

Drei Jahre Ampel-Regierung – was hat es gebracht in Hinblick auf Unternehmensverantwortung?

Ein Fazit aus Sicht des CorA-Netzwerks für Unternehmensverantwortung

Mit Beiträgen von Heike Drillisch (CorA), Johanna Fincke (CIR), Timo Lange (LobbyControl), Ulrike Lohr (Südwind), Ulrich Müller (Rebalance Now), Armin Paasch (Misereor), Lisa Pitz (ECCHR), Klaus Schilder (Misereor), Maja Volland (Forum Fairer Handel)

18.2.2025

Im Februar 2021 hatte das CorA-Netzwerk unter dem Titel [Menschenrechte, Umweltschutz und Sozialstandards im globalen Wirtschaften stärken](#) ausführlich beschrieben, welche weiteren Schritte anstanden, um nach der bedeutsamen / erfolgreichen Verabschiedung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG) Menschen und Umwelt im globalen Wirtschaften noch effektiver zu schützen. Wichtige Stichpunkte waren dabei:

- die Sorgfaltspflichten für Unternehmen durchzusetzen und den Rechtszugang für Betroffene zu stärken,
- Menschenrechte, Klima- und Umweltschutz in der Handelspolitik zu stärken,
- Unternehmenshandeln an den Zielen für nachhaltige Entwicklung zu orientieren und
- die Wirtschaft zum Wohl von Menschen und Umwelt zu demokratisieren.

In ihrem Koalitionsvertrag hatte die Bundesregierung aus SPD, Grünen und FDP durchaus einige dieser Aspekte aufgegriffen. Doch was ist davon im Laufe der Legislaturperiode tatsächlich umgesetzt worden?

1) Sorgfaltspflichten durchsetzen und Rechtszugang für Betroffene stärken

Lieferkettengesetz (LkSG), EU-Sorgfaltspflichtenrichtlinie (CSDDD) und Nachhaltigkeitsberichterstattung (CSRD)

Nachdem das LkSG von der Großen Koalition im Sommer 2021 beschlossen worden war, war die anschließende Regierung für die Umsetzung zuständig. Dass es mit der entsprechenden Abteilung beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) nun eine Durchsetzungsbehörde für das LkSG gibt, die zusammen mit den Bundesministerien für Arbeit und Soziales sowie Wirtschaft und unter Mitwirkung eines Multistakeholder-Beirats Klarstellungen zum LkSG verfasst hat, Beschwerden entgegennimmt und begonnen hat, Unternehmen zu kontrollieren, ist ein großer Fortschritt in Bezug auf Unternehmensverantwortung, auch wenn aus Sicht zivilgesellschaftlicher Organisationen durchaus noch Verbesserungspotenzial bei der konkreten Praxis festzustellen ist.

In Bezug auf weitere EU-Regulierung war das Verhalten der Ampel, namentlich der FDP, jedoch mehr als enttäuschend. Dass die Partei den im EU-Trilog gefassten Beschluss zur EU-Lieferkettenrichtlinie

(CSDDD) nicht respektiert und die Bundesregierung sich (trotz weiterer nachträglicher Abschwächungen) bei der entscheidenden Abstimmung enthalten hat, so dass die maßgeblich aus Deutschland mitgeprägte Richtlinie letztlich ohne Unterstützung aus Deutschland verabschiedet werden musste, war trotz des großen Engagements eines Großteils der SPD und der Grünen ein Armutszeugnis für eine rot-grün-gelbe Regierung.

