschreibungen, Eignungskriterien, Zuschlagskriterien oder Verträgen – verhältnismäßig und durchsetzbar. Erfolgsmodelle wie Electronics Watch (IT-Monitoring) zeigen: Es entlastet Beschaffer*innen und wirkt.

Als Handlungsempfehlung werden verschiedene Nachweismöglichkeiten erörtert und kritisch beleuchtet. Es werden aber auch mittelfristige (zentrale Sammlung von Transparenzdaten auf EU-Ebene) bis langfristige Lösungsvorschläge vorgestellt (Monitoring-System für öffentliche Textilbeschaffungen in einem Konsortium von unabhängigen Monitoringpartner*innen in den Produktionsländern mit öffentlichen Einkäufer*innen und Textilunternehmen). Kommunen können mit Marktmacht faire Arbeit global durchsetzen – machbar, wirksam, zukunftsweisend.

Transparency in textile supply chains: A must for sustainable public procurement

This guide highlights that public procurement of textiles (e.g. uniforms, workwear, bed linen) from high-risk countries such as Pakistan carries a high risk of labour rights violations – low wages, unsafe conditions and discrimination.

Through a detailed comparison of public procurement statistics with customs and trade data (TED, Trade Atlas, Open Supply Hub), combined with expert consultations and interviews with local authorities, civil society and academia, clear results emerged: Pakistan is by far the leading country of origin for the lots analysed – not only in Germany, but also in studies from Sweden, Spain and England. Without social criteria, violations remain hidden.

Why transparency matters: Risks can only be assessed if factory details in the supply chain are provided. This non-representative but practice-oriented survey provides legally sound model clauses for tenders: specify production sites in specifications, eligibility criteria, award criteria or contracts – in a proportionate and enforceable manner. Successful models such as Electronics Watch (IT monitoring) demonstrate that this relieves the burden on procurers and is effective.

The report discusses and critically examines various options for demonstrating compliance. It also presents proposals ranging from medium-term solutions (centralised collection of transparency data at EU level) to long-term ones (a monitoring system for public textile procurement involving a consortium of independent monitoring partners in the producing countries, public buyers and textile companies). Local authorities can use their market power to promote fair labour globally – feasible, effective, forward-looking.

Einleitung

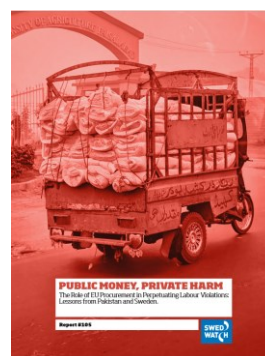
Die Relevanz von Transparenz bei Textilbeschaffungen

Die Textilindustrie, welche für öffentliche Dienstleistungen von zentraler Bedeutung ist, ist besonders anfällig für Verstöße gegen Arbeitsrechte – etwa niedrige Löhne, unsichere Beschäftigungsverhältnisse, schlechte Arbeitsbedingungen und geschlechterbasierte Lohnunterschiede. Diese Probleme treten besonders deutlich in Produktionsländern wie Pakistan hervor, wo Textilfabriken z.B. Uniformen, Bettwäsche oder Arbeitskleidung für öffentliche Auftraggeber*innen herstellen.

TRANSPARENZ

Wir verstehen Transparenz hier als Informationen aus und über Lieferketten. Dazu gehören mindestens Namen und Adressen von Lieferant*innen. Diese sollten mit Daten über deren Nachhaltigkeitsperformance sowie Informationen zu den Einkaufspraktiken von Markenunternehmen (Egels-Zandén et al. 2015) abgeglichen werden. Idealerweise sollten außerdem Informationen über soziale und ökologische Risiken, die eigenen diesbezüglichen Nachhaltigkeitsziele der herstellenden Firmen, der entsprechenden Aktivitäten sowie deren Effektivität verfügbar sein (Gardner et al. 2019).

Die aktuelle Studie¹ der NGOs Swedwatch und AwazCDS-Pakistan beleuchtet den Zusammenhang von öffentlicher Beschaffung und Arbeitsrechtsverletzungen in Pakistan. Sie zeigt eindrücklich, dass der öffentliche Einkauf bislang kaum dazu beiträgt, Transparenz und soziale Standards in den Produktionsländern zu stärken. Die Interviews, die im Rahmen unserer Untersuchung geführt wurden, bestätigen, dass die Frage nach dem Produktionsstandort in deutschen öffentlichen Textilausschreibungen bislang kaum eine Rolle spielt. Herstellende Unternehmen unterliegen zwar gewissen Rechenschaftspflichten, jedoch werden Verantwortlichkeiten häufig durch komplexe Lieferketten und mehrere Ebenen von Unterauftragsverhältnissen verschleiert. Gegen ausbeuterische Bedingungen kann aber deutlich schlechter vorgegangen werden, solange diese unsichtbar bleiben. Transparenz entlang der Lieferkette ist demnach eine Grundvoraussetzung für soziale Nachhaltigkeit in der Textilbranche. Faire Arbeitsbedingungen können nur dann gesichert, Menschenrechte respektiert und



¹ “Public Money, Private Harm. The Role of EU Procurement in Perpetuating Labour Violations: Lessons from Pakistan and Sweden” (SwedWatch & AwazCDS-Pakistan, Juni 2025) <https://swedwatch.org/themes/public-money-private-harm/>

Verantwortung entlang der gesamten Lieferkette übernommen werden, wenn nachvollziehbar ist, wer wo und unter welchen Bedingungen produziert. Dies gilt insbesondere für Hochrisikoländer, in denen Arbeits- und Menschenrechte besonders häufig missachtet werden.

Herausforderungen bei der Nachvollziehbarkeit von Lieferketten

Bis dato ist der Produktionsstandort für öffentliche Auftraggeber*innen kaum zurückverfolgbar. Daten zur Herkunft der meisten Textilien auf dem deutschen Markt sind zwar unter anderem beim deutschen [Statistischen Bundesamt](#) verfügbar. Allerdings wird dort nicht zwischen Mode, Arbeits- und Schutzbekleidung sowie Flachwäsche differenziert. Demnach lassen sie keine Rückschlüsse auf den Anteil öffentlich beschaffter Textilien zu. Auch das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz und die europäische CSDDD tragen noch nicht ausreichend dazu bei, dass die Textilbranche flächendeckend transparent ist. Wie [FEMNET](#) erschließen auch einige andere Menschenrechtsorganisationen mit spezialisierten Tools Informationen über Lieferketten, stoßen dabei aber häufig auf lückenhafte oder geschwärzte Daten.

Dazu passt, dass auch in der Beschaffungspraxis die Herkunft der Textilien von den meisten deutschen Kommunen bisher nicht systematisch erhoben wird². Ein Grund dafür ist, dass Transparenzanforderungen in Ausschreibungsunterlagen nur dann gestellt werden können, wenn sie klar sachlich oder rechtlich begründet sind (siehe Kapitel *Rechtssicherheit für Transparenzkriterien*). Weitere Hürden sind unvollständige Daten, komplexe Lieferketten mit Zwischenhandelsunternehmen, die selbst oft nicht genau angeben können, wo ihre Produkte hergestellt werden, sowie ein dominanter Preisfokus in Vergabeverfahren, der die Umsetzung erschwert. Auch wir mussten feststellen, dass es trotz intensiven Recherchen in der Praxis kaum möglich ist, direkt herauszufinden, woher beschaffte Textilien stammen, sofern (in der Ausschreibung) nicht ausdrücklich danach gefragt wurde. Dies wurde auch in Interviews mit Branchenexpert*innen bestätigt³.

Wie kann also besser sichergestellt werden, dass durch mangelnde Transparenz keine Arbeitsrechtsverletzungen übersehen werden? Diese Untersuchung liefert sowohl eine Argumentationsbasis als auch konkrete Hilfestellungen und Musterformulierungen für mehr Transparenzanforderungen in der Vergabepaxis.

² Das ergaben Befragungen der Städte Bremen, Bremerhaven, München, Karlsruhe, Berlin und Hamburg

³ Interviews mit Germanwatch, Fairtrade Deutschland, Electronics Watch, SETEM, University of Sussex, Technische Universität Wien, Achat, Romero Initiative, Open Supply Hub

Hochrisikoländer als Produktionsstandorte

Die [Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung](#) (OECD) definiert **Hochrisikoländer**⁴ als Staaten oder Gebiete, in denen systematische Risiken für Menschen-, Arbeits- oder Umweltrechtsverletzungen bestehen. Diese Risiken entstehen häufig durch schwache Rechtsstaatlichkeit, politische Instabilität, bewaffnete Konflikte, weitverbreitete Gewalt oder institutionelle Repression. In solchen Kontexten verlangt die OECD eine verstärkte, kontextspezifische Sorgfaltspflicht.

Die **Textil- und Bekleidungsbranche gilt insgesamt als Hochrisikosektor**, da in den globalen Lieferketten oft gravierende Arbeitsrechtsverletzungen wie gefährliche Arbeitsbedingungen, niedrige Löhne, exzessive Arbeitszeiten, Diskriminierung und Gewerkschaftsbehinderungen auftreten. Besonders brisant ist die Produktion von Textilien in Hochrisikoländern – hier ist die Wahrscheinlichkeit, dass es zu gravierenden Verstößen kommt, am allerhöchsten.

Die Multi-Stakeholder-Initiative [Fair Wear Foundation](#) (FWF) bewertet Produktionsländer, jedoch risikobasiert und ohne feste Hochrisikoliste. Die Bewertung erfolgt hinsichtlich der Einhaltung von **Arbeitsstandards**⁵ (z.B. existenzsichernde Löhne, Vereinigungsfreiheit, keine Diskriminierung, geregelte Arbeitszeiten, Gesundheitssicherheit). Die Bewertung erfolgt per **Landes-Risikoanalyse** mit Skala (z.B. Wahrscheinlichkeit und Auswirkung der Risiken) unter Einbeziehung lokaler Gesetze, Gewerkschaftssituation, Branchendaten und externer Quellen.



Der **Globale Rechtsindex**⁶ des [Internationalen Gewerkschaftsbundes](#) (ITUC) prüft Arbeitsrechtsverletzungen pro Land. Im Bericht von 2025 fallen die Textilproduktionsländer Bangladesch, China, Indien, Indonesien, Pakistan, die Türkei, und Tunesien in die Kategorie 5 (Rechte nicht garantiert).

⁴ So funktioniert die Klassifizierung als Hochrisikoland nach der OECD: <https://www.oecd.org/en/topics/country-risk-classification.html>

⁵ Arbeitsstandards der FWF: <https://www.fairwear.org/about-us/labour-standards/>

⁶ Global Rights Index von ITUC: <https://www.ituc-csi.org/global-rights-index-2025?lang=en>

Untersuchung

Diese Untersuchung analysiert die Frage, in welchen Ländern die Textilien hergestellt werden, die von der öffentlichen Hand in Deutschland eingekauft werden. Weiterhin findet sie heraus, ob spezifische Textilprodukte tendenziell aus bestimmten Produktionsländern bezogen werden – und inwieweit es sich dabei um Hochrisikoländer handelt. Diese Analyse stellt eine belastbare Annäherung an diese Fragen dar.

Datenanalyse: Wo werden für welche Behörde Textilien produziert?

