

RECHTSGUTACHTEN

# Möglichkeiten und Grenzen der Gestaltung des Anwendungsbereichs des *Lieferketten-sorgfaltspflichtengesetzes* (LkSG) bei der Umsetzung der *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD)

Prof. Dr. Anne-Christin Mittwoch



## Zusammenfassung

Das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Anne-Christin Mittwoch beantwortet zwei Fragen hinsichtlich der Ausgestaltung des Geltungsbereichs des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG). Anlass des Gutachtens ist die anstehende Umsetzung der europäischen Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, CSDDD).

Diskutiert wird einerseits die Frage, ob es auf Grundlage des Unionsrechts **möglich ist**, bei der Umsetzung der CSDDD von den Vorgaben des zeitlich gestaffelten Geltungsbereichs des Art. 37 CSDDD abzuweichen und stattdessen den Schwellenwert des § 1 LkSG von 1.000 Beschäftigten beizubehalten und auf die Einführung von Umsatzschwellenwerten ganz zu verzichten. Die von der CSDDD vorgesehenen Schwellenwerte beginnen bei 5.000 Beschäftigten und 1,5 Mrd. Euro Nettoumsatz für die erfassten Unternehmen. Des Weiteren untersucht das Gutachten die Frage, ob es auf Grundlage des Unionsrechts für den deutschen Gesetzgeber **sogar zwingend ist**, bei der Umsetzung der CSDDD von den Vorgaben des gestaffelten Anwendungsbereichs gem. Art. 37 CSDDD abzuweichen und stattdessen den Schwellenwert des § 1 LkSG beizubehalten. Es beantwortet damit die **Frage, ob der deutsche Gesetzgeber an der Einführung der Umsatzschwellenwerte der CSDDD und einer damit einhergehenden Verkleinerung des Geltungsbereichs des LkSG gehindert ist**.

In Bezug auf die erste Frage kommt das Gutachten zu dem Schluss, dass der deutsche Gesetzgeber jedenfalls die Möglichkeit hat, den weiteren Geltungsbereich des LkSG beizubehalten und die Anzahl der erfassten Unternehmen nicht durch eine höhere Anzahl von Beschäftigten oder Umsatzschwellenwerten einzuschränken. Denn da die Vorschriften des Geltungsbereichs durch die Richtlinie nicht „vollharmonisiert“ sind, sondern nur einen Mindeststandard festschreiben, darf der Gesetzgeber „nach oben“ abweichen. Die im Fall der Vollharmonisierung entscheidende Frage, ob der nationale Gesetzgeber innerhalb oder außerhalb des Anwendungsbereichs der europäischen Richtlinie arbeitet, stellt sich hier nicht. Der deutsche Gesetzgeber darf den Geltungsbereich der nationalen Regelung jedenfalls durch eine im Vergleich zur CSDDD höhere Zahl erfasster Unternehmen erweitern.

Zweitens darf die Richtlinie aufgrund des Verschlechterungsverbots des Art. 1 Abs. 2 CSDDD nicht zum Anlass genommen werden, eine Absenkung eines bereits erreichten nationalen Schutzniveaus zu bewirken. Da gemäß Erwägungsgrund 31 der CSDDD und dem Sinn und Zweck der Richtlinie auch die Gestaltung ihres Geltungsbereichs das von ihr erzeugte vom Schutzniveau betrifft, **darf der Gesetzgeber bei der Umsetzung den Geltungsbereich und die Anzahl der erfassten Unternehmen nicht verkleinern**. Aufgrund der europarechtlichen Vorwirkung von Richtlinien bzw. dem Frustrationsverbot, wonach die Mitgliedstaaten bereits vor der Umsetzung keine Vorschriften erlassen dürfen, die dem Sinn und Zweck der Richtlinie widersprechen, **steht Art. 1 Abs. 2 CSDDD bereits ab ihrem Inkrafttreten sowohl einer Änderung der bestehenden Beschäftigtenschwellen des LkSG als auch einer Einführung von Umsatzschwellen entgegen**.

## Impressum

### Autorin:

Prof. Dr. Anne-Christin Mittwoch

### Redaktion:

Cornelia Heydenreich, Franziska Humbert, Finn Robin Schufft

### Herausgeber:

Germanwatch e.V.

Büro Bonn:

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Telefon +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Büro Berlin:

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Telefon +49 (0)30 / 5771328-0, Fax -11

Internet: [www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org)

E-Mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)

Oxfam Deutschland e.V.

Am Köllnischen Park 1

10179 Berlin

Telefon: +49 (0)30 45 30 69-0, Fax -401

E-Mail: [info@oxfam.de](mailto:info@oxfam.de)

Internet: [www.oxfam.de](http://www.oxfam.de)

Juli 2024

### Zitiervorschlag:

Mittwoch, A.-C., 2024, Möglichkeiten und Grenzen der Gestaltung des Anwendungsbereichs des *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes* (LkSG) bei der Umsetzung der *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD)

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter:

[www.germanwatch.org/de/91189](http://www.germanwatch.org/de/91189)

# Inhalt

<b>A.</b>	<b>Problemaufriss</b> .....	<b>5</b>
<b>B.</b>	<b>Darf der deutsche Gesetzgeber bei der Umsetzung der CSDDD von den zeitlich gestaffelten Arbeitnehmerschwellenwerten des Art. 37 CSDDD abweichen und stattdessen den aktuellen Schwellenwert von 1.000 Arbeitnehmern beibehalten? Darf er auf Umsatzschwellen verzichten?</b> .....	<b>6</b>
I.	Harmonisierungsintensität der CSDDD: Teils Mindest-, teils Vollharmonisierung.....	6
II.	Anwendungsbereich der CSDDD.....	7
III.	Rechtsfolge für die Umsetzung der CSDDD.....	8
<b>C.</b>	<b>Muss der deutsche Gesetzgeber bei der Umsetzung der CSDDD von den zeitlich gestaffelten Arbeitnehmerschwellenwerten des Art. 37 CSDDD abweichen und stattdessen den bereits erreichten Schwellenwert von 1.000 Arbeitnehmern beibehalten? Muss auf die Einführung von Umsatzschwellen verzichtet werden?</b> .....	<b>9</b>
I.	Verschlechterungsverbot des Art. 1 Abs. 2 CSDDD .....	9
II.	Reichweite des Verschlechterungsverbots: Inwieweit erfasst Art. 1 Abs. 2 CSDDD die Gestaltung des Anwendungsbereichs des LkSG? .....	11
III.	Primärrechtliche Erwägungen, insbesondere Vorwirkung der CSDDD.....	14
IV.	Gesamtergebnis .....	15

Anlass des Rechtsgutachtens sind Fragen der zukünftigen Gestaltung des Anwendungsbereichs des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG) im Lichte der anstehenden Umsetzung der europäischen Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD). Konkret ist zu untersuchen, inwieweit die Umsetzung der CSDDD eine Anpassung des des § 1 LkSG mit Blick auf den dort genannten Arbeitnehmerschwellenwert an die gestaffelten Schwellenwerte der Art. 2, Art. 37 CSDDD erfordert, ermöglicht oder verbietet. Zudem ist die Frage zu beantworten, ob der deutsche Gesetzgeber neben den bereits bestehenden Arbeitnehmerschwellen des § 1 LkSG zur Gestaltung dessen Anwendungsbereichs auch Umsatzschwellen einführen darf oder ob das Unionsrecht, insbesondere Art. 1 Abs. 2 CSDDD, dem entgegensteht.