Auch in Bezug auf Berichtspflichten ist es unverständlich, dass die Ampel – im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten - die schon längst beschlossene Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung nicht in deutsches Recht umgesetzt hat, sondern stattdessen die FDP sie torpediert hat und weder SPD noch Grüne dem entgegengetreten sind. Stattdessen sind auch diese beiden Parteien auf die Diskreditierung von Berichtspflichten eingeschwenkt, statt deren Nutzen zu erläutern und pragmatische Lösungen zu entwickeln, wo es tatsächlich zu Doppelungen oder der ungerechtfertigten Weitergabe von Pflichten kommt. Dabei hatte die Ampel schon beschlossen, die Berichtspflichten des LkSG aufzuschieben, um Übereinstimmung mit der EU-Richtlinie herzustellen.

UN-Treaty und Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP)

Dass die Bundesregierung sich nicht vehementer für das UN-Abkommen für Wirtschaft und Menschenrechte (UN-Treaty) eingesetzt und keinen neuen Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) beschlossen hat, bleibt ebenfalls ein großes Defizit ihrer Politik. Weitere Maßnahmen zur Verbesserung des Rechtszugangs für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen stehen ebenfalls noch aus.

Außenwirtschaftsförderung

Bei der Außenwirtschaftsförderung gab es unter der Ampelregierung mit dem grün geführten Wirtschaftsministerium gewisse Fortschritte in Bezug auf Unternehmensverantwortung. So wurden klimapolitische Sektorleitlinien beschlossen und die Transparenz erhöht. Der Austausch zwischen dem Wirtschaftsministerium, den Mandataren und der Zivilgesellschaft hat sich sowohl in Bezug auf policies als auch einzelne Projekte deutlich verbessert. Noch ist allerdings offen, ob dies in der Breite zu Verbesserungen für die Menschen in den Projektgebieten führen wird.

Öffentliche Beschaffung

Bei der öffentlichen Beschaffung hat die Ampel lange an Verbesserungen gearbeitet. Das Wirtschaftsministerium war offen für mehr Verbindlichkeit von sozialen und ökologischen Kriterien und der Gesetzesentwurf ausreichend gut. Er wurde noch im Kabinett behandelt, aufgrund des Ampelbruchs jedoch nicht mehr verabschiedet. Auf gesetzlicher Ebene, die auch Länder und Kommunen in die Pflicht genommen hätte, gab es daher keinerlei Fortschritte. Einzelne Verbesserungen gab es dadurch, dass die Allgemeine Verwaltungsvorschrift Klima verabschiedet wurde; sie hat im Klimabereich sinnvolle Kriterien, gilt aber nur für die Bundesbeschaffungen und nur im Bereich Klima. Die Beratung und Unterstützung zur (freiwilligen) Umsetzung nachhaltiger Beschaffung wurde mit verschiedenen Maßnahmen gestärkt, der Bundesrechnungshof und die Bertelsmannstiftung kommen aber zu dem vernichtenden Ergebnis, dass in den letzten Jahren in Deutschland eher weniger nachhaltig beschafft wurde als noch 2014 und freiwillige Maßnahmen nicht den gewünschten Effekt haben. Die Verbesserung der statistischen Daten und Vorgaben zu kritischen Produktgruppen wurden gar nicht erst angegangen.

2) Menschenrechte, Klima- und Umweltschutz in der Handelspolitik fördern und stärken

Die Bilanz der Bundesregierung in Sachen Handelspolitik ist sehr enttäuschend. Im Koalitionsvertrag hatte die Bundesregierung zugesagt, sich für durchsetzbare und verbindliche Nachhaltigkeitskapitel mit Blick auf Menschenrechte, Arbeitsrechte, Umwelt, Klima und Waldschutz einzusetzen. Bei den Verhandlungen zum Handelsabkommen mit den Mercosur hat sie darauf jedoch verzichtet. Das Nachhaltigkeitskapitel bleibt weiterhin unverbindlich und unterliegt als einziges Kapitel nicht dem Sanktionsmechanismus. Auf massiven Druck der Bundesregierung und gegen den Willen der französischen, polnischen, italienischen und anderen Regierungen einigte sich die Kommission mit den Mercosur-Regierungen auf ein Abkommen, das den Amazonas, Klima, Umwelt, indigene und Menschenrechte in höchstem Maße gefährdet.