Im Portal [Tenders Electronic Daily \(TED\)](#) werden auf Grundlage der EU-Vergaberichtlinien Aufträge aller öffentlichen Auftraggeber*innen veröffentlicht, die ober-schwellig⁷ sind. Ebenfalls zu veröffentlichen sind die Bekanntmachungen über die Zuschlagserteilung an die gewinnenden Unternehmen samt Namen und Adresse. Dies gibt aber keine Auskunft über die Produktionsorte der Auftragsgegenstände. In den allermeisten Fällen stimmen diese nicht mit dem Standort der bezuschlagten Firma überein, insbesondere nicht bei komplexen Lieferketten wie bei Arbeitsschutzkleidung, Uniformen oder Bettwäsche.

Um diese Lücke zu schließen, wurden zunächst Daten öffentlicher Textilausschreibungen von deutschen Kommunen, Krankenhäusern und Polizeien zwischen 2018 und 2025 aus der TED-Datenbank analysiert. Ausgehend von den Firmen, welche die verschiedenen Lose der ausgeschriebenen Textilien gewonnen haben, wurden reale Handelsströme in der Import-Export-Datenbank [Trade Atlas](#) danach gefiltert, aus welchen Ländern diese Firmen die Textilien in dem entsprechenden Zeitraum importiert haben⁸. Um konkretere Produktionsorte definieren zu können, wurden zuletzt die Ergebnisse mit der Datenbank [Open Supply Hub](#) abgeglichen.

⁷ Für Liefer- und Dienstleistungsaufträge öffentlicher Auftraggeber*innen ab ca. 216.000 €

⁸ Im Trade Atlas konnten zu 85 der 165 bezuschlagten Firmen Standorte gefunden werden. Für die Datenanalyse wurde ein Zeitraum gewählt, der +/- 6 Monate um das Vergabedatum lag. Wir beschränkten uns auf Deutschland als Importland, wohlwissend dass es auch Textilien gibt, die in andere Länder importiert und dann nach Deutschland verkauft werden.

OPEN SUPPLY HUB (OSH)

Open Supply Hub ist eine kostenlose, kollaborative Online-Plattform, auf der Unternehmen, NGOs, Zertifizierungsstellen und Lieferant*innen weltweit Lieferkettendaten zu Produktionsstätten einpflegen, die durch einen KI-Algorithmus bereinigt, entdoppelt und mit einer einheitlichen Referenznummer (OS-ID) versehen werden. Jede*r kann nach Registrierung per Excel-/CSV-Upload oder manuell Fabriken mit Angaben zu Name, Adresse, Sektor, Mitarbeitendenzahl, Produktionsarten und Zertifikaten hochladen, wobei Fabrikbesitzer*innen ihre Profile beanspruchen und erweitern können (Kontakt, Kapazitäten, Lead Times).

Die Autorinnen dieser Untersuchung halten OSH für ein sehr gutes Tool, da es ermöglicht, Transparenzlücken zu schließen und systemische Verbesserungen voranzutreiben. Einschränkend ist zu sagen, dass zwar über 1 Millionen Produktionsstätten aus verschiedenen Branchen weltweit gelistet sind, im Rahmen dieser Untersuchung aber nur ein Bruchteil der Fabrikstandorte identifiziert werden konnten. Die Datenlage ist also bis dato noch lange nicht vollständig. Im Rahmen dieser Untersuchung konnten wir deshalb nur exemplarische Einblicke in die konkreten Produktionsstätten darstellen. Hier sehen wir jedoch Potenzial für die Zukunft, wenn die Beteiligung weiter steigt. Potenziell kann dies eine Nachweismöglichkeit für Transparenzanforderungen sein (siehe Kapitel *Nachweise aus Rückverfolgbarkeitsmodellen*).

Ergänzt wurden diese Daten mit konkreten Suchaufträgen in Trade Atlas nach Firmen, die den letzten 10 Jahren in Kommunen häufig Textilausschreibungen gewonnen haben. Ebenso flossen die Selbstaussagen der 30 Firmen mit ein, die von der Romero Initiative für die Firmenprofile 2025⁹ zu Nachhaltigkeitsaspekten befragt wurden. Die Ergebnisse zeigen, dass es – ähnlich wie bei Modetextilien – viele Produktionsstandorte weltweit gibt, aus denen importiert wird. Jedoch lassen sich klar Schwerpunktländer erkennen. Mehr dazu in den folgenden Kapiteln.

Die Analyse hatte nicht das Ziel, eine Vollständigkeit zu erreichen. Sie soll vielmehr eine erste, belastbare Übersicht über die wichtigsten Produktionsländer für öffentliche Aufträge liefern. Im Anhang werden die Methodik der Untersuchung sowie deren Einschränkungen (z.B. fehlende Angaben in Vergabeunterlagen oder Handelsdatenblättern) genauer erläutert.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass es selbst nach intensiver Recherche und unter Einbezug kostenpflichtig zugänglicher Handelsdaten nicht möglich war, die Produktionsstandorte für alle in der TED-Datenbank ausgeschriebenen Textilien zu ermitteln. Vor allem wenn es pro Los mitunter mehrere herstellende Firmen gab, die vom bietenden Unternehmen nicht (vollständig) angegeben wurden. Ohne diese Angaben kann aber keine Überprüfung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten gewährleistet werden, sodass Arbeitsrechtsverletzungen leicht unentdeckt bleiben können.

⁹ Firmenprofile: <https://www.ci-romero.de/produkt/unternehmensbefragung-berufsbekleidung-2025/>

Datenquelle	Hintergrund & Rolle in dieser Untersuchung
<p>TED</p> <p>ted.europa.eu</p>	<p>Das TED-Portal („Tenders Electronic Daily“) ist die offizielle Online-Plattform der EU, auf der alle EU-weiten öffentlichen Ausschreibungen und Vergabebekanntmachungen oberhalb der Schwellenwerte veröffentlicht werden.</p> <p>Leitfrage: Welche Textilien haben öffentliche Auftraggeber*innen wann und bei wem eingekauft?</p> <p>Genutzte Informationen: Ausschreibungsinhalte inkl. Losaufteilung und Produktcodes für Textilienarten, Firmendaten der 165 Zuschlagsgewinner*innen im Oberschwellenbereich</p>
<p>Trade Atlas</p> <p>www.tradeatlas.com</p>	<p>Der Trade Atlas ist eine Datenplattform, die globale Handelsströme von strategischen Gütern (u.a. Textilien) visualisiert und analysiert.</p> <p>Leitfrage: Von wo haben diese Firmen im entsprechenden Zeitraum Textilien nach Deutschland importiert?</p> <p>Genutzte Informationen: Produktionsländer der direkt nach Deutschland eingeführten Textilien. Gefiltert nach Firmen, welche in der TED-Datenbank für Aufträge der deutschen öffentlichen Hand bezuschlagt wurden.</p>
<p>Open Supply Hub (OSH)</p> <p>opensupplyhub.org</p>	<p>Open Supply Hub ist eine gemeinnützige, öffentlich zugängliche Plattform, die kollaborativ globale Lieferkettendaten erfasst und standardisiert, um Transparenz für nachhaltige Produktion und Menschenrechte zu schaffen.</p> <p>Leitfrage: Wo sind die genauen Produktionsstandorte auf Fabrikebene?</p> <p>Genutzte Informationen: Konkrete Produktionsstandorte der Importfirmen, welche die deutsche öffentliche Hand beliefern</p>
<p>Firmenprofile Romero Initiative (CIR)</p> <p>bit.ly/berufsbekleidung2025</p>	<p>In den Firmenprofilen sind detaillierte Bewertungen deutscher Berufsbekleidungsfirmen hinsichtlich ihrer Transparenz, Lieferkettengestaltung, Verhaltenskodizes und Belieferung der öffentlichen Hand dargestellt.</p> <p>Leitfrage: Welche Produktionsländer geben herstellende Firmen von Berufsbekleidung selber an?</p> <p>Genutzte Informationen: Selbstauskunft wichtiger Berufsbekleidungsunternehmen</p>

Tabelle 1: Datenquellen für diese Untersuchung



Grafik 1: Produktionsländer von für die öffentliche Hand relevanten Berufsbekleidungsfirmen (Einheit: Anzahl der Eintragungen im Open Supply Hub)

Produktionsländer von anbietenden Textilunternehmen

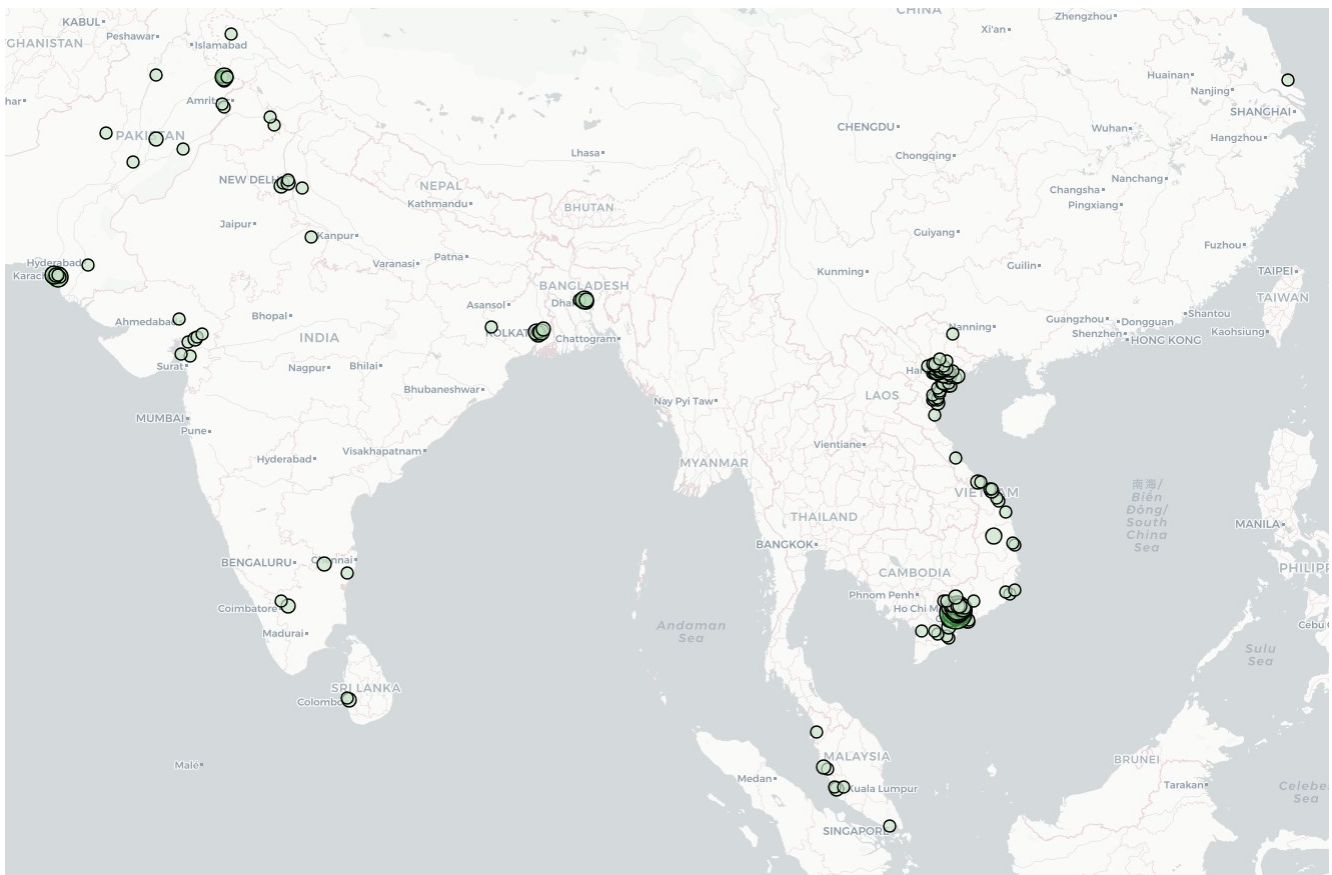
Diese Grafik stellt dar, in welchen Produktionsländern Berufsbekleidungsfirmen produzieren lassen. Jede Linie der Grafik 1 stellt eine Verbindung zwischen Deutschland und einem Land dar, das in mindestens einer der Datenquellen vorkommt. Je dicker die Linie, desto öfter wurde dieses Land genannt.