## A. Problemaufriss

Der Geltungs- bzw. Anwendungsbereich<sup>1</sup> des LkSG in seiner aktuellen Form erstreckt sich gem. § 1 LkSG auf Unternehmen ungeachtet ihrer Rechtsform, die [...] in der Regel mindestens 1.000 Arbeitnehmer im Inland beschäftigen. Für diese Unternehmen greifen die Sorgfaltspflichten des LkSG.

Der Anwendungsbereich der CSDDD unterscheidet sich, jedenfalls was die Arbeitnehmerschwelle betrifft, von dieser Regelung kaum: Die Richtlinie ist nach Art. 2 CSDDD auf Unternehmen anwendbar, die im Durchschnitt mehr als 1.000 Arbeitnehmer beschäftigen und einen weltweiten Nettoumsatz von 450 Mio. Euro im Jahr erzielen.

Allerdings sieht Art. 37 CSDDD (wie ursprünglich auch das LkSG) eine gestaffelte Anwendung vor: Ab drei Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie liegen die Schwellenwerte für die Anwendung bei 5.000 Arbeitnehmern (und 1,5 Mrd. Euro Nettoumsatz). Ab vier Jahren nach Inkrafttreten sinken die Schwellenwerte auf 3.000 Arbeitnehmer (und 900 Mio. Euro Nettoumsatz). Ab fünf Jahre nach Inkrafttreten gelten dann die Schwellenwerte des Art. 2 CSDDD in Höhe von 1.000 Arbeitnehmern (und 450 Mio. Euro Nettoumsatz), die mit Blick auf die Beschäftigtenzahl deckungsgleich mit dem Anwendungsbereich gem. § 1 LkSG sind.

Es stellen sich daher die Fragen, ob der deutsche Gesetzgeber anlässlich der Umsetzung der CSDDD die zeitliche Staffelung der Schwellenwerte nach Art. 37 CSDDD übernehmen muss bzw. darf, oder ob umgekehrt der bereits erreichte Arbeitnehmerschwellenwert des § 1 LkSG zwingend beizubehalten ist. Zudem ist fraglich, ob der deutsche Gesetzgeber die in der CSDDD vorgesehenen (oder strengere) Umsatzschwellen einführen darf oder ob das Unionsrecht, insbesondere Art. 1 Abs. 2 CSDDD, dem entgegensteht.

Das Gutachten beantwortet diese Fragen und geht dabei in zwei Schritten vor:

**Frage 1:** Ist es auf Grundlage des Unionsrechts **möglich**, bei der Umsetzung der CSDDD von den Vorgaben des zeitlich gestaffelten Anwendungsbereichs des Art. 37 CSDDD abzuweichen und stattdessen den Schwellenwert des § 1 LkSG von 1.000 Beschäftigten beizubehalten? Ist es möglich, auf Einführung von Umsatzschwellenwerten zu verzichten?

**Frage 2:** Ist es auf Grundlage des Unionsrechts für den deutschen Gesetzgeber sogar **zwingend**, bei der Umsetzung der CSDDD von den Vorgaben des gestaffelten Anwendungsbereichs gem. Art. 37 CSDDD abzuweichen und stattdessen den Schwellenwert des § 1 LkSG zu beizubehalten? Ist der deutsche Gesetzgeber an der Einführung von Umsatzschwellenwerten gehindert?

---

<sup>1</sup> In der neueren Literatur wird tendenziell der Begriff des Anwendungsbereichs verwandt, vgl. *Gsell*, ZUM 2018, 75; *Gsell/Schellhase*, JZ 2009, S. 20 ff.; *Riehm*, RD 2022, 209 (211 f.); *ders.*, JZ 2006, S. 1035 ff. (1037); in der älteren Literatur wird zumeist vom Gegenstands- oder Geltungsbereich gesprochen, vgl. *M. Wagner*, Das Konzept der Mindestharmonisierung, 2001, S. 42 ff.; dies übernehmend aber auch *Jäger*, Überschießende Richtlinienumsetzung im Privatrecht, 2006, S. 31 ff.; von „Schutzbereich“ spricht *Deutsch*, JZ 1989, S. 465 ff. Ein Bedeutungsunterschied ist insoweit nicht feststellbar.

## **B. Darf der deutsche Gesetzgeber bei der Umsetzung der CSDDD von den zeitlich gestaffelten Arbeitnehmerschwellenwerten des Art. 37 CSDDD abweichen und stattdessen den aktuellen Schwellenwert von 1.000 Arbeitnehmern beibehalten? Darf er auf Umsatzschwellen verzichten?**

Die erste Frage ist einfach zu beantworten, gibt aber Aufschluss über die Methodik der Umsetzung europäischer Richtlinien, die von zentraler Bedeutung für Frage 2 ist und daher nicht ausgespart werden soll. Für die Antwort kommt es entscheidend darauf an, inwieweit der nationale Gesetzgeber bei der Richtlinienumsetzung über einen Gestaltungsspielraum verfügt. Hier bestehen zwei Determinanten: (1.) Die Harmonisierungsintensität des jeweiligen Unionsrechtsakts und (2.) sein Anwendungsbereich.

### **I. Harmonisierungsintensität der CSDDD: Teils Mindest-, teils Vollharmonisierung**

Mit Blick auf die Harmonisierungsintensität europäischer Richtlinien bestehen im Wesentlichen zwei Möglichkeiten: Entweder sie bewirken eine Mindestharmonisierung oder eine Vollharmonisierung des nationalen Rechts. Mindestharmonisierung bedeutet, dass der Unionsgesetzgeber einen verbindlichen Mindeststandard für das nationale Recht vorschreibt, es den Mitgliedstaaten aber freistellt, im Verhältnis zur Rechtsangleichungsmaßnahme strengere Vorschriften beizubehalten oder einzuführen.<sup>2</sup> Vollharmonisierung bedeutet, dass es den Mitgliedstaaten untersagt ist, innerhalb des Anwendungsbereichs einer Richtlinie abweichende Vorschriften zu erlassen oder beizubehalten.<sup>3</sup> Die Mitgliedstaaten dürfen also bei der Umsetzung einer vollharmonisierenden Richtlinie weder hinter deren Regelungen zurückbleiben noch darüber hinaus gehen; auch nicht, um einen höheren Schutzstandard für die Normadressatin der nationalen Umsetzungsvorschrift zu gewähren. Stattdessen folgen sämtliche materiellen Anforderungen bereits aus dem betreffenden Unionsrechtsakt selbst; im Grundsatz bedeutet dies eine punktgenaue Umsetzung der Richtlinienvorgaben.<sup>4</sup>

Die Harmonisierungsintensität ist nicht stets für eine Richtlinie einheitlich; sondern kann mit Blick auf verschiedene Regelungen einer Richtlinie individuell zu bestimmen sein. Das heißt, es können beide Harmonisierungskonzepte in einer Richtlinie auftreten.