Darüber hinaus sprach Olaf Scholz sich aktiv für ein Splitting des Mercosur-Abkommens in einen politischen und einen Handelsteil aus, so dass nationale Parlamente und Veto-Stimmen im EU-Rat ausgebootet werden. Dadurch würden die im politischen Teil verankerte Menschenrechtsklausel und vermutlich ebenso die neue Essential Elements Klausel zum Klimaabkommen von Paris, die als Erfolg für die Nachhaltigkeit gefeiert wurde, abgespalten und dadurch ggf. nicht zum Zuge kommen. Wenn vorerst nur der Handelsteil umgesetzt würde, blieben Menschenrechte und Klima vorerst ohne Schutz. Ob der politische Teil nachträglich ratifiziert wird, ist höchst fraglich angesichts der offen menschenrechtsfeindlichen Politik der argentinischen Regierung unter Javier Milei.

Höchst problematisch ist auch ein neuer „Rebalancing Mechanismus“ im Mercosur-Abkommen, mit dem Partnerländer Zollpräferenzen aussetzen können, wenn unilaterale Nachhaltigkeitsregulierungen protektionistische Effekte haben sollten. Im Ergebnis enthält das Abkommen keinen Sanktionsmechanismus gegen Verstöße gegen Nachhaltigkeitsbestimmungen, sondern gegen Nachhaltigkeitsregulierungen der EU. Sollte das Abkommen im Laufe des Jahres in dieser Form beschlossen werden, droht es zudem Schule zu machen. Union wie auch SPD und Grüne drängen schon jetzt auf den Abschluss weiterer Handelsabkommen mit Indien, Indonesien und anderen Staaten. Nachhaltigkeitsanliegen werden geopolitischen Interessen dabei eindeutig untergeordnet.

3) Unternehmenshandeln an den Zielen für nachhaltige Entwicklung orientieren

Unternehmensbesteuerung

Im Bereich faire Unternehmensbesteuerung gab es kaum Fortschritte. Insgesamt ist das Ziel einer fairen Unternehmensbesteuerung, nicht zuletzt durch Widerstände im Bundesfinanzministerium (BMF), in weiter Ferne. Krisenbedingt konnten bspw. Mineralölkonzerne ihre Umsätze extrem steigern, nur etwa 2 Prozent davon wurden EU-weit abgeschöpft und das BMF hat eine nationale Besteuerung letztlich verhindert. Der effektive Kampf gegen Geldwäsche mit dem Entwurf für ein Vermögensverschleierungsbekämpfungsgesetz fiel dem frühen Ampel-Aus zum Opfer. Obwohl die Steuerprivilegien der Superreichen hierzulande, viele davon sog. Familienunternehmer*innen, medial diskutiert wurden, ist die Steuervermeidung nach wie vor groß. Die Erbschaftssteuer in Deutschland gilt wegen weitreichender Ausnahmen für Unternehmensvermögen und Gestaltungsmöglichkeiten als weder effizient noch gerecht. Einzig multilateral gibt es Silberstreifen am Horizont: die Vereinten Nationen verhandeln – ohne proaktives Zutun der Bundesregierung - über eine Konvention zur Internationalen Kooperation in Steuerfragen und die G20 haben sich unter brasilianischem Vorsitz für

die weitere Koordination für eine globale Vermögensbesteuerung ausgesprochen. Fazit nach rund drei Jahren Ampel: Deutschland bleibt Hochsteuerland für Menschen, die für ihr Geld arbeiten, aber Niedrigsteuerland für Superreiche und Unternehmenserb*innen, die einen Großteil ihrer Einkommen aus Vermögen beziehen.