Die stärkste Konzentration der Handelsströme erstreckt sich auf Pakistan (18 Einträge), Tunesien (15 Einträge), China (15 Einträge), Bangladesch (14 Einträge), die Türkei (12 Einträge) und Vietnam (11 Einträge). Aber auch Standorte mit einer geographischen Nähe zu Deutschland spielen eine Rolle.

Die Quelle dieser Daten sind zum einen die Selbstangaben von 30 Berufsbekleidungsfirmen¹⁰, welche im Jahr 2025 von der Romero Initiative über eigene und beauftragte Produktionsstandorte befragt wurden. Zum anderen stammen die Daten von im Trade Atlas recherchierten Produktionsstandorten neun zusätzlicher Firmen¹¹, die deutsche Kommunen in den letzten Jahren beliefert haben.

¹⁰ Atlas, Bierbaum-Proenen, BIG Arbeitsschutz, Clinic & Job Dress, CWS Workwear, die Mietwäsche, Elis, Greiff, Haix Schuhe, HAKRO, Havep, HB Protective Waer, Helmut Feldtmann, Hugo Josten, Jefferys, Leo Köhler, Mascot, Olymp, Paul H. Kübler, Planam, Reindl, ROFA, Scheibler, Schöffler Sportbekleidung S-Gard, Strauss Deutschland, Teamdress, tranemo workwear, Werner Reitz, Würth Modyf

¹¹ Dibella, Dieckhoff, Watex, Gustav Wahler, Medline medical supply, Mewa, Paul Hartmann, Uvex, W+R Industry. Die Angaben stammen aus Textilausschreibungen der Städte, welche FEMNET in den letzten 10 Jahren bei Ausschreibungsverfahren begleitet hat.



Grafik 2: Geografische Verteilung der Textil-Produktionsstätten für die deutsche öffentliche Hand

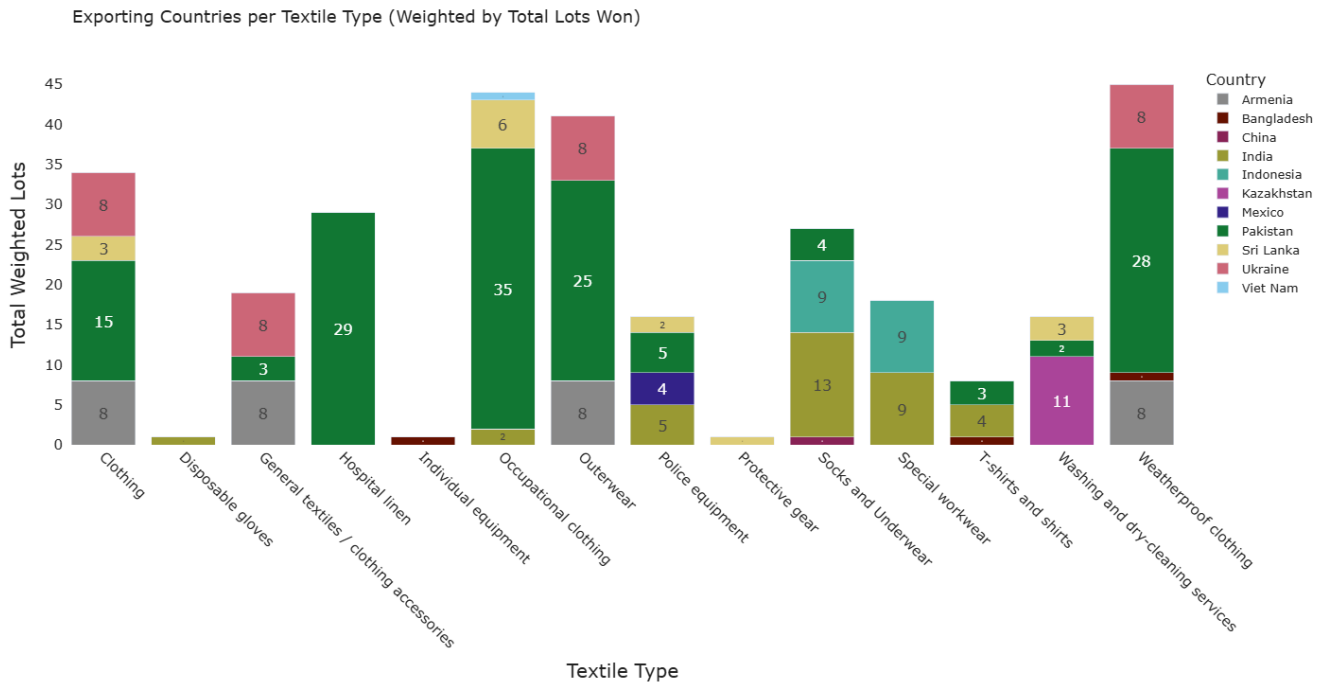
Produktionsstätten von anbietenden Textilunternehmen

Um nicht nur das Produktionsland, sondern auch die genauere Produktionsstätte darstellen zu können, wurden die Ergebnisse der Erhebung von Zoll- und Handelsdaten (s.o.) mit den vorhandenen Daten der Open Supply Hub-Datenbank abgeglichen. Obwohl die Übereinstimmung der ermittelten Produktionsstandorte nicht vollständig dargestellt werden konnte, da nicht alle Daten im OSH vorhanden waren¹², zeigt die Grafik doch, dass es eine Konzentration auf wenige Standorte gibt.

Diese Karte visualisiert die geografische Verteilung von Produktionsstätten in Asien, welche im untersuchten Zeitraum einen großen Teil der Textilien für die öffentliche Hand in Deutschland produziert haben. Exemplarisch (siehe Fußnote) sind Cluster an Orten erkennbar, in denen es besonders viele solcher Fabriken gibt: bspw. in Kambodscha, Laos, Pakistan, Indien, Bangladesch und Vietnam.

Ermittelt wurden die Fabriken durch Extraktion von Längen- und Breitengradkoordinaten aus den Dateien von OSH, sowie durch Gruppierung benachbarter Punkte zu Clustern auf Stadtebene. Um relevante Standorte mit identischen Namen in anderen Ländern auszuschließen, wurden die Namen der exportierenden Unternehmen und Länderangaben aus dem Trade Atlas-Datensatz verwendet.

¹² Bis dato sind die Daten im OSH noch eingeschränkt nutzbar, da nur die Informationen gefiltert werden können, die dort eingetragen wurden. Der durchgeführte Datenabgleich lässt bereits einige Cluster deutlich erkennen. Jedoch ist diese Darstellung als exemplarisch zu betrachten und kann keine umfassende Lage der Gesamtsituation bieten.



Grafik 3: Exportländer nach Textilarten
(Einheit: Nennung des Produktionslandes pro gewonnenem Los)

Produktionsstandorte nach Textilart

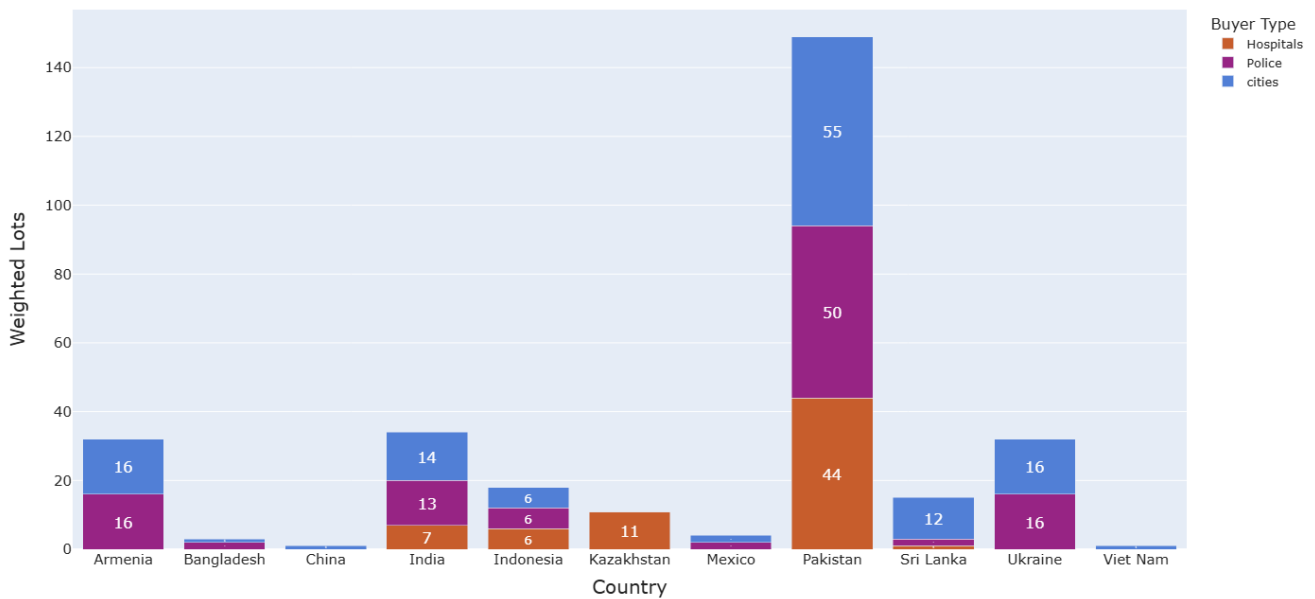
Diese Grafik stellt dar, welche Art von für die öffentliche Hand relevanten Textilien in welchen Ländern produziert wurden. Gefiltert wurden die Textilien nach den in den untersuchten CPV-Codes¹³, also den verschiedenen Textilarten wie spezielle Arbeitskleidung, Krankenhauswäsche oder Schutzkleidung.

Um die Produktionsorte nach Textilart zu ermitteln, wurden Daten aus der TED-Datenbank (Anzahl der Lose, die eine anbietende Firma gewonnen hat, mit den jeweiligen CPV-Codes) und aus dem Trade Atlas (woher wurden diese Arten von Textilien im relevanten Zeitpunkt importiert) kombiniert.

Besonders auffallend ist hier die Rolle Pakistans (dunkelgrüne Balken) als Exportland für Arbeitskleidung (Produktionsland in 35 Losen), wetterfeste Kleidung (28 Lose) und Krankenhauswäsche (29 Lose).

¹³ CPV-Codes für Textilien sind standardisierte EU-Klassifikationsnummern, mit denen öffentliche Auftraggeber*innen Textilwaren (z.B. Gewebe, Kleidung, technische Textilien) eindeutig beschreiben, damit passende Anbieter*innen entsprechende Ausschreibungen finden.

Public Institutions by Exporting Country (Weighted by Total Lots Won)



Grafik 4: Darstellung der Länder, aus denen Textilien für öffentliche Auftraggeber*innen nach Deutschland importiert wurden (Einheit: Nennung des Produktionslandes in gewonnenen Losen)

Produktionsländer nach Art der einkaufenden Stelle

Diese Grafik zeigt, aus welchen Exportländern deutsche Kommunen, Polizeien und öffentlichen Krankenhäuser ihre Textilien beziehen. Hierzu wurden die ausgewerteten Daten aus der TED-Datenbank und Trade Atlas nach einkaufender Stelle, Produktcodes¹⁴ und Produktionsländern gefiltert.