---

<sup>2</sup> *Streinz*, in: Everling/Roth (Hrsg.), Mindestharmonisierung im Europäischen Binnenmarkt, 1997, S. 9 ff. (19); *Nentwich*, Das Lebensmittelrecht der Europäischen Union, 1994, S. 225; *M. Wagner*, Das Konzept der Mindestharmonisierung, 2001, S. 53f. et passim; *Conrad*, Das Konzept der Mindestharmonisierung, 2004, S. 81f. et passim; *Mittwoch*, Vollharmonisierung und Europäisches Privatrecht, 2013, S. 25 ff. m.w.N.; zur Entwicklung der Methode der Mindestharmonisierung vgl. *Dougan*, C. M. L. Rev. 37 (2000), S. 853ff.; siehe auch EuGH v. 25.11.1992 – Rs. C-376/90 (Kommission ./ Belgien), Slg. 1992, I-6153, Rn. 18ff.

<sup>3</sup> *Jäger*, Überschießende Richtlinienumsetzung im Privatrecht, 2006 S. 35; *Mittwoch*, Vollharmonisierung und Europäisches Privatrecht, 2013, S. 29f.; *M. Wagner*, Das Konzept der Mindestharmonisierung, 2001, S. 46; *Slot*, ELR 1996, S. 378 ff. (382 f.); *Seidel*, Rechtsangleichung und Rechtsgestaltung, 1990, S. 23 f.; zum Begriffsverständnis der Kommission vgl. die Verbraucherpolitische Strategie der EU (2007-2013), KOM(2007) 99 endg., S. 8; sowie EuGH v. 22.6.1993 – Rs. C-11/92 (*Gallaher u. a.*), Slg. 1993, I-3545 ff., Rn. 12.

<sup>4</sup> *Mittwoch*, Vollharmonisierung und Europäisches Privatrecht, 2013, S. 30.

Richtlinien jüngerer Datums treffen aus Gründen der Rechtssicherheit in der Regel eine Aussage zu ihrem Harmonisierungsgrad. So auch die CSDDD: Art. 4 CSDDD ordnet teils eine Vollharmonisierung (Art. 4 Abs. 1 CSDDD), teils eine Mindestharmonisierung (Art. 4 Abs. 2 CSDDD) an. Vollharmonisierend sind danach die Bestimmungen in Art. 8 Abs. 1 und 2, Art. 10 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 1 CSDDD, alle anderen Bestimmungen der CSDDD sind mindestharmonisierend. Die Bestimmung des Anwendungsbereichs der Richtlinie regeln Art. 2 CSDDD und Art. 37 CSDDD (zeitliche Staffelung). Sie sind somit nicht vom Vollharmonisierungsgebot erfasst, sondern zählen zu den mindestharmonisierenden Vorschriften der CSDDD, von denen zugunsten eines strengeren Schutzniveaus („nach oben“) abgewichen werden kann.

## II. Anwendungsbereich der CSDDD

Doch nicht nur die Frage nach der Harmonisierungsintensität eines Unionsrechtsaktes ist entscheidend für die Bestimmung des verbleibenden nationalen Gestaltungsspielraums. Daneben tritt als weitere Determinante sein Anwendungsbereich, der von der Harmonisierungsintensität zu unterscheiden ist.<sup>5</sup> Der Anwendungsbereich betrifft die durch den Rechtsakt zu regelnde Materie. Seine Bestimmung ist deswegen zentral, weil eine Richtlinie außerhalb ihres Anwendungsbereichs keine normative Aussage enthält; die Souveränität der Mitgliedstaaten bleibt insoweit unbeschränkt, die Richtlinie harmonisiert schlicht nicht.<sup>6</sup> Daher sind die Mitgliedstaaten frei, im Rahmen des Primärrechts der EU – also insbesondere in Einklang mit den Grundfreiheiten – weitergehende Regelungen zu treffen, d.h. außerhalb des Anwendungsbereichs der jeweiligen Richtlinie liegende Sachverhalte zu regeln. Jenseits des Anwendungsbereichs der CSDDD darf der deutsche Gesetzgeber daher autonom Regelungen treffen.<sup>7</sup> Beispielsweise ließen sich die Regelungen der Richtlinie auf umliegende Bereiche erstrecken, also überschießend umsetzen.<sup>8</sup> Wichtig ist die Erkenntnis, dass die Regelungsbefugnis der Mitgliedstaaten betreffend Sachverhalte außerhalb des Anwendungsbereichs einer

<sup>5</sup> Siehe dazu näher *Mittwoch*, Vollharmonisierung und Europäisches Privatrecht, 2013, S. 23; *Gsell/Schellhase*, JZ 2009, S. 20 ff. (22); *Riehm*, JZ 2006, S. 1035 ff. (1037); *M. Wagner*, Das Konzept der Mindestharmonisierung, 2001, S. 41 ff., *Jäger*, Überschießende Richtlinienumsetzung im Privatrecht, 2006, S. 31; die beiden Letzteren in Anlehnung an *Nentwich*, Das Lebensmittelrecht der Europäischen Union, 1994, S. 215 ff.; im Gegensatz dazu stellt *Eiden*, in: Bleckmann (Hrsg.), Europarecht, 1997, Rn. 1561 ff. und *ders.*, Rechtsangleichung gemäß Art. 100 des EWG-Vertrages, 1984, S. 61 ff. zur Bestimmung des Harmonisierungskonzepts nicht auf den den Mitgliedstaaten verbleibenden Gestaltungsspielraum ab, sondern orientiert sich primär am jeweiligen Inhalt der Richtlinie.

<sup>6</sup> *Riehm*, in: Gsell/Herresthal (Hrsg.), Vollharmonisierung im Privatrecht, 2009, S. 83 ff. (90); *Riehm/Schreindorfer*, GPR 2008, S. 244 ff. (245); *Gsell/Schellhase*, JZ 2009, 20 ff. (22); *Habersack/Mayer*, in: Riesenhuber (Hrsg.), Europäische Methodenlehre, 2010, S. 425 ff. (437 f.); EuGH v. 14.3.1991 - Rs. C-361/89 (*Di Pinto*), Slg. 1991, I-1189, Rn. 22.

<sup>7</sup> EuGH v. 14.3.1991 - Rs. C-361/89 (*Di Pinto*), Slg. 1991, I-1189, Rn. 22; *Gsell/Schellhase*, JZ 2009, S. 20 ff. (22) weisen darauf hin, dass dies bei der Frage nach der Reichweite von Richtlinienrecht vielfach übersehen wird, so beispielsweise *J. Hoffmann*, WM 2006, S. 560 ff.; mit zutreffender Replik von *Bülow*, WM 2006, S. 1513 f.