Investitionen in nachhaltige Bahnen lenken

Das Finanzwesen ist ein wichtiger Hebel, um Investitionen für nachhaltige Entwicklung zu mobilisieren und schädlichen Wirtschaftsaktivitäten Kapital zu entziehen. Zunehmend werden durch Anforderungen von Finanzakteuren auch Anreize für Unternehmen zur Achtung von Umwelt- und Sozialstandards gesetzt. Von Entscheidungen des Finanzmarkts geht auch eine wichtige Signalwirkung in andere Wirtschaftsbereiche und die Politik aus. In dem Sektor ist viel Bewegung: Auf EU-Ebene wurde 2020 mit der „Grünen Taxonomie“ erstmals ein verbindliches Klassifikationssystem zu ökologisch nachhaltigen Investitionen geschaffen. Über den durch die Bundesregierung eingesetzten *Sustainable Finance*-Beirat liegen zudem konkrete Handlungsempfehlungen im Themenfeld vor.

Doch anders als im Koalitionsvertrag versprochen ist Deutschland nicht zum führenden Standort nachhaltiger Finanzierung geworden. Die Bundesregierung hat weder die umfassenden Vorgaben des ersten Abschlussberichts des *Sustainable Finance*-Beirats „shifting the trillions“ umgesetzt noch hat sie nennenswert Vorschläge des Beirats der ablaufenden Legislaturperiode aufgenommen.

Auf EU-Ebene hat die Bundesregierung sich auf Betreiben des Finanzministeriums gegen den Einbezug von Investitionen in das EU-Lieferkettengesetz gestellt und durch die Enthaltung Deutschlands in der finalen Abstimmung sogar behindert. Durch die Nicht-Umsetzung der EU-Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung (CSRD) in deutsche Rechtsprechung unterblieb zudem, dass Finanzmarktakteure über ihre Nachhaltigkeitsrisiken transparent berichten müssen.

Auch für andere *Sustainable Finance*-Vorhaben hat sich die Bundesregierung, anders als im Koalitionsvertrag angekündigt, nicht eingesetzt, weder für die Ausarbeitung einer sozialen Taxonomie noch für eine Taxonomie, die „harmful activities“ definiert.

Unfaire Handelspraktiken beenden

Im Sommer 2021 hatte die Große Koalition mit dem sogenannten Agrarorganisationen- und Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG) die EU-Richtlinie zu unlauteren Handelspraktiken in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette in deutsches Recht umgesetzt. Damit wurden erfreulicherweise erstmals die gravierendsten unlauteren Handelspraktiken von Unternehmen gegenüber ihren Lieferanten – wie etwa verspätete Zahlung oder die Verweigerung eines schriftlichen Vertrages – verboten. Leider weist das Gesetz jedoch erhebliche Lücken auf, welche auch die Ampelregierung bei ihrer im letzten Jahr durchgeführten Evaluierung und Änderung des Gesetzes nicht geschlossen hat. So wird die Problematik der meist sehr niedrigen, häufig sogar unter Herstellungskosten liegenden Einkaufspreise in dem Gesetz nicht thematisiert. Dabei gaben bei einer für die Evaluierung durchgeführten Befragung 46% der Lieferanten an, dass sie von für sie nachteiligen Preisverhandlungen betroffen seien. Anders als andere EU-Länder, welche etwa den Einkauf unter Herstellungskosten verboten haben, lehnte die Ampel-Regierung dies ab. Ebenso fehlt dem Gesetz eine Generalklausel, welche grundsätzlich alle unlauteren Handelspraktiken verbietet. Auch hier zeigte sich in der Evaluierung des AgrarOLkG Handlungsbedarf, da es für viele Unternehmen ein Leichtes ist, die im Gesetz aufgelisteten Verbote durch andere Praktiken zu umgehen. Bei ihrer Gesetzesänderung konnte sich die Ampelregierung jedoch lediglich auf ein Umgehungsverbot einigen. Zwar ist dieses zu begrüßen, da es die bestehenden Verbote stärker schützt. Mit Blick darauf,

dass aufgrund der großen Machtungleichgewichte Unternehmen auch weiterhin mit anderen Praktiken Vorteile gegenüber ihren Lieferanten erzwingen können, ist der Bedarf einer umfassenden Generalklausel aber weiterhin gegeben. Die Ampel-Regierung unternahm zudem keinen Anlauf, um unlautere Handelspraktiken auch in anderen Sektoren, wie etwa dem Textilsektor, zu verbieten.