Pakistan nimmt auch hier für alle drei Gruppen eine dominierende Rolle ein: Die Textilien aus 55 Losen für Kommunen, aus 50 Losen für Polizeien und aus 44 Losen für Krankenhäuser wurden hier produziert.

¹⁴ CPV-Codes, bzw. HS-Codes bei Trade Atlas

Produktionsschwerpunkte in Hochrisikoländern am Beispiel Pakistans

Bei dieser Untersuchung sticht besonders hervor, wie sehr sich die Produktion von öffentlich genutzten Textilien auf Hochrisikoländer wie Pakistan konzentriert. Betrachtet man die Grafik 2, so wird klar, dass die deutsche öffentliche Hand Textilien aus den Städten Faisalabad und Karachi bezieht, wo Beschäftigte häufig unter extremen Bedingungen arbeiten: Sie leisten Überstunden, arbeiten in unsicheren Arbeitsumgebungen, haben kaum sozialen Schutz und verfügen selten über formellen Arbeitsverträge – Faktoren, die ihren Zugang zu fairen Löhnen und Leistungen erheblich beeinträchtigen. Diese Missstände werden zusätzlich verschärft durch eine schwache Durchsetzung von Arbeitsgesetzen, begrenzte Aufsicht sowie intransparente Lieferketten¹⁵.

Weitere Untersuchungen in anderen europäischen Ländern kommen zu ähnlichen Ergebnissen: Die spanische NGO SETEM beauftragte die University of Sussex damit, die Produktionsorte der Textilien zu recherchieren, welche in Katalonien durch die öffentliche Hand gekauft werden – und auch hier stand Pakistan als Produktionsland an erster Stelle.¹⁶ Die obengenannte schwedische Studie zu Beschaffungen im öffentlichen Gesundheitssektor¹⁷ verweist ebenfalls auf eine Produktion in Pakistan; ebenso interne Nachforschungen der englischen Einkaufsgemeinschaft für die nordwestlichen Universitäten (NWUPC).

Die Datenlage zeigt also deutlich, dass Handlungsbedarf besteht beim Textileinkauf der öffentlichen Hand. Es geht dabei nicht nur um einzelne Textilarten oder einzelne Ämter oder Akteur*innen. Es geht auch nicht nur um deutsche Kommunen, Krankenhäuser und Polizeien, welche in dieser Untersuchung betrachtet wurden. In Deutschland und weiteren EU-Ländern wird ein großer Teil der Textilien durch die öffentliche Hand aus Hochrisikoländern wie Pakistan beschafft. Ein länderübergreifendes Phänomen, in dem als solches auch Potenzial steckt: Beschaffungsstellen aus ganz Europa könnten sich zusammenschließen, um die Probleme in der globalen Textilproduktion anzugehen. Sie könnten Vorgaben für die Arbeitsbedingungen gemeinsam definieren und zusammen ein Monitoring-System aufbauen, um die Einhaltung über Partnerorganisationen vor Ort kontrollieren zu lassen. Ein solches „Textile Watch“ könnte bei Verstößen aus einer neutraleren Position mit den auftragnehmenden Firmen ins Gespräch gehen. Eine solche neue Struktur eröffnet die Perspektive, einzelne Beschaffungsstellen aus ihrer Isolation zu befreien und die Abhängigkeit vom stark diversifizierten Markt für Textilizertifizierungen zu reduzieren. Die Organisation [Electronics Watch](#) macht im IT-Sektor vor, wie ein solches Monitoring-System für Kommunen funktionieren kann (siehe Unterkapitel *Beispiele aus der Praxis* ab Seite 21). Wie die ersten Schritte zu einem Textile Watch juristisch sicher umsetzbar wären, erläutert das nächste Kapitel.

¹⁵ Siehe Studien in Fußnoten 1 & 27

¹⁶ Publikation geplant für 2026: <https://robaneta.org/resource/textile-watch-la-necessitat-dun-mecanisme-de-monitoratge/>

¹⁷ Siehe schwedische Studie in Fußnote 1

Rechtssicherheit für Transparenzkriterien

Es besteht ein dringender Handlungsbedarf, bei der Beschaffung von sensiblen Produkten wie Textilien für mehr Transparenz zu sorgen. Denn nur wer den Produktionsort kennt, kann gegen die oftmals gravierenden Verstöße zielgerichtet vorgehen.

Wie kann das gelingen?

Gesetzliche Transparenzanforderungen an Unternehmen

Abgesehen vom Vergaberecht gibt es weitere Gesetzgebungen, die Unternehmen zu mehr Transparenz in ihren Lieferketten verpflichten. Eine generelle Pflicht, sämtliche Produktionsstandorte öffentlich zu machen, besteht dabei bislang jedoch nicht. Vielmehr hängt vieles davon ab:

- **Ob das Unternehmen unter die jeweiligen Regeln fällt** (z.B. anhand von Mitarbeitendenzahl, Umsatzhöhe oder Zugehörigkeit zu einem Risikosektor)
- **Wie tief die Lieferkette reicht** – Gesetze verlangen Sorgfaltspflichten vor allem gegenüber unmittelbaren Zuliefernden Firmen; mittelbare Zuliefernde Firmen müssen häufig nur dann berücksichtigt werden, wenn konkrete Risiken oder Hinweise bestehen.

Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz

Das sogenannte Lieferkettengesetz regelt vor allem die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Einhaltung von Menschenrechten und die entsprechende Risikobetrachtung entlang der Lieferkette. Dazu gehört nicht zwingend die vollständige Offenlegung jedes einzelnen Produktionsstandorts. Wird jedoch ein Risiko bei einem/einer Lieferant*in identifiziert, müssen entsprechende Informationen offengelegt werden; wie genau diese formuliert werden, hängt jedoch vom Unternehmen und dem Umfang seiner Kenntnisse der Lieferkette ab. Bei Textilien sollten die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in aller Regel unter die Risiken fallen, die identifiziert werden, zumindest in den Hochrisikoländern. Jedoch sind mittelständische Unternehmen, die vor allem in der Belieferung von Berufsbekleidung eine Rolle spielen, oft weder an das deutsche noch an die EU-Richtlinie CSDDD (Corporate Sustainability Due Diligence Directive) gebunden.

Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)

Die europäische Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung (CSRD) legt fest, wie Unternehmen öffentlich über Nachhaltigkeitsaspekte (Umwelt, Soziales, Governance usw.) berichten müssen. Dabei werden zunehmend tiefere Anforderungen an die Transparenz der Lieferkette gestellt, ohne dass dies automatisch eine vollständige Nennung aller Produktionsstandorte bedeuten muss. Die Vorgaben, wie bestimmte Unternehmen ihre Lieferkette kontrollieren müssen,

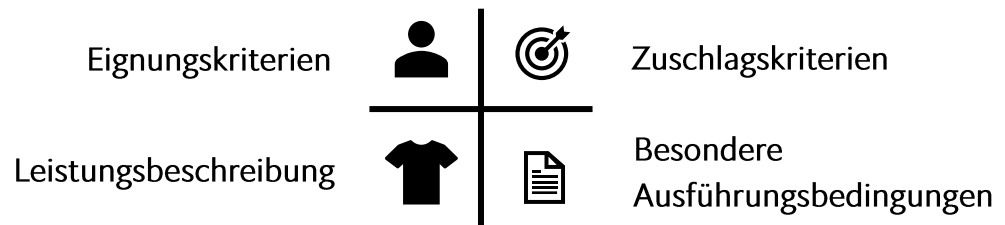
schaffen Mindestanforderungen an deren fachliche und technische Leistungsfähigkeit. Diese Anforderungen kommen damit auch als mögliche Anforderungen an Unternehmen im Rahmen von öffentlichen Vergabeverfahren (z.B. zur Beschaffung von Arbeitskleidung) in Betracht.

Anknüpfungspunkte für Transparenzkriterien hinsichtlich der Lieferkette im Vergabeverfahren

Für Beschaffer*innen, die für mehr Durchschaubarkeit in der Lieferkette der beschafften Textilien (im Hinblick auf die Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten) sorgen möchten, ist Transparenz nicht das einzige, aber ein wesentliches Element, um überhaupt eine belastbare und damit vergaberechtskonforme Grundlage für die Bewertung von Bieter*innen und deren Angeboten zu ermöglichen. Sie ist damit auch ein elementarer Bestandteil der mit der SKEW entwickelten „Fair Trade Toolbox“¹⁸, in der verschiedene Aspekte des fairen Handels auf deren Verwendbarkeit im Zuge von Vergabeverfahren geprüft werden.

Im Folgenden wird erläutert, ob und unter welchen Bedingungen Transparenzpflichten in Bezug auf die Lieferkette als ein wirksames Instrument genutzt werden können, um Nachhaltigkeitsziele in öffentlichen Vergabeverfahren zu fördern.

Von besonderer Bedeutung ist, **wo im Vergabeverfahren** Transparenzanforderungen verankert werden.¹⁹



Leistungsbeschreibung

Wenn die Transparenz selbst **Leistungsbestandteil** ist (z.B. Erstellung eines Berichtes über die Lieferkette), kann dies als Muss-Kriterium in die Leistungsbeschreibung integriert werden:

„Der Auftragnehmer ist verpflichtet, spätestens [X] Monate nach Vertragsbeginn sowie danach jährlich einen detaillierten Lieferkettenbericht für die gelieferten Textilwaren vorzulegen. Dieser Bericht muss mindestens die Namen und Standorte (Anschrift) der Konfektionsbetriebe (Tier 1) sowie der wesentlichen Vorlieferanten der Stoffproduktion (Tier 2) enthalten. Darüber hinaus sind die im Berichtszeitraum durchgeführten Auditierungen in diesen Betriebsstätten sowie festgestellte Risiken und eingeleitete Abhilfemaßnahmen in anonymisierter Form darzustellen.“

¹⁸ Veröffentlichung geplant für 2026: <https://www.berlin.de/faire-beschaffung/materialien/>

¹⁹ Illustration © André Siedenberg

Eignungskriterien

Wenn die Transparenz **Ausdruck der fachlichen oder technischen Leistungsfähigkeit** ist, dies kann z.B. über die Abfrage eines Lieferkettenmanagements und Lieferkettenüberwachungssystems in den Eignungskriterien erfolgen:

*„Zum Nachweis der technischen und beruflichen Leistungsfähigkeit hat der Bieter darzulegen, dass er über ein etabliertes **Lieferkettenmanagement-System** verfügt. Der Nachweis erfolgt durch eine qualifizierte Eigenerklärung oder die Vorlage von Zertifizierungen, aus denen hervorgeht, wie das Bieterunternehmen die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards entlang der Produktionskette (vom Rohstoff bis zum Endprodukt) überwacht, Risiken analysiert und die Rückverfolgbarkeit der eingesetzten Materialien sicherstellt (z.B. durch ein digitales Track-and-Trace-System oder entsprechende Audit-Prozesse).“*

Zuschlagskriterien

Wenn ein höheres Maß an Transparenz als Leistungsbestandteil positiv bewertet werden soll, können Bieter*innen für weitergehende, freiwillige Offenlegungen im Zuschlag belohnt werden:

*„Bewertet wird der vom Bieter zugesicherte **Grad der Transparenz in der Lieferkette** über die Mindestanforderungen hinaus. Punkte werden wie folgt vergeben:*

- **Maximalpunktzahl:** Vollständige Offenlegung der Lieferkette bis zur Faserproduktion (Raw Material) inkl. öffentlich einsehbarer Audit-Berichte der Hauptproduktionsstätten.
- **Teilpunktzahl:** Offenlegung der Lieferkette bis zur Stoffherstellung (Tier 2)
- **Basis:** Lediglich Erfüllung der Mindestvorgaben der Ausschreibung.“

Die jeweiligen Punktzahlen bedürfen hierbei stets einer konkreten auf das Verfahren angepassten Ausgestaltung.