<sup>8</sup> EuGH v. 4.6.2009 - Rs. C-285/08 (*Moteurs Leroy Somer ./ Dalkia France u.a.*), Slg. 2009, I-4733; EuZW 2009, 501, Rn. 30. Der Begriff der überschießenden Umsetzung von Richtlinien wurde von *Habersack/Mayer*, JZ 1999, S. 913 ff. geprägt. Überschießende Umsetzung betrifft die Konstellation, in der die Regelungen einer Richtlinie nach nationalem Recht auch auf solche Sachverhalte angewendet werden, die außerhalb des Anwendungsbereichs dieser Richtlinie liegen (sog. gold plating). Davon zu unterscheiden ist die Konstellation, in der nationale Gesetzgeber bei der Umsetzung eine Intensivierung des materiellen Regelungsgehalts einer Richtlinie vornehmen, insbesondere unter Ausnutzung einer Mindestharmonisierungsklausel (diese Konstellation betrifft die *Harmonisierungsintensität*); vgl. dazu *Brandner*, Die überschießende Umsetzung von Richtlinien, 2003, S. 11 ff.; *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Nettesheim*, Das Recht der EU, 2024, Art. 288 AEUV, Rn. 131; *Jäger*, Überschießende Richtlinienumsetzung im Privatrecht, 2006, S. 73 ff.; *Gebauer*, in: Gebauer/Wiedmann (Hrsg.), Zivilrecht unter europäischem Einfluss, 2010, S. 111 ff. (123 f.); a.A. *Drexler*, in: Lorenz/Trunk/Eidenmüller/Wendehorst/ Adolff (Hrsg.), Festschrift für Heldrich, 2005, S. 67 ff. (75).

Richtlinie immer besteht – unabhängig von dem der Richtlinie zugrundeliegenden Harmonisierungskonzept. Die Autonomie des Umsetzungsgesetzgebers außerhalb des Anwendungsbereichs einer Richtlinie besteht auch dann, wenn diese vollharmonisierend ist.

### III. Rechtsfolge für die Umsetzung der CSDDD

Da die Regelung der Arbeitnehmerschwellenwerte in Art. 2 CSDDD zu finden ist und diese Regelung den Anwendungsbereich der CSDDD betrifft, stellt sich die Frage, ob der deutsche Gesetzgeber mit einer Einführung von niedrigeren Arbeitnehmerschwellenwerten oder dem Verzicht auf Umsatzschwellenwerte nicht ohnehin außerhalb des Anwendungsbereichs der CSDDD agieren würde. Dies ist aber für Frage 1 (Möglichkeit niedrigerer Schwellen bzw. Verzicht auf Umsatzschwellen) irrelevant: Läge eine solche Regelung außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie, wäre der nationale Gesetzgeber in ihrer Gestaltung frei, läge sie innerhalb des Anwendungsbereichs, würde durch das Vorsehen eines höheren Schutzniveaus die Mindestharmonisierung in zulässiger Weise ausgenutzt:

Ziel der CSDDD ist Schutz von Menschenrechten und der Umwelt durch unternehmerische Sorgfaltspflichten (vgl. Art. 4 Abs. 3 sowie Erwägungsgründe 4, 13, 16 CSDDD). Je niedriger der Arbeitnehmerschwellenwert der nationalen oder europäischen Lieferkettenregulierung ist, desto mehr Unternehmen werden von der Regulierung erfasst und müssen entsprechende Sorgfaltspflichten beachten. Damit steigt das Schutzniveau mit Blick auf Umwelt und Menschenrechte. Damit wäre es auch möglich, in Abweichung zu Art. 2 und 37 CSDDD niedrigere Arbeitnehmerschwellen im deutschen Recht vorzusehen und auch die aktuelle Schwelle von 1.000 Arbeitnehmern gem. § 1 LkSG beizubehalten, wenn man dieses Vorgehen als Ausnutzen der Mindestharmonisierung versteht. Sonstiges Unionsprimärrecht, insbesondere die Grundfreiheiten, stünde hier nicht entgegen. Gleiches gilt für den Verzicht auf Umsatzschwellenwerte: Sieht der deutsche Gesetzgeber von ihrer Einführung ab, wird der Kreis der sorgfaltspflichtigen Unternehmen zumindest nicht kleiner. Dadurch würde das Schutzniveau mit Blick auf Menschenrechte und Umwelt steigen. Wenn man eine solche Regelung außerhalb des Anwendungsbereichs der CSDDD sehen würde, wäre der Verzicht auf Umsatzschwellenwerte schon mangels Harmonisierungsbefehls des Unionsgesetzgebers möglich.

Der deutsche Gesetzgeber hat somit jedenfalls die Möglichkeit, bei der Umsetzung der CSDDD den derzeit geltenden Schwellenwert des LkSG mit Blick auf die Beschäftigtenzahl beizubehalten sowie auf die Einführung von Umsatzschwellenwerten zu verzichten. Dabei ist es irrelevant, ob ein Ausnutzen der Mindestharmonisierung oder ein Agieren des deutschen Gesetzgebers außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie vorliegt. Eine Abweichung „nach oben“, das heißt das Vorsehen eines höheren Schutzniveaus als in der CSDDD, ist in jedem Fall möglich.<sup>9</sup> Dieses Ergebnis stützen auch Art. 4 Abs. 2 sowie Erwägungsgrund 31 CSDDD. Danach ist es den Mitgliedstaaten ausdrücklich gestattet, im Verhältnis zu den mindestharmonisierenden Vorschriften der CSDDD strengere Bestimmungen einzuführen, um ein anderes (höheres) Schutzniveau für die Menschen-, Arbeits- und Sozialrechte, die Umwelt oder das Klima zu erreichen.

---

<sup>9</sup> Interessant (aber hier noch nicht entscheidend) ist insoweit der Umstand, dass Erwägungsgrund 31 als Beispiel für ein höheres Schutzniveau auch eine entsprechende Gestaltung des Anwendungsbereichs nennt. Darauf wird bei der Beantwortung von Frage 2 zurückzukommen sein.



## **C. Muss der deutsche Gesetzgeber bei der Umsetzung der CSDDD von den zeitlich gestaffelten Arbeitnehmerschwellenwerten des Art. 37 CSDDD abweichen und stattdessen den bereits erreichten Schwellenwert von 1.000 Arbeitnehmern beibehalten? Muss auf die Einführung von Umsatzschwellen verzichtet werden?**

### **I. Verschlechterungsverbot des Art. 1 Abs. 2 CSDDD**

Zentral für die Beantwortung dieser Frage ist Art. 1 Abs. 2 CSDDD. Die Norm bestimmt, dass ein auf nationaler Ebene bereits erreichtes Schutzniveau unter bestimmten Umständen nicht abgesenkt werden darf. Wörtlich heißt es:

*„Diese Richtlinie darf nicht als Rechtfertigung für eine Senkung des in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten oder in zum Zeitpunkt der Annahme dieser Richtlinie geltenden Tarifverträgen vorgesehenen Niveaus des Schutzes der Menschenrechte, Beschäftigungs- und sozialen Rechte oder des Umwelt- oder Klimaschutzes dienen.“*

Vor dem Hintergrund des Art. 1 Abs. 2 CSDDD ist fraglich, ob es eine ordnungsgemäße Umsetzung der CSDDD wäre, die Arbeitnehmerschwellenwerte des LkSG entsprechend der Staffelung des Art. 37 CSDDD zeitweise anzuheben. Formal stünde dies zwar mit der Richtlinie in Einklang. Die materielle Folge einer solchen Regelung wäre aber, dass im entsprechenden Zeitraum deutlich weniger Unternehmen in den Anwendungsbereich des LkSG fielen als derzeit. Zahlreiche deutsche Unternehmen, die heute bereits dem Sorgfaltspflichtenregime des LkSG unterfallen, würden von diesem zunächst wieder befreit. Diese Befreiung wäre freilich von vergleichsweise kurzer Dauer, da gem. Art. 37 CSDDD fünf Jahre nach Inkrafttreten der CSDDD die Schwelle der 1.000 Arbeitnehmer im nationalen Recht wieder erreicht werden muss. Bis zu diesem Zeitpunkt würden aber zahlreiche Unternehmen den Anwendungsbereich des LkSG verlassen, um ihn in den Folgejahren nach und nach wieder zu betreten. Die gleichen Erwägungen gelten für die Einführung von Umsatzschwellen. Da das LkSG Umsatzschwellen bislang nicht vorsieht, stünde ihre Einführung zwar formal in Einklang mit der CSDDD,<sup>10</sup> materielle Folge wäre aber, dass Umsatzschwellen in der von der CSDDD vorgesehenen Höhe zahlreiche bereits vom LkSG erfasste Unternehmen wieder von dessen Anwendungsbereich auszuschließen würden. Dies wäre dem Ziel der CSDDD, dem Schutz der Menschenrechte und der Umwelt durch unternehmerisches Verhalten, offenkundig abträglich, das nationale Schutzniveau würde insoweit sinken.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Sofern die dort genannten Beträge nicht unterschritten werden.

<sup>11</sup> Dieses Schutzziel folgt aus Art. 4 Abs. 3 sowie Erwägungsgründe 4, 13, 16 CSDDD, siehe auch unter B. III.

Fraglich ist daher, ob der deutsche Umsetzungsgesetzgeber aufgrund von Art. 1 Abs. 2 CSDDD verpflichtet ist, den in § 1 LkSG bereits erreichten Schwellenwert von 1.000 Arbeitnehmern bei Umsetzung der CSDDD beizubehalten und damit die zeitliche Staffelung des Art. 37 CSDDD nicht in nationales Recht zu übernehmen. Ebenso stellt sich die Frage, ob eine Pflicht des deutschen Gesetzgebers besteht, auf die Einführung von Umsatzschwellen zu verzichten. Für die Beantwortung der Frage ist nach Bedeutung und Reichweite des Art. 1 Abs. 2 CSDDD zu fragen.

Kernaussage des Art. 1 Abs. 2 CSDDD ist, dass die Schutzintensität des LkSG nicht unter Berufung auf die CSDDD abgesenkt werden darf, selbst wenn durch die Absenkung ein Gleichklang zwischen beiden Rechtsakten hergestellt würde. Die Norm enthält damit ein „Verschlechterungsverbot“ für das nationale Recht.

Art. 1 Abs. 2 CSDDD stellt jedoch zwei Voraussetzungen für das Verschlechterungsverbot auf. Erstens ist eine Verschlechterung nur dann nicht möglich, wenn sie das „Niveau[s] des Schutzes der Menschenrechte, Beschäftigungs- und sozialen Rechte oder des Umwelt- oder Klimaschutzes“ im nationalen Recht betrifft. Zweitens muss gerade die CSDDD Rechtfertigungsgrund für diese Änderung sein. Gesetzgeberische Aktivitäten, die der Umsetzung der CSDDD dienen oder mit dieser in einem engen zeitlichen Zusammenhang stehen, werden die zweite Voraussetzung unproblematisch erfüllen.<sup>12</sup> Zentral ist indes die erste Voraussetzung, nämlich dass ein in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten vorgesehenes Schutzniveau nicht abgesenkt werden darf. Dies erscheint im ersten Zugriff problematisch, da wie gezeigt grundsätzlich zwischen Anwendungsbereich und Harmonisierungsintensität einer Richtlinie zu unterscheiden ist. Man könnte annehmen, dass Arbeitnehmer- und Umsatzschwellenwerte lediglich den Anwendungsbereich des LkSG gestalten und erst dessen weitere Normen ein bestimmtes Schutzniveau mit Blick auf Umwelt- und Menschenrechtsschutz modellieren, das die betroffenen Unternehmen einzurichten haben.

Die Unterscheidung zwischen Anwendungsbereich und Schutzniveau ist auch hier relevant, da eine Richtlinie, wie bereits gezeigt, außerhalb ihres Anwendungsbereichs keine harmonisierende Wirkung entfaltet – die Mitgliedstaaten sind hier frei, im Rahmen des Primärrechts der EU andere Regelungen zu treffen.<sup>13</sup> Daher kann auch das Verschlechterungsverbot des Art. 1 Abs. 2 CSDDD keine Wirkung entfalten, wenn der deutsche Gesetzgeber außerhalb des Anwendungsbereichs der CSDDD operiert. Außerhalb ihres Anwendungsbereichs darf auch die CSDDD keine Vorgaben für den nationalen Gesetzgeber machen. Das Verschlechterungsverbot des Art. 1 Abs. 2 CSDDD gilt also nur für nationale Vorschriften, die den Anwendungsbereich der CSDDD betreffen. Wenn die Regelung von Arbeitnehmer- und Umsatzschwellenwerten in nationalen Normen nicht im Anwendungsbereich der CSDDD liegt, kann das Verschlechterungsverbot des Art. 1 Abs. 2 CSDDD daher nicht eingreifen.

---

<sup>12</sup> Wichtig ist hier die Erkenntnis, dass Art. 1 Abs. 2 CSDDD einen national erreichten Rechtszustand nicht für immer versteinert; Änderungen bleiben stets möglich, soweit sie ein im Verhältnis zur CSDDD höheres Schutzniveau schaffen; zudem bleiben auch Senkungen des nationalen Schutzniveaus möglich, soweit sie das Niveau der CSDDD nicht unterschreiten und die CSDDD nicht Ursache bzw. Grundlage der Änderung ist.

<sup>13</sup> Vgl. nochmals die Nachweise bei Fn. 6.

## II. Reichweite des Verschlechterungsverbots: Inwieweit erfasst Art. 1 Abs. 2 CSDDD die Gestaltung des Anwendungsbereichs des LkSG?

Es ist somit zentral zu bestimmen, inwieweit die nationale Regelung von Arbeitnehmer- und Umsatzschwellenwerten durch § 1 LkSG (*de lege lata* und *de lege ferenda*) innerhalb des Anwendungsbereichs der CSDDD liegt und deren Schutzniveau betrifft. Da es sich bei der Vorgabe von Schwellenwerten um Normen handelt, die den Anwendungsbereich der Lieferkettenregulierung gerade erst modellieren, ist diese Frage nicht ohne Weiteres zu beantworten. Hier zeigt sich, dass die Differenzierung zwischen Anwendungsbereich und Harmonisierungsintensität gerade in dieser Konstellation Probleme bereiten kann.

**Entscheidend für die Beantwortung der Frage, ob eine nationale Regelung den Anwendungsbereich einer Richtlinie betrifft, ist eine Auslegung der jeweiligen Richtlinienbestimmungen. Dabei erlangt vor allem die Intention bzw. der Wille des Unionsgesetzgebers Bedeutung. Für den Geltungswillen entscheidend ist wiederum der Schutzzweck der jeweiligen Richtlinie.**

Der Unionsgesetzgeber verfolgt mit der CSDDD das Ziel eines Schutzes (potenzieller) Opfer von Menschenrechtsverletzungen oder Umweltschädigungen durch Unternehmen (Art. 4 Abs. 3 sowie Erwägungsgründe 4, 13, 16 CSDDD). Das rechtliche Instrument, um diesen Schutz zu gewährleisten ist die Einführung einer nachhaltigkeitsbezogenen unternehmerischen Sorgfaltspflicht (Corporate Sustainability Due Diligence). Je mehr Unternehmen in den Anwendungsbereich dieser Due Diligence fallen und ein solches Sorgfaltspflichtenregime implementieren, desto besser sind die potenziellen Opfer von Menschenrechtsverletzungen oder Umweltschädigungen geschützt und desto höher ist also das Schutzniveau der Richtlinie. Eine **teleologische Auslegung** des Art. 1 Abs. 2 CSDDD legt also nahe, die hier fraglichen Bestimmungen, die den Anwendungsbereich des LkSG modellieren – namentlich Arbeitnehmer- und Umsatzschwellenwerte –, als das Schutzniveau betreffende Bestimmungen iSd Art. 1 Abs. 2 CSDDD zu verstehen. In der Folge stünde Art. 1 Abs. 2 CSDDD einer nationalen Norm entgegen, die Kriterien (Schwellenwerte) zur Bestimmung des Anwendungsbereichs des LkSG in einer Weise verändert oder neu einführt, dass die Zahl der von dessen Anwendungsbereich betroffenen Unternehmen absinkt.<sup>14</sup>

Für eine solche Auslegung spricht auch **Erwägungsgrund 17 CSDDD**, der das Verhältnis der CSDDD zu anderen Unionsrechtsakten beschreibt. Hier sollen die Bestimmungen der CSDDD stets zurücktreten. Wörtlich heißt es: „Die CSDDD berührt nicht die Verpflichtungen in den Bereichen Menschenrechte, Beschäftigung und soziale Rechte, Umweltschutz und Klimawandel, die sich aus anderen Rechtsakten der Union ergeben. Andere, thematisch verwandte europäische Rechtsakte, sollen durch sie nicht verändert werden. Hier kommt klar die Intention des Unionsgesetzgebers zum Ausdruck, bestehendes Unionsrecht, das die gleiche Schutzrichtung wie die CSDDD aufweist, unberührt zu lassen. Im Konfliktfall mit einem anderen Rechtsakt der Union, der dieselben Ziele verfolgt wie die CSDDD und weitergehende oder spezifischere Verpflichtungen vorsieht, sollen die anderen Bestimmungen vorgehen. In systematischer Hinsicht ergibt sich daraus die Intention des Unionsgesetzgebers, durch die CSDDD nur einen Mindestschutz zugunsten von Menschenrechten und Umwelt vorzusehen und bestehende weitergehende Regelungen gerade nicht anzutasten. Erwägungsgrund

---

<sup>14</sup> So auch andeutungsweise *Grabosch*, Friedrich-Ebert-Stiftung 2024, S. 3; abrufbar unter <https://library.fes.de/pdf-files/international/21163.pdf>; ebenso *Simanovski*, Verfassungsblog vom 13. Juni 2024, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/ein-schritt-vorwarts-keiner-zurueck/>.

17 betrifft freilich nur das Verhältnis der CSDDD zu anderen Unionsrechtsakten und nicht zum nationalen Recht. Dennoch legt der systematische Vergleich mit dem Verschlechterungsverbot des Art. 1 Abs. 2 CSDDD im Verhältnis zu nationalen Vorschriften ein weites Verständnis des Begriffs des Schutzniveaus nahe. Erwägungsgrund 17 CSDDD stützt damit die These, dass Art. 1 Abs. 2 CSDDD einer nationalen Norm entgegensteht, die Kriterien (Schwellenwerte) zur Bestimmung des Anwendungsbereichs des LkSG in einer Weise verändert oder neu einführt, dass dadurch die Zahl der von dessen Anwendungsbereich betroffenen Unternehmen absinkt.

Gegen eine Beibehaltung des Anwendungsbereichs des LkSG in seiner jetzigen Form und für dessen Anpassung an den Anwendungsbereich der CSDDD durch (zeitweise) Erhöhung der Arbeitnehmerschwellenwerte und Einführung von Umsatzschwellen ließe sich umgekehrt die Intention des Unionsgesetzgebers ins Feld führen, mit der CSDDD ein einheitliches level playing field für betroffene Unternehmen schaffen zu wollen. Diese bringt Erwägungsgrund 31 CSDDD zum Ausdruck, der auf die Einführung von Lieferkettenregelungen durch einige Mitgliedstaaten (gemeint sind insbesondere Deutschland und Frankreich) verweist und ausdrücklich klarstellt, dass die CSDDD einheitliche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen schaffen müsse, um eine Fragmentierung des Binnenmarkts zu vermeiden und Rechtssicherheit zu fördern. Das Petitum eines level playing field vermag jedoch das hier gefundene Auslegungsergebnis nicht zu verändern: Zum einen belegt bereits die bloße Existenz des Verschlechterungsverbots gem. Art. 1 Abs. 2 CSDDD, dass die Intention des Unionsgesetzgebers, ein im Verhältnis zur CSDDD bereits bestehendes strengeres nationales Schutzniveau zu bewahren, schwerer wiegt als die Forderung nach Einheitlichkeit. Ohnehin hätte der Unionsgesetzgeber sich für eine umfassende Einheitlichkeit des Instruments der Verordnung bedienen können oder die CSDDD insgesamt vollharmonisierend ausgestalten können;<sup>15</sup> diesen Weg hat der Unionsgesetzgeber indes nicht eingeschlagen und stattdessen eine weitgehend mindestharmonisierende Richtlinie erlassen.<sup>16</sup>

Das interessantere Argument insoweit ist jedoch der Wortlaut des **Erwägungsgrunds 31 CSDDD**. Dieser formuliert zwar den Wunsch nach Einheitlichkeit, betont aber in unmittelbarem Zusammenhang damit die Möglichkeit nationaler Gesetzgeber, im Verhältnis zu den mindestharmonisierenden Bestimmungen der CSDDD strengere Vorschriften beizubehalten und einzuführen. **Als Beispiele für solche strengeren Bestimmungen nennt Erwägungsgrund 31 CSDDD ausdrücklich solche des Anwendungsbereichs**. Damit verbindet Erwägungsgrund 31 CSDDD ausdrücklich Schutzniveau und Anwendungsbereich und stellt insoweit klar, dass nach der unionsgesetzgeberischen Intention nationale Normen, die den Anwendungsbereich der Lieferkettenregulierung modellieren, gleichzeitig das Schutzniveau des nationalen Lieferkettenrechts modellieren.

Zwar bezieht sich Erwägungsgrund 31 ausdrücklich auf die Situation, dass nationale Gesetzgeber die Möglichkeit haben, ein strengeres Schutzniveau als die CSDDD vorzusehen (hier Frage 1) und nicht auf das in Art. 1 Abs. 2 CSDDD enthaltene Verbot, von einem erreichten Schutzniveau nicht unter Berufung auf die CSDDD abzuweichen (hier Frage 2). Dennoch ist die Aussage des Erwägungsgrundes 31 auch in letzterem Fall relevant, da sie den Willen des Unionsgesetzgebers betreffend das Verhältnis von Schutzniveau und Anwendungsbereich zum Ausdruck bringt. Nach dem gesetzgeberischen Willen sind Bestimmungen, die den Anwendungsbereich der CSDDD modellieren, ausdrück-

---

<sup>15</sup> Dabei ist darauf hinzuweisen, dass auch vollharmonisierende Richtlinien keine vollständige Rechtsangleichung bewirken, siehe *Mittwoch*, Vollharmonisierung und Europäisches Privatrecht, 2013, S. 40 et passim.

<sup>16</sup> Vollharmonisierend sind lediglich die Bestimmungen Art. 8 Abs. 1 und 2, Art. 10 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 1 CSDDD (s.o.)

lich Stellschrauben für die Höhe ihres Schutzniveaus. Auch nach diesem Verständnis unterfällt sowohl die Erhöhung der Arbeitnehmerschwelle des LkSG als auch die Einführung von Umsatzschwellen dem Verschlechterungsverbot des Art. 1 Abs. 2 CSDDD.

Dass eine solche Auslegung nicht zu willkürlichen Ergebnissen führt und sich durchaus in die Systematik des Unionsrechts einfügt, belegt der **systematische Vergleich mit den Richtlinien des Europäischen Verbraucherprivatrechts**.<sup>17</sup> Schutzziel dieser Richtlinien ist der Verbraucherschutz; die Warenkaufrichtlinie (WKRL) stellt dazu beispielsweise Gewährleistungsrechte für den Fall des Erwerbs einer mangelhaften Kaufsache durch einen Verbraucher von einem Unternehmer bereit. Ihr Anwendungsbereich erstreckt sich nach Art. 3 Abs. 1 iVm Art. 2 Nr. 2 und 3 WKRL auf Kaufverträge zwischen Verbrauchern und Unternehmern (sog. b2c-Verhältnis). Kaufverträge zwischen Verbrauchern (c2c) oder Unternehmern (b2b) sind von der Richtlinie nicht erfasst.<sup>18</sup> Als der deutsche Gesetzgeber die Gewährleistungsrechte der WKRL in § 437 BGB für sämtliche Kaufverträge umsetzte und damit auch auf das c2c und b2b-Verhältnis erstreckte, handelte er nach ganz herrschender Meinung außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie, da er ihre Schutzinstrumente in Konstellationen zur Verfügung stellte, die vom Anwendungsbereich der Richtlinie nicht erfasst sind (b2b und c2c-Bereich).<sup>19</sup> Hier wurde gerade nicht das Schutzniveau der Warenkaufrichtlinie verändert. Zwar erhöht die Erstreckung der Gewährleistungsrechte der Richtlinie auf andere Bereiche auf den ersten Blick das Schutzniveau für Käufer verschiedener Kategorien insgesamt. Schutzzweck der Richtlinie ist aber einzig der Verbraucherschutz. Ob ihre Regelungen auch zwischen unternehmerisch tätigen Vertragsparteien gelten oder nicht, mag den Käuferschutz im unternehmerischen Bereich stärken, hat auf den Verbraucherschutz aber keinen Einfluss. Ein Verschlechterungsverbot iSd Art. 1 Abs. 2 CSDDD, das die WKRL freilich nicht kennt, hätte daher hier nicht eingegriffen.

Anders liegen die Dinge mit Blick auf das Schutzziel der CSDDD. Dieses wird durch die Einbeziehung weiterer (Kategorien von) Unternehmen in den Anwendungsbereich des LkSG erheblich beeinflusst. Vergleicht man beide Situationen – Verbraucherschutz einerseits und Menschenrechts- sowie Umweltschutz andererseits – wird deutlich, dass sich die Frage, ob eine nationale Norm vom Anwendungsbereich einer Richtlinie erfasst ist, nur mit Blick auf das Ziel der Richtlinie bzw. den Willen des Unionsgesetzgebers bestimmen lässt. Die Zielsetzung der CSDDD erfordert eine Auslegung des Verschlechterungsverbots des Art. 1 Abs. 2 CSDDD dahin, dass die Norm sowohl einer Änderung der bestehenden Arbeitnehmerschwellen des LkSG als auch einer Einführung von Umsatzschwellen entgegensteht.

---

<sup>17</sup> Insbesondere die Verbraucherrechterichtlinie und die Warenkaufrichtlinie, Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2011 L 304/64 sowie Richtlinie (EU) 2019/771 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte des Warenkaufs, zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2394 und der Richtlinie 2009/22/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 1999/44/EG; ABl. 2019 L 136/28.

<sup>18</sup> Das Akronym b2c steht für „business to consumer“, c2c entsprechend für „consumer to consumer“ und b2b entsprechend für „business to business“.

<sup>19</sup> Die überschießende Umsetzung bezog sich zunächst freilich noch auf die Vorgängerregelung, die Verbrauchsgüterkaufrichtlinie 1999/44/EG; siehe *Träger*, ZEuP 2003, 525; zur Warenkaufrichtlinie *Wilke*, VuR 2021, 283.