Auch bei der Umsetzung des AgrarOLkG zeigen sich Mängel. Dies zeigt unter anderem die bisher sehr niedrige Anzahl an Beschwerden, davon keine aus Drittstaaten, obwohl das Gesetz explizit auch für Lieferanten aus dem EU-Ausland gilt. Das Gesetz wurde bisher von offizieller Seite kaum bekannt gemacht, insbesondere außerhalb der EU. Die für die Umsetzung des Gesetzes zuständige Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) scheint über zu wenig personelle Kapazitäten zu verfügen, um die eingegangenen Beschwerden konsequent zu bearbeiten. Dabei bedürfte es für eine wirksamere Umsetzung zusätzlich einer proaktiven behördlichen Verfolgung mit Stichproben. Auch die vom alten Bundestag in einem Entschließungsantrag beschlossene Ombuds- und Preisbeobachtungsstelle, welche eine niedrigschwelligere Anlaufstelle für betroffene Lieferanten darstellen würde, hat die Ampel-Regierung nicht umgesetzt.

Korruption und Schutz von Whistleblower*innen

Zum Thema Korruptionsprävention hätte die Ampel vieles voranbringen können, etwa zum Thema fairen Handel, für Unternehmensverantwortung zum Schutz von Menschenrechten und Umwelt, gegen Lobbyismus, Geldwäsche etc., das ist aber nicht ausreichend passiert. Aufmerksamkeit zu Anti-Korruption gab es etwas mehr bei den überarbeiteten OECD-Leitsätzen für Multinationale Unternehmen im Rahmen der Konsultationen des BMWK zur Nationalen Kontaktstelle (NKS). Anstrengungen, Transparenz und konkrete Korruptionsprävention strukturell besser zu verankern und umzusetzen, sind nicht nennenswert vorangekommen und lassen für die Zukunft weiterhin zu wünschen übrig. Auch im Bereich Whistleblower*innen wären viel größere Fortschritte zu erwarten gewesen.

4) Wirtschaft zum Wohl von Menschen und Umwelt demokratisieren

Konzernmacht und Kartellrecht

In der Auseinandersetzung mit Konzernmacht und Marktkonzentration gab es mit der 11. GWB-Novelle einen wichtigen Fortschritt. Die Ampel-Koalition unter der Federführung des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWK) gab dem Bundeskartellamt damit Befugnisse für sogenannte Sektoruntersuchungen. Wenn es in Sektoren zu erheblichen und fortwährenden Störungen im Wettbewerb kommt, kann das Kartellamt Maßnahmen bis hin zum Verkauf von Unternehmensteilen anordnen. Damit gibt es für stark vermachtete Sektoren die Möglichkeit, die Marktkonzentration durch eine missbrauchsunabhängige Entflechtung zu reduzieren. Auch wenn die Hürden auf Druck von großen Wirtschaftsverbänden und FDP erhöht wurden, ist das Gesetz eine Verbesserung. Außerdem regte die Bundesregierung eine Sonderuntersuchung der Monopolkommission zum Lebensmittelsektor an. Vorläufige Ergebnisse zeigen, dass die vier großen Lebensmittel-Einzelhändler (Aldi, Edeka, Lidl, Rewe) ihre Margen ausbauen konnten, während Bäuerinnen und Bauern verloren. Kostensenkungen wurden nur unvollständig an Verbraucher*innen weitergegeben. Das Sektorgutachten wird im Sommer 2025 erwartet. Eine weitere Reform des Kartellrechts, die auch (kleine) Verbesserungen bei Nachhaltigkeit, Verbraucherschutz und Fusionskontrolle hätte bringen können, blieb durch das Ampel-Aus unvollendet.

Konzernstrafrecht

Der Gesetzentwurf der Großen Koalition zum Verbandssanktionengesetz vom 7. August 2020 wurde vor der Bundestagswahl im Herbst 2021 nicht mehr verabschiedet. Der Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung hat dieses Gesetzgebungsvorhaben auch nicht noch einmal aufgegriffen, enthielt jedoch die Ankündigung, „die Vorschriften der Unternehmenssanktionen einschließlich der Sanktionshöhe“ zu überarbeiten, „um die Rechtssicherheit von Unternehmen im Hinblick auf Compliance-Pflichten zu verbessern und für interne Untersuchungen einen präzisen Rechtsrahmen zu schaffen“. Dieses Vorhaben wurde jedoch bis zum Bruch der Ampel-Koalition nicht mehr realisiert - wohl auch wegen der zuletzt angespannten Stimmung in der Wirtschaft. Die Kritik in den Wahlforderungen von 2021 zum Konzernstrafrecht besteht daher unverändert fort. Vereinzelt Veränderungen könnte es aber durch die in Verhandlung befindliche EU-Richtlinie zur Bekämpfung von Korruption geben, die auch für juristische Personen Sanktionen vorsieht.

Unternehmenseinfluss

Zur Begrenzung von Unternehmenseinfluss hat die Ampelkoalition tatsächlich einiges erreicht. Viele Forderungen des CorA-Netzwerks zur Begrenzung von einseitigem Unternehmenseinfluss und zur Lobbyregulierung wurden von der Ampelkoalition umgesetzt. Das Lobbyregister-Gesetz wurde gegenüber der noch von der Großen Koalition beschlossenen Version deutlich verbessert und ausgeweitet. Die Angaben der Lobbyakteure sind umfangreicher und aussagekräftiger, finanzielle Angaben verpflichtend. Eine Lobby-Fußspur für Gesetze wurde zwar beschlossen, die Umsetzung ist jedoch nicht zufriedenstellend.

Die Parteien müssen Einnahmen aus Sponsoring nun endlich verpflichtend transparent machen. Eine Obergrenze für Parteispenden wurde jedoch nicht beschlossen. Noch von der Großen Koalition waren die Regeln für Bundestagsabgeordnete umfassend überarbeitet worden, so dass bezahlte Lobbytätigkeiten neben dem Mandat nun verboten sind und Nebeneinkünfte auf Euro und Cent offengelegt werden müssen. Die Ampelkoalition hat darüber hinaus einen neuen Straftatbestand der Abgeordnetenkorruption beschlossen, sodass ein Verhalten wie bei der Maskenaffäre künftig strafbar wäre.

Kein Bürokratieabbau auf Kosten von Menschen und Umwelt

Insbesondere im letzten Jahr der Ampelregierung wurde das Bürokratiemonster, das die Wirtschaft erstickt, zu einem prägenden Narrativ. Die Unterscheidung zwischen dem berechtigten Anliegen, Berichtspflichten zu vereinheitlichen, und der gesetzlichen Vorgabe von Sorgfaltspflichten wurde zunehmend verwischt. Dass Bürokratie eine wesentliche Errungenschaft des Rechtsstaats ist und dazu dient, sowohl für Unternehmen als auch für Menschen Verlässlichkeit zu schaffen, ging dabei weitgehend unter. In der nächsten Legislaturperiode wird es eine zentrale Herausforderung sein, diesen Aspekt wieder stärker in das Regierungshandeln zu integrieren.

Kontakt:

CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung
Stresemannstr. 72
D – 10963 Berlin
Tel. +49 (0)30 – 577 132 889
info@cora-netz.de