Ausführungsbedingungen

Wenn Transparenzverpflichtungen erst nach Zuschlagserteilung relevant werden sollen und z.B. als **„begleitende Anforderung“ zu der Lieferung** von Textilien erfolgen soll, eignen sich entsprechende Auftragsausführungsbedingungen:

*„Der Auftragnehmer verpflichtet sich, während der gesamten Vertragslaufzeit eine **fortlaufende Transparenz** zu gewährleisten. Änderungen in der Lieferkette (z.B. Wechsel eines Hauptlieferanten oder einer Produktionsstätte) sind dem Auftraggeber unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von vier Wochen, schriftlich anzuzeigen. Auf Anforderung des Auftraggebers hat der Auftragnehmer Einsicht in aktuelle Social-Audit-Berichte der beteiligten Produktionsstätten zu gewähren, sofern berechtigte Zweifel an der Einhaltung der vereinbarten Sozialstandards bestehen.“*

Denkbar ist auch eine konkrete, stärker auf das **Monitoring der Lieferkette** bezogene Ausführungsbedingung:

Der Auftragnehmer verpflichtet sich, während der gesamten Vertragslaufzeit ein kontinuierliches Monitoring der Produktionsstätten der unmittelbaren Zulieferer (Tier-1-Ebene) sicherzustellen. Dieses Monitoring hat auf der Grundlage anerkannter sozialer und arbeitsrechtlicher Standards zu erfolgen und muss durch unabhängige Dritte überprüfbar sein.

Der Auftragnehmer benennt gegenüber dem Auftraggeber spätestens bei Vertragsbeginn eine verantwortliche Ansprechperson. Diese ist während der gesamten Vertragslaufzeit für den Austausch mit dem Auftraggeber zu Fragen der Einhaltung unternehmerischer Sorgfaltspflichten zuständig und informiert den Auftraggeber regelmäßig über die Ergebnisse des Monitorings.

Das Monitoringverfahren soll geeignete Beteiligungsmöglichkeiten für lokale Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sowie Vertretungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vorsehen.

Werden im Rahmen des Monitorings Verstöße gegen arbeitsrechtliche oder arbeitsbezogene Mindeststandards festgestellt oder liegen entsprechende Hinweise vor, hat der Auftragnehmer den Auftraggeber hierüber unverzüglich zu informieren und geeignete Maßnahmen zur Abhilfe darzulegen.

Drittnachweise versus Eigenerklärungen

Zudem ist zu prüfen, welche **formellen Anforderungen** an die Transparenz im Vergabeverfahren und während der Leistungserbringung gestellt werden. Während etwa eine bloße Eigenerklärung nur begrenzte Aussagekraft besitzt, bieten Drittnachweise einen höheren Beweiswert, sind aber auch mit erhöhtem Aufwand verbunden.

Anforderungen an die Integration von Transparenzkriterien

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – beim Hochrisikosektor Textilien leicht zu begründen

Dabei unterliegen auch Transparenzanforderungen dem vergaberechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dies bedeutet, dass jede Anforderung in einem angemessenen Verhältnis zum Auftragswert stehen muss und die Bieter*innen nur mit einem vertretbaren Aufwand belasten darf.

Wie weit Transparenzanforderungen gehen dürfen, hängt dabei vom **Auftragsgegenstand** ab. Bei Beschaffungen mit hohem Risiko menschenrechtlicher oder umweltrechtlicher Verstöße – etwa wie hier im Textilsektor – ist die Forderung weitergehender Nachweise leichter zu begründen als etwa bei erwartbar lokal

erbrachten Dienstleistungen. Dennoch erfordert auch in diesen Fällen eine Entscheidung zur Forderung von Unterlagen mit Blick auf Transparenzaspekte eine dokumentierte Abwägungsentscheidung erfolgen, wobei die ausschreibende Stelle hier einen **Beurteilungsspielraum** hat, welcher vor allem durch das **Leistungsbestimmungsrecht** der ausschreibenden Stelle sehr weit ausgestaltet ist.

Wann eine Anforderung noch verhältnismäßig ist, richtet sich dabei nicht zuletzt nach den **am Markt vorhandenen und allgemein zugänglichen Möglichkeiten**, um die entsprechenden Anforderungen aus dem Vergabeverfahren zu erfüllen: Wenn z.B. Gütezeichen, Mitgliedschaften oder institutionalisierte Kontrollmöglichkeiten bestehen, um die geforderte Transparenz der Lieferkette herzustellen, ist eher von einer Verhältnismäßigkeit der jeweiligen Anforderung auszugehen.

Auch der **Zeitpunkt der Anforderung** ist für die Frage der Verhältnismäßigkeit relevant. Ein Nachweis kann bereits mit Angebotsabgabe verlangt oder erst nach Zuschlagserteilung gefordert werden. Letzteres kann sinnvoll sein, um kleineren Bieter*innen den Marktzugang zu erleichtern.

Beispiele aus der Praxis: So bleiben Transparenzanforderungen vollziehbar

Transparenzkriterien müssen im Übrigen **hinreichend bestimmt** formuliert sein, um den vergaberechtlichen Transparenzanforderungen zu genügen und um nach Zuschlagserteilung auch tatsächlich **vollziehbar** zu sein. In diesem Zusammenhang ist festzulegen, **auf welcher Ebene der Lieferkette** die Darstellung zu erfolgen hat (z.B. Tier 1, Tier 2). Ebenso sollte klar definiert werden, **wann ein Produktions- oder Verarbeitungsschritt als abgeschlossen** gilt und überhaupt eine „Herkunft“ eines Produktes vorliegt, deren Transparenz eingefordert werden kann.



Entsprechende Formulierungen existieren unter anderem durch verschiedene NGOs (z.B. Electronics Watch), aber auch nationale Akteur*innen (z.B. Schweden²⁰ oder die USA²¹).

SCHWEDEN: VERTRAGSKLAUSEL FÜR TRANSPARENZ

In Schweden wird eine Vertragsklausel eingesetzt, nach welcher Lieferant*innen verpflichtet sind, nach einer entsprechenden Aufforderung eine **schriftliche Übersicht über alle zur Vertragserfüllung eingesetzten Unterlieferant*innen** vorzulegen. Diese Übersicht muss die rechtlichen Namen und Adressen sämtlicher für die Produktion relevanten Einrichtungen enthalten. Dazu gehören insbesondere die Endfertigungsstätten, vorgelagerte Produktions- und Komponentenfertigungen, Verarbeitungsstätten und Gewinnungsstätten der eingesetzten Rohstoffe.

²⁰ <https://husr.se/en/procurement-requirements/contract-clause-on-due-diligence/>
siehe: 4. Monitoring of the contract clause / 4.4 Supply chain transparency

²¹ In dieser Datenbank der US-Regierung zu medizinischen Waren und medizinischen Produkten wird der Produktionsstandort mitgelistet:
<https://www.accessdata.fda.gov/scripts/cdrh/cfdocs/cfRL/rl.cfm>

ELECTRONICS WATCH

Electronics Watch ist eine **unabhängige Monitoring-Organisation**, die öffentliche Beschaffungsstellen dabei unterstützt, soziale Standards in globalen Elektronik-Lieferketten durchzusetzen. Sie entwickelt Verhaltenskodizes und Vertragsklauseln zu Löhnen, Arbeitszeiten und geschlechtsspezifischer Gewalt, führt durch lokale NGOs **kontinuierliche Fabrikinspektionen statt einmaliger Audits** durch und unterstützt Käufer*innen bei Vertragsmanagement und Beschwerdeverfahren – finanziert durch Mitgliedsbeiträge öffentlicher Stellen (0,1% bis 1% des IT-Budgets). Für Kommunen und Behörden bedeutet dies, dass Großkäufer*innen verbindliche faire Arbeitsbedingungen für Laptops, Smartphones und Ähnliches einfordern, Verstöße objektiv prüfen lassen und echte Verbesserungen in Lieferketten erreichen können, ohne eigene Monitoring-Kapazitäten aufzubauen.

Die unabhängige Monitoring-Organisation [Electronics Watch](#) (siehe Infokasten) verlangt in diesem Zusammenhang, dass der/die **Auftragnehmer*in alle Fabriken offenzulegen hat**, einschließlich der jeweiligen Firmierung sowie der vollständigen Adressen der tatsächlichen Produktionsstandorte. Zudem hat er/sie anzugeben, welche Waren in den jeweiligen Fabriken montiert oder hergestellt werden, soweit diese Informationen bekannt sind oder bekannt werden. Der/Die Auftragnehmer*in ist ferner verpflichtet, angemessene und verhältnismäßige Bemühungen zu unternehmen, um diese Informationen von seinen eigenen Lieferant*innen zu erhalten. Ergänzungen oder Änderungen der im Datenblatt angegebenen Informationen sind dem Mitglied (öffentliche Beschaffungsstelle) und Electronics Watch unverzüglich nach Kenntniserlangung mitzuteilen.

Beide Vorgaben verlangen hierbei von Lieferant*innen eine weitgehende Transparenz über die zur Vertragserfüllung eingesetzten Produktions- und Lieferkettenstrukturen. Gemeinsam ist ihnen insbesondere die Pflicht, Produktionsstätten einschließlich ihrer Namen und Adressen offenzulegen und sich aktiv um die Beschaffung der hierfür erforderlichen Informationen zu bemühen. Während die schwedische Vorgabe jedoch breiter angelegt ist und auch Unternehmen in tieferliegenden Ebenen der Lieferkette umfasst – etwa für Komponentenfertigung, Rohstoffverarbeitung und sogar die Herkunft und Gewinnung von Rohstoffen –, konzentriert sich die Vorgabe von Electronics Watch stärker auf die tatsächlichen Fabriken, in denen die Waren montiert oder hergestellt werden.

Veröffentlichungen vertraglich absichern

Die Festlegung von Transparenzkriterien in öffentlichen Vergabeverfahren steht darüber hinaus in einem inhärenten Spannungsverhältnis zu den berechtigten Interessen von Wirtschaftsteilnehmer*innen am Schutz ihrer Geschäftsgeheimnisse. Bei der Definition von Transparenzanforderungen ist daher eine sorgfältige Abwägung zwischen der notwendigen Publizität im Sinne des Wettbewerbsrechts und der Wahrung vertraulicher Unternehmensinformationen erforderlich.

Es ist zulässig, von Bieter*innen und Auftragnehmer*innen die Mitteilung bestimmter Angaben – beispielsweise zu Herkunftsstandorten – zu verlangen. Trotz der Zulässigkeit der Anforderung dieser Daten kann es durchaus geboten sein, diese Informationen nicht zu veröffentlichen oder deren Publikation nur auf ein strikt notwendiges Mindestmaß zu beschränken.