### III. Primärrechtliche Erwägungen, insbesondere Vorwirkung der CSDDD

Die hier gefundene Auslegung des Art. 1 Abs. 2 CSDDD steht auch in Einklang mit dem Unionsprimärrecht.<sup>20</sup> Namentlich verfängt das bereits genannte Argument nicht, ein im Verhältnis zur CSDDD strenger gestalteter Anwendungsbereich der deutschen Lieferkettenregulierung verhindere das Entstehen eines level playing field: Die CSDDD folgt in weiten Teilen dem Ansatz der Mindestharmonisierung. Dieses Harmonisierungskonzept steht seit jeher in der Kritik, durch seine Offenheit ein Spannungsfeld zum Ziel der Rechtsangleichung und damit auch zum Binnenmarktziel zu erzeugen.<sup>21</sup> Dennoch ist die Mindestharmonisierung seit 1985 ausdrücklich anerkannt und nach ganz herrschender Meinung zulässig auf Grundlage der Binnenmarktcompetenz des Art. 114 AEUV.<sup>22</sup>

Mit Blick auf das Verschlechterungsverbot des Art. 1 Abs. 2 CSDDD ist schließlich das Konzept der **Vorwirkung von Richtlinien** bzw. das **Frustrationsverbot** von besonderer Bedeutung. Dieses Konzept besagt, dass die Mitgliedstaaten während des Umsetzungszeitraums einer EU-Richtlinie keine Regelungen erlassen dürfen, welche die Regelungsziele der Richtlinie ernsthaft gefährden bzw. in Frage stellen.<sup>23</sup> Das Frustrationsverbot verbietet es also, durch gesetzgeberische Maßnahmen *während* der Umsetzungsfrist die Erreichung des Richtlinienziels *nach* Ablauf der Umsetzungsfrist zu gefährden. Es wurde bereits gezeigt, dass eine Anpassung des aktuell im LkSG geltenden Arbeitnehmerschwellenwerts an die Vorgaben des Art. 37 CSDDD sowie die Einführung von Umsatzschwellenwerten einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot des Art. 1 Abs. 2 CSDDD bedeuten würden. Würde man die hier genannten Rechtsänderungen betreffend Arbeitnehmer- und Umsatzschwellen im deutschen Recht bewirken, bevor die Umsetzungsfrist der CSDDD abgelaufen ist, würde dies eine Gefährdung des Richtlinienziels auch nach Ablauf der Umsetzungsfrist bedeuten.<sup>24</sup> Die praktische Bedeutung des Verschlechterungsverbot konzentriert sich Kraft Natur der Sache primär auf den Zeitraum zwischen Inkrafttreten der CSDDD und ihrer Umsetzung in den Mitgliedstaaten: Erst im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie entstehen ggf. Unterschiede zwischen nationalem und europäischem Schutzniveau betreffend Menschenrechten und Umweltbelange. Schon die Richtlinienumsetzung darf wegen Art. 1 Abs. 2 CSDDD keine Absenkung eines bereits erreichten nationalen Schutzniveaus bewirken. Daher steht Art. 1 Abs. 2 CSDDD im Wege der Vorwirkung der CSDDD bereits ab ihrem Inkrafttreten sowohl einer Änderung der bestehenden Arbeitnehmerschwellen des LkSG als auch einer Einführung von Umsatzschwellen entgegen.

<sup>20</sup> Eine Prüfung der Primärrechtskonformität des Verschlechterungsverbots gem. Art. 1 Abs. 2 CSDDD kann im Rahmen dieses Gutachtens allerdings nicht erfolgen.

<sup>21</sup> *Grigoleit*, AcP 210 (2010), 354 (408); *Mittwoch*, Vollharmonisierung und Europäisches Privatrecht, 2013, S. 54; *Streinz*, in: Everling/Roth (Hrsg.), Mindestharmonisierung im Europäischen Binnenmarkt, 1997, S. 9 ff. (31); *Weatherill*, EU consumer law and policy, 1997, S. 704.

<sup>22</sup> Vgl. nur *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Tietje*, Das Recht der EU, 2024, Art. 114 AEUV, Rn. 38; *Schröder*, in: *Streinz*, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 114, Rn. 51 ff.

<sup>23</sup> EuGH, C-129/96 (*Inter-Environnement Wallonie*) Rn. 40 f., 45; C-144/04 (*Mangold*) Rn. 67); C-212/04 (*Adeneler*) Rn. 121; C-599/12 Rn. 35; zur Vorwirkung von Richtlinien allgemein *Hofmann*, in: *Riesenhuber*, Europäischer Methodenlehre, 3. Aufl. 2021, § 15.

<sup>24</sup> Dies ist auch erforderlich, da sich aus der Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten aus Art. 4 Abs. 3 EUV keine generelle Sperrwirkung für jedes richtlinienwidrige Recht während der Umsetzungsfrist ableiten lässt, siehe *Hofmann*, in: *Riesenhuber*, Europäischer Methodenlehre, 3. Aufl. 2021, § 15 Rn. 16f. m.w.N dort in Fn. 40.

## IV. Gesamtergebnis

Der deutsche Gesetzgeber hat die Möglichkeit, bei der Umsetzung der CSDDD den derzeit geltenden Schwellenwert des LkSG mit Blick auf die Arbeitnehmerzahl beizubehalten sowie auf die Einführung von Umsatzschwellenwerten zu verzichten. Diese Möglichkeit wird im Rahmen des Verschlechterungsverbots gem. Art. 1 Abs. 2 CSDDD zur Pflicht: Die Zielsetzung der CSDDD erfordert eine Auslegung des Art. 1 Abs. 2 CSDDD dahin, dass die Norm sowohl einer Erhöhung der bestehenden Arbeitnehmerschwellen des LkSG als auch einer Einführung von Umsatzschwellen entgegensteht, soweit die CSDDD hierfür als Rechtfertigung dient.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Nicht Gegenstand des Gutachtens war die Frage, ob der deutsche Gesetzgeber in Einklang mit Art. 3 Abs. 1 lit. a (i) CSDDD i.V.m. Annex I und II der Bilanzrichtlinie eine Beschränkung des Anwendungsbereichs des LkSG auf bestimmte Rechtsformen vornehmen darf (genannt sind dort die AG, KGaA, GmbH, OHG und KG). Insoweit gelten die hier gemachten Ausführungen entsprechend. Soweit eine solche Beschränkung ein Absinken des nationalen Schutzniveaus bewirkt, verstößt diese gegen Art. 1 Abs. 2 CSDDD.

## Germanwatch

Germanwatch ist eine unabhängige Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisation, die sich für eine zukunftsfähige globale Entwicklung einsetzt. Zukunftsfähig, das heißt für uns sozial gerecht, ökologisch verträglich und ökonomisch tragfähig.

Weitere Informationen erhalten Sie unter:

**[www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org)**

oder bei einem unserer beiden Büros:

### **Germanwatch – Büro Bonn**

Dr. Werner-Schuster-Haus  
Kaiserstr. 201, D-53113 Bonn  
Telefon +49 (0)228 / 60492-0, Fax -19

### **Germanwatch – Büro Berlin**

Stresemannstr. 72, D-10963 Berlin  
Telefon +49 (0)30 / 5771 328-0, Fax -11

E-Mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)

## Oxfam

Als internationale gemeinnützige Organisation setzt sich Oxfam gemeinsam mit Menschen in aller Welt gegen Armut, Unterdrückung und soziale Ungleichheit ein. Seit an Seite mit 2250 lokalen Partnerorganisationen in rund 90 Ländern arbeiten wir für eine gerechte und nachhaltige Welt.

Weitere Informationen erhalten Sie unter:

**[www.oxfam.de](http://www.oxfam.de)**