Zur Lösung dieses Konflikts und zur Ermöglichung einer Veröffentlichung im Einzelfall, ohne zwingende Geheimhaltungsinteressen zu verletzen, bieten sich vertragliche Regelungen an:

- **Zustimmungspflicht der auftragnehmenden Firma:** Es ist ratsam, den/die Auftragnehmer*in vertraglich zu verpflichten, einer Veröffentlichung zuzustimmen, sofern dies für die Erfüllung der Transparenzziele der ausschreibenden Stelle als notwendig erachtet wird. Dies kann wie folgt formuliert werden:

„Um die Transparenzziele der ausschreibenden Stelle zu unterstützen, wird der Auftragnehmer erforderliche Zustimmungen zur Publikation nicht unbillig verweigern. Die Parteien stimmen sich über den Umfang der Veröffentlichung ab, wobei die gesetzlichen und institutionellen Veröffentlichungspflichten der ausschreibenden Stelle Vorrang haben.“

- **Einholung der Zustimmung von Lieferant*innen:** Sind die bereitgestellten Informationen von Dritten, insbesondere von Lieferant*innen, betroffen, sollte der/die Auftragnehmer*in vertraglich verpflichtet werden, sich in einem angemessenen Umfang um eine Zustimmung der Lieferant*innen zu entsprechenden Publikationen zu bemühen. Dies kann wie folgt formuliert werden:

„Betreffen die zu veröffentlichenden Informationen Daten oder Rechte Dritter (insbesondere von Unterlieferanten), ist der Auftragnehmer verpflichtet, im zumutbaren Rahmen die erforderlichen Zustimmungen dieser Dritten für eine Publikation einzuholen und der ausschreibenden Stelle gegenüber nachzuweisen.“

Mögliche Nachweise zu Transparenzanforderungen

Vergaberechtlich gibt es sichere Anknüpfungspunkte und Beurteilungsspielräume für Transparenzanforderungen. Damit diese tatsächlich ihre Wirkung entfalten können, braucht es nun geeignete Nachweise. In diesem Kapitel werden drei Möglichkeiten exemplarisch vorgestellt. Je mehr sich Transparenzkriterien durchsetzen, desto leichter wird in Zukunft deren Abfrage werden.

Einen Weg, um die Undurchsichtigkeit der Lieferkette zu bekämpfen – einer der größten Faktoren für die Ausbeutung von Arbeitskräften – zeigen die Offenlegung des Herkunftslandes, der Fabrikdaten und Informationen zu Subunternehmer*innen durch Lieferant*innen auf. Dies reicht natürlich nicht, um eine Gewährleistung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten sicherzustellen. Es ist aber eine wichtige Grundlage für die Einforderung weitergehender Sorgfaltspflichten in der entsprechenden Lieferkette.

Angabe der Daten durch das Unternehmen

Die **Angabe der Adresse jeder Fabrik**, in der die beschafften Textilien produziert wurden, sowie von **Informationen zu Subunternehmen** stellen die naheliegendste Methode dar.

Juristisch geprüfte Musterformulierungen zur Abfrage dieser Informationen finden Sie oben im Kapitel *Anknüpfungspunkte für Transparenzkriterien hinsichtlich der Lieferkette im Vergabeverfahren* ab Seite 18.

Das Beispiel Schweden zeigt zudem, dass eine solche Abfrage in der Praxis gut funktionieren kann. Ausschreibenden Stellen steht dafür eine entsprechende Vertragsklausel zur Verfügung (siehe oben im Unterkapitel *Beispiele aus der Praxis*).

Einreichen eines Konzepts für „sozialverantwortliche Herstellung“

Im Rahmen der gemeinsamen Ausschreibungen zu IT-Hardware und IT-Dienstleistungen der Bundesländer Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein **wird das Konzept „sozialverantwortliche Herstellung“ im Zuschlag bewertet**. Darin muss dargestellt werden, wie bestimmte Arbeits- und Sozialstandards entlang der gesamten Lieferkette sowie bei der Gewinnung der Rohstoffe bestmöglich beachtet und überwacht werden und auf eine Verbesserung hingearbeitet wird. Die

Ausschreibungsunterlagen können auf der Plattform [Kompass Nachhaltigkeit](#)²² eingesehen werden.

Nachweise aus Rückverfolgbarkeitsmodellen

Produkt IDs

Es gibt mehrere Methoden, um durch **Produkt IDs (z.B. anhand eines QR-Codes) oder digitale Produktpässe** die Lieferkette transparent rückzuverfolgen.

Ab 2026/2027 wird der digitale Produktpass für viele Produkte – darunter auch Textilien – EU-weit gesetzlich verpflichtend eingeführt²³. Für die öffentliche Beschaffung lohnt es sich daher besonders, jetzt in die Umsetzung zu investieren: Zum einen ermöglicht der Pass eine lückenlose Transparenz der Lieferkette – von der Rohstoffgewinnung bis zum Endprodukt – und zum anderen sind Behörden und Kommunen so frühzeitig auf die kommenden rechtlichen Anforderungen vorbereitet.

In der [FEMNET](#)-Studie “Ist rückverfolgbar gleich nachhaltig?”²⁴ werden mehrere Rückverfolgbarkeitsmodelle beschrieben. Auch Gütezeichen wie der Grüne Knopf, Ökotex MADE IN GREEN oder der Global Recycled Standard nutzen eine Produkt ID.

Initiativen mit Transparenzanforderungen

Einige **Textilunternehmen legen mittlerweile ihre Produktionsstandorte offen**, andere veröffentlichen z.B. über das [Textilbündnis](#) auf Open Supply Hub aggregiert. Mitglieder von Multi-Stakeholder-Initiativen wie der [Fair Wear Foundation](#) oder der [Ethical Trading Initiative](#) sind ebenfalls dazu verpflichtet, zumindest für Tier 1 (Endfertigung / cut-make-trim) den Produktionsstandort offen zu legen. Wenn mit aggregierten Daten gearbeitet wird oder die Produktionsorte zwar der Multi-Stakeholder-Initiative bekannt, aber nicht öffentlich einsehbar ist, müssten in Ausschreibungen die Produktionsstandorte trotzdem separat angefragt werden.

Link zur Produktionsstätte

Eine weitere Möglichkeit stellt ein Link (URL) über den Produktionsstandort dar, welcher in [Open Supply Hub](#) (siehe Infokasten Seite 10) gelistet ist. Dieses Open-Source-Tool bildet Textil-Produktionsstätten weltweit ab und weist ihnen eine eindeutige Identifikationsnummer (OSH-ID) zu. Die Plattform ist somit eine Anlaufstelle für die **Identifizierung von Produktionsstätten und deren Zugehörigkeiten**, indem es Listen mit Lieferant*innen von unterschiedlichen Akteur*innen aus jeglichen Sektoren in einer zentralen, unabhängigen und öffentlich zugänglichen Datenbank zusammenfasst.

²² Ausschreibungsunterlagen: <https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/kompass-beispiele/schleswig-holstein/computer>

²³ Infografik zum Produktpass: <https://www.bundesumweltministerium.de/umweltpolitische-digitalagenda/so-funktioniert>

²⁴ FEMNET-Studie siehe Fußnote 24

Einschränkungen: Transparenz nicht als Selbstzweck, sondern als Bedingung für soziale Nachhaltigkeit

Transparenzanforderungen können heute bereits rechtssicher verankert und mit wirksamen Nachweisen unterlegt werden. Doch damit sich Produktionsbedingungen tatsächlich verbessern, muss einiges beachtet werden. Hier braucht es neue Lösungen.

Durch transparente Lieferketten werden ausbeuterische Produktionsstrukturen erst sichtbar. Nur wenn diese Zusammenhänge sichtbar sind, können wir unsere Maßnahmen passend justieren und Verantwortung übernehmen. Damit sich die Bedingungen im Textilsektor wirklich verbessern, lohnt es sich, einen Blick auf die soziale Wirksamkeit der hier exemplarisch genannten möglichen Transparenznachweise zu werfen. Dabei gibt es einige Einschränkungen.

- Die bloße **Angabe von Adressdaten** hat für sich genommen keine Aussagekraft über die sozialen Bedingungen in den Fabriken, oder wie sich diese verändern, kann aber für weitere Schritte in Richtung Prüfung unternehmerischer Sorgfaltspflichten eine wichtige Voraussetzung sein.
- **Technische Rückverfolgbarkeitslösungen** könnten theoretisch abbilden, was in der Lieferkette passiert. Doch hier steckt der Teufel im Detail – insbesondere hinsichtlich der Qualität der Daten, die zur Verfügung stehen und wie diese erhoben werden (s.u.).
- Die heutzutage gängigste Methode zur Überprüfung der sozialen Bedingungen sind **Sozialaudits**. Viele Gütezeichen und Zertifizierungen basieren darauf. Doch auch wenn diese positiv wirken können, gibt es in der Praxis einige Einschränkungen (s.u.).

Rückverfolgbar heißt nicht gleich nachhaltig

Die **FEMNET-Studie „Ist rückverfolgbar gleich nachhaltig? Rückverfolgbarkeitslösungen als Nachweis für die öffentliche nachhaltige Beschaffung von Textilien“**²⁵ benennt Rückverfolgbarkeitslösungen als ein wichtiges Werkzeug, um Lieferketten transparenter zu machen. Ein Textilunternehmen, das eine solche Lösung nutzt, zeigt, dass es auf mehr Transparenz in seinen Lieferketten hinarbeitet. Rückverfolgbarkeitslösungen könnten Textilunternehmen dabei helfen,



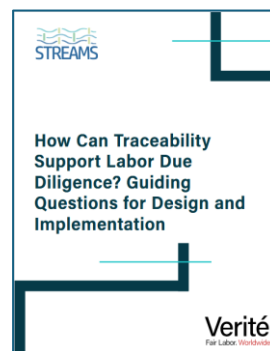
²⁵ Studie „Ist rückverfolgbar gleich nachhaltig? Rückverfolgbarkeitslösungen als Nachweis für die öffentliche nachhaltige Beschaffung von Textilien“ (FEMNET, Februar 2023) <https://femnet.de/beschaffung/studie-rueckverfolgbarkeit>

nachhaltiger zu werden; sie sind aber kein Garant dafür, dass Produkte vollständig rückverfolgbar sind. Die Lösungen sind nur so gut wie die Informationen, die über die Lieferkette zur Verfügung stehen – und diese Informationen fehlen vielen Textilunternehmen bisher. Produkte mit Nachhaltigkeitsstandards sind nicht automatisch vollständig rückverfolgbar oder automatisch vollständig öffentlich einsehbar, da Textilunternehmen selbst entscheiden, welche Informationen sie öffentlich zugänglich machen. Es könnten Daten eingepflegt worden sein, die extern überprüft wurden; der Großteil der Daten hat jedoch den Charakter einer Selbstauskunft. Eine Rückverfolgbarkeitslösung ersetzt also nicht die Prüfung von eingereichten Nachweisen durch Beschaffer*innen.

Lösungsansatz: Sorgfaltspflichten separat überprüfen

Da Angaben nicht auf ihre Richtigkeit geprüft werden, müssen Beschaffer*innen auch weiterhin Nachweise von Bieter*innen selbst unter die Lupe nehmen.

Mehr Informationen zu einer guten Verknüpfung von arbeitsrechtlichen Sorgfaltspflichten und Rückverfolgbarkeitssystemen bietet auch die **Handreichung „How can Traceability Support Labor Due Diligence?“**²⁶ der US-amerikanischen Arbeitsrechtsorganisation [Verité](https://www.verite.org/).



Mangelnde Wirksamkeit von Sozialzertifizierungen

Öffentliche Auftraggeber*innen und deren zuliefernde Firmen verlassen sich häufig auf Dritt-Audits und Zertifizierungen, um die Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten zu demonstrieren. So empfiehlt beispielsweise der **Bundesleitfaden für eine nachhaltige Textilbeschaffung**²⁷ Zertifizierungen als Nachweis für Nachhaltigkeits- und Sorgfaltspflichten, nicht eine Offenlegung konkreter Produktionsstandorte. Zertifizierungen können zwar, insbesondere für öffentliche Auftraggeber*innen mit begrenzter Zeit und Kapazität, ein Gefühl von Sicherheit vermitteln; die folgenden Ergebnisse zweier aktueller Studien zeigen aber erneut, dass dies eine falsche Sicherheit ist.

Die **Studie zu Sozial- und Umweltzertifizierungen**²⁸ in Bangladesch, sowie die oben genannten **Untersuchungen in pakistanischen Fabriken**²⁹, welche Textilien für die öffentliche Hand produzieren, belegen eines deutlich: Audits und

²⁶ „How Can Traceability Support Labor Due Diligence? Guiding Questions for Design and Implementation“ (Verité, 2025) <https://verite.org/wp-content/uploads/2025/05/streams-traceability-mechanisms-and-idd.pdf>

²⁷ „Leitfaden der Bundesregierung für eine nachhaltige Textilbeschaffung der Bundesverwaltung“ (BMZ, 3. Auflage, 2025) <https://www.bmz.de/resource/blob/147140/leitfaden-nachhaltige-textilbeschaffung.pdf>

²⁸ „Assessing the Impact of Social and Environmental Certifications programs with respect to improvement of working conditions and a better environment of the community“ (Publikation folgt) sowie Ergebnisse des Worker- und Community-based Monitoring im Zuge des internationalen Projekts „[Improved due diligence implementation in the textile sector via worker- and community-based monitoring](#)“ von FEMNET u.a. Organisationen

²⁹ Siehe schwedische Studie in Fußnote 1

soziale Zertifizierungen reichen nicht aus, um die Einhaltung von Arbeits- und Menschenrechten wirksam zu sichern, weil sie vor allem eine **formale Compliance-Praxis und Scheintransparenz statt echter struktureller Verbesserungen** schaffen. Sozialaudits im pakistanischen wie bangladeschischen Textilsektor scheitern weitgehend daran, Menschenrechtsverletzungen aufzudecken, die Anliegen der Arbeiter*innen anzusprechen oder eine sinnvolle Einbindung der Beteiligten zu fördern.

KRITIK AN SOZIALAUDITS

- **Manipulation von Ergebnissen:** Angekündigte Audits, Dokumentenfälschung und Doppelbuchhaltung manipulieren das Ergebnis der Überprüfungen. Arbeiter*innen werden instruiert, sich ausschließlich positiv zu äußern, und müssen um ihren Job fürchten, wenn sie sich dem widersetzen. Eine Beteiligung von Rechteinhaber*innen selbst findet nicht oder kaum statt. Es wird berichtet, dass sich in Pakistan insbesondere Arbeiter*innen nicht trauen, Beschwerdemechanismen zu nutzen oder mit Sozialauditor*innen über Diskriminierungen zu sprechen.
- **Fokus auf Fabrikebene ohne Einbeziehung der Machtstrukturen im Einkauf:** Die Vielzahl teurer, sich wiederholender Audits führt zu Audit-Fatigue bei den produzierenden Fabriken, ohne messbare Verbesserungen zu erzielen, während die eigentlichen Macht- und Einkaufsstrukturen (lange Arbeitszeiten, unter Mindestlohn liegende Bezahlung, geschlechtsspezifische Lohnkluft, mangelnde Gewerkschaftsfreiheit) unverändert bleiben.
- **Compliance-Fassade verschleiert systemische Probleme:** Zertifizierungen adressieren systemische Probleme wie Outsourcing, Gewerkschaftsbekämpfung und Umweltbelastungen kaum, verschleiern diese aber durch eine Compliance-Fassade, die die Risiken nicht identifiziert und so echte Veränderungen verhindert.

Lösungsansatz: Kooperation mit Stakeholdern vor Ort

Beschaffungsbehörden sollten **über eine reine „Papier-Compliance“ hinausgehen** und von ihren Lieferant*innen verlangen, direkt mit Unterlieferant*innen, Beschäftigten und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu kooperieren – damit sie ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichtenprozesse tatsächlich wirksam gestalten. Voraussetzung dafür ist natürlich, dass die Firmen ihre Lieferkette kennen. Dazu kann die öffentliche Hand durch das Einfordern von Transparenzkriterien beitragen. Perspektivisch muss eine Kontrolle vor Ort nicht zwangsläufig über Zertifizierungen erfolgen, sondern Kommunen könnten dafür auch eine neu zu gründende, zentrale Monitoring-Organisation beauftragen (siehe Schlusswort).

Wie eine wirksame Mitbestimmung von Rechteinhaber*innen gelingen kann, zeigt die **Fallstudie „Meaningful Stakeholder Engagement in Textile Supply Chains: From ‘proven practice’ to systemic implementation“**³⁰ von FEMNET.

³⁰ Fallstudie: “Meaningful Stakeholder Engagement in Textile Supply Chains: From ‘proven practice’ to systemic Implementation” im FEMNET/GIZ-Projekt “Worker-led Gender Justice – Scaling up the Dindigul Agreement” (2023-2025) https://femnet.de/downloads/Meaningful_Stakeholder_Engagement_in_Textile_Supply_Chains_FEMNET.pdf

Beim Thema Transparenz geht es um die Einführung neuer Standards: Informationen abfragen, die bisher kaum eine Rolle gespielt haben in der Vergabe. Pionierarbeit. Diese Untersuchung liefert zum einen Argumente, warum durch die Konzentration der Textilproduktion für die öffentliche Hand in Hochrisikoländern ein dringender Handlungsbedarf besteht. Zum anderen liefert sie juristisch geprüfte Musterformulierungen für die praktische Umsetzung.

Warum lohnt sich der Extra-Aufwand, neben öko-sozialen Kriterien auch Transparenz einzufordern? Auch wenn es zunächst wenig intuitiv erscheint: Langfristig geht es darum, die nachhaltige Beschaffung zu vereinfachen, damit sie breitere Praxis wird. Wie das gelingen kann, lesen Sie weiter unten.

Öffentliche Behörden in Deutschland können eine wichtige Vorreiterrolle übernehmen, indem sie menschenrechtliche und ökologische Sorgfaltspflichten in ihre Beschaffungsverfahren integrieren. Auf diese Weise fördern sie die Einhaltung international anerkannter Standards für verantwortungsvolles Wirtschaften, wie die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP) und die OECD-Leitsätze für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln.

Der Abgleich von Zoll- und Handelsdaten mit Vergabestatistiken im Rahmen dieser Untersuchung ermöglicht eine Annäherung, um Produktionsstandorte für Tier 1 (Endfertigung / cut-make-trim) öffentlichen Aufträgen zuzuordnen. Brisant an den Ergebnissen ist, dass es für Deutschland – und weitere EU-Länder – eine deutliche Konzentration der Textilproduktion auf Hochrisikoländer wie Pakistan zu geben scheint. Doch es zeigt sich auch, dass diese Zuordnung schwierig bleibt, solange in Ausschreibungen nicht explizit danach gefragt wird. Dabei wäre Transparenz entlang der gesamten Lieferkette eine notwendige Bedingung, um Arbeitsrechtsverletzungen identifizieren und vermeiden zu können.

Durch ihre Marktmacht hat die öffentliche Hand das Potenzial, aktiv auf mehr Transparenz in globalen Lieferketten hinzuwirken. Damit dies in Zukunft leichter wird, empfehlen wir Ansatzpunkte auf drei Ebenen: Due Diligence im eigenen Beschaffungsprozess, eine zentralisierte Datensammlung auf EU-Ebene und den Zusammenschluss von Kommunen in einer Monitoring-Organisation.

Kurzfristig: Transparenzkriterien bei der Beschaffung von Textilien

Textilien gelten insgesamt als Hochrisikogruppe, das heißt Menschenrechtsverletzungen und Umweltverstöße sind sehr wahrscheinlich. Öffentliche Stellen sollten daher herausfinden, woher ihre Textilien stammen, damit sie Sozialkriterien und unternehmerische Sorgfaltspflichten gezielt einfordern können – mindestens für Produkte aus Hochrisikoländern, am besten für alle Textilien. So werden sie den eigenen Sorgfaltspflichten gerecht und fördern Transparenz am Markt.

Mittelfristig: Zentrale Datensammlung auf EU-Ebene

Dass die Herkunft öffentlicher Produkte nicht bekannt ist, ist kein deutsches Phänomen. Auch nicht die aktuelle Konzentration der Textilproduktion für die öffentliche Hand im Hochrisikoland Pakistan. Vor diesem Hintergrund halten wir es für zielführend, die abgefragten Produktionsstandorte von Textilien für die öffentliche Hand auf europäischer Ebene zentral (und nicht öffentlich zugänglich) zu sammeln, damit Beschaffer*innen diese leichter abfragen können. Diese könnten dann z.B. mit den Daten aus OSH verknüpft werden, etwa über den digitalen Produktpass, der ab 2026/2027 EU-weit verpflichtend wird. Dieser Prozess könnte z.B. von DG GROW (zuständig für die EU-Vergaberechtsrichtlinien und Betreiber der TED-Datenbank) koordiniert werden.

Langfristig: Gründung einer Monitoring-Organisation

Langfristig wäre ein Monitoring-System (ein „Textile Watch“) hilfreich, in dem Produktionsstandorte unabhängig überwacht werden, auch während der Auftragsausführung. Im IT-Sektor wird dies durch die Organisation [Electronics Watch](#) (siehe Infokasten Seite 23) bereits erfolgreich praktiziert.

Für Unternehmen beinhaltet dies die **Verpflichtung zur Beschreibung zentraler Einkaufspraktiken** (Lieferfristen, Planungs- und Forecasting-Modelle, Preisgestaltung inkl. Lohnkostenanteil), soweit sie die Achtung von Arbeitsrechten beeinflussen. Zudem erfolgt eine **Dokumentation vorhandener Beschwerde- und Abhilfewege** für Beschäftigte in der Lieferkette.

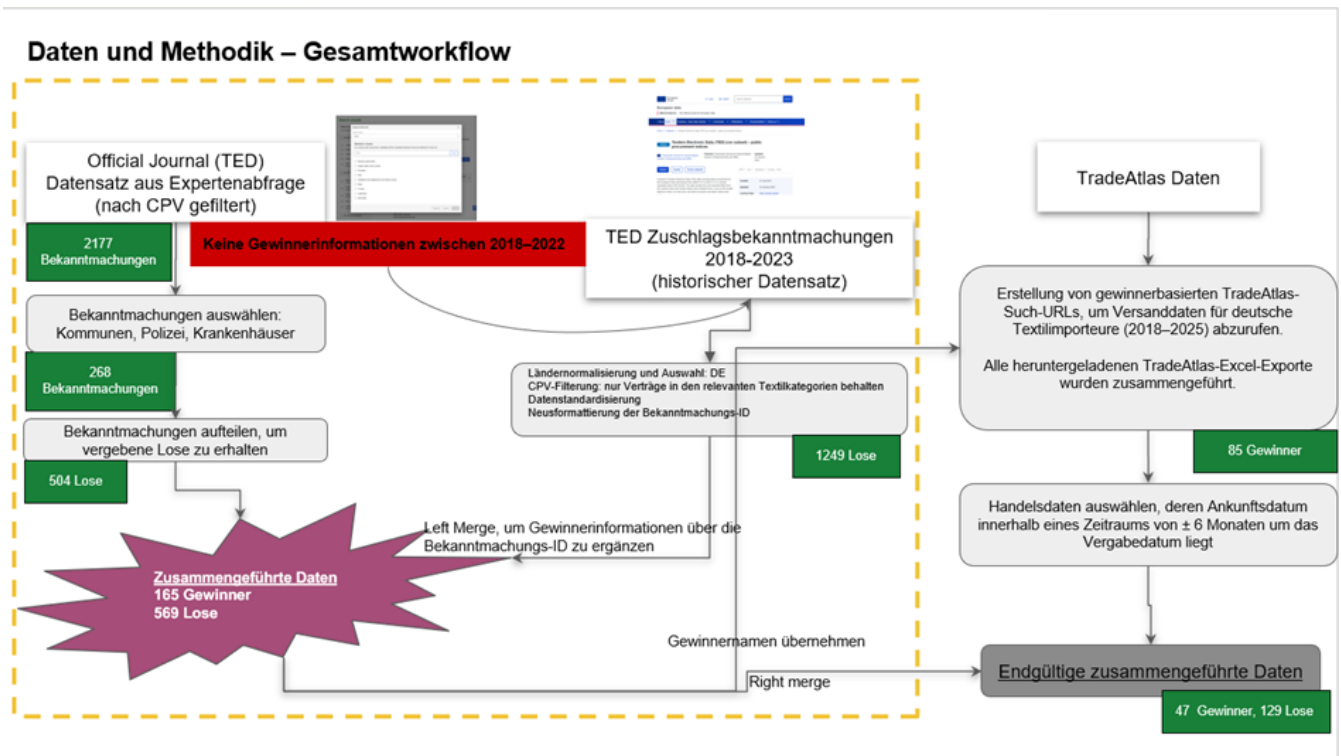
Für die erfolgreiche Umsetzung ist es essenziell, die relevanten **Stakeholder vor Ort wirkungsvoll einzubeziehen** (insbesondere die Arbeiter*innen selbst sowie Gewerkschaften und NGOs). Denn genau an dieser Stelle greifen die bis dato gängigen Sozialaudits (siehe Seite 27-28) bislang zu kurz.

In einigen Ländern wird bereits daran gearbeitet, eine Monitoring-Organisation für öffentlich beschaffte Textilien auf den Weg zu bringen. Für Kommunen hätte die Mitwirkung große Vorteile, deshalb sollten sie sich frühzeitig anschließen:

- **Bündelung der Marktmacht:** Gemeinsame Transparenzkriterien und ein späteres Konsortium erhöhen den Hebel gegenüber Anbieter*innen deutlich.
- **Entlastung der Vergabestellen:** Ein spezialisiertes Monitoring-Konsortium übernimmt Analyse, Vor-Ort-Recherchen und Bewertung von Nachweisen zu Sorgfaltspflichten, statt Beschaffer*innen mit der Komplexität allein zu lassen.
- **Kompatibilität mit bestehenden Initiativen** (z.B. Grüner Knopf, Electronics Watch) und gesetzlichen Sorgfaltspflichten statt Aufbau paralleler Strukturen.

Beschaffung ist kompliziert und Nachhaltigkeit wegen der ohnehin schwierigen Nachweislage wenig populär. Wenn Nachhaltigkeit verstetigt werden soll, bedarf es daher möglichst einfacher Tools (z.B. Textile Watch), um Nachhaltigkeit möglichst „schlank“ in den Beschaffungsprozess integrieren zu können. Damit eine Organisation wie Textile Watch funktioniert, muss diese befähigt werden, valide Informationen über die Lieferkette abzufragen. Hierzu brauchen wir rechtssichere Transparenzkriterien. Diese Untersuchung liefert dafür konkrete Musterformulierungen. Kurzfristig können Kommunen den Boden für Textile Watch bereiten, indem sie in Ausschreibungen und Verträgen einheitliche Transparenzkriterien einführen und die Offenlegung der wichtigsten Produktionsstandorte (Konfektion, Färberei etc.) und der jeweiligen Länder für alle beschafften Textilien fordern.

Anhang: Methodik und Einschränkungen



Grafik 5: Workflow zum Abgleich von Daten aus verschiedenen Quellen

Abgleich von Vergabestatistik und Zolldaten

Der Prozess begann mit einer Extraktion von TED-Bekanntmachungen, die sich auf textilbezogene CPV-Codes³¹ aus den Jahren 2018 bis 2025 beschränken³². Parallel dazu wurden Trade Atlas-Daten³³ erhoben, indem Such-URLs für jede TED-Gewinnerfirma generiert und alle deutschen Textilimportprotokolle von 2018 bis 2025 heruntergeladen wurden. Diese Dateien wurden zu einem einzigen

³¹ CPV (Type of product) 18000000 + 35200000 + 395180000 / in a specific country - Germany / Publication date: 01.01.2018 - 01.10.2025

³² Für viele TED-Bekanntmachungen zwischen 2018 und 2022 fehlten Informationen zu den Auftragnehmer*innen, da die öffentlichen Auftraggeber*innen unter dem früheren eForms-System häufig keine vollständigen Vergabedaten übermittelten oder diese nur in separaten Ergebnisbekanntmachungen bereitstellten – ein Problem hinsichtlich der Datenqualität, das in der [eForms-Dokumentation](#) ausdrücklich anerkannt und durch die Reform von 2023 behoben wurde. Daher werden historische „Bekanntmachungen über die Vergabe von Aufträgen“ verwendet, um fehlende Namen von Lieferant*innen wiederherzustellen. Nach der Bereinigung, Normalisierung und Aufteilung der Aufträge in einzelne Lose wurde ein konsolidierter TED-Datensatz erstellt, der mehrere hundert Lose und 165 eindeutige bezuschlagte Firmen enthält.

³³ Start date 01.01.2018 end date 01.10.2025 / Importer country: Germany / HS Codes (Type of product): 610510 + 610910 + 611420 + 621010 + 621133 + 630231 + 610610 + 611300 + 611510 + 620630 + 630260 + 621142 + 621143 + 611610 kombiniert mit "winner of the tender" aus TED-Datenbank oder mit bekannten deutschen anbietenden Firmen von Textilien, welche häufig an die öffentliche Hand liefern.

Datensatz zusammengeführt, der das Ausfuhrland, den HS-Code³⁴, die Versanddaten und die Zollwerte enthält. Wie viele der Artikel aus den Lieferungen, die in Trade Atlas gelistet sind, dann tatsächlich an öffentliche Auftraggeber*innen geliefert wurden, lässt sich nicht nachvollziehen. Jedoch geht es bei den Aufträgen im Oberschwellenbereich in der Regel um höhere Stückzahlen, sodass auf die Zuschlagserteilung ein Import neu produzierter Textilien folgt. Im Rahmen dieser Erhebung wird deshalb angenommen, dass Importe innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten nach der Bekanntmachung in TED als zeitlich plausibel gelten.

Es entstand ein kombinierter Datensatz, der die bezuschlagten Firmen öffentlicher Ausschreibungen mit ihren wahrscheinlichen Exportländern und Produktkategorien verknüpft, um eine Analyse der Beschaffungsmuster und der Länderabhängigkeit im deutschen öffentlichen Textileinkauf zu ermöglichen.

Unvollständige Angaben

Problematisch war bei der Analyse, dass sowohl die von den Beschaffungsverantwortlichen veröffentlichten Bekanntmachungen als auch die von den Fabriken oder Handelsunternehmen ausgefüllten Dokumente im Trade Atlas oft nicht vollständig ausgefüllt wurden. Fehlten die relevanten Daten zu den zuliefernden Firmen, konnten die Datensätze nicht mit einbezogen werden. Hinzu kommt, dass Handelsunternehmen oft eine Vielzahl an herstellenden Firmen im Angebot haben, die nicht (alle) in den TED-Datensätzen genannt werden. Oftmals wird pro gewonnenem Los nur eine herstellende Firma genannt.

Das gleiche gilt für die Trade Atlas-Daten: Sobald sich mehrere Firmen einen Container teilen, mit dem die Ware aus dem Produktionsland nach Deutschland gebracht wurde, kann es sein, dass auf den Zollpapieren nur der Name einer Firma/Fabrik auftaucht. Die weiteren Artikel von anderen Firmen/Fabriken können über Tools wie Trade Atlas dann nicht mehr eindeutig zugeordnet werden.

Die Einschränkungen der Datenlage im Open Supply Hub sind auf Seite 11 beschrieben.

Da schon das Nachvollziehen des Produktionsstandortes von Tier 1 (Endfertigung / cut-make-trim) herausfordernd war, beschränkt sich diese Untersuchung auf diese Produktionsstufe.

³⁴ HS-Code ist ein standardisierter sechsstelliger Code des Harmonized System. Er klassifiziert Waren weltweit für Zoll, Handel und Statistiken, wobei Trade Atlas-Datenbanken HS-Codes nutzen, um Import-/Exportströme von Textilien oder anderen Gütern zu analysieren und Transparenz in Lieferketten zu schaffen.

FEMNET e.V. – Starke Frauen. Faire Arbeit.

FEMNET – Starke Frauen. Faire Arbeit. Die feministische Arbeitsrechtsorganisation FEMNET setzt sich für bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen in der globalen Bekleidungsindustrie ein. Grundsatz der Arbeit sind die Nachhaltigkeitsziele Geschlechtergleichheit, menschenwürdige Arbeit und nachhaltiger Konsum. Im Dialog mit Politik und Wirtschaft strebt der Verein die verbindliche Verankerung unternehmerischer Sorgfaltspflicht an. FEMNET berät Kommunen und Unternehmen auf dem Weg zum fairen Textileinkauf und leistet Bildungsarbeit an Schulen und Hochschulen. In den Produktionsländern unterstützen wir Frauen durch strukturelle Hilfe für mehr Rechts- und Gesundheitsschutz.

Unterstützen Sie uns als Mitglied oder mit Ihrer Spende:

FEMNET e.V.
GLS Gemeinschaftsbank eG
IBAN: DE 93 4306 0967 0300 800 800

Vielen Dank für die Mitarbeit an:

André Siedenber
Aylin Gülüm
Kenza Podieh
und alle Interviewpartner*innen

mit Unterstützung von



Für den Inhalt dieser Publikation ist allein FEMNET e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH oder des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.

Impressum

V.i.S.d.P.: Dr. Gisela Burckhardt
Redaktion: Rosa Grabe
Layout und Lektorat: Katharina Edinger

Titelfoto: Das Titelbild wurde mithilfe einer KI generiert. Als Basis für das Spiegelbild diente ein reales Foto von Näherinnen aus Indien (siehe Seite 8 © FEMNET). Wir sind uns der Kontroversen hinsichtlich der Nutzung künstlich generierter Bilder bewusst. Leider stand für diese Publikation aufgrund eines reduzierten Budgets kein Geld für menschliche Grafiker*innen zur Verfügung.

© FEMNET e.V., März 2026



Herausgegeben von:
FEMNET e.V.

Geschäftsstelle:
Kaiser-Friedrich-Straße 11
53113 Bonn

Telefon +49 (0)228 909 17 309
Email: beschaffung@femnet.de
Internet: femnet.de/faire-beschaffung

www.femnet.de

 [femnet_ev](#)

 [femnet_ev](#)

 [femnet_ev](#)

Gefördert durch

**ENGAGEMENT
GLOBAL**



mit ihrer



SKEW
SERVICESTELLE KOMMUNEN
IN DER EINEN WELT

mit Mitteln des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung