

TEXTE

170/2024

# Internationale Abkommen in der EU-Lieferkettenrichtlinie

Völkervertragsrecht als Bezugspunkt  
menschenrechtlicher und umweltbezogener  
Sorgfaltspflichten in der CSDDD

von:

David Krebs

Geulen & Klinger Rechtsanwälte, Berlin

Dr. Eleanor Benz

Herausgeber:

Umweltbundesamt



TEXTE 170/2024

REFOPLAN des Bundesministeriums Umwelt,  
Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Forschungskennzahl 3720 14 103 0  
FB001662

Kurzgutachten

## **Internationale Abkommen in der EU- Lieferkettenrichtlinie**

Völkervertragsrecht als Bezugspunkt  
menschenrechtlicher und umweltbezogener  
Sorgfaltspflichten in der CSDDD

von

David Krebs  
Geulen & Klinger Rechtsanwälte, Berlin  
Dr. Eleanor Benz

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

## Impressum

### Herausgeber

Umweltbundesamt  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau  
Tel: +49 340-2103-0  
Fax: +49 340-2103-2285  
[buergerservice@uba.de](mailto:buergerservice@uba.de)  
Internet: [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)

### Durchführung der Studie:

Geulen & Klinger Rechtsanwälte  
Schaperstraße 15  
10719, Berlin

### Abschlussdatum:

Oktober 2024

### Redaktion:

Fachgebiet I 1.8 Nachhaltige Unternehmen und Verwaltungen, Sustainable Finance,  
Umweltkosten  
Christoph Töpfer

DOI:

<https://doi.org/10.60810/openumwelt-7655>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Dezember 2024

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen\*Autoren.

### **Kurzbeschreibung: Internationale Abkommen in der EU-Lieferkettenrichtlinie**

Das Gutachten untersucht, inwieweit sich rechtliche Bedenken gegen Verweise auf internationale Abkommen zur Konkretisierung der Sorgfaltspflichten in der EU-Richtlinie 2024/1760 zu menschenrechts- und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten von Unternehmen in Wertschöpfungsketten (Corporate Sustainability Due Diligence Directive – CSDDD) daraus ergeben, dass diese zum Teil nicht von allen EU-Mitgliedsstaaten, der Europäischen Union selbst und nicht von allen „Gaststaaten“ ratifiziert worden sind.

Die rechtliche Zulässigkeit des Verweises auf internationale Abkommen, die nicht von allen *EU-Mitgliedsstaaten* oder der *Europäischen Union* als solcher ratifiziert worden sind, ist am Maßstab des Unionsverfassungsrechts zu beurteilen. Danach ist insbesondere entscheidend, ob die EU die nötige Kompetenz hat, die Normen der internationalen Abkommen, auf die verwiesen wird, auch selbst in den Text der Richtlinie mitaufzunehmen. Da es sich beim Verweis auf internationale Abkommen schlicht um eine vereinfachte Regelungstechnik handelt, ist es für die Verfassungsmäßigkeit nach den Maßstäben des Primärrechts dagegen nicht entscheidend, ob alle EU-Mitgliedsstaaten und die EU selbst alle Abkommen ratifiziert haben. Eine Prüfung der Richtlinie am Maßstab des Unionsverfassungsrechts kommt zu dem Ergebnis, dass diese mit dem Primärrecht vereinbar ist und die verwendete Verweisungstechnik insbesondere auch mit dem unionsverfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz vereinbar ist.

Um Regelungslücken im Bereich der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht zu schließen, hätte sich gleichwohl eine Generalklausel als Auffangregelung angeboten, wie sie etwa vom Europäischen Parlament in seinen Änderungsvorschlägen erwogen worden war.

Die Frage, ob auf Abkommen verwiesen werden darf, die nicht von allen „Gaststaaten“ ratifiziert worden sind, ist dagegen eine völkerrechtliche Frage, die das zwischenstaatliche Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten einerseits und den betroffenen Drittstaaten andererseits betrifft. Daher ist sie allein am Maßstab des Völkerrechts zu prüfen. Im Ergebnis wird festgestellt, dass für die Union ein ausreichender Anknüpfungspunkt zur Rechtfertigung der extraterritorialen Wirkungen der CSDDD besteht und dass die in der Richtlinie verwendete Verweisungstechnik auch nicht gegen das völkerrechtliche Interventionsverbot verstößt.

### **Abstract: Referencing international treaties in the CSDDD**

This paper examines whether the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) may refer to international agreements in order to specify the due diligence obligations, although some of these have not been ratified by all EU Member States, the EU itself and not all third country host states.

The legal admissibility of referencing international agreements that have not been ratified by all EU Member States or the EU as such must be assessed in accordance with primary EU law. On this basis, it is in particular decisive whether the EU is competent to include the standards of the international agreements referred to, in the text of the directive itself. Since the reference to international treaties is nothing more than a simplified regulatory technique, it is not decisive for constitutionality according to the standards of primary law whether all EU member states and the EU itself have ratified all agreements. An examination of the Directive concludes that it is compatible with EU primary law and that the referencing technique is in particular consistent with the principle of certainty under EU law.

In order to close regulatory gaps in the area of environmental due diligence, a general clause as a catch-all provision, such as that considered by the European Parliament in its proposed amendments, would have been suitable.

The question of whether reference may be made to agreements that have not been ratified by all third country host states is however a question of international law that concerns the intergovernmental relationship between the European Union and the Member States on the one hand, and the affected third countries on the other. Therefore, it must be examined solely in light of international law. As a result, it is concluded that there is a sufficient connecting factor for the EU to justify the extraterritorial effects of the CSDDD and that the used referral technique does not violate the prohibition of intervention under international law.

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	9
1 Einleitung, Hintergrund und Fragestellung .....	10
1.1 Gesetzgebungsverfahren .....	10
1.2 Hintergrund und Fragestellung.....	11
2 Inbezugnahme internationaler Abkommen, die nicht alle EU-Mitgliedsstaaten oder nicht die EU ratifiziert haben .....	13
2.1 Für die Fragestellung maßgebliche Regelungen.....	13
2.2 Methodische Vorüberlegungen und Prüfungsmaßstab .....	18
2.2.1 Inbezugnahme internationaler Abkommen als mögliche Regelungstechnik.....	18
2.2.1.1 Überblick über die möglichen Regelungstechniken .....	19
2.2.1.2 Einordnung der in der Richtlinie gewählten Regelungstechnik .....	20
2.2.2 Prüfungsmaßstab: Unionsverfassungsrecht.....	21
2.3 Verbandskompetenz der EU zum Erlass der CSDDD .....	22
2.4 Materiellrechtliche Vereinbarkeit der CSDDD mit EU-Primärrecht .....	23
2.4.1 Vereinbarkeit mit EU-Grundrechten der betroffenen Unternehmen.....	23
2.4.2 Vereinbarkeit mit EU-Grundfreiheiten .....	26
2.4.3 Subsidiaritätsgrundsatz .....	27
2.4.4 Vereinbarkeit der Verweisungstechnik mit dem unionsverfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz.....	27
2.4.4.1 Anforderungen des unionsverfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes .....	28
2.4.4.2 Verweis auf konkrete Bestimmungen internationaler Abkommen .....	31
2.4.4.3 Pauschalverweis auf ganze Menschenrechtsübereinkommen (Art. 3 lit. c) ii) i.V.m. Teil I Abschnitt 2 des Anhangs) .....	33
2.4.4.4 Umweltbezogene Generalklausel als Auffangtatbestand .....	35
2.5 Ergebnis .....	37
3 Inbezugnahme internationaler Abkommen, die vom Erfolgsortstaat („Gaststaat“) nicht ratifiziert worden sind .....	38
3.1 Anknüpfungspunkte für Regelungen mit Drittstaatsbezug .....	38
3.1.1 Persönlicher Anwendungsbereich für Drittstaatsunternehmen .....	38
3.1.2 Sorgfaltspflichten entlang transnationaler Wertschöpfungsketten .....	39
3.2 Souveränität des Erfolgsortstaates.....	40
3.2.1 Ausgangspunkt: Erfordernis eines Anknüpfungspunktes .....	41
3.2.2 Reichweite der Sorgfaltspflicht für EU-Unternehmen .....	42
3.2.3 Erstreckung des persönlichen Anwendungsbereiches auf Drittstaatsunternehmen .....	43

3.3	Relevanz des Ratifikationsstatus des jeweiligen „Gaststaates“ .....	46
3.3.1	Ratifikationsstatus als Gesichtspunkt einer etwaigen Abwägung? .....	46
3.3.2	Kein Verstoß gegen das Interventionsverbot .....	47
3.4	Ergebnis .....	50
4	Quellenverzeichnis .....	51



## Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
<b>AEUV</b>	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
<b>AVR</b>	Archiv des Völkerrechts
<b>BMJ</b>	Bundesministerium der Justiz
<b>BVerfG</b>	Bundesverfassungsgericht
<b>CESCR</b>	UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
<b>CRC</b>	UN Kinderrechtsausschuss
<b>CSDDD</b>	Corporate Sustainability Due Diligence Directive
<b>CUP</b>	Cambridge University Press
<b>EGMR</b>	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
<b>EP</b>	Europäisches Parlament
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EU-CGR</b>	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
<b>EuGH</b>	Gerichtshof der Europäischen Union
<b>EUV</b>	Vertrag über die Europäische Union
<b>GRC</b>	Grundrechte Charta
<b>IAGMR</b>	Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte
<b>ICTY</b>	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
<b>IGH</b>	Internationaler Gerichtshof
<b>ILCYB</b>	Yearbook of the International Law Commission
<b>ILO</b>	Internationale Arbeitsorganisation
<b>ISO</b>	Internationale Organisation für Normung
<b>iVm</b>	In Verbindung mit
<b>LkSG</b>	Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten
<b>MPEPIL</b>	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
<b>mwN</b>	mit weiteren Nachweisen
<b>OUP</b>	Oxford University Press
<b>RL</b>	Richtlinie
<b>RW</b>	Rechtswissenschaft

# 1 Einleitung, Hintergrund und Fragestellung

Nach der Einleitung zum Gesetzgebungsverfahren und dem Hintergrund der Fragestellung (Kapitel 1) wird zunächst der Frage nachgegangen, ob im Anhang der CSDDD auch internationale Abkommen, die *nicht* von *allen* EU-Mitgliedsstaaten und der EU ratifiziert worden sind, in Bezug genommen werden können; wie zu zeigen sein wird, ergibt sich der einschlägige rechtliche Maßstab dabei allein aus dem Unionsverfassungsrecht (Kapitel 2).

Anschließend wird am Maßstab des Völkerrechts geprüft, ob es bei der Inbezugnahme internationaler Abkommen im Anhang der CSDDD für die Rechtmäßigkeit erheblich ist, ob diese von allen potenziell betroffenen Drittstaaten („Gaststaaten“) ratifiziert worden sind (Kapitel 3).

## 1.1 Gesetzgebungsverfahren

Nachdem das Europäische Parlament bereits am 10. März 2021 die Kommission nach Art. 225 AEUV zur Vorlage eines Legislativvorschlages über eine verbindliche Sorgfaltspflicht für Unternehmen aufgefordert hatte,<sup>1</sup> legte die Kommission im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 294 Abs. 2 AEUV am 22. Februar 2022 einen entsprechenden Entwurf für eine *Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit (Corporate Sustainability Due Diligence Directive, im Folgenden CSDDD-KOM)* vor.<sup>2</sup>

Am 30. November 2022 legte der Rat seinen Standpunkt („allgemeine Ausrichtung“, im Folgenden CSDDD-RAT)<sup>3</sup> fest. Dabei modifizierte er den ursprünglichen Entwurf der Kommission gerade auch mit Blick auf die Haftungsregelung deutlich.<sup>4</sup> Am 1. Juni 2023 wiederum nahm das Europäische Parlament seine eigenen Abänderungsvorschläge mit klarer Mehrheit an (im Folgenden CSDDD-EP).<sup>5</sup>

Am 13./14. Dezember 2023 (unmittelbar nach dem ursprünglichen Redaktionsschluss für die vorliegende Ausarbeitung) einigten sich die am sog. Trilog beteiligten Institutionen auf einen vorläufigen Text für die Richtlinie („Draft Agreement“ im Folgenden CSDDD-DA).<sup>6</sup> Der darin

---

<sup>1</sup> Europäisches Parlament, Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen – Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2021 mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen (2020/2129(INL)), P9\_TA (2021) 0073, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0073\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0073_DE.pdf). Der Entschließung war eine Anlage mit ausführlichen Empfehlungen und sogar einem eigenen Entwurf für den Text des von der Kommission „angeforderten Vorschlags“ beigelegt.

<sup>2</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 vom 23. Februar 2022, COM(2022) 71 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0071>; siehe zur Rezeption des Entwurfs in der Literatur: Hübner, L./Habrich, V./Weller, M. (2022): Der EU-Richtlinienentwurf für eine Lieferkettenregulierung. NZG 2022, S. 644-651; Spindler, G. (2022): Der Vorschlag einer EU-Lieferkettenrichtlinie, ZIP 2022, S. 765-777; Wagner, G. (2023): Lieferkettenverantwortlichkeit – alles eine Frage der Durchsetzung, ZEuP 2023, S. 517 – 528.

<sup>3</sup> Rat der Europäischen Union, Vorschlag für eine Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 – Allgemeine Ausrichtung, 15024/1/22 REV 1 vom 30. November 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15024-2022-REV-1/de/pdf>.

<sup>4</sup> Einen synoptischen Überblick über die Unterschiede zwischen Kommissions-, Rats- und Parlamentsposition gibt der vom Rat im Vorfeld des Triloges ausschließlich in englischer Sprache vorgelegte sog. „4-column table“ vom 6. Juni 2023, 10267/23, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10267-2023-INIT/en/pdf>.

<sup>5</sup> Europäisches Parlament, Abänderungen vom 1. Juni 2023 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 (COM(2022)0071 – C9-0050/2022 – 2022/0051(COD)), P9\_TA(2023)0209. Das Parlament hatte sie mit 366 zu 225 Stimmen, bei 38 Enthaltungen im Parlament angenommen; siehe Europäisches Parlament, Pressemitteilung vom 1. Juni 2023, Unternehmen sollen Menschenrechte und Umweltnormen in Lieferketten berücksichtigen, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20230524IPR91907/lieferketten-unternehmen-sollen-menschenrechte-und-umweltnormen-beruecksichtigen>.

<sup>6</sup> Rat der Europäischen Union, Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit: Rat und Parlament erzielen Einigung zum Schutz der Umwelt und der Menschenrechte, Pressemitteilung vom 14. Dezember 2023,

gefundene informelle Kompromiss wurde dann jedoch von einigen wenigen Mitgliedstaaten, darunter Deutschland,<sup>7</sup> im Februar 2024 überraschend gekündigt. Nach weiteren Verhandlungen wurde schließlich ein finaler Kompromisstext vom Ausschuss der Ständigen Vertreter am 15. März 2024 angenommen.<sup>8</sup> Dieser wurde anschließend als *Richtlinie (EU) 2024/1760 vom 13. Juni 2024 über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 und der Verordnung (EU) 2023/2859* verabschiedet und am 5. Juli 2024 im Amtsblatt veröffentlicht (im Folgenden zitiert als „CSDDD“).

## 1.2 Hintergrund und Fragestellung

Die Richtlinie arbeitet zur Bestimmung des materiellen Gegenstands der Sorgfaltspflichten in der globalen Wertschöpfungskette<sup>9</sup> mit einer Verweisungstechnik. Bei dieser Variation der Verweisungstechnik wird jedoch grundsätzlich nicht mit den ebenfalls denkbaren reinen Verweisen<sup>10</sup> gearbeitet. Vielmehr werden konkrete Verweise auf einzelne Normen aus den in Bezug genommenen Abkommen durch eine ausdrückliche Wiedergabe bzw. knappe Reformulierung des Norminhalts ergänzt. Allein der generalklauselartige Auffangtatbestand in Art. 3 lit. c) Nr. ii) i.V.m. Teil 1 Abschnitt 2 des Anhangs zur CSDDD enthält echte Pauschalverweise.

Im Vergleich zum Kommissionsentwurf nahm schon der Anhang der Ratsfassung im ersten Teil auf deutlich weniger menschenrechtliche Abkommen Bezug, während im zweiten Teil einige weitere internationale Umweltinstrumente hinzugefügt wurden. Die Streichungen in der Aufzählung der menschenrechtlichen Abkommen begründete der Rat damit, dass die Rechtmäßigkeit der Inbezugnahme internationaler Abkommen nur gewährleistet sei, wenn die entsprechenden Abkommen von allen EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert worden sind.<sup>11</sup> Ohne den Ratifikationsstand der im Anhang aufgeführten Abkommen im Einzelnen überprüft zu haben, könnte sich die dem ersten Teil dieses Kurzgutachtens zugrunde liegende Fragestellung mit dieser Streichung erledigt haben. Andererseits bleibt die Frage von Bedeutung, wenn es in künftigen Verhandlungen darum gehen sollte, ob ggf. weitere Abkommen in den hinzugefügt werden sollen (vgl. Art. 36 Abs. 2 lit. d) CSDDD), die unter Umständen nicht von allen EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert worden sind. Zudem dürfte die EU als solche nicht alle Abkommen ratifiziert haben. Vor allem aber stellt sich die Frage, ob die vom Rat für die Streichung der im Kommissionsentwurf umfangreicheren Verweise auf Abkommen, die nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden sind, angeführte *rechtliche* Begründung haltbar ist.

---

<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/12/14/corporate-sustainability-due-diligence-council-and-parliament-strike-deal-to-protect-environment-and-human-rights/>

<sup>7</sup> Vgl. den offenen Brief des deutschen Bundesfinanz- und des Bundesjustizministers vom 1. Februar 2024, mit dem diese ihre Position zum Trilogergebnis erklären, abrufbar unter: [https://bingk.de/wp-content/uploads/2024/02/240201\\_Doppelkopfschreiben-BM-Lindner-BM-Buschmann-zur-CSDDD.pdf](https://bingk.de/wp-content/uploads/2024/02/240201_Doppelkopfschreiben-BM-Lindner-BM-Buschmann-zur-CSDDD.pdf).

<sup>8</sup> Annex zum Brief des Vorsitzenden des Ausschusses der Ständigen Vertreter an den Vorsitzenden des Rechtsausschusses des Europäischen Parlamentes (JURI Committee), Dokument Nr. 6145/24, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6145-2024-INIT/EN/pdf>.

<sup>9</sup> Zur Vorzugswürdigkeit des Begriffs der „Wertschöpfungskette“ gegenüber der „Lieferkette“ Krebs, D. (2023): Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law with Regard to Transnational Value Chains. In: Gailhofer, P./Krebs, D./Proelss, A./Schmalenbach, K./Verheyen, R. [Hrsg.]: Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, Springer, Cham, S. 247, Rn. 5.

<sup>10</sup> Vgl. zu den verschiedenen möglichen Ansätzen der Regelung der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht: Krebs, D. (2021): Environmental Due Diligence in EU Law, UBA-Texte 97/2021; Krebs, D./Klinger, R./Gailhofer, P./Scherf, C. (2020): Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht, UBA-Texte 49/2020 und zur Regelung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht durch Verweisungen Klinger, R./Krajewski, M./Krebs, D./Hartmann, C. (2016): Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, [Rechtsgutachten: Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht \(germanwatch.org\)](https://www.germanwatch.org/de/Rechtsgutachten-Verankerung-menschenrechtlicher-Sorgfaltspflichten-von-Unternehmen-im-deutschen-Recht).

<sup>11</sup> Ratsentwurf, S. 11, Rn. 34.

Die Auftraggeber\*innen haben daher um eine rechtliche Einschätzung der oben dargelegten Frage gebeten. In diesem Zusammenhang ist auch die Beantwortung der weitergehenden Frage von Interesse, welche Auswirkungen es hat, wenn nicht alle in Bezug genommenen internationalen Abkommen von den jeweiligen „Gaststaaten“ ratifiziert worden sind.

## 2 Inbezugnahme internationaler Abkommen, die nicht alle EU-Mitgliedsstaaten oder nicht die EU ratifiziert haben

Der erste Teil dieses Kurzgutachtens untersucht, ob im Annex der CSDDD auch auf internationale Abkommen Bezug genommen werden kann, die nicht von allen EU-Mitgliedsstaaten oder nicht von der EU ratifiziert worden sind.

Dazu werden zunächst die für die Fragestellung wesentlichen Regelungen umrissen (Kapitel 2.1) und der rechtliche Prüfungsmaßstab bestimmt (Kapitel 2.2). Im Wesentlichen kommt es dabei im Ergebnis auf die Verbandskompetenz der Europäischen Union (Kapitel 2.3) sowie auf die Vereinbarkeit mit dem Primärrecht an (Kapitel 2.4).

### 2.1 Für die Fragestellung maßgebliche Regelungen

In den Sorgfaltspflichten der Art. 5 ff. der Richtlinie wird immer wieder auf den Begriff der „negativen Auswirkungen auf die Umwelt und die Menschenrechte“ abgestellt. Dieser Begriff wird in Art. 3 lit. b und c i.V.m. dem Anhang zur CSDDD konkretisiert.

Gem. Art. 3 lit. b sind „negative Auswirkungen auf die Umwelt“ nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt, die sich aus einem Verstoß gegen die Verbote und Verpflichtungen nach Teil I Abschnitt 1 Nummern 15 und 16 und Teil II des Anhangs der Richtlinie ergeben. Dabei sollen die nationalen Rechtsvorschriften, die mit den Bestimmungen der darin aufgeführten Instrumente zusammenhängen, zu berücksichtigen sein.

In Teil II des Anhangs werden die folgenden Verpflichtungen und Verbote aus den jeweils zitierten Umweltschutzinstrumenten aufgeführt:

#### „Teil II

In Instrumenten im Bereich der Umwelt enthaltene Verbote und Verpflichtungen

1. Die Verpflichtung, negative Auswirkungen auf die biologische Vielfalt zu vermeiden oder zu minimieren, in der Auslegung nach Artikel 10 Buchstabe b des Übereinkommens von 1992 über die biologische Vielfalt und des in dem betreffenden Hoheitsgebiet anwendbaren Rechts, einschließlich der Verpflichtungen des Protokolls von Cartagena über die Entwicklung, Handhabung, Beförderung, Nutzung, Weitergabe und Freisetzung lebender veränderter Organismen und des Protokolls von Nagoya vom 12. Oktober 2014 über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt.

2. das Verbot der Einfuhr, Ausfuhr, Wiederausfuhr oder das Einbringen aus dem Meer von Exemplaren einer in den Anhängen I bis III des Übereinkommens über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES) vom 3. März 1973 aufgeführten Art ohne Genehmigung in der Auslegung nach den Artikeln III, IV und V des Übereinkommens;

3. das Verbot der Herstellung, Einfuhr und Ausfuhr von mit Quecksilber versetzten Produkten, die in Anlage A Teil I des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber vom 10. Oktober 2013 (Übereinkommen von Minamata) aufgeführt sind, in der Auslegung nach Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens;

4. das Verbot der Verwendung von Quecksilber oder Quecksilberverbindungen in den in Anlage B Teil I des Übereinkommens von Minamata aufgeführten Herstellungsprozessen nach dem im Übereinkommen für die jeweiligen Prozesse festgelegten Ausstiegsdatum in der Auslegung nach Artikel 5 Absatz 2 des Übereinkommens;

5. das Verbot der unrechtmäßigen Behandlung von Quecksilberabfällen in der Auslegung nach Artikel 11 Absatz 3 des Übereinkommens von Minamata und Artikel 13 der Verordnung (EU) 2017/852 des Europäischen Parlaments und des Rates (1);

6. das Verbot der Produktion und Verwendung von Chemikalien, die in Anlage A zum Stockholmer Übereinkommen vom 22. Mai 2001 über persistente organische Schadstoffe (POP-Übereinkommen) aufgeführt sind, in der Auslegung nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i des Übereinkommens und der Verordnung (EU) 2019/1021 des Europäischen Parlaments und des Rates (2);

7. das Verbot der unrechtmäßigen Handhabung, Sammlung, Lagerung und Entsorgung von Abfällen in der Auslegung nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d Ziffern i und ii des POP-Übereinkommens und Artikel 7 der Verordnung (EU) 2019/1021;

8. das Verbot der Einfuhr oder Ausfuhr von Chemikalien, die in Anlage III zum Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel im internationalen Handel (UNEP/FAO) vom 10. September 1998 aufgeführt sind, in der Auslegung nach Artikel 10 Absatz 1, Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 11 Absatz 2 des Übereinkommens und entsprechend den Angaben der einführenden oder ausführenden Vertragspartei des Übereinkommens im Einklang mit dem Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung (PIC-Verfahren);

9. das Verbot der unrechtmäßigen Produktion, des unrechtmäßigen Verbrauchs sowie der unrechtmäßigen Einfuhr und Ausfuhr geregelter Stoffe, die in den Anlagen A, B, C und E des der Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht beigefügten Montrealer Protokolls über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen, aufgeführt sind, in der Auslegung nach Artikel 4b des Montrealer Protokolls und den Genehmigungsvorschriften des in dem betreffenden Hoheitsgebiet anwendbaren Rechts;

10. das Verbot der Ausfuhr gefährlicher oder anderer Abfälle in der Auslegung nach Artikel 1 Absätze 1 und 2 des Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung vom 22. März 1989 (Basler Übereinkommen) und der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates (3):

a) in eine Vertragspartei des Übereinkommens, die die Einfuhr solcher gefährlicher und anderer Abfälle verboten hat, in der Auslegung nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b des Basler Übereinkommens;

b) in einen Einfuhrstaat, der nicht seine schriftliche Einwilligung zu der bestimmten Einfuhr erteilt hat, für den Fall, dass dieser Einfuhrstaat die Einfuhr dieser Abfälle nicht verboten hat, in der Auslegung nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c des Basler Übereinkommens;

c) in eine Nichtvertragspartei des Basler Übereinkommens in der Auslegung nach Artikel 4 Absatz 5 des Basler Übereinkommens;

d) in einen Einfuhrstaat, wenn diese gefährlichen oder anderen Abfälle im Einfuhrstaat oder anderswo nicht umweltgerecht behandelt werden, in der Auslegung nach Artikel 4 Absatz 8 Satz 1 des Basler Übereinkommens;

11. das Verbot der Ausfuhr gefährlicher Abfälle aus Staaten, die in Anlage VII des Basler Übereinkommens aufgeführt sind, in Staaten, die nicht in Anlage VII aufgeführt sind, für die in Anlage IV des Basler Übereinkommens aufgeführten Verfahren in der Auslegung nach Artikel 4a des Basler Übereinkommens sowie den Artikeln 34 und 36 der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006;

12. das Verbot der Einfuhr gefährlicher Abfälle und anderer Abfälle aus Nichtvertragsparteien, die das Basler Übereinkommen nicht ratifiziert haben, in der Auslegung nach Artikel 4 Absatz 5 des Basler Übereinkommens;

13. die Verpflichtung, negative Auswirkungen auf als Naturerbe abgegrenzte Grundstücke im Sinne des Artikels 2 des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 16. November 1972 („Welterbeübereinkommen“) zu verhindern oder zu minimieren, in der Auslegung nach Artikel 5 Buchstabe d des Welterbeübereinkommens und des in dem betreffenden Hoheitsgebiet anwendbaren Rechts;

14. die Verpflichtung, negative Auswirkungen auf Feuchtgebiete im Sinne von Artikel 1 des Übereinkommens über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung vom 2. Februar 1971 (Übereinkommen von Ramsar), zu vermeiden oder zu minimieren, in der Auslegung nach Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens von Ramsar und des in dem betreffenden Hoheitsgebiet anwendbaren Rechts;

15. die Verpflichtung, die Verschmutzung durch Schiffe zu verhindern, in der Auslegung nach dem Internationalen Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe vom 2. November 1973 in der Fassung des Protokolls von 1978 (MARPOL 73/78). Dies umfasst Folgendes:

a) das Verbot der Einleitung des Folgenden ins Meer:

i) Öl oder ölhaltiger Gemische im Sinne der Regel 1 der Anlage I zu MARPOL 73/78, in der Auslegung nach den Regeln 9 bis 11 der Anlage I zu MARPOL 73/78;

ii) schädlicher flüssiger Stoffe im Sinne der Regel 1 Nummer 6 der Anlage II zu MARPOL 73/78, in der Auslegung nach den Regeln 5 und 6 der Anlage II zu MARPOL 73/78, und

iii) von Schiffsabwasser im Sinne der Regel 1 Nummer 3 der Anlage IV zu MARPOL 73/78, in der Auslegung nach den Regeln 8 und 9 der Anlage IV zu MARPOL 73/78;

b) das Verbot der Meeresverschmutzung durch Schadstoffe, die in verpackter Form befördert werden, im Sinne der Regel 1 der Anlage III zu MARPOL 73/78, in der Auslegung nach den Regeln 1 bis 7 der Anlage III zu MARPOL 73/78, und

c) das Verbot der Meeresverschmutzung durch Schiffsmüll im Sinne der Regel 1 der Anlage V zu MARPOL 73/78, in der Auslegung nach den Regeln 3 bis 6 der Anlage V zu MARPOL 73/78;

16. die Verpflichtung, die Verschmutzung der Meeresumwelt durch Einbringen in der Auslegung nach Artikel 210 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (SRÜ) und des in dem betreffenden Hoheitsgebiet anwendbaren Rechts zu verhindern, zu verringern und zu überwachen. “

Gem. Art. 3 lit. c) i) sind „negative Auswirkungen auf die Menschenrechte“ Auswirkungen auf Personen, die sich aus einer Verletzung eines der in Teil I Abschnitt 1 des Anhangs dieser Richtlinie aufgeführten Menschenrechte ergeben, „da diese Menschenrechte in den in Teil I Abschnitt 2 des Anhangs dieser Richtlinie genannten internationalen Instrumenten verankert sind“.

In Teil I Abschnitt 1 des Anhangs zur CSDDD wird auf die folgenden Bestimmungen in internationalen Menschenrechtsverträgen und ILO-Kernarbeitsnormen Bezug genommen:

„1. das Recht auf Leben in der Auslegung nach Artikel 6 Absatz 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte; Die missbräuchliche Nutzung dieses Rechts schließt unter anderem das private oder öffentliche Sicherheitspersonal zum Schutz der Ressourcen, der Einrichtungen oder des Personals des Unternehmens ein, das aufgrund mangelnder Anweisungen oder Kontrolle durch das Unternehmen den Tod einer Person verursacht;

2. das Verbot von Folter, grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung in der Auslegung nach Artikel 7 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte. dies schließt unter anderem das private oder öffentliche Sicherheitspersonal zum Schutz der Ressourcen, der Einrichtungen oder des Personals des Unternehmens ein, das aufgrund mangelnder Anweisungen oder Kontrolle durch das Unternehmen eine Person der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung aussetzt;

3. das Recht auf Freiheit und Sicherheit in der Auslegung nach Artikel 9 Absatz 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte;

4. das Verbot willkürlicher oder rechtswidriger Eingriffe in das Privatleben, die Familie, die Wohnung oder den Schriftverkehr einer Person und rechtswidriger Beeinträchtigungen ihrer Ehre oder ihres Rufes in der Auslegung nach Artikel 17 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte;

5. das Verbot der Beeinträchtigung der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit in der Auslegung nach Artikel 18 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte;

6. das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, einschließlich eines gerechten und eines angemessenen existenzsichernden Lohns für Beschäftigte und eines angemessenen existenzsichernden Einkommens für Selbstständige und Kleinlandwirte, den bzw. das sie durch ihre Arbeit und Produktion



verdienen, angemessener Lebensstandards, sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen und einer angemessenen Begrenzung der Arbeitszeit, in der Auslegung nach Artikel 7 und 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte;

7. das Verbot, den Zugang der Beschäftigten zu angemessener Unterbringung zu beschränken, wenn die Arbeitskräfte in einer vom Unternehmen bereitgestellten Unterkunft untergebracht sind, und den Zugang der Beschäftigten zu angemessener Ernährung, Bekleidung sowie Wasser- und Sanitärversorgung am Arbeitsplatz zu beschränken, in der Auslegung nach Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte;

8. das Recht des Kindes auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit in der Auslegung nach Artikel 24 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes; das Recht auf Bildung in der Auslegung nach Artikel 28 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes; das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard in der Auslegung nach Artikel 27 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes; das Recht des Kindes, vor wirtschaftlicher Ausbeutung geschützt und nicht zu einer Arbeit herangezogen zu werden, die Gefahren mit sich bringen, die Erziehung des Kindes behindern oder die Gesundheit des Kindes oder seine körperliche, geistige, seelische, sittliche oder soziale Entwicklung schädigen könnte, in der Auslegung nach Artikel 32 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes; das Recht des Kindes auf Schutz vor allen Formen sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs sowie auf Schutz vor Entführung, Verkauf oder rechtswidriger Verbringung an einen anderen Ort innerhalb oder außerhalb ihres Landes zum Zwecke der Ausbeutung, in der Auslegung nach den Artikeln 34 und 35 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes;

9. das Verbot der Beschäftigung von Kindern vor Erreichung des Alters, an dem die Schulpflicht endet, und das auf keinen Fall unter 15 Jahren liegen darf, ausgenommen dort, wo das Recht des Beschäftigungsorts dies im Einklang mit Artikel 2 Absatz 4 des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung von 1973 (Nr. 138) vorsieht, in der Auslegung nach den Artikeln 4 bis 8 des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung von 1973 (Nr. 138);

10. das Verbot der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Personen unter 18 Jahren), in der Auslegung nach Artikel 3 des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit von 1999 (Nr. 182). Unter anderem gilt es, Folgendes zu beachten:

a) alle Formen der Sklaverei oder alle sklavereiähnlichen Praktiken wie den Verkauf von Kindern und den Kinderhandel, Schuldknechtschaft und Leibeigenschaft sowie Zwangs- oder Pflichtarbeit, einschließlich der Zwangs- oder Pflichtrekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten;

b) das Heranziehen, Vermitteln oder Anbieten eines Kindes zur Prostitution, zur Herstellung von Pornografie oder zu pornografischen Darbietungen;

c) das Heranziehen, Vermitteln oder Anbieten eines Kindes zu unerlaubten Tätigkeiten, insbesondere zur Gewinnung von oder zum Handel mit Drogen, und

d) Arbeit, die ihrer Natur nach oder aufgrund der Umstände, unter denen sie verrichtet wird, voraussichtlich für die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit von Kindern schädlich ist;

11. das Verbot der Zwangs- oder Pflichtarbeit, d. h. jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat, beispielsweise infolge von Schuldknechtschaft oder Menschenhandel, in der Auslegung nach Artikel 2 Absatz 1 des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation über Zwangsarbeit von 1930 (Nr. 29). Unter Zwangs- oder Pflichtarbeit sind keine Arbeiten oder Dienstleistungen zu verstehen, die im Einklang mit Artikel 2 Absatz 2 des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation über Zwangsarbeit von 1930 (Nr. 29) oder mit Artikel 8 Absatz 3 Buchstaben b und c des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte stehen;

12. das Verbot aller Formen der Sklaverei und des Sklavenhandels, einschließlich sklavereiähnlicher Praktiken, Leibeigenschaft oder anderer Formen der Beherrschung oder Unterdrückung am Arbeitsplatz, wie extreme wirtschaftliche oder sexuelle Ausbeutung und Erniedrigung oder Menschenhandel in der Auslegung nach Artikel 8 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte;

13. das Recht auf Vereinigungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen in der Auslegung nach den Artikeln 21 und 22 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, nach Artikel 8 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, dem Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts von 1948 (Nr. 87) und dem Übereinkommen



der Internationalen Arbeitsorganisation über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechts und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen von 1949 (Nr. 98). Diese Rechte sind unter anderem die Folgenden:

- a) Arbeitnehmern steht es frei, Gewerkschaften zu bilden oder ihnen beizutreten;
- b) die Bildung, der Beitritt zu und die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft dürfen nicht als Grund für ungerechtfertigte Diskriminierung oder Vergeltungsmaßnahmen herangezogen werden;
- c) den Gewerkschaften steht es frei, im Einklang mit ihren Verfassungen und Regeln ohne Einmischung der Behörden tätig zu werden, und
- d) das Streikrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen;

14. das Verbot der Ungleichbehandlung in der Beschäftigung, es sei denn, dies ist durch die Erfordernisse der Beschäftigung in der Auslegung nach den Artikeln 2 und 3 des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation über die Gleichheit des Entgelts von 1951 (Nr. 100), den Artikeln 1 und 2 des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf von 1958 (Nr. 111) und Artikel 7 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gerechtfertigt. Dies umfasst insbesondere

- a) die Zahlung eines ungleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit und
- b) die Diskriminierung aus Gründen der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft, der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses oder der politischen Meinung;

15. das Verbot, messbare Umweltschädigungen wie schädliche Bodenveränderung, Wasser- oder Luftverschmutzung, schädliche Emissionen, übermäßigen Wasserverbrauch, Landschädigung oder andere Auswirkungen auf natürliche Ressourcen wie Entwaldung zu verursachen, die

- a) die natürlichen Grundlagen für die Erhaltung und Erzeugung von Lebensmitteln maßgeblich beeinträchtigen;
- b) einer Person den Zugang zu sicherem und sauberem Trinkwasser verwehren;
- c) den Zugang zu sanitären Einrichtungen für eine Person erschweren oder solche Einrichtungen zerstören;
- d) die Gesundheit, Sicherheit, normale Nutzung von Land oder rechtmäßig erworbenem Eigentum einer Person beeinträchtigen;
- e) die Ökosystemleistungen, durch die ein Ökosystem direkt oder indirekt zum Wohlergehen der Menschen beiträgt, erheblich beeinträchtigen;

in der Auslegung nach Artikel 6 Absatz 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte sowie den Artikeln 11 und 12 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte;

16. Das Recht von Einzelpersonen, Gruppierungen und Gemeinschaften auf Land und Ressourcen sowie darauf, nicht ihrer Existenzmittel beraubt zu werden, was das Verbot der widerrechtlichen Vertreibung oder der widerrechtlichen Inbesitznahme von Land, Wäldern und Gewässern beim Erwerb, bei der Entwicklung oder bei einer anderweitigen Nutzung von Land, Wäldern und Gewässern (einschließlich durch Entwaldung), deren Nutzung die Lebensgrundlage einer Person in der Auslegung nach Artikel 1 und Artikel 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte sowie Artikel 1, 2 und 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sichert, umfasst. “

Gem. Art. 3 lit. c ii) sind „negative Auswirkungen auf die Menschenrechte“ außerdem Auswirkungen auf Personen, die sich aus einer Verletzung eines Menschenrechts ergeben, das nicht in Teil I Abschnitt 1 des Anhangs der Richtlinie aufgeführt, aber in den in Teil I Abschnitt 2 des Anhangs verankert ist, sofern

- das Menschenrecht durch ein Unternehmen oder eine juristische Person verletzt werden kann,
- die Menschenrechtsverletzung unmittelbar ein rechtliches Interesse, das durch die in Teil I Abschnitt 2 des Anhangs dieser Richtlinie aufgeführten Menschenrechtsinstrumente geschützt ist, beeinträchtigt und
- das Unternehmen das Risiko einer Beeinträchtigung des Menschenrechts — unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls, einschließlich der Art und des Umfangs der Geschäftstätigkeit des Unternehmens und seiner Aktivitätskette, der Besonderheiten des Wirtschaftszweigs sowie der

geografischen und operativen Rahmenbedingungen — nach vernünftigem Ermessen hätte vorhersehen können;

Diese generalklauselartige Regelung stellt einen ergänzenden Auffangtatbestand dar. Zur Vermeidung von Schutzlücken werden in Teil I Abschnitt 2 des Anhangs zur CSDDD ohne konkreten Normbezug allgemein die folgenden „Instrumente zu Menschenrechten und Grundfreiheiten“ aufgeführt:

- ▶ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
- ▶ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
- ▶ Übereinkommen über die Rechte des Kindes

Sowie die sogenannten Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation:

- ▶ Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts, 1948 (Nr. 87)
- ▶ Übereinkommen über das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen, 1949 (Nr. 98)
- ▶ Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930 (Nr. 29) und das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit
- ▶ Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957 (Nr. 105)
- ▶ Übereinkommen über das Mindestalter, 1973 (Nr. 138)
- ▶ Übereinkommen über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999 (Nr. 182)
- ▶ Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts, 1951 (Nr. 100)
- ▶ Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958 (Nr. 111)

## 2.2 Methodische Vorüberlegungen und Prüfungsmaßstab

Bevor die soeben skizzierten, in der Richtlinie enthaltenen, Regelungen im Einzelnen auf ihre Rechtmäßigkeit hin untersucht werden, gilt es zunächst die gewählte Regelungstechnik einzuordnen und den richtigen Prüfungsmaßstab zu bestimmen.

### 2.2.1 Inbezugnahme internationaler Abkommen als mögliche Regelungstechnik

Die hinreichend bestimmte Ausgestaltung der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten ist eine der wesentlichen Herausforderungen bei der Entwicklung eines branchen- und wertschöpfungskettenübergreifenden Sorgfaltsstandards. Dass die Inbezugnahme internationaler Abkommen und einzelner darin enthaltener Normen dabei eine unter mehreren möglichen Regelungstechniken zur Konkretisierung der Sorgfaltspflichten darstellt, wurde bereits an anderen Stellen ausführlich untersucht<sup>12</sup> und soll hier nicht noch einmal in voller Länge dargelegt werden.

An dieser Stelle genügt es vielmehr, die möglichen Regelungstechniken noch einmal in Erinnerung zu rufen (2.2.1.1), die vom Rat gewählte Regelungstechnik einzuordnen und sich für

---

<sup>12</sup> Vgl. zu den verschiedenen möglichen Ansätzen der Regelung umweltbezogener und menschenrechtsbezogener Sorgfaltspflichten durch Verweisung die in Fn. 10 zitierten Gutachten.

die diesem Teil des Kurzgutachtens zugrundeliegende Fragestellung zu vergegenwärtigen, dass die EU die Sorgfaltspflichten auch in der Richtlinie selbst noch genauer ausbuchstabieren könnte, anstatt sich der Verweisungstechnik auf internationale Abkommen zu bedienen (2.2.1.2.).

### 2.2.1.1 Überblick über die möglichen Regelungstechniken

Während es grundsätzlich auch vorstellbar wäre, dass die EU die für die Unternehmen geltenden menschenrechts- und umweltschutzbezogenen Sorgfaltspflichtenstandards im Richtlinien text selbst definiert und ganz ohne Anhang auskommt, haben sich die bisherigen nationalen Lieferkettengesetze gegen diese Option entschieden und verweisen stattdessen zur Bestimmung der Sorgfaltspflichtenstandards auf bereits bestehende internationale Abkommen und Standards.<sup>13</sup>

Dies kann entweder implizit und ganz allgemein dadurch geschehen, dass in einer Art Generalklausel nur Oberbegriffe wie „Menschenrechte“ und „Umweltschutzstandards“ verwendet werden und die völkervertrags- und völkergewohnheitsrechtlich geltenden Standards dann zur Auslegung in diese Begriffe hineingelesen werden.<sup>14</sup> Andererseits kann die Bezugnahme auch explizit dadurch geschehen, dass die für den Inhalt der Sorgfaltspflichten als maßgeblich angesehenen internationalen Abkommen in einem Anhang namentlich aufgelistet werden.<sup>15</sup> Bei dieser Lösungsmöglichkeit kann weiter danach differenziert werden, ob auf die Abkommen als Ganzes oder auf konkrete, in den Abkommen enthaltene, einzelne Normen, verwiesen wird.

Abgesehen vom Verweis auf internationale und damit meist breit anerkannte Abkommen mit hohen Ratifikationszahlen ist es auch denkbar, dass die Sorgfaltspflichtenstandards durch Verweis auf bereits in der EU geltende Regelungen konkretisiert werden oder dass Bezug auf das Recht des Gaststaats bzw. des Erfolgsortes genommen wird.<sup>16</sup>

Neben Verweisen auf internationale Abkommen oder nationale Rechtsnormen lassen sich die Sorgfaltspflichten ergänzend auch noch durch die Aufnahme von generalklauselartigen Auffangtatbeständen bestimmen. Diese können entweder so ausgestaltet werden, dass negativ ein Schutzgut wie die Umwelt benannt wird, welches nicht beeinträchtigt werden soll oder indem positiv bestimmte Verhaltensanforderungen aufgestellt werden, die zusätzlich zur Beachtung der explizit gelisteten Abkommen allgemein berücksichtigt werden sollen.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Vgl. LkSG und LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (1); zu weiteren Beispielen siehe: Krebs, D./Klinger, R./Gailhofer, P./Scherf, C. (2020): Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht, UBA-Texte 49/2020, S. 35.

<sup>14</sup> Vgl. LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (1), Art. 1 Einfügung von L. 225-102-4-I UAbs. 3 in den Code de Commerce, der lautet: „*Le plan comporte les mesures de vigilance raisonnable propres à identifier les risques et à prévenir les atteintes graves envers les droits humains et les libertés fondamentales, la santé et la sécurité des personnes ainsi que l'environnement, (...)*“; siehe dazu auch schon Krebs, D./Klinger, R./Gailhofer, P./Scherf, C. (2020): Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht, UBA-Texte 49/2020, S. 41.

<sup>15</sup> Anlage zu § 2 Abs. 1, § 7 Abs. 3 S. 2 LkSG; siehe bereits Klinger, R./Krajewski, M./Krebs, D./Hartmann, C. (2016): Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, Rechtsgutachten: Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht (germanwatch.org), S. 55 zum damaligen MSorgfaltsG-E und auch Zimmermann, A./Weiß, N. (2020): Völker- und verfassungsrechtliche Parameter eines deutschen Lieferkettengesetzes, AVR, Heftnr. 58, S. 424, 448ff.

<sup>16</sup> Krebs, D./Klinger, R./Gailhofer, P./Scherf, C. (2020): Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht, UBA-Texte 49/2020, S. 38-41.

<sup>17</sup> Ibid, S. 41-46.

**Tabelle 1: Übersicht mögliche Regelungstechniken umweltbezogener Sorgfaltspflichten**

ausformulierter Sorgfaltsstandard	Generalklausel		Verweise auf			
genaue Definition der Sorgfaltspflichtenstandards im Richtlinien-text	positiv umschriebener Verhaltensstandard	negative Umschreibung von Schutzgütern	Völkerrecht (Varianten: Pauschalverweis, normspezifischer Verweis)	soft law	Recht am Erfolgsort	EU- (Sekundär)recht (heimatstaatliches Recht)

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Krebs, D. (2021): Environmental Due Diligence in EU Law, UBA-Texte 97/2021, S. 27, Table 1.

### 2.2.1.2 Einordnung der in der Richtlinie gewählten Regelungstechnik

Aus dem oben dargestellten Regelungsstand ergibt sich, dass die Richtlinie im Grundsatz die Verweisungstechnik des ursprünglichen Kommissionsentwurf beibehalten hat. Abgesehen davon, dass der Rat einige menschenrechtliche Abkommen aus dem 1. Abschnitt von Teil I des Anhangs zur CSDDD herausgestrichen, die Generalklausel präzisiert und in Teil II weitere Übereinkommen hinzugefügt hat, wird weiterhin hauptsächlich mit Verweisen auf konkrete Normen in internationalen Abkommen gearbeitet.

Ergänzend werden die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten noch durch die Generalklausel und den Verweis auf Menschenrechtsabkommen und ILO-Kernarbeitsnormen als Ganzes erweitert. Laut Begründung des [Rats](#) soll die Generalklausel dazu dienen, die „Unteilbarkeit der Menschenrechte zu wahren“.<sup>18</sup> Während die Generalklausel im Kommissionsentwurf noch im Anhang Teil I Nr. 21 zu finden war, wurde sie vom Rat in den Richtlinien-text in Art. 3 lit. c ii) gezogen und ihr Anwendungsbereich genauer definiert, „um eine größtmögliche Vorhersehbarkeit für Unternehmen zu gewährleisten“.<sup>19</sup>

An manchen Stellen werden die Normen der Abkommen, auf die verwiesen wird, noch zusätzlich dadurch konkretisiert, dass auch auf die EU-Verordnungen, mit denen die entsprechenden internationalen Abkommen in der EU umgesetzt wurden, Bezug genommen wird.<sup>20</sup> Mithin wird an diesen Stellen punktuell in gewisser Weise auf die in der EU bzw. den Heimatstaaten geltenden Sorgfaltspflichtenstandards abgestellt.

In Teil II Nr. 1, 9, 13, 14 und 16 des Anhangs zur Richtlinie finden sich darüber hinaus Verweise auf das im „betreffenden Hoheitsgebiet“ anwendbare Recht. Dabei handelt es sich um Verweise auf das lokale Recht, das im Gaststaat bzw. am Erfolgsort gilt.

Somit lässt sich in der Richtlinie insgesamt eine Kombination unterschiedlicher Verweisungstechniken ausmachen, wobei der Schwerpunkt auf dem Verweis auf konkrete Normen in internationalen Menschenrechts- und Umweltschutzabkommen liegt.

Für die Beantwortung der diesem Teil des Kurzgutachtens zugrunde liegenden Fragestellung und die gleich folgende Bestimmung des dafür richtigen Prüfungsmaßstabs, ist es entscheidend, dass die Inbezugnahme von Normen aus internationalen Abkommen durch entsprechende Verweise vor allem zur Vereinfachung der Regelungstechnik und Vereinheitlichung des

<sup>18</sup> Ratsentwurf, S. 11, Rn. 36.

<sup>19</sup> Vgl. Ratsentwurf, S. 11, Rn. 36. Weitere Ausführungen zur Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit *infra* Abschnitt 2.4.4.

<sup>20</sup> Siehe Ratsentwurf, Anhang, Teil II, Nr. 5, 6 und 10 und die dazugehörigen Fußnoten.

Regelungsgehaltes eingesetzt wird. Dasselbe Regulationsergebnis ließe sich dadurch erzielen, dass die Richtlinie den Normtext der internationalen Abkommen gleichlautend wiederholt, anstatt darauf zu verweisen. Daraus folgt: Bei der Frage, auf welche internationalen Abkommen im Anhang Bezug genommen werden kann, kann es nicht auf die Ratifikation der Abkommen durch alle EU-Mitgliedsstaaten und die EU ankommen, sondern allein auf die Vereinbarkeit der Richtlinie mit dem Primärrecht und dabei insbesondere darauf, ob die EU die nötige Verbandskompetenz besitzt.

### 2.2.2 Prüfungsmaßstab: Unionsverfassungsrecht

Bei der Richtlinie handelt es sich um sekundäres Unionsrecht, dessen Rechtmäßigkeit sich nach dem primären Unionsrecht, d.h. nach den EU-Verträgen und der EU-Grundrechtecharta, bemisst. Das Unionsrecht genießt gegenüber dem nationalen Recht Anwendungsvorrang.<sup>21</sup> Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) sind Unionsrechtsakte inzwischen nur insofern am Grundgesetz zu messen, als dass sich das BVerfG eine *ultra-vires* Kontrolle vorbehält.<sup>22</sup> Diese kommt allerdings nur dann zum Tragen, wenn die Union beim Erlass der Richtlinie die ihr nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zustehenden Kompetenzen hinreichend qualifiziert überschritten hat.<sup>23</sup> Demnach lässt sich auch ein solcher *ultra-vires* Akt ausschließen, wenn die CSDDD im Folgenden am Maßstab des Unionsverfassungsrechts geprüft und die nötige Verbandskompetenz der EU zum Erlass der Richtlinie festgestellt wird.

Wie oben bereits erwähnt, könnte die EU die Sorgfaltspflichtenstandards auch selbst neu ausbuchstabieren oder die Normen aus den internationalen Abkommen schlicht in den Richtlinien text hinein kopieren, statt im Anhang auf sie zu verweisen.<sup>24</sup> Im Falle einer solchen Regelungstechnik wäre es selbstverständlich, dass sich die Rechtmäßigkeit der Richtlinie nur danach beurteilt, ob die EU die nötige Kompetenz besitzt, diese Standards für Unternehmen zu schaffen und ob die Regelungen mit dem primären Europarecht vereinbar sind und dass es hingegen nicht auf den Stand des innerstaatlichen Rechts der Mitgliedsstaaten ankommt. Nichts anderes kann gelten, wenn die Sorgfaltspflichtenstandards durch einen Verweis auf Normen in internationalen Abkommen konkretisiert werden. Hinzu kommt, dass die Verweise keine unmittelbare Bindung an die Zielnormen im Sinne einer unbedingten Erfolgspflicht zur Folge haben, sondern lediglich Bezugspunkt der Sorgfaltspflicht als Bemühenspflicht sind.

An dieser Stelle zeigt sich bereits, dass die offenbar vom Rat vertretene Position, wonach die Rechtmäßigkeit der Inbezugnahme internationaler Abkommen nur gewährleistet werden könne, wenn die Abkommen von allen Mitgliedsstaaten ratifiziert sind, die umfangreichen Streichungen im Anhang Teil I nicht trägt. Diese Position hätte im Umkehrschluss zur Folge, dass die EU immer nur Regelungen erlassen könnte, die den Standard widerspiegeln, der in den Mitgliedsstaaten qua völkerrechtlicher Bindungen sowieso schon gilt.

Dass dies nicht der Fall ist, lässt sich an zwei Beispielen verdeutlichen. Erstens gelten in der EU gem. der Richtlinie 2011/95/EU Standards zur Aufnahme schutzsuchender Menschen, die über den Standard der Genfer Flüchtlingskonvention, hinaus gehen. Zweitens hat die EU immer

---

<sup>21</sup> EuGH, Urteil vom 15. Juli 1964, C-6/64 – *Costa/E.N.E.L.*, ECLI: EU:C:1964:66; EuGH, Urteil vom 17. Dezember 1970, 11/70 – *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI: EU:C:1970:114; EuGH, Urteil vom 8. September 2010, C-409/06 – *Winner Wetten*, ECLI: EU:C:2010:503; BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 –, BVerfGE 123, 267-437, Rn. 240.

<sup>22</sup> BVerfG, EuGH-Vorlage vom 14. Januar 2014 – 2 BvE 13/13 –, BVerfGE 134, 366-438, Rn. 22 ff.; BVerfG, Urteil vom 21. Juni 2016 – 2 BvE 13/13 –, BVerfGE 142, 123-234, Rn. 143 ff.; BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14 –, BVerfGE 151, 202-374, Rn. 140 ff.

<sup>23</sup> BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2020 – 2 BvR 859/15 –, BVerfGE 154, 17-152 (LT 1-10), Rn. 110ff.

<sup>24</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. September 2016 – 2 BvL 1/15 –, BVerfGE 143, 38-64, Rn. 42ff.

wieder Regelungen zum Verbraucher- und Datenschutz erlassen, die bisher in keinem völkerrechtlichen Abkommen zu finden waren. Dies zeigt, dass die EU vorangehen kann und dass es jedenfalls unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten keinen Bedenken begegnet, wenn unionsrechtliche Regelungen über das hinaus gehen, wozu die Mitgliedsstaaten schon anderweitig durch Ratifikation internationaler Abkommen verpflichtet sind. Dass es bei der Inbezugnahme internationaler Abkommen auch nicht darauf ankommen kann, ob die EU als solche diese Abkommen ratifiziert hat, folgt auch daraus, dass viele internationale Abkommen nur die Ratifikation von Staaten und nicht von internationalen Organisationen zulassen. Auch für die EU ist nur maßgeblich, ob sie die Kompetenz hat, die in den entsprechenden internationalen Abkommen enthaltenen Regelungen im Einklang mit den Verträgen und der EU-Grundrechtecharta selbst zu erlassen und an welche Standards sie sich selbst binden möchte.

Im Ergebnis ist für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Richtlinie einschließlich der möglichen Inbezugnahme internationaler Abkommen, die einzelne Mitgliedsstaaten oder die EU selbst nicht ratifiziert haben, allein maßgeblich, ob die EU die nötige Kompetenz besitzt, die in der Richtlinie enthaltenen Regelungen (einschließlich der im Anhang ausformulierten und per Verweis auf Abkommen inkorporierten Normen) zu treffen und ob diese Regelungen mit dem EUV, dem AEUV und der EU-Grundrechtecharta vereinbar sind.

### 2.3 Verbandskompetenz der EU zum Erlass der CSDDD

Die Richtlinie stützt die Kompetenz der EU zum Erlass der CSDDD „insbesondere“ auf Art. 50 Abs. 1, Abs. 2 lit. g und Art. 114 AEUV.<sup>25</sup> In der Literatur ist diese Kompetenzgrundlage bisher ersichtlich nicht in Zweifel gezogen worden.<sup>26</sup>

Art. 50 AEUV erlaubt es der EU als spezielle Rechtsangleichungsvorschrift, die Niederlassungsfreiheit zu regeln und ist, soweit er greift, gegenüber Art. 114 AEUV vorrangig.<sup>27</sup> Art. 114 AEUV begründet die allgemeine Kompetenz der EU, Harmonisierungsmaßnahmen zu erlassen, die für die Errichtung und das Funktionieren eines einheitlichen Binnenmarktes erforderlich sind.

Die Stützung auf die genannten Vorschriften zeigt, dass die Union hier vor allem auf Entwicklungen in den Mitgliedsstaaten reagiert.<sup>28</sup> In den vergangenen Jahren haben mehrere Mitgliedsstaaten nationale Gesetze zur Regelung von Sorgfaltspflichten in der Liefer- oder Wertschöpfungskette erlassen, was für Unternehmen, die in mehreren Mitgliedsstaaten tätig sind, zu Schwierigkeiten führen kann.<sup>29</sup> Um eine weitere Rechtszersplitterung zu vermeiden, ist es sinnvoll, für den gesamten Binnenmarkt einheitliche Sorgfaltspflichtenstandards festzulegen.<sup>30</sup> Die Kompetenz der EU, zur „Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit für in der

---

<sup>25</sup> In der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2021 wurde zusätzlich zu Art. 50, 114 AEUV auch noch Art. 83 Abs. 2 AEUV als Rechtsgrundlage genannt. Danach besitzt die EU die Kompetenz, Richtlinien zur Vereinheitlichung strafrechtlicher Vorschriften zu erlassen, wenn dies für die Durchführung der Politik der Union auf Gebieten, in denen Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind, unerlässlich erscheint. Die bisherigen CSDDD-Entwürfe sollen – wenn überhaupt – nur die Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer ergänzen, sehen im Kern aber eher eine zivilrechtliche Haftung für die Unternehmen vor und enthalten jedenfalls keine Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten. Deshalb ist es als zutreffend anzusehen, dass Art. 83 Abs. 2 AEUV in den Entwürfen der Kommission und des Rats nicht mehr als Rechtsgrundlage mit aufgeführt wird.

<sup>26</sup> Siehe Hübner, L./Habrich, V./Weller, M. (2022): Der EU-Richtlinienentwurf für eine Lieferkettenregulierung, NGZ 2022, S. 644-651, die sich der Meinung des Kommissionsentwurfs anschließen. In anderen Publikationen wurde die Kompetenzfrage nicht einmal angesprochen.

<sup>27</sup> Korte, S. (2022), Art. 114 AEUV. In: Calliess, C./Ruffert, M. [Hrsg.]: EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, C.H. Beck, München, Rn. 12.

<sup>28</sup> Hübner, L./Habrich, V./Weller, M. (2022): Der EU-Richtlinienentwurf für eine Lieferkettenregulierung, NGZ 2022, S. 644.

<sup>29</sup> Ibid. Siehe auch Kommissionsentwurf S. 13ff. und Europäische Kommission, *Subsidiarity Grid*, SWD(2022) 38 final, 23. Februar 2022, S. 2-4.

<sup>30</sup> Hübner, L./Habrich, V./Weller, M. (2022): Der EU-Richtlinienentwurf für eine Lieferkettenregulierung, NGZ 2022, S. 644.



EU ansässige Gesellschaften“ gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, ergibt sich aus Art. 50 Abs. 2 lit. g AEUV.<sup>31</sup> Da auch Drittstaatenunternehmen im europäischen Binnenmarkt tätig sind, ist es konsequent und ebenfalls von der Kompetenz zur Regelung der Niederlassungsfreiheit und eines einheitlichen Binnenmarktes gedeckt, den Geltungsbereich der CSDDD auch auf sie zu erstrecken.<sup>32</sup> Auf mögliche völkerrechtliche Schwierigkeiten hinsichtlich des Ausmaßes der extraterritorialen Wirkungen der CSDDD wird im zweiten Teil dieses Kurzgutachtens näher einzugehen sein.<sup>33</sup>

Neben Art. 50, 114 AEUV könnte die Kompetenz der EU zum Erlass der CSDDD ergänzend auch auf Art. 191f. AEUV (Umweltpolitik) und auf Art. 169 AEUV (Verbraucherschutz) gestützt werden. Allerdings wendet der Europäische Gerichtshof (EuGH) meist die Kompetenznorm(en) an, die den Regelungsschwerpunkt der Richtlinie darstellt/en.<sup>34</sup> Dieser dürfte hier entsprechend der Ansicht von Kommission und Rat auf der Regelung der Niederlassungsfreiheit und gleichrangig auf der Binnenmarktharmonisierung liegen.

## **2.4 Materiellrechtliche Vereinbarkeit der CSDDD mit EU-Primärrecht**

Auch wenn die EU die grundsätzliche Regelungskompetenz besitzt, darf sie diese nur in den verfassungsmäßigen, d.h. primärrechtlichen Grenzen ausüben. So muss die CSDDD insbesondere die EU-Grundrechte (2.4.1.) und die Grundfreiheiten (2.4.2.) wahren und die Union hat bei Erlass der CSDDD die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu beachten (2.4.3.). Schließlich muss die Regelung mit dem unionsverfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz vereinbar sein (2.4.4.).

### **2.4.1 Vereinbarkeit mit EU-Grundrechten der betroffenen Unternehmen**

Die Union ist gem. Art. 51 EU-Grundrechte Charta (GRC) an die EU-Grundrechte gebunden. Als Grundrechtsträger\*innen, die von der CSDDD betroffen sein können, kommen die in der EU ansässigen sowie die Drittstaatsunternehmen in Betracht, auf die die CSDDD Anwendung findet.

Die Richtlinie könnte in die von Art. 16 EU-GRC geschützte unternehmerische Freiheit der Unternehmen eingreifen. Der persönliche Schutzbereich des Art. 16 EU-GRC erstreckt sich auch auf Drittstaatsangehörige und auch auf juristische Personen wie z.B. Unternehmen.<sup>35</sup> Mit Blick auf Unternehmen ist Art. 16 EU-GRC spezieller als Art. 15 EU-GRC, der die allgemeine Berufsfreiheit schützt.<sup>36</sup> Art. 16 schützt unabhängig von „Art und Umfang, Rechtsform und Finanzierung“ „jede selbständige wirtschaftliche Betätigung“.<sup>37</sup> Die Geschäftstätigkeit wird von

---

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> *Infra*: Abschnitt 3, insb. (3.2.3.).

<sup>34</sup> EuGH, Urteil vom 17. März 1993, C-155/91 – *Abfallrichtlinie*, ECLI:EU:C:1993:98, Rn. 19 f.; EuGH, Urteil vom 6. November 2008, C-155/07, ECLI:EU:C:2008:605, Rn. 35.

<sup>35</sup> Jarass, H. (2021): Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, C.H. Beck, München, Art. 16 Rn. 11-12.

<sup>36</sup> Ibid., Art. 15 Rn. 9; Ruffert, M. (2022), Art. 16 EU-GRC. In: Calliess, C./Ruffert, M. [Hrsg.]: EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, C.H. Beck, München, Rn. 8.

<sup>37</sup> Bernsdorff, N. (2019), Art. 16 EU-GRC. In: Meyer, J./Hölscheidt, S. [Hrsg.]: Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Nomos, Baden-Baden, Rn. 11.

der Aufnahme bis zur Beendigung einschließlich aller Aspekte ihrer Durchführung geschützt.<sup>38</sup> Allerdings gewährleistet Art. 16 EU-GRC nicht den Zugang zum europäischen Binnenmarkt.<sup>39</sup>

Als Eingriff oder Einschränkung ist jede nachteilige Auswirkung auf die unternehmerische Freiheit anzusehen, auch wenn sie mittelbar wirkt.<sup>40</sup> Durch die sanktions- und haftungsbewehrte Auferlegung von Sorgfalts- und Berichtspflichten greift die CSDDD in die unternehmerische Freiheit ein.

Diese Einschränkungen sind jedoch gerechtfertigt. Art. 16 EU-GRC unterliegt dabei einem doppelten Schrankenvorbehalt.<sup>41</sup> Der in der Norm selbst enthaltene Verweis auf das Unionsrecht, die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten macht deutlich, dass der Schutz der unternehmerischen Freiheit einem normativen Ausgestaltungsvorbehalt unterliegt.<sup>42</sup> Darüber hinaus ist auch Art. 52 EU-GRC auf Art. 16 EU-GRC anwendbar. Nach Art. 52 Abs. 1 EU-GRC müssen Einschränkungen gesetzlich erfolgen und verhältnismäßig sein.

Durch die Regelung der Sorgfaltspflichten in Form einer Richtlinie wird dem Gesetzesvorbehalt Genüge getan. Des Weiteren müssen die Einschränkungen der unternehmerischen Freiheit verhältnismäßig sein, um gerechtfertigt zu sein. D.h. Sie müssen ein legitimes Ziel verfolgen, geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Zu den von Art. 52 Abs. 1 EU-GRC anerkannten legitimen Zielen, die eine Grundrechtseinschränkung rechtfertigen können, zählen in jedem Fall die von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen und der Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Zu den legitimen Gemeinwohlbelangen gehören neben den in Art. 2, 3 EUV genannten Werten und Zielen alle Interessen, die in den Verträgen oder der Grundrechtecharta geschützt werden.<sup>43</sup> Die Union verfolgt mit der CSDDD das Ziel, die Menschenrechte und die Umwelt zu schützen. Sie beruft sich insbesondere auf eine Förderung europäischer Grundwerte, der Verbesserung der Umweltqualität, auf das Ziel der nachhaltigen Entwicklung und der Bekämpfung des Klimawandels.<sup>44</sup> Dies sind alles legitime Zielsetzungen, die dem Schutz von Gemeinwohlbelangen dienen, die die Union in ihren Verträgen anerkannt hat. Der Schutz der Menschenrechte wird schon in Art. 2 und 21 Abs. 1, Abs. 2 lit. b) EUV genannt und der Umweltschutz ist in Art. 3 Abs. 3 und Art. 21 Abs. 3 lit. d) EUV sowie Art. 37 EU-GRC verankert.

Die in der CSDDD vorgesehenen Sorgfalts- und Berichtspflichten sind auch geeignet, um die genannten Ziele zu erreichen. Es genügt dafür ein Beitrag zur Zielerreichung und dem Normgeber kommt ein weiterer Einschätzungsspielraum zu.<sup>45</sup> Die normative Regelung unternehmerischer Sorgfaltspflichten ist ein geeigneter Beitrag zur Zielerreichung, da ein umfassender Menschenrechts- und Umweltschutz nicht allein von behördlicher Seite

---

<sup>38</sup> Jarass, H. (2021): Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, C.H. Beck, München, Art. 16 Rn. 10.

<sup>39</sup> Ibid., Rn. 11.

<sup>40</sup> Schwerdtfeger, A. (2019), Art. 52 EU-GRC. In: Meyer, J./Hölscheidt, S. [Hrsg.]: Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Nomos, Baden-Baden, Rn. 27.

<sup>41</sup> Bernsdorff, N. (2019), Art. 16 EU-GRC. In: Meyer, J./Hölscheidt, S. [Hrsg.]: Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Nomos, Baden-Baden, Rn. 16.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Kingreen, T (2022), Art. 52 EU-GRC. In: Calliess, C./Ruffert, M. [Hrsg.]: EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, C.H. Beck, München, Rn. 67.

<sup>44</sup> Vgl. Kommissionentwurf, S. 34; Ratsentwurf, S. 13.

<sup>45</sup> EuGH, Urteil vom 5. Oktober 1994, C-280/93 – *Bananen*, ECLI:EU:C:1994:367, Rn. 90; Kingreen, T (2022), Art. 52 EU-GRC. In: Calliess, C./Ruffert, M. [Hrsg.]: EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, C.H. Beck, München, Rn. 68.



durchgesetzt werden kann. Der Privatsektor muss zur Erreichung der Ziele mit beitragen. Es erscheint insbesondere geeignet, dass Unternehmen verpflichtet werden, negative Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt, die entlang der Wertschöpfungskette hervorgerufen werden, zunächst zu ermitteln und dann geeignete Maßnahmen treffen müssen, um diese Auswirkungen zu vermeiden oder zumindest abzumildern.

Die Einschränkungen der unternehmerischen Freiheit sind auch erforderlich, um die verfolgten Ziele zu erreichen, da kein gleich geeignetes, milderes Mittel ersichtlich ist. Insbesondere sind reine Berichtspflichten oder bloße Anreize, die Menschenrechts- und Umweltschutzstandards entlang der Wertschöpfungskette zu verbessern, nicht gleich wirksam und damit auch nicht gleich geeignet wie sanktions- und haftungsbewehrte Sorgfaltspflichten. Mildere Maßnahmen haben sich in der Vergangenheit als nicht effektiv genug herausgestellt. Auch erscheint es zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die alle Sorgfaltspflichten erfüllen und bereits jetzt ihre Zulieferer\*innen sehr genau auswählen und überprüfen, angezeigt, verbindliche Standards festzulegen und nicht mehr länger nur auf freiwillige Anreize zu setzen. Denn auch wenn es Gütesiegel gibt und die Entscheidungsmacht der Verbraucher\*innen eine gewisse Steuerungswirkung hat, kann die freiwillige Einhaltung hoher Schutzstandards zu Preis- und Wettbewerbsnachteilen führen. Um die Einhaltung von Menschenrechts- und Umweltschutzstandards entlang der Wertschöpfungsketten flächendeckend sicherzustellen, sind verbindliche Sorgfaltspflichten für alle Unternehmen ab einer gewissen Größe und Marktmacht deshalb erforderlich.

Schließlich ist zu prüfen, ob die vorgesehenen Einschränkungen in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen.<sup>46</sup> Auch dies ist mit Blick auf die Entwürfe der CSDDD der Fall. Bei den verfolgten Zielen handelt es sich um Gemeinwohlbelange von größter Bedeutung. Demgegenüber halten sich die den Unternehmen auferlegten Sorgfalts- und Berichtspflichten in einem angemessenen Rahmen. Der Schutz der Menschenrechte zur Sicherung von Frieden und Stabilität gehört seit jeher zu den Grundgedanken der europäischen Einigung. In einer globalisierten Welt trägt die Union heutzutage auch die Verantwortung dafür, sicherzustellen, dass die Produkte und Dienstleistungen, die im europäischen Binnenmarkt angeboten werden, nicht auf ausbeuterischen Produktionsbedingungen in anderen Ländern beruhen.

Mit Blick auf die von Art. 17 EU-GRC geschützte Eigentumsfreiheit ist schon fraglich, ob die in der CSDDD vorgesehenen Maßnahmen zu einer Grundrechtseinschränkung führen. Denn Art. 17 EU-GRC schützt weder das Vermögen als solches noch bloße kaufmännische Interessen oder Aussichten oder bestimmte Marktanteile.<sup>47</sup> Sofern die CSDDD den Unternehmen bestimmte Handlungspflichten auferlegt, dürfte nur Art. 16 EU-GRC einschlägig sein. Das Eigentumsrecht könnte durch die CSDDD nur dann betroffen sein, wenn die Regelungen Auswirkungen auf die Nutzung der unternehmenseigenen Produktionsstätten und Anlagen haben.<sup>48</sup> Dies könnte dadurch gegeben sein, dass durch die Normen, auf die die CSDDD im Anhang verweist, z.B.

---

<sup>46</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 11. Juli 1989, C-265/87 – *Schröder HS Kraftfutter*, ECLI:EU:C:1989:303, Rn. 21; Urteil vom 5. Oktober 1994, C-280/93 – *Bananen*, ECLI:EU:C:1994:367, Rn. 90; Kingreen, T (2022), Art. 52 EU-GRC. In: Calliess, C./Ruffert, M. [Hrsg.]: EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, C.H. Beck, München, Rn. 70.

<sup>47</sup> Calliess, C. (2022), Art. 17 EU-GRC. In: Calliess, C./Ruffert, M. [Hrsg.]: EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, C.H. Beck, München, Rn. 9.

<sup>48</sup> Vgl. Blanke, H., (2016), Art. 15 EU-GRC. In: Stern, K./Sachs, M [Hrsg.]: Europäische Grundrechte-Charta Kommentar, 2016, C.H. Beck, München, Rn. 50; Calliess, C. (2022), Art. 17 EU-GRC. In: Calliess, C./Ruffert, M. [Hrsg.]: EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, C.H. Beck, München, Rn. 9.

schädliche Bodenveränderungen oder die Lagerung bestimmter Stoffe verboten werden. Wenn überhaupt, würde es sich insoweit nur um Nutzungsbeschränkungen und nicht um Enteignungen handeln. Insoweit gelten jedenfalls keine strengeren Rechtfertigungsanforderungen als an den Eingriff in die Berufsfreiheit nach Art. 16 EU-GRC.<sup>49</sup>

Im Ergebnis sind die mit der CSDDD verbundenen Grundrechtseinschränkungen gerechtfertigt, sodass die Richtlinie mit den EU-Grundrechten vereinbar ist.

#### **2.4.2 Vereinbarkeit mit EU-Grundfreiheiten**

An die Grundfreiheiten sind nicht nur die Mitgliedsstaaten der Union, sondern auch die Union selbst gebunden, sodass auch der Erlass eines Sekundärrechtsaktes wie der Beschluss der CSDDD, am Maßstab der Grundfreiheiten zu messen ist.

Von der CSDDD könnten insbesondere die Warenverkehrs- und die Dienstleistungsfreiheit betroffen sein. Art. 34 AEUV verbietet im Rahmen der Warenverkehrsfreiheit mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung. Art. 56 AEUV enthält mit Blick auf die Dienstleistungsfreiheit nicht nur ein umfassendes Diskriminierungsverbot, sondern auch ein Beschränkungsverbot.<sup>50</sup> Auch wenn Harmonisierungsmaßnahmen wie die CSDDD unterschiedslos für die Unternehmen aller Mitgliedsstaaten gelten, kann trotzdem eine rechtfertigungsbedürftige Beschränkung der Grundfreiheiten gegeben sein, wenn die Regelungen der RL dazu führen, dass bestimmte Waren oder Dienstleistungen überhaupt nicht mehr angeboten werden. Dies erscheint mit Blick auf die CSDDD allerdings fraglich, da sie im Fall von Verstößen gegen die Sorgfaltspflichten Sanktionen oder eine zivilrechtliche Haftung vorsieht, aber kein Verkaufs-, Absatz- oder Werbeverbot. Trotzdem kann indirekt von einer Beschränkung auszugehen sein, wenn die Produktion bestimmter Waren oder das Angebot bestimmter Dienstleistungen unter Einhaltung der von der CSDDD vorgeschriebenen Sorgfaltspflichtenstandards nicht mehr wirtschaftlich wäre und deshalb unterbleibt.

Eine solche indirekte Beschränkung wäre aber in jedem Fall gerechtfertigt. Denn sowohl Beschränkungen der Waren- als auch der Dienstleistungsfreiheit können durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden.<sup>51</sup> Zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, zählen anerkanntermaßen unter anderem der Schutz von Arbeitnehmer\*innen und der Umweltschutz.<sup>52</sup> Außerdem können Beschränkungen der Grundfreiheiten auch durch den Schutz von Unionsgrundrechten gerechtfertigt sein.<sup>53</sup> Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass an Harmonisierungsmaßnahmen der EU andere Prüfungsmaßstäbe anzulegen sind, als an Maßnahmen einzelner Mitgliedsstaaten<sup>54</sup> und dass die CSDDD durch die Etablierung einheitlicher Sorgfaltspflichtenstandards ja gerade intendiert,

---

<sup>49</sup> Vgl. dazu Calliess, C. (2022), Art. 17 EU-GRC. In: Calliess, C./Ruffert, M. [Hrsg.]: EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, C.H. Beck, München, Rn. 27 mwN aus der Rspr. des EuGH.

<sup>50</sup> Kluth, W. (2022), Art. 57 AEUV. In: Calliess, C./Ruffert, M. [Hrsg.]: EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, C.H. Beck, München, Rn. 59 mwN aus der EuGH-Rechtsprechung.

<sup>51</sup> Ibid., Rn. 88; Leible, S./Streinz, T. (2023), Art. 34 AEUV. In: Grabitz, E./Hilf, M./Nettesheim, M. [Hrsg.]: Das Recht der Europäischen Union, 79. EL Mai 2023, C.H. Beck, München, Rn. 102.

<sup>52</sup> Kluth, W. (2022), Art. 57 AEUV. In: Calliess, C./Ruffert, M. [Hrsg.]: EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, C.H. Beck, München, Rn. 88; Leible, S./Streinz, T. (2023), Art. 34 AEUV. In: Grabitz, E./Hilf, M./Nettesheim, M. [Hrsg.]: Das Recht der Europäischen Union, 79. EL Mai 2023, C.H. Beck, München, Rn. 117.

<sup>53</sup> Ibid., Rn. 102, 121-122.

<sup>54</sup> Forstthoff, U./Eisendle, D., (2023), Art. 45 AEUV. In: Grabitz, E./Hilf, M./Nettesheim, M. [Hrsg.]: Das Recht der Europäischen Union, 79. EL Mai 2023, C.H. Beck, München, Rn. 129ff.

Handelshindernisse und andere Hemmnisse des Binnenmarktes abzubauen. Somit können die unterschiedslos geltenden Maßnahmen zwar vereinzelt zu Beschränkungen der Waren- oder Dienstleistungsfreiheit führen, dienen aber insgesamt der effektiveren Gewährleistung der Niederlassungsfreiheit.

### 2.4.3 Subsidiaritätsgrundsatz

Die Union hat gem. Art. 5 Abs. 1 EUV bei Ausübung ihrer Zuständigkeiten die Grundsätze der Subsidiarität (und der Verhältnismäßigkeit<sup>55</sup>) zu wahren. Das ist hier der Fall: Die Binnenmarktkompetenzen, zu denen Art. 50 und Art. 114 AEUV gehören, fallen nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union, sondern gem. Art. 4 Abs. 2 lit. a) AEUV unter die geteilte Zuständigkeit.<sup>56</sup> Deshalb findet das Subsidiaritätsprinzip auch auf Harmonisierungsmaßnahmen Anwendung, die das Funktionieren des Binnenmarktes fördern sollen. Diese Ansicht wird seit der Rechtssache *British American Tobacco* auch vom EuGH geteilt.<sup>57</sup>

Die Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes erfordert, dass die mit dem Erlass der CSDDD verfolgten Ziele „wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Unionsebene verwirklicht“ werden können.<sup>58</sup> Dies ist mit Blick auf die Ziele der CSDDD der Fall. Die für Unternehmen entlang der Wertschöpfungskette geltenden menschenrechts- und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten können von den Mitgliedsstaaten allein nicht ausreichend geregelt werden.<sup>59</sup> Selbst, wenn alle Mitgliedsstaaten eine entsprechende Regelung erlassen würden, käme es unweigerlich zu unterschiedlichen Standards, die für die Unternehmen zu mehr Aufwand sowie Handels- und Produktionshemmnissen und für die Mitgliedstaaten zu einer Konkurrenzsituation führen würden. Die Wertschöpfungsketten von EU-Unternehmen verlaufen oft durch mehrere Mitgliedsstaaten und auch Unternehmen aus Drittstaaten wollen meist nicht nur in einem EU-Mitgliedsstaat, sondern im gesamten Binnenmarkt tätig werden.<sup>60</sup>

Auch lassen sich hohe Schutzstandards, wie sie von der CSDDD intendiert werden, besser durchsetzen, wenn sie einheitlich im gesamten EU-Raum Anwendung finden. Die CSDDD hat auch viel eher als einzelne nationale Gesetze das Potential, international neue Standards zu etablieren.

### 2.4.4 Vereinbarkeit der Verweisungstechnik mit dem unionsverfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz

Im Folgenden werden zunächst die unter anderem durch den EuGH bestimmten Anforderungen des unionsverfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes dargelegt (2.4.4.1), bevor die Richtlinie auf seine Vereinbarkeit mit diesen Anforderungen hin überprüft wird.

---

<sup>55</sup> Siehe dazu bereits oben.

<sup>56</sup> Vgl. Europäische Kommission, *Subsidiarity Grid*, SWD(2022) 38 final, 23. Februar 2022, S. 1.

<sup>57</sup> EuGH, Urteil vom 10. Dezember 2012, C-491/01 – *British American Tobacco*, ECLI: EU:C:2002:741, Rn. 179; Calliess, C., *Rechtsangleichung in der EU – wie weit reicht die Einzelermächtigung zur Binnenmarktharmonisierung?*, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 117, 24.04.2020, S. 9; Dittert, D. (2017): *Europarecht*, 5. Aufl. 2017, C.H. Beck München, S. 93.

<sup>58</sup> Dittert, D. (2017): *Europarecht*, 5. Aufl. 2017, C.H. Beck München, S. 93; EuGH, Urteil vom 10. Dezember 2012, C-491/01 – *British American Tobacco*, ECLI: EU:C:2002:741, Rn. 180.

<sup>59</sup> Vgl.: Europäische Kommission, *Subsidiarity Grid*, SWD(2022) 38 final, 23. Februar 2022, S. 2-4.

<sup>60</sup> Ibid.

Wie oben unter 2.1 und 2.2.1.2. dargelegt, kombiniert die Richtlinie im Wesentlichen zwei Verweisungstechniken, deren Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgrundsatz im Folgenden getrennt geprüft werden soll. Zum einen wird auf konkrete Bestimmungen in internationalen Abkommen verwiesen (2.4.4.2) und zum anderen enthält Art. 3 lit. c) ii) i. V. m. Anhang Teil I Abschnitt 2 CSDDD als Auffangtatbestand einen generalklauselartigen Pauschalverweis auf eine bestimmte Anzahl menschenrechtlicher Abkommen als Ganzes (2.4.4.3). Vor dem Hintergrund der Trilogverhandlungen wird abschließend die vom Europäischen Parlament vorgeschlagene generalklauselartige Regelung zur Ergänzung der umweltbezogenen Sorgfaltspflichten auf ihre Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgrundsatz hin überprüft (2.4.4.4).

#### **2.4.4.1 Anforderungen des unionsverfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes**

Der Bestimmtheitsgrundsatz des Unionsverfassungsrecht folgt ebenso wie der grundgesetzliche auf nationaler Ebene aus dem Rechtsstaatsprinzip, wenngleich im Unionsrecht vielfach der Grundsatz der *Rechtssicherheit* in den Vordergrund gestellt wird.

Rechtsstaatlichkeit ist gem. Art. 2 EUV einer der grundlegenden Werte, auf denen die EU gründet. Der EuGH hat den Grundsatz der Rechtssicherheit als ein grundlegendes Prinzip des Gemeinschaftsrechts anerkannt.<sup>61</sup>

Der Grundsatz der Rechtssicherheit gebietet laut EuGH,

„dass Rechtsvorschriften, vor allem dann, wenn sie nachteilige Folgen für Einzelne und Unternehmen haben können, klar, bestimmt und in ihren Auswirkungen voraussehbar sein müssen.“<sup>62</sup>

Genauer bedeutet dies, dass

„eine Regelung es den Betroffenen ermöglicht, den Umfang der ihnen damit auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen, und dass die Betroffenen ihre Rechte und Pflichten eindeutig erkennen und sich darauf einstellen können.“<sup>63</sup>

Der so definierte unionsverfassungsrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz gilt sowohl für Regelungen des Unionsrechts als auch für im Anwendungsbereich des Unionsrechts ergangenes nationales Recht.<sup>64</sup>

Aus dem Bestimmtheitsgrundsatz folgt jedoch nicht, dass die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe per se unzulässig ist. So hat der EuGH wiederholt festgestellt, dass der Unionsgesetzgeber durch den Grundsatz der Rechtssicherheit nicht daran gehindert ist

„im Rahmen einer von ihm erlassenen Norm einen abstrakten Rechtsbegriff zu verwenden“, und auch nicht verpflichtet ist, „in einer solchen abstrakten Norm die

---

<sup>61</sup> EuGH, Urteil vom 14. April 2005, C-110/03, EU:C:2005:223, Rn. 30; vgl. auch Mayer, F. (2023), Nach Art. 6 EUV Grundrechtsschutz und rechtsstaatliche Grundsätze. In: Grabitz, E./Hilf, M./Nettesheim, M. [Hrsg.]: Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 78. EL Januar 2023, C.H. Beck, München, Rn. 388.

<sup>62</sup> EuGH, Urteil vom 26. März 2020, C-496/18 – *Hungeod u.a.*, ECLI:EU:C:2020:240, Rn. 93; EuGH, Urteil vom 11. Juni 2015, C-98/14 – *Burlington Hungary u.a.*, ECLI:EU:C:2015:386, Rn. 77; EuGH, Urteil vom 7. Juni 2005, C-17/03 – *VEMW u. a.*, EU:C:2005:362, Rn. 80; EuGH, Urteil vom 27. April 2023, C-681/21 – *Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (BVAEB)*, ECLI:EU:C:2023:349, Rn. 51; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2023, C-519/21 – *DGRFP Cluj*, ECLI:EU:C:2023:106, Rn. 105; EuGH, Urteil vom 25. Januar 2022, C-181/20 – *VYSOČINA WIND*, EU:C:2022:51, Rn. 47.

<sup>63</sup> EuGH, Urteil vom 16. Februar 2022, C-157/21 – *Polen gegen Parlament und Rat*, ECLI:EU:C:2022:98, Rn. 319; EuGH, Urteil vom 29. April 2021, C-504/19 – *Banco de Portugal u. a.*, EU:C:2021:335, Rn. 51; EuGH, Urteil vom 11. Juli 2019, C-180/18, C-286/18 und C-287/18 – *Agreenergy und Fusignano Due*, EU:C:2019:605, Rn. 30.

<sup>64</sup> Dittert, D. (2017): Europarecht, 5. Aufl. 2017, C.H. Beck München, S. 298.

verschiedenen konkreten Fälle [zu benennen], auf die sie angewandt werden kann, [da] der Gesetzgeber nicht alle diese Fälle im Voraus bestimmen kann.“<sup>65</sup>

Dies deckt sich mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)<sup>66</sup> wonach der Gesetzgeber in der Lage bleiben müsse „der Vielgestaltigkeit des Lebens Herr zu werden“. <sup>67</sup> Das BVerfG hat deshalb in seiner Rechtsprechung sogar für den besonders grundrechtssensiblen Bereich des Strafrechts festgestellt, dass Art. 103 Abs. 2 GG, der den Grundsatz „*nullum crimen, nulla poena sine lege scripta, praevia, certa et stricta*“<sup>68</sup> enthält,

„die Verwendung unbestimmter konkretisierungsbedürftiger Begriffe bis hin zu Generalklauseln nicht“ verbietet, „soweit gewährleistet ist, dass mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden und unter Berücksichtigung gefestigter Rechtsprechung eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der fraglichen Norm gewonnen werden kann.“<sup>69</sup>

Darüber hinaus hat das BVerfG mit Blick auf sog. Blankettstrafgesetze auch die Arbeit mit Verweisungsnormen für mit dem Bestimmtheitsgrundsatz vereinbar erklärt.<sup>70</sup> Verweisungen in sog. Blankettgesetzen stellten lediglich den Verzicht des Normgebers dar, den vollen Text der Bezugsnorm mit in die Verweisungsnorm aufzunehmen. „Voraussetzung einer wirksamen Inbezugnahme [sei] dabei lediglich, dass die in Bezug genommenen Vorschriften dem Normadressaten durch eine frühere ordnungsgemäße Veröffentlichung zugänglich sind.“<sup>71</sup> Der deutsche Gesetzgeber hat dementsprechend auch schon vor Erlass des LkSG mit Verweisungen auf EU-Recht oder internationale Abkommen gearbeitet, z.B. in § 8 Abs. 6 des Völkerstrafgesetzbuchs, der auf die vier Genfer Konventionen und das erste Zusatzprotokoll verweist.<sup>72</sup>

Ebenso wie das BVerfG hat auch der EuGH im Fall von Verweisungen für die Frage der Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgrundsatz auf die Zugänglichkeit der Bezugsnormen abgestellt. Während er den Verweis auf technische Normen, wie z.B. von der Internationalen Organisation für Normung festgelegte Standards, in Rechtsakten der EU grundsätzlich als vom Ermessen des Unionsgesetzgebers umfasst und mit dem Bestimmtheitsgrundsatz vereinbar angesehen hat, hat er festgestellt, dass die Normen, auf die verwiesen wird, dann ebenso wie die

---

<sup>65</sup> EuGH, Urteil vom 16. Februar 2022, C-157/21 – *Polen gegen Parlament und Rat*, ECLI:EU:C:2022:98, Rn. 320; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2022, C-156/21 – *Ungarn gegen Parlament und Rat*, ECLI:EU:C:2022:97, Rn. 224; EuGH, Urteil vom 20. Juli 2017, C-206/16 – *Marco Tronchetti Provera u. a.*, EU:C:2017:572, Rn. 42.

<sup>66</sup> Vgl. dazu ausführlicher Krebs, D./Klinger, R./Gailhofer, P./Scherf, C. (2020): Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht, UBA-Texte 49/2020, S. 48-52.

<sup>67</sup> BVerfG, Beschluss vom 27. April 2022 – 1 BvR 2649/21 –, BVerfGE 161, 299-412, Rn. 272; BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 – 1 BvR 781/21 –, BVerfGE 159, 223-355, Rn. 156 mwN.

<sup>68</sup> Der Grundsatz „Keine Strafe ohne Gesetz“ besagt, dass eine Tat nur bestraft werden kann, wenn die Tat gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde.

<sup>69</sup> BVerfG, Beschluss vom 27. April 2022 – 1 BvR 2649/21 –, BVerfGE 161, 299-412, Rn. 272; BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 – 1 BvR 781/21 –, BVerfGE 159, 223-355, Rn. 156, Rn. 156 mwN.

<sup>70</sup> BVerfG, Beschluss vom 21. September 2016 – 2 BvL 1/15 –, BVerfGE 143, 38-64, Rn. 44: „Bei einem Blankettstrafgesetz ersetzt der Gesetzgeber die Beschreibung des Straftatbestandes durch die Verweisung auf eine Ergänzung im selben Gesetz oder in anderen -- auch künftigen -- Gesetzen oder Rechtsverordnungen, die nicht notwendig von derselben rechtsetzenden Instanz erlassen werden müssen [...]. Die Verwendung dieser Gesetzgebungstechnik ist verfassungsrechtlich unbedenklich, sofern das Blankettstrafgesetz hinreichend klar erkennen lässt, worauf sich die Verweisung bezieht [...]. Dazu gehört, dass die Blankettstrafnorm die Regelungen, die zu ihrer Ausfüllung in Betracht kommen und die dann durch sie bewehrt werden, sowie deren möglichen Inhalt und Gegenstand genügend deutlich bezeichnet und abgrenzt [...].“

<sup>71</sup> BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 3. Mai 2018 – 2 BvR 463/17, Rn. 24; BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 – 2 BvL 5/17 –, BVerfGE 153, 310-358, Rn. 78; BVerfG, Beschluss vom 21. September 2016 – 2 BvL 1/15 –, BVerfGE 143, 38-64, Rn. 42.

<sup>72</sup> Vgl. Zimmermann, A./Weiß, N. (2020): Völker- und verfassungsrechtliche Parameter eines deutschen Lieferkettengesetzes, AVR, Heftnr. 58, S. 424, 449.



EU-Rechtsakte selbst, im Amtsblatt der EU veröffentlicht sein müssen oder jedenfalls für Unternehmen zugänglich gewesen sein müssen, um für sie verbindlich zu sein.<sup>73</sup>

Darüber hinaus hält es der EuGH, ebenfalls wieder im Einklang mit dem BVerfG, für ausreichend, wenn für die Normadressat\*innen im Wege der Auslegung nach den üblichen juristischen Auslegungsmethoden erkennbar ist, welche Handlungen und Unterlassungen eine (strafrechtliche) Verantwortlichkeit begründen.<sup>74</sup> Zur Auslegung können neben der einschlägigen Rechtsprechung auch rechtlich unverbindliche Leitlinien („Verhaltensnorm mit Hinweischarakter“), die sich die Kommission selbst gibt, herangezogen werden, um z.B. die Berechnung einer Bußgeldhöhe transparent und einheitlich zu gestalten.<sup>75</sup> Solange Umfang und Modalitäten der Ermessensausübung hinreichend vorhersehbar und bestimmt sind, sind auch Ermessensnormen selbst mit dem (strafrechtlichen) Bestimmtheitsgrundsatz vereinbar.<sup>76</sup>

Der Blick auf den strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz führt auch zur Feststellung einer weiteren allgemeinen Eigenschaft des Bestimmtheitsgrundsatzes, die darin besteht, dass er sich nicht einheitlich für sämtliche unterschiedlichen Sachverhalte konkretisieren lässt, sondern seine Anforderungen erstens vom jeweiligen Kontext und der zu regelnden Materie und zweitens von den mit der Norm verbundenen Konsequenzen abhängen.

Erstens führt ein hohes Maß an Komplexität des zu regelnden Sachverhalts zu einer Absenkung des Bestimmtheitsmaßstabs<sup>77</sup>, da der Gesetzgeber in diesen Fällen nicht alle möglichen Anwendungsfälle der Regelung vorhersehen kann und deshalb zur Vermeidung von Regelungslücken gezwungen ist, auf unbestimmte Rechtsbegriffe zurückzugreifen (Stichwort: „Vielgestaltigkeit des Lebens“). Im Fall der CSDDD, die branchen-, wertschöpfungsstufen- und länderübergreifend Sorgfaltspflichten von Unternehmen aufstellen soll, ist von einem hohen Maß an Komplexität auszugehen.<sup>78</sup> Der Unionsgesetzgeber kann nicht jegliche wirtschaftliche Tätigkeit und Produktionsart der betroffenen Unternehmen, für jede Wertschöpfungsstufe und jeden Produktionsstandort weltweit, vorhersehen und ausdrücklich regeln, weshalb die Regelungstatbestände offen genug sein müssen, um alle denkbaren Tätigkeiten und Unternehmen zu erfassen.

Zweitens gilt, dass die Anforderungen an die Bestimmtheit desto höher sind, je eingriffsintensiver eine Norm ist. So sind an eine Strafrechtsnorm höhere Bestimmtheitsanforderungen zu stellen als an eine mit einem bloßen Bußgeld bewehrte Norm und für eine Ge- oder Verbotsnorm, die mit gar keiner Sanktion bewehrt ist, sind die Bestimmtheitsanforderungen noch geringer.<sup>79</sup>

Nach diesem Grundsatz sind an eine Richtlinie regelmäßig geringere Bestimmtheitsanforderungen zu stellen als an die nationalen Umsetzungsgesetze, da meist erst auf Grundlage dieser in Grundrechte eingegriffen wird. Der Unionsgesetzgeber stellt zwar

---

<sup>73</sup> EuGH, Urteil vom 22. Februar 2022, C-160/20 – *Stichting Rookpreventie Jeugd u.a.*, ECLI:EU:C:2022:101, Rn. 48, 52; siehe zur Problematik der Veröffentlichung harmonisierter technischer Normen die Schlussanträge der Generalanwältin Medina vom 22. Juni 2023, Rs. C-588/21 P – *Public.Resource.Org, Inc., Right to Know*.

<sup>74</sup> EuGH, Urteil vom 18. Juli 2013, C-501/11 P – *Schindler Holding u.a. / Kommission*, ECLI:EU:C:2013:522, Rn. 57.

<sup>75</sup> EuGH, Urteil vom 18. Juli 2013, C-501/11 P – *Schindler Holding u.a. / Kommission*, ECLI:EU:C:2013:522, Rn. 58.

<sup>76</sup> EuGH, Urteil vom 18. Juli 2013, C-501/11 P – *Schindler Holding u.a. / Kommission*, ECLI:EU:C:2013:522, Rn. 57.

<sup>77</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 17. Juli 1997, C-354/95 – *The Queen / Minister for Agriculture*, ECLI:EU:C:1997:379, Rn. 57f. Der EuGH hat hier zumindest anerkannt, dass Schwierigkeiten bei der Auslegung einer Norm durch die Komplexität der zu regelnden Materie gerechtfertigt sein können.

<sup>78</sup> Siehe zur parallelen Argumentation bezogen auf ein deutsches Lieferkettengesetz: Krebs, D./Klinger, R./Gailhofer, P./Scherf, C. (2020): Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht, UBA-Texte 49/2020, S. 49 f.

<sup>79</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. April 2022 – 1 BvR 2649/21 –, BVerfGE 161, 299-412, Rn. 273; BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 – 1 BvR 781/21 –, BVerfGE 159, 223-355, Rn. 159.

regelmäßig die Mindestanforderung, dass die Durchsetzung „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ (vgl. Art. 20 Abs. 1 CSDDD) sein muss, aber die Einzelheiten der Ausgestaltung obliegen den Mitgliedsstaaten.

Mit Blick auf die CSDDD ist davon auszugehen, dass die nationalen Gesetzgeber bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht die darin gewählte Verweisungstechnik übernehmen werden und die Sorgfaltspflichtenstandards nicht näher ausbuchstabieren werden. Die Übernahme der Verweisungstechnik auch in der nationalen Gesetzgebung erscheint schlicht am praktikabelsten. Auch ginge mit einer Abkehr von ihr und einer genaueren Definition der Sorgfaltspflichten durch die einzelnen Mitgliedsstaaten das Risiko einher, dass das Ziel der Richtlinie, die für die Unternehmen geltenden Standards europaweit zu vereinheitlichen wieder konterkariert würde. Deshalb sollte die in der CSDDD gewählte Verweisungstechnik auch im Fall der Übernahme in ein nationales Umsetzungsgesetz den Anforderungen des unionsverfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes genügen. Zu berücksichtigen ist aber, dass die Mitgliedsstaaten, auch wenn sie die Verweisungstechnik zur Bestimmung der Sorgfaltspflichten aus der Richtlinie übernehmen, bei der Umsetzung ins nationale Recht die Sanktionstatbestände genauer definieren können, als dies bisher in der CSDDD der Fall ist. Indem im nationalen Recht zum Beispiel bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeitstatbestände an enger umrissene, qualifizierte Sorgfaltspflichtenverstöße anknüpfen, kann erhöhten Bestimmtheitsanforderungen genügt werden, ohne etwas an der verwendeten Regelungstechnik zur Bestimmung der Sorgfaltspflichten als solcher zu ändern.<sup>80</sup>

#### 2.4.4.2 Verweis auf konkrete Bestimmungen internationaler Abkommen

Sowohl in Teil I Abschnitt 1 als auch in Teil II des Anhangs zur CSDDD wird auf internationale Menschenrechts- und Umweltabkommen nicht pauschal Bezug genommen. Vielmehr wird in beiden Abschnitten in jeder Nummer des Anhangs auf eine konkrete Norm eines genau bezeichneten internationalen Abkommens verwiesen. Diese Art der Verweisung wird sogar erhöhten Bestimmtheitsanforderungen gerecht.

Dass insbesondere menschenrechtliche Normen oft unbestimmte, auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe enthalten, steht der Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgrundsatz nach den oben dargelegten Anforderungen auch nicht entgegen. Zumal zu beachten ist, dass viele Verträge über eigene Vertragsorgane verfügen, deren Arbeit bereits erheblich zur Konkretisierung der jeweiligen Vertragsnormen beigetragen hat.<sup>81</sup> Außerdem weisen ausnahmslos alle Abkommen, auf die verwiesen wird, einen sehr hohen Ratifikationsstand auf und dürften damit größtenteils Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts sein.<sup>82</sup> Selbst wenn es zu manchen Verträgen kein

---

<sup>80</sup> Siehe beispielhaft für eine Regelungstechnik mit der sich selbst eine eher offen formulierte Sorgfaltspflicht sogar mit punktuellen strafrechtlichen Sanktionen verknüpfen lässt: § 13 (Bußgeldvorschriften) und § 14 (Strafvorschriften) des vom BMZ in Auftrag gegebenen Entwurfs von 2019 für ein *Gesetz zur Regelung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten in globalen Wertschöpfungsketten* (abrufbar unter [https://die-korrespondenten.de/fileadmin/user\\_upload/die-korrespondenten.de/SorgfaltGesetzesentwurf.pdf](https://die-korrespondenten.de/fileadmin/user_upload/die-korrespondenten.de/SorgfaltGesetzesentwurf.pdf)); vgl. dazu Wahidi, A. (2023), Einleitung C. Gesetzgebungsgeschichte: Der lange Weg zum Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz. In: Kaltenborn, M./Krajewski, M./Rühl, G./Saage-Maaß, M. [Hrsg.], *Lieferkettensorgfaltspflichtenrecht*, 2023, C.H. Beck, München, Rn. 33-43.

<sup>81</sup> So auch Zimmermann, A./Weiß, N. (2020): *Völker- und verfassungsrechtliche Parameter eines deutschen Lieferkettengesetzes*, AVR, Heftnr. 58, S. 424, 450.

<sup>82</sup> *Ibid.*, S. 454. Die Anzahl der Ratifikationen eines multilateralen Vertrags wird auch regelmäßig von internationalen und nationalen Gerichten bei der Bestimmung gewohnheitsrechtlicher Normen herangezogen. Siehe z.B.: IGH, *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Advisory Opinion, 28. May 1951, ICJ Reports 1951, S. 15, 23; IGH, *Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, Urteil vom 5. Februar 1970, ICJ Reports 1970, S. 3, 32, para. 34; ICTY, *Furundžija*, Trial Chamber Judgment, Case. No.: IT-95-17/1-T, 10. Dezember 1998, para. 138. Von den in der CSDDD-Rat aufgeführten Abkommen weist nur das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit mit 60 Vertragsstaaten keinen ganz so hohen Ratifikationsstand auf. Das dazugehörige Übereinkommen über Zwangsarbeit weist mit 181 Ratifikationen hingegen einen sehr hohen Ratifikationsstand auf. Abgesehen vom genannten Protokoll von 2014 weisen das Protokoll von Nagoya und das Übereinkommen von Minamata mit der sehr hohen Zahl von 141 bzw. 147 Ratifikationen den „niedrigsten“ Ratifikationsstand auf.

eigenes für die Auslegung zuständiges Vertragsorgan gibt, existiert angesichts der hohen Ratifikationsstände und der fast weltweiten Anerkennung der jeweiligen Regelungen auch schon nationale Rechtsprechung, die zur Auslegung der Normen herangezogen werden kann.

Wenn die Normen aus den internationalen Abkommen teilweise noch weiter dadurch konkretisiert werden, dass auf die zu ihrer Umsetzung erlassene EU-Verordnung verwiesen wird<sup>83</sup>, erhöht dies für die betroffenen Unternehmen noch zusätzlich die Rechtsklarheit und Vorhersehbarkeit und erleichtert die Rechtsanwendung.

Fraglich könnte lediglich sein, ob bei der Verweisung auf konkrete Normen explizit deutlich gemacht werden muss, dass nur auf die zum Zeitpunkt des Erlasses der CSDDD gültige Fassung des jeweiligen Vertrags verwiesen wird. In diesem Fall wäre gesichert, dass es sich um eine sogenannte statische Verweisung handelt und über die Verweisungstechnik zu einem späteren Zeitpunkt keine Regelungen in die CSDDD inkorporiert werden können, deren Entstehung und Inhalt der Unionsgesetzgeber nicht unmittelbar beherrscht.

In der Richtlinie ist keine explizite Feststellung enthalten, dass sich die Verweisung auf die aktuell gültige Fassung der internationalen Abkommen beschränkt. Womöglich wurde eine solche Klarstellung für obsolet gehalten, da mit einer Änderung der internationalen Abkommen, auf die verwiesen wird, ohnehin nicht zu rechnen ist. Denn multilaterale Verträge mit einer großen Anzahl an Vertragsstaaten wie die, auf die in der CSDDD verwiesen wird, werden in der Praxis fast nie geändert, da sich die große Anzahl an Vertragsstaaten kaum auf eine für alle geltende neue Fassung einigen wird. Wenn Teile der Vertragsstaaten Änderungs- oder Ergänzungsbedarf sehen, werden in der Praxis vielmehr Zusatzabkommen zu den Verträgen oder – z.B. im Rahmen der ILO – neue Verträge dem gleichen Gegenstand abgeschlossen. Solange die CSDDD auf diese Zusatzabkommen bzw. neuen Verträge aber nicht explizit verweist, sind sie auch nicht Teil der Richtlinie, sodass es der Unionsgesetzgeber weiterhin in der Hand hat, den Inhalt der Sorgfaltspflichten selbst zu bestimmen.

Aber auch unabhängig davon, dass die Unterscheidung zwischen einer statischen und einer dynamischen Verweisung im Fall der Verweisungen in der CSDDD von geringer praktischer Bedeutung ist, sind dynamische Verweisungen nicht per se unvereinbar mit dem Bestimmtheitsgrundsatz.<sup>84</sup> Nach Ansicht des BVerfG sind dynamische Verweisungen nur dann ausgeschlossen, wenn und „soweit Rechtsstaatlichkeit, Demokratiegebot und Bundesstaatlichkeit dies erfordern.“<sup>85</sup> Auch der EuGH hat mit Blick auf Verweisungen auf ISO Normen, die aufgrund ihrer intransparenteren Entstehung unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten weitaus problematischer sein können als in breit anerkannten völkerrechtlichen Abkommen enthaltene Standards, im Ergebnis vor allem auf die Vorhersehbarkeit und Zugänglichkeit der jeweils geltenden Norm abgestellt.<sup>86</sup> Da der Inhalt völkerrechtlicher Abkommen im Gegensatz zu ISO Normen immer unproblematisch für jedermann einsehbar ist, könnte der jeweils geltende Sorgfaltspflichtenstandard auch dann mit dem Bestimmtheitsgrundsatz vereinbar sein, wenn man von einer dynamischen Verweisung ausgeht und eine Vertragsnorm, auf die die CSDDD verweist, tatsächlich einmal geändert

---

Einige der aufgelisteten Abkommen wie z.B. die Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht (198 Vertragsparteien), das Basler Übereinkommen (191 Vertragsparteien), das Welterbeübereinkommen (195 Vertragsparteien), das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (192 Vertragsparteien) und das Stockholmer POP-Übereinkommen (186 Vertragsparteien) sind nahezu universell ratifiziert worden, teils sogar von mehr Staaten als die Vereinten Nationen Mitglieder haben.

<sup>83</sup> Siehe Anhang Teil II Nr. 6, 7 und 10 CSDDD.

<sup>84</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 – 2 BvL 5/17 –, BVerfGE 153, 310-358, Rn. 79; vgl. auch Zimmermann, A./Weiß, N. (2020): Völker- und verfassungsrechtliche Parameter eines deutschen Lieferkettengesetzes, AVR, Heftnr. 58, S. 424, 443.

<sup>85</sup> BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 – 2 BvL 5/17 –, BVerfGE 153, 310-358, Rn. 79.

<sup>86</sup> EuGH, Urteil vom 22. Februar 2022, C-160/20 – *Stichting Rookpreventie Jeugd u.a.*, ECLI:EU:C:2022:101, Rn. 48-52.



werden sollte. Sollten sich tatsächlich alle Vertragsstaaten auf eine Änderung einer Norm einigen, hätte die neue Norm ein hohes Maß an Legitimation, weshalb eine dynamische Verweisung auf sie mit dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit vereinbar sein sollte.

Schließlich kann sich der Bedeutungsgehalt eines Verweises auf völkervertragsrechtliche Normen aufgrund sich wandelnder, auf einer Vertragsnorm beruhender, Staatenpraxis oder durch die Auslegung von Gerichten und Vertragsorganen auch bei Annahme einer prinzipiell statischen Verweisung ändern. Gerade menschenrechtliche Verträge sind evolutiv, d.h. im Lichte der Zeit, auszulegen.<sup>87</sup> Auch eine solche dynamische Entwicklung ist aber mit dem Bestimmtheitsgrundsatz vereinbar. Denn auch bei einem formal „statischen“ Verweis auf nationale Vorschriften sind diese Zielnormen durch die Auslegung durch Behörden und Gerichte immer einem gewissen Wandel unterworfen. So müssen Unternehmen ihre Organisationsstruktur und ihre Geschäftspraktiken auch im Rahmen des deutschen Rechts immer an die Rechtssprechungsentwicklung z.B. in Bezug auf die Gestaltung allgemeiner Geschäftsbedingungen oder den Inhalt von Verkehrssicherungspflichten anpassen und haften auch dann, wenn die Existenz einer Verkehrssicherungspflicht nicht ohne Weiteres aus dem Wortlaut einer Norm ersichtlich war.

Sofern die CSDDD also in Teil I Abschnitt 1 und Teil II des Anhangs auf konkrete Normen aus internationalen Abkommen verweist, bestehen hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgrundsatz keine Bedenken. Gerade wenn die Normen durch die Auslegung von Gerichten und Vertragsorganen schon eine nähere Konkretisierung erfahren haben, dürfte im Fall eines Verstoßes auch die Anknüpfung einer Haftungsfolge oder einer anderen Art von Sanktion zulässig sein.

#### **2.4.4.3 Pauschalverweis auf ganze Menschenrechtsübereinkommen (Art. 3 lit. c) ii) i.V.m. Teil I Abschnitt 2 des Anhangs)**

Die Richtlinie bedient sich zur Bestimmung des Gegenstandes der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten im Grundsatz einer modifizierten Verweisungstechnik. Diese wird dadurch charakterisiert, dass in Teil I Abschnitt 1 und Teil II des Anhangs jeweils auf konkrete Normen verwiesen und die jeweiligen normativen Gehalte z.T. zusammenfassend wiedergegeben werden.

Demgegenüber findet sich in Art. 3 lit. c) ii) i.V.m. Teil I Abschnitt 2 des Anhangs zur CSDDD eine abweichende Regelungstechnik. Offenbar inspiriert durch den Auffangtatbestand in § 2 Abs. 2 Nr. 12 LkSG sieht die Richtlinie für die *menschenrechtliche* Sorgfaltspflicht als Auffangregelung einen Pauschalverweis auf die in Teil I Abschnitt 2 des Anhangs gelisteten Menschenrechtsübereinkommen *als Ganze* vor.

Der Ratsentwurf sprach mit Blick auf die Regelung des Art. 3 lit. c) ii) i.V.m. Anhang I Teil I Abschnitt 2 zwar von einer „Generalklausel“,<sup>88</sup> nach der hier verwendeten Systematik handelt es sich jedoch eher um einen Pauschalverweis als eine Generalklausel i.e.S.

Teil I Abschnitt 2 des Anhangs zur Richtlinie listet konkrete internationale Menschenrechts- und ILO-Kernarbeitsnormen auf, wodurch der Tatbestand der „Verletzung eines Menschenrechts“, auf den Art. 3 lit. c) ii) CSDDD-RAT abstellt, auf eine überschaubare Anzahl von Verträgen und darin definierter Menschenrechtsnormen eingegrenzt wird. Konkret wird neben acht ILO-Kernarbeitsnormen nur auf die beiden UN-Pakte sowie die Kinderrechtskonvention verwiesen. Die genannten Abkommen verfügen jeweils über Vertragsorgane, die durch Entscheidungen in

---

<sup>87</sup> Vgl. den „living instrument approach“ des EGMR. Siehe statt aller: EGMR, *Tyrer v. United Kingdom*, (Appl. No. 5856/72) Urteil vom 25. April 1978, S. 12; EGMR, *Rantsev v. Cyprus and Russia* (Appl. No. 25965/04) Urteil vom 7. Januar 2010, para. 277.

<sup>88</sup> Ratsentwurf, S. 11, Rn. 36.

Individualverfahren, periodische Überprüfungen der Vertragsstaaten und die Abgabe sog. Allgemeiner Bemerkungen (General Comments) die Anforderungen aller relevanten Vertragsnormen in den letzten Jahrzehnten hinreichend konkretisiert haben. Demnach ist auch ohne Benennung konkreter Normen für die betroffenen Unternehmen vorhersehbar, um die Einhaltung welcher Menschenrechte und welcher Standards es gem. Art. 3 lit. c) ii) CSDDD-RAT geht.

Auch wenn ein Verweis auf konkrete Normen, wie er in Teil I Abschnitt 1 und Teil II des Anhangs zur CSDDD erfolgt, ein höheres Maß an Normbestimmtheit ermöglicht, wäre selbst der alleinige Verweis auf internationale Menschenrechtsabkommen als Ganzes mit dem Bestimmtheitsgrundsatz vereinbar.<sup>89</sup> Denn auch wenn manche Vertragswerke unübersichtlich sein mögen, wodurch ein Verweis auf den ganzen Vertrag es den Normadressat\*innen erschweren könnte, die für sie maßgeblichen Verpflichtungen vorherzusehen, trifft dies auf Verträge wie die UN-Pakte und die ILO-Kernarbeitsnormen mit klar umrissenen Rechtekatalogen jedenfalls nicht zu.

Wenn schon der alleinige Verweis auf klar benannte Verträge eine mit dem Bestimmtheitsgrundsatz vereinbare Regelungstechnik wäre, so ist der ergänzende Rückgriff auf diese Regelungstechnik zur Schaffung eines Auffangtatbestands erst recht zulässig. Gegenüber dem Entwurf der Kommission hatte schon der Ratsentwurf die Anwendbarkeit des Auffangtatbestandes auch noch weiter eingeschränkt. So wird in Art. 3 lit. c) ii) CSDDD hinzugefügt, dass der Tatbestand der „negativen Auswirkung auf die Menschenrechte“ nur dann vorliegen soll, wenn das Menschenrecht, das in einem der in Teil I Abschnitt 2 des Anhangs gelisteten Verträge geschützt wird, überhaupt durch eine juristische Person verletzt werden kann, die Menschenrechtsverletzung unmittelbar ein rechtliches Interesse, das durch die in Teil I Abschnitt 2 des Anhangs aufgeführten Menschenrechtsinstrumente geschützt ist, beeinträchtigt, und das Unternehmen die Menschenrechtsverletzung nach vernünftigem Ermessen hätte erkennen können. Derartige Einschränkungen sind selbstverständlich möglich, aus Gründen der Normbestimmtheit jedoch nicht zwingend erforderlich.

Wie oben bereits ausgeführt, kommt es für die Rechtmäßigkeit der Inbezugnahme internationaler Abkommen auch nicht darauf an, ob alle EU-Mitgliedsstaaten und die EU selbst alle Abkommen ratifiziert haben. Solange die Verträge ebenso wie die jetzt in Teil I Abschnitt 2 des Anhangs zur CSDDD aufgeführten Regelwerke über klar definierte Rechtekataloge verfügen, wäre auch die Aufnahme weiterer Abkommen mit dem Bestimmtheitsgrundsatz ohne Weiteres vereinbar. Vor diesem Hintergrund wäre die Wiederaufnahme der Abkommen, die im Kommissionsentwurf enthalten waren und schon im Ratsentwurf herausgestrichen worden waren, jedenfalls rechtlich zulässig gewesen. Sollten dabei Verträge aufgenommen werden, die nicht von allen EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert und nicht bereits ins nationale Recht inkorporiert worden sind, wäre es unter Bestimmtheitsgründen lediglich empfehlenswert, sicherzustellen, dass die jeweiligen Verträge in den Landes- bzw. Arbeitssprachen aller betroffenen

---

<sup>89</sup> Zimmermann, A./Weiß, N. (2020): Völker- und verfassungsrechtliche Parameter eines deutschen Lieferkettengesetzes, AVR, Heftnr. 58, S. 424, 448-450; Klinger, R./Krajewski, M./Krebs, D./Hartmann, C. (2016): Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, Rechtsgutachten: Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht (germanwatch.org), S. 55; ebenso: der BMZ-Entwurf von 2019 für ein Gesetz zur Regelung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten in globalen Wertschöpfungsketten (abrufbar unter [https://die-korrespondenten.de/fileadmin/user\\_upload/die-korrespondenten.de/SorgfaltGesetzentwurf.pdf](https://die-korrespondenten.de/fileadmin/user_upload/die-korrespondenten.de/SorgfaltGesetzentwurf.pdf)), siehe dort § 3 Nr. 1 i.V.m. dem Anhang zum SorgfaltspflichtenG-E.

Unternehmen verfügbar sind, damit die zu beachtenden Normen für alle Adressat\*innen ohne weitere Hürden zugänglich sind.<sup>90</sup>

#### 2.4.4.4 Umweltbezogene Generalklausel als Auffangtatbestand

Mit Blick auf die soeben dargestellte Verweisungstechnik fällt auf, dass mögliche Schutzlücken im *menschenrechtlichen* Bereich durch den ergänzenden Verweis auf die in Teil I Abschnitt 2 des Anhangs aufgelisteten Verträge weitestgehend vermieden werden. Der Gegenstand der *umweltrechtlichen* Sorgfaltspflichten wird in der Richtlinie dagegen ausschließlich durch konkrete Verweise auf einzelne Normen aus Umweltübereinkommen bestimmt. Ein zusätzlicher Pauschalverweis auf einen Katalog von (weiteren) Umweltabkommen, vergleichbar mit der Auffangregelung in Art. 3 lit. c) ii) i.V.m. Abschnitt 2 von Teil I des Anhangs für die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht, findet sich nicht (lediglich eine gewisse Ergänzung durch den zusätzlichen verweis auf Nr. 15 und 16 von Teil I Abschnitt 1 des Anhangs in Art. 3 Abs. 1 lit. b) CSDDD). Ein solcher wäre auch angesichts des fragmentarischen Charakters des Umweltvölkervertragsrechts nur bedingt geeignet, das rechtspolitische Ziel einer umfassenden umweltbezogenen Sorgfaltspflicht zu erreichen.<sup>91</sup>

Um auch bei den umweltbezogenen Sorgfaltspflichten Schutzlücken zu vermeiden, hätte sich vielmehr die Aufnahme einer umweltbezogenen Generalklausel oder die Benennung bestimmter umweltrechtlicher Risikofelder oder Schutzkategorien als Ergänzung zu den in Teil II des Anhangs aufgelisteten Verträgen angeboten.<sup>92</sup>

In eine solche Richtung ging der Abänderungsvorschlag Nr. 366 des Europäischen Parlaments.<sup>93</sup> Danach sollte in Teil II des Anhangs als neue Nr. 1 folgender Text aufgenommen werden:

*„1. Die Verpflichtung, nachteilige Auswirkungen auf eine der folgenden Umweltkategorien zu ermitteln und zu verhindern, zu mindern oder zu bekämpfen:*

- a) Klimawandel;*
- b) Verlust an biologischer Vielfalt,*
- c) Wasser-, Luft- und Bodenverschmutzung;*
- d) Schädigung von Land-, Meeres und Süßwasserökosystemen;*
- e) Entwaldung,*
- f) übermäßige Inanspruchnahme von Stoffen, Wasser, Energie und sonstigen natürlichen Ressourcen;*
- g) Schädliche Erzeugung und unsachgemäße Entsorgung von Abfall, einschließlich gefährlicher Stoffe;“*

Der Systematik der Regelung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten folgend, wäre es zwar logischer, eine solche Generalklausel nicht an erster Stelle in die Liste der Vertragsnormen aufzunehmen, sondern als zweiten Abschnitt nach dieser Liste oder besser noch direkt als Unterabsatz in Art. 3 lit. b) CSDDD einzufügen. Dies würde den Charakter als Auffangregelung verdeutlichen und entspräche der angezeigten juristischen Methodik, die speziellen Verweise

---

<sup>90</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 22. Februar 2022, C-160/20 – *Stichting Rookpreventie Jeugd u.a.*, ECLI:EU:C:2022:101, Rn. 40-52; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 3. Mai 2018 – 2 BvR 463/17, Rn. 24; Zimmermann, A./Weiß, N. (2020): Völker- und verfassungsrechtliche Parameter eines deutschen Lieferkettengesetzes, AVR, Heftnr. 58, S. 424, 443.

<sup>91</sup> Vgl. Krebs, D./Klinger, R./Gailhofer, P./Scherf, C. (2020): Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht, UBA-Texte 49/2020, S. 36.

<sup>92</sup> Vgl. Krebs, D. (2023): Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law with Regard to Transnational Value Chains. In: Gailhofer, P./Krebs, D./Proelss, A./Schmalenbach, K./Verheyen, R. [Hrsg.]: Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, Springer, Cham, S. 296-303; Krebs, D./Klinger, R./Gailhofer, P./Scherf, C. (2020): Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht, UBA-Texte 49/2020, S. 43-47; Krebs, D. (2021): Environmental Due Diligence in EU Law, UBA-Texte 97/2021, S. 28-40; zur Benennung von Risikofeldern, die eine Auflistung von internationalen Verträgen im Anhang ergänzen kann siehe auch: Zimmermann, A./Weiß, N. (2020): Völker- und verfassungsrechtliche Parameter eines deutschen Lieferkettengesetzes, AVR, Heftnr. 58, S. 424, 455-458.

<sup>93</sup> Europäisches Parlament, Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit, Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 1. Juni 2023 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 (COM(2022)0071 – C9-0050/2022 – 2022/0051(COD)), P9\_TA(2023)0209, [TA \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/ta/2023/209/oj), Abänderung 366, S. 210.

auf Einzelnormen im Teil II des Anhangs vor dem Auffangtatbestand zu prüfen. Zudem erhöht sich das Maß an Normbestimmtheit der Generalklausel dadurch, dass sie im Licht der speziellen Einzelverweise als deren Ergänzungsregelung ausgelegt werden kann. Hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgrundsatz ist der Ort der Einfügung in den Anhang aber nicht entscheidend.

Die vom Europäischen Parlament vorgeschlagene generalklauselartige Ergänzung genügt den skizzierten unionsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen.

Dabei ist unter anderem zu berücksichtigen, dass die verwendeten Kategorien keine neuen „Erfindungen“ des Unionsgesetzgebers sind. Sie sind vielmehr unmittelbar dem internationalen soft law Standard der *OECD Guidelines for Multinational Enterprises (3. Aufl.)*<sup>94</sup> vom Juni 2023 entnommen. Darüber hinaus sind die Begriffe auch in anderen internationalen und europäischen Regelwerken etabliert.<sup>95</sup> Freilich würde es sich anbieten, in den Erwägungsgründen klarzustellen, dass zur Auslegung der Kategorien die entsprechenden Regelwerke herangezogen werden können.

Dem lässt sich insbesondere auch nicht die Entscheidung des *Conseil Constitutionnel*<sup>96</sup> zur ursprünglichen Fassung des französischen Lieferkettengesetzes entgegenhalten. Die dort verwendete sehr offene Formulierung, wonach Unternehmen „die Menschenrechte und die Umwelt schützen müssen“, wurde gerade nicht als solche verworfen. Vielmehr beschränkte sich der französische Verfassungsrat darauf, die Sanktion der Geldbuße (*amende civile*) zu streichen. Den Grund dafür wird man eher in dem sehr offen formulierten Bußgeldtatbestand<sup>97</sup> als in der Unbestimmtheit der Sorgfaltspflicht als solcher sehen können.<sup>98</sup>

Mit Blick auf den für die Bestimmtheit relevanten Regelungskontext fällt allerdings auf, dass alle Kategorien bis auf die Kategorie „Klimawandel“ mit einem der in der Liste genannten Verträge korrelieren. Auch wenn in der Richtlinie immer wieder das Pariser Klimaabkommen erwähnt wird (insbesondere auch in Art. 22 CSDDD), fehlt im Annex ein Abkommen, das explizit die Bekämpfung des Klimawandels zum Gegenstand hat. Dies lässt sich wahrscheinlich damit erklären, dass das Pariser Klimaabkommen die Vertragsstaaten vor allem dazu verpflichtet, eigene nationale Beiträge festzulegen, statt konkrete Pflichten aufzustellen. Nichtsdestotrotz hätte sich zumindest eine pauschale Inbezugnahme des Pariser Klimaabkommens im Anhang

---

<sup>94</sup> OECD (Hrsg.), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct*, OECD Publishing, 3. Aufl., Paris 2023, <https://doi.org/10.1787/81f92357-en>.

<sup>95</sup> Vgl. für die Kategorie „Klimawandel“ das Pariser Klima-Abkommen sowie das EU-Klimagesetz (Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. L 243 vom 9.7.2021, S. 1–17); die Kategorie der „biologischen Vielfalt“ kann als Verweis auf das CBD-Übereinkommen sowie auf eine künftige EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur (vgl. den Parlamentsbeschluss vom 12. Juli 2023 zu dem entsprechenden Ratsvorschlag, P9\_TA(2023)0277, dort Erwägungsgrund (3) zum Richtlinienentwurf); ebenso sind die Kategorien Luft, Wasser, Boden bekannte und etablierte Begriffe des Umweltplanungsrechts (Art. 3 lit b) der UVP-Richtlinie); zur Auslegung der Kategorie der Entwaldung kann die neue VO (EU) 2023/1115 vom 31. Mai 2023 über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 (ABl. L 150 vom 9.6.2023, S. 206).

<sup>96</sup> Conseil constitutionnel, Entscheidung Nr. 2017-750 DC vom 23. März 2017, JORF n°0074 du 28 mars 2017 texte n° 2.

<sup>97</sup> „Der Richter kann die Gesellschaft zu einer Geldbuße bis 10 Millionen Euro verurteilen. Das Gericht legt die Höhe dieser Geldstrafe im Verhältnis zur Schwere des Verstoßes und unter Berücksichtigung der Umstände des Verstoßes und der Persönlichkeit des Täters fest.“ (Art. L. 225-102-4. – I. Abs. 3 S. 1 und 2 *Code de Commerce*). [original: *Le juge peut condamner la société au paiement d'une amende civile d'un montant qui ne peut être supérieur à 10 millions d'euros. Le juge fixe le montant de cette amende en proportion de la gravité du manquement et en considération des circonstances de celui-ci et de la personnalité de son auteur.*]

<sup>98</sup> Krebs, D. (2017): *Wirtschaft und Menschenrechte: die „Loi Rana Plaza“ vor dem französischen Conseil constitutionnel*, *VerfBlog*, 2017/3/29, <https://verfassungsblog.de/wirtschaft-und-menschenrechte-die-loi-rana-plaza-vor-dem-franzoesischen-conseil-constitutionnel/>, DOI: [10.17176/20170329-212246](https://doi.org/10.17176/20170329-212246).

angeboten, um als ausdrücklicher Bezugspunkt für die Auslegung der Umweltkategorie „Klimawandel“ im Änderungsvorschlag des Europäischen Parlaments zu fungieren.

Abschließend lässt sich festhalten, dass zur Vermeidung von Schutzlücken im Bereich des Umweltrechts die Aufnahme einer generalklauselartigen Auffangregelung jedenfalls rechtlich zulässig gewesen wäre.

## **2.5 Ergebnis**

Für die Frage der Rechtmäßigkeit der Inbezugnahme internationaler Abkommen im Anhang der CSDDD kommt es nicht darauf an, ob diese Abkommen von allen EU-Mitgliedsstaaten und von der EU ratifiziert worden sind, sondern allein darauf, ob die EU die nötige Regelungskompetenz besitzt, um den Inhalt dieser Abkommen zum Gegenstand einer Richtlinie zu machen und ob diese Richtlinie mit primärem EU-Recht vereinbar ist. Die Prüfung hat gezeigt, dass die EU die nötige Verbandskompetenz besitzt und dass die CSDDD auch mit den Unionsgrundrechten- und Grundfreiheiten vereinbar ist. Auch den unionsverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Normbestimmtheit genügt die Richtlinie. Selbst der Änderungsvorschlag des Europäischen Parlaments mit einer zusätzlichen Generalklausel in Anhang Teil II Ziff. 1 wäre mit dem unionsverfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz vereinbar gewesen.



### 3 Inbezugnahme internationaler Abkommen, die vom Erfolgsortstaat („Gaststaat“) nicht ratifiziert worden sind

Der vorstehende Teil dieses Kurzgutachtens untersuchte die Frage, inwieweit sich rechtliche Bedenken daraus ergeben können, wenn Mitgliedstaaten oder die Europäische Union einzelne internationale Abkommen, auf die der Anhang Bezug nimmt, nicht selbst ratifiziert haben. Der maßgebliche Prüfungsmaßstab ergab sich dabei allein aus dem Verfassungsrecht der Europäischen Union.

Davon strikt zu trennen ist die Frage, welche rechtliche Bedeutung der Umstand haben kann, dass nicht alle „Gaststaaten“ bzw. – genauer – „Erfolgsortstaaten“<sup>99</sup>, in denen europäische Unternehmen produzieren lassen, die in Bezug genommenen Abkommen ratifiziert haben. Denn unzweifelhaft haben nicht alle Staaten, in denen EU-Unternehmen produzieren lassen oder sonstige Wertschöpfungsketten unterhalten, sämtliche Abkommen im Anhang ratifiziert.

Das zwischenstaatliche Verhältnis zu diesen Staaten richtet sich allein nach den Maßgaben des Völkerrechts. Der Prüfungsmaßstab ist daher insoweit weder dem nationalen noch dem europäischen Verfassungsrecht, sondern allein dem Völkerrecht<sup>100</sup> zu entnehmen.

Im Folgenden werden zunächst die Anknüpfungspunkte der Richtlinie skizziert, über die die Richtlinie einen Drittstaatsbezug herstellt (Kapitel 3.1). Dabei zeigt sich, dass damit ausreichende Anknüpfungspunkte gegeben sind, die die Auswirkungen der Regelungen in Drittstaaten grundsätzlich zu rechtfertigen geeignet sind (Kapitel 3.2). Der Ratifikationsstand der in Bezug genommenen Abkommen unter den betroffenen Erfolgsortstaaten wird dagegen erst im Rahmen der Prüfung des Interventionsverbotes relevant (Kapitel 3.3).

#### 3.1 Anknüpfungspunkte für Regelungen mit Drittstaatsbezug

Die Auswirkungen der Richtlinie für Sachverhalte in Drittstaaten oder mit Drittstaatsbezug ergibt sich zum einen aus dem persönlichen Anwendungsbereich der Richtlinie (3.1.1) und zum anderen aus dem weiten Begriff der Wertschöpfungs- bzw. „Aktivitätskette“<sup>101</sup> (3.1.2).

##### 3.1.1 Persönlicher Anwendungsbereich für Drittstaatsunternehmen

Der persönliche Anwendungsbereich („scope“, in der deutschen Fassung technisch ungenau „Geltungsbereich“) erstreckt sich nach Art. 2 Abs. 1 CSDDD-RAT zum einen auf Unternehmen, die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates gegründet wurden und bestimmte Größenkriterien (Umsatz und Beschäftigte) erfüllen.

Nach Art. 2 Abs. 2 CSDDD-RAT gilt die Richtlinie zudem für Unternehmen, die zwar nach dem Recht eines Drittstaates gegründet worden sind, aber „in der Union“ bestimmte Mindestumsätze

---

<sup>99</sup> Siehe zur verunglückten Übersetzung des englischen Terminus *host state* und zur Vorzugswürdigkeit des Begriffes „Erfolgsort“: Krebs, D./Klinger, R./Gailhofer, P./Scherf, C. (2020): Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht, UBA-Texte 49/2020, S. 38. Der Begriff Erfolgsort soll in Anlehnung an die im IPR etablierte Terminologie denjenigen Ort bezeichnen, an dem der rechtliche „Erfolg“ einer Rechtsverletzung (hier Menschenrechtsverletzung oder Verletzung eines Umweltschutzgutes) eintritt. Vgl. auch die Verwendung des Begriffs im ursprünglichen „BMZ-Entwurf“ von 2019 für das deutsche LkSG (§ 3 Nummer 8 lit. a. Sorgfaltspflichtengesetz-Entwurf 2019).

<sup>100</sup> Eine Prüfung des zum Wirtschaftsvölkerrecht zählenden WTO-Rechts kann im vorliegenden Rahmen nicht vorgenommen werden. Zwar ist insoweit jedenfalls ein *prima facie* Verstoß gegen das Meistbegünstigungsprinzip infolge einer *de facto* Diskriminierung von Produkten aus bestimmten Produktionsländern möglich; jedoch dürfte im Ergebnis in der Regel eine Rechtfertigung über Art. XX GATT gegeben sein. Siehe dazu ausführlich Krebs, D. (2023): Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law with Regard to Transnational Value Chains. In: Gailhofer, P./Krebs, D./Proelss, A./Schmalenbach, K./Verheyen, R. [Hrsg.]: Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, Springer, Cham, S. 245 Rn. 198-214.

<sup>101</sup> Siehe zum Begriff der Aktivitätskette: Art. 3 lit. g) CSDDD, Erwägungsgrund (25 f.).

erzielen (150 Mio. EUR unabhängig vom Sektor oder mindesten 40 Mio. EUR *und* davon mindesten 20 Mio. EUR in einem Risikosektor nach Art. 2 Abs. 1 Buchst. b) CSDDD-RAT).

### 3.1.2 Sorgfaltspflichten entlang transnationaler Wertschöpfungsketten

Die Reichweite des Anwendungsbereichs der Sorgfaltspflichten für das verpflichtete Unternehmen ist nicht territorial, sondern nur funktional begrenzt. Die verpflichteten Unternehmen müssen die Sorgfaltspflicht daher stets beachten, unabhängig davon, ob sie dies- oder jenseits der territorialen Grenzen des Unionsgebietes tätig sind.

Das gilt zunächst für die eigene Geschäftstätigkeit der verpflichteten Unternehmen und ihrer Konzerntöchter. Darüber hinaus sind Gegenstand der Sorgfaltspflicht aber auch Tätigkeiten der Geschäftspartner des verpflichteten Unternehmens, soweit die Tätigkeit der Geschäftspartner mit den „Aktivitätsketten“<sup>102</sup> des verpflichteten Unternehmens in Verbindung stehen (Art. 6 Abs. 1 CSDDD-RAT).

Fraglich ist jedoch, ob auch im Falle eines Drittstaatenunternehmens die Sorgfaltspflicht für sämtliche globale Geschäftstätigkeiten des Unternehmens gilt, unabhängig von weiteren produkt- oder transaktionsspezifischen Bezügen zum Unionsgebiet. Die in vielerlei Hinsicht problematische<sup>103</sup> Stellungnahme des sog. *Regulatory Scrutiny Board*, hat diese Frage explizit adressiert.<sup>104</sup> Eine eindeutige Klarstellung findet sich jedoch weder in den Erwägungsgründen noch in den sonstigen Begleitdokumenten (insb. *Commission Working Staff Documents*).

Der offene Wortlaut sowie der Zweck der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil von EU-Unternehmen legen jedoch nahe, dass für Drittstaatenunternehmen nichts anderes gelten soll als für EU-Unternehmen. Eine gewisse Stütze findet diese Sichtweise in der Begründung des Kommissionsvorschlags. Dort heißt es:

„Schließlich sind große Unternehmen aus Drittländern mit einem hohen Umsatz in der Union in der Lage, die Sorgfaltspflicht umzusetzen, und werden auch bei ihrer Geschäftstätigkeit außerhalb der Union von den Vorteilen profitieren, die sich aus der Erfüllung der Sorgfaltspflicht ergeben. In allen anderen Aspekten fallen Unternehmen aus Drittländern in gleicher Weise unter die Sorgfaltspflicht wie die EU-Länder (z. B. in Bezug auf die Regelung für Unternehmen, die in Branchen mit hohem Schadenspotenzial tätig sind, und in Bezug auf eine identische Übergangsfrist für diese Unternehmen). Die Harmonisierung der Pflichten der Mitglieder der Unternehmensleitung ist auf EU-Unternehmen beschränkt, sodass Unternehmen aus Drittländern weniger strengen Verpflichtungen unterliegen werden.“<sup>105</sup>

Wenn die Kommission erwägt, dass Drittstaatsunternehmen auch „bei ihrer Geschäftstätigkeit außerhalb der Union“ von den Vorteilen aus der Erfüllung der Sorgfaltspflicht profitieren werden, so geht sie offenbar davon aus, dass Drittstaatsunternehmen auch bei Geschäften die

---

<sup>102</sup> So der vom Rat favorisierte Begriff. Anstelle der „Aktivitätsketten“ wollte der Kommissionsvorschlag auf „etablierte Geschäftsbeziehungen“ abstellen; dabei handelte es sich um einen missglückten Versuch die Figur der *relation commerciale établie* aus dem französischen Sorgfaltspflichtengesetz – als *legal transplant* – zu übernehmen. Siehe dazu bereits Krebs, D. (2023): *Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law with Regard to Transnational Value Chains*. In: Gailhofer, P./Krebs, D./Proelss, A./Schmalenbach, K./Verheyen, R. [Hrsg.]: *Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm*, Springer, Cham, S. 245 Rn. 28.

<sup>103</sup> Zu Recht kritisch auch zur wenig transparenten und nur scheinbar neutralen Institution des *Regulatory Scrutiny Board* als solcher: Eller, K./Kampourakis, I. (2022): *Quantifying 'Better Regulation': The EU Regulatory Scrutiny Board and the Sustainable Corporate Governance Initiative*, Verfassungsblog, 21. Februar 2022.

<sup>104</sup> Europäische Kommission, *Regulatory Scrutiny Board Opinion*, 26. November 2021, SEC(2022) 95, S. 3: „Regarding the inclusion of companies without an EU establishment, the report (...) should clarify whether all worldwide activities of foreign companies would be subject to the due diligence duty or only activities with a clear (turnover) link to the EU.“

<sup>105</sup> CSDDD-KOM, S. 20, Unterstreichung hinzugefügt.

Sorgfaltspflichten einhalten, die keinen direkten Bezug zur Union haben. Andererseits ist nicht klar, ob die Kommission hier davon ausgeht, dass diese Unternehmen bei ihrer Geschäftstätigkeit ohne Bezug zur EU die Sorgfaltspflicht einhalten *müssen* oder dies aus pragmatischen Gründen *freiwillig* tun werden (etwa um Synergieeffekte zu nutzen und Parallelstrukturen nach unterschiedlichen Standards zu vermeiden).

Für das strenge Verständnis, wonach Drittstaatsunternehmen die Sorgfaltspflicht prinzipiell bei ihrer gesamten globalen Geschäftstätigkeit berücksichtigen müssen, spricht schließlich auch, dass die Kommission und der Rat den Anwendungsbereich der Sorgfaltspflicht (nur?) für solche Unternehmen eingeschränkt haben, die mit geringeren Umsätzen über die Risikosektor-Klausel (Art. 2 Abs. 1 lit. b) und Art. 2 Abs. 2 lit. b) CSDDD-RAT) in den persönlichen Anwendungsbereich fallen. In diesem Fall soll sich etwa die Pflicht zur Ermittlung „negativer Auswirkungen“ (i.S.d. Art. 2 lit. ca) CSDDD-RAT) auf die Geschäftstätigkeit im Risikosektor beschränken (Art. 6 Abs. 2 CSDDD-RAT/KOM). Im Umkehrschluss spricht der Umstand, dass eine ähnliche Beschränkung der Sorgfaltspflicht für sonstige Unternehmen aus Drittstaaten fehlt, die allein über das Umsatzkriterium in den Anwendungsbereich fallen, dafür, dass hier eine uneingeschränkte Anwendung auf die gesamte weltweite Geschäftstätigkeit intendiert ist.

Gegen ein solches Auslegungsergebnis sind in der Literatur vereinzelt vorsichtige Bedenken formuliert worden.<sup>106</sup>

Es ist allerdings derzeit noch offen, wie weitreichend die Konsequenzen dieser Lesart in der Praxis wären. Immerhin dürfte es transnationalen Konzernen durch eine entsprechende gesellschaftsrechtliche Gestaltung möglich sein, das Europageschäft in eine rechtlich selbständige Gesellschaft auszulagern und damit das übrige Geschäft von den Wirkungen der Sorgfaltspflichten aus der Richtlinie „abzuschirmen“. Denn die Richtlinie begründet jedenfalls in den von Kommission und Rat angestrebten Fassungen keine Pflichten für eine ausländische Konzernmutter eines in der EU tätigen Unternehmens. In der Praxis könnten sich die Pflichten aus der Richtlinie dadurch im Ergebnis typischerweise auf die Geschäftstätigkeit mit Bezug zum Unionsgebiet beschränken. Diese Geschäftstätigkeit kann gleichwohl entlang der jeweiligen Wertschöpfungs- bzw. „Aktivitätsketten“ durchaus den gesamten Konzern durchziehen.

### 3.2 Souveränität des Erfolgsortstaates

Der zentrale rechtliche Einwand gegen derartige Regelungen wird die Souveränität des Erfolgsortstaates ins Feld führen.<sup>107</sup> Jedoch sind die in der Richtlinie vorgesehenen Anknüpfungspunkte mit den völkergewohnheitsrechtlich entwickelten Grundsätzen zur hoheitlichen Regelung von Sachverhalten mit Auslandsbezug vereinbar.

Im Ausgangspunkt bedarf es dazu zunächst eines hinreichenden Anknüpfungspunktes im Unionsgebiet (3.2.1). Dabei ist vorliegend zu unterscheiden zwischen den Drittstaatswirkungen, die sich aus der transnationalen Reichweite der Sorgfaltspflicht für EU-Unternehmen ergeben (3.2.2), und jenen Drittstaatswirkungen, die aus der Erstreckung des persönlichen Anwendungsbereiches auf Drittstaatsunternehmen folgen (3.2.3). Dabei zeigt sich, dass der konkrete Ratifikationsstatus der einzelnen Abkommen für die Frage des Anknüpfungspunktes

---

<sup>106</sup> Lutz-Bachmann, S./Vorbeck, K./Wengenroth, L. (2022): Nachhaltigkeitsbezogene Sorgfaltspflichten in Geschäftsbeziehungen - zum Entwurf der EU-Kommission für eine "Lieferkettenrichtlinie", BB 2022, S. 835, 836f.: „Bemerkenswert und völkerrechtlich nicht unbedenklich ...“.

<sup>107</sup> Vgl. zur Zulässigkeit der Regelung einer wertschöpfungskettenübergreifenden, grenzüberschreitend anwendbaren, umweltbezogenen Sorgfaltspflicht im nationalen Recht allgemein: Krebs, D. (2023): Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law with Regard to Transnational Value Chains. In: Gailhofer, P./Krebs, D./Proelss, A./Schmalenbach, K./Verheyen, R. [Hrsg.]: Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, Springer, Cham, S. 245, Rn. 173 ff.



im Prinzip keine Rolle spielt, sondern erst bei einer – teilweise geforderten zusätzlichen Abwägung – und der Prüfung des Interventionsverbotes relevant werden kann (3.3).

### 3.2.1 Ausgangspunkt: Erfordernis eines Anknüpfungspunktes

Bei der Bestimmung der völkerrechtlichen Grenzen der Ausübung von Hoheitsgewalt mit Blick auf Sachverhalte mit Auslandsbezug gilt bis heute die *Lotus*-Entscheidung<sup>108</sup> des Ständigen Internationalen Gerichtshofes von 1927 als weiterhin maßgeblicher Referenzpunkt.<sup>109</sup> Tatsächlich beruft sich auch die Kommission im *Working Staff Document* mit dem *Impact Assessment Report* zur Begründung der Regelungshoheit für Drittstaatenunternehmen explizit auf diese Entscheidung:

„The imposition of due diligence obligations on third-country companies is in line with applicable jurisprudence, provided that there is a connecting factor with the EU territory (principle from the *Lotus Case*, PCIJ, 1927).“<sup>110</sup>

Das ist zwar eine verkürzte Wiedergabe der *Lotus*-Rechtsprechung. Denn zur Begründung des Erfordernisses eines „connecting factors“ gibt die *Lotus*-Entscheidung wenig her. Im Ergebnis handelt es sich aber gleichwohl um eine zutreffende Zusammenfassung der heute herrschenden Auffassung zu den im Grundsatz geltenden völkerrechtlichen Vorgaben für die hoheitliche Regelung von Auslandssachverhalten.

Unstreitig ist bis heute das in der *Lotus*-Entscheidung formulierte, grundsätzliche Verbot der Ausübung *exekutiver* Hoheitsgewalt (*jurisdiction to enforce*) im Ausland. Umstritten ist dagegen die genaue Bedeutung der *Lotus*-Entscheidung für die Bestimmung der völkerrechtlichen Maßstäbe der Ausübung *legislativer* Hoheitsgewalt (*jurisdiction to prescribe*). Teilweise wird diesbezüglich aus der *Lotus*-Entscheidung ein eher permissiver, *laissez-faire*-Ansatz abgeleitet („erlaubt ist alles, was nicht ausdrücklich verboten ist“); andere halten die Entscheidung für überholt oder missverstanden.<sup>111</sup> In jedem Fall wird bei der heutigen Bewertung der *Lotus*-Entscheidung die seitdem erfolgte Entwicklung des Völkerrechts zu beachten sein. Angesichts der seit 1927 erfolgten Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes, des Umweltvölkerrechts, und dem Anerkenntnis, dass auch transnationale Unternehmen eine Verantwortung für den Schutz dieser Güter tragen, sind heutzutage viele Regelungsbereiche des exklusiven *domaine réservé* der Staaten entzogen, die 1927 noch als absoluter Gegenstand staatlicher Souveränität angesehen wurden.<sup>112</sup> Anders als 1927 wird deshalb angenommen, dass Staaten unter gewissen Umständen sogar verpflichtet sein können, Sachverhalte mit Auslandsbezug gesetzlich zu regeln.<sup>113</sup>

Diese Entwicklung ist auch bei der Bestimmung und Bewertung der hinreichenden Anknüpfungspunkte zu beachten, die es zur Regelung von Auslandssachverhalten nach der

---

<sup>108</sup> Ständiger Internationaler Gerichtshof, S.S. '*Lotus*', Urteil vom 7. September 1927, PCIJ Series A No 10.

<sup>109</sup> Allen, S./Costelloe, D./Fitzmaurice, M./Gragl, P./Guntrip, E. (2019): Defining State Jurisdiction and Jurisdiction in International Law. In: Allen, S. et al [Hrsg.]: The Oxford Handbook of Jurisdiction in International Law, 2019, OUP, Oxford, S. 3, 6: "orthodox starting point".

<sup>110</sup> Europäische Kommission, Commission Staff Working Document – Impact Assessment Report, SWD(2022)42 final, 23. Februar 2022, S. 192.

<sup>111</sup> Vgl. Krebs, D. (2023): Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law with Regard to Transnational Value Chains. In: Gailhofer, P./Krebs, D./Proelss, A./Schmalenbach, K./Verheyen, R. [Hrsg.]: Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, Springer, Cham, S. 245, Rn. 175 mwN.

<sup>112</sup> Siehe dazu auch *infra* Abschnitt 4.3.2.

<sup>113</sup> CESCR, General Comment Nr. 23, UN Doc. E/C.12/GC/23, 27. April 2016, Rn. 70; CESCR, General Comment Nr. 24, UN Doc. E/C.12/GC/24, 10. August 2017, 30ff; IAGMR, Advisory Opinion OC-23/17 vom 15. November 2017; CRC, Chiara Sacchi et al, Entscheidung vom 22. September 2021, UN Doc. CRC/C/88/D/107/2019; Zimmermann, A./Weiß, N. (2020): Völker- und verfassungsrechtliche Parameter eines deutschen Lieferkettengesetzes, AVR, Heftnr. 58, S. 424, 425-430.

einheitlichen Meinung in Staatenpraxis und Lehre grundsätzlich bedarf. Insoweit ist die knappe Zusammenfassung der völkerrechtlichen Anforderungen an die Regelung von Auslandssachverhalten durch die Kommission im Grundsatz zutreffend, wenn sie meint, die Regulierung von Drittstaatenunternehmen sei völkerrechtlich zulässig, *soweit* es einen (hinreichenden) Anknüpfungspunkt auf dem Hoheitsgebiet der Union gibt („*provided that there is a connecting factor with the EU territory*“<sup>114</sup>).<sup>115</sup>

Zur Bestimmung zulässiger, d.h. hinreichender Anknüpfungspunkte wird dabei typischerweise nicht mit einem abstrakten Maßstab, sondern mit einer Reihe von in der Staatenpraxis etablierten Fallgruppen gearbeitet.

Zu unterscheiden ist dabei zwischen den Auslandswirkungen, die sich aus der territorial unbeschränkten Reichweite der Sorgfaltspflichten für EU-Unternehmen einerseits (3.2.2) und der Verpflichtung von Drittstaatsunternehmen andererseits (3.2.3) ergeben.

### 3.2.2 Reichweite der Sorgfaltspflicht für EU-Unternehmen

Zwar erkennt die Kommission die grenzüberschreitenden Effekte der Richtlinie an,<sup>116</sup> die Frage der völkerrechtlichen Zulässigkeit der Erstreckung der Sorgfaltspflichten *von EU-Unternehmen* auf ihr Drittstaatsgeschäft wurde jedoch weder von der Kommission noch vom – ansonsten sehr kritisch eingestellten – *Regulatory Scrutiny Board* problematisiert. Das deutet darauf hin, dass die völkerrechtliche Regelungshoheit insoweit für unproblematisch gehalten wird. Tatsächlich wird zumindest für die Regulierung heimischer Unternehmen durch den Heimatstaat bezweifelt, ob überhaupt ein Fall der Ausübung von extraterritorialer und damit rechtfertigungsbedürftiger, legislativer Hoheitsgewalt gegeben ist.<sup>117</sup>

Unabhängig davon lassen sich im Falle von EU-Unternehmen zur Erstreckung der Reichweite der Regelungswirkung über das Unionsgebiet hinaus gleich drei Anknüpfungspunkte feststellen: Das aktive Personalitätsprinzip, das Territorialprinzip sowie das Auswirkungsprinzip.

Nach dem aktiven Personalitätsprinzip darf das Verhalten von natürlichen und juristischen Personen mit der eigenen Staatsan- bzw. -zugehörigkeit grundsätzlich hoheitlich geregelt werden auch soweit es außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes erfolgt.<sup>118</sup> Insofern begegnet es

---

<sup>114</sup> Europäische Kommission, Commission Staff Working Document – Impact Assessment Report, SWD(2022)42 final, 23. Februar 2022, S. 192.

<sup>115</sup> Crawford, J. (2019): *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9. Aufl. 2019, OUP, Oxford, S. 441; *Restatement Fourth of US Foreign Relations Law*, American Law Institute 2018, § 401 Comment b. und § 407; von Bogdandy, A./Rau, M. (2006): *The Lotus*, MPEPIL 2006, Rn. 18.

<sup>116</sup> Vgl. Europäische Kommission, Commission Staff Working Document – Impact Assessment Report, SWD(2022)42 final, 23. Februar 2022, Part 1, S. 63: „By including European companies' global supply chains into their scope, and by recognising that the most salient adverse impacts on human rights and on the environment occur mainly outside the EU, the policy options have a strong external dimension through their impacts on supply chain actors and stakeholders in third and developing countries.“; Europäische Kommission, Commission Staff Working Document – Impact Assessment Report – Annexes, SWD(2022) 42 final, 28. März 2022, Part 2/2, S. 95: „Due to its global outreach via value chains, the sustainable corporate governance initiative will inevitably affect third country companies and economies.“

<sup>117</sup> Dezidiert etwa: CESCR, General Comment Nr. 24, UN Doc. E/C.12/GC/24, 10. August 2017, 33: „Corporations domiciled in the territory and/or jurisdiction of States parties should be required to act with due diligence to identify, prevent and address abuses to Covenant rights by such subsidiaries and business partners, wherever they may be located. The Committee underlines that, although the imposition of such due diligence obligations does have impacts on situations located outside these States' national territories since potential violations of Covenant rights in global supply chains or in multinational groups of companies should be prevented or addressed, this does not imply the exercise of extraterritorial jurisdiction by the States concerned.“ daran anknüpfend: Krajewski, M. (2018): *The State Duty to Protect Against Human Rights Violations Through Transnational Business Activities*, *Deakin Law Review*, Vol. 23, S. 13, 28, zweifelnd auch: Hoffberger-Pippan, E. (2020): *Ein Lieferkettengesetz für Deutschland zur Einhaltung der Menschenrechte – eine Ersteinschätzung aus völkerrechtlicher Sicht*, AVR, Heftnr. 58, S. 400-423.

<sup>118</sup> Oxman, B. (2007): *Jurisdiction of States*, MPEPIL 2007, Rn. 11 und 18; American Law Institute, *Restatement of the Law Fourth – The Foreign Relations Law of the United States*, 2018, § 410; Muchlinski, P. (2014): *Corporations in International Law*, MPEPIL 2014, Rn. 18.

bereits danach keinen durchgreifenden Bedenken, dass die verpflichteten EU-Unternehmen auch bei ihren Auslandsgeschäften die Sorgfaltspflicht beachten müssen.

Darüber hinaus ergibt sich ein weiterer Anknüpfungspunkt aus dem Territorialprinzip. Dieses erlaubt nicht nur, alles Verhalten, das sich unmittelbar auf dem im Hoheitsgebiet selbst abspielt, umfassend zu regeln. Vielmehr werden in der Staatenpraxis (insbesondere der EU) zunehmend auch schwache, d.h. nur kurzzeitige oder partielle Territorialkontakte wie z.B. die bloße Geschäftstätigkeit auf einem bestimmten Markt herangezogen, um, gestützt auf das Territorialprinzip, Normadressaten aus Drittstaaten, den eigenen Regelungen zu unterwerfen..<sup>119</sup>

Im Falle der EU-Unternehmen ist davon auszugehen, dass nicht nur einzelne Transaktionen, sondern ein substanzieller Teil der Geschäftstätigkeit und typischerweise gerade auch die zentralen Entscheidungen der Geschäftsleitung *auf dem Unionsgebiet* getroffen werden. Da sich mit Blick auf die Geschäftstätigkeit von EU-Unternehmen somit zahlreiche territoriale Berührungspunkte von unterschiedlichem Gewicht feststellen lassen, kann das Territorialprinzip als ergänzender Anknüpfungspunkt zur Begründung der Regelungshoheit herangezogen werden..

Schließlich kann, drittens, auf das Auswirkungsprinzip<sup>120</sup> recurriert werden. Darauf wird es im Ergebnis jedoch zur Begründung der Regelungshoheit über EU-Unternehmen nicht ankommen, weil mit dem aktiven Personalitätsprinzip und dem Territorialprinzip hinreichende Anknüpfungspunkte gegeben sind.

Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass zur Erstreckung der Sorgfaltspflichten für EU-Unternehmen auf ihr Auslandsgeschäft hinreichende Anknüpfungspunkte gegeben sind.<sup>121</sup>

### 3.2.3 Erstreckung des persönlichen Anwendungsbereiches auf Drittstaatsunternehmen

Für die Einbeziehung von Drittstaatsunternehmen in den persönlichen Anwendungsbereich der Richtlinie stellt sich die Situation etwas anders dar: Drittstaatsunternehmen haben per Definition keine Staatszugehörigkeit zu einem EU-Mitgliedstaat. Das aktive Personalitätsprinzip scheidet daher als Anknüpfungspunkt aus. Eine Anknüpfung an das Territorialprinzip ist jedoch auch bei Drittstaatsunternehmen grundsätzlich denkbar. Immerhin setzt die Anwendbarkeit der Richtlinie auf Drittstaatsunternehmen gem. Art. 2 Abs. 2 CSDDD-RAT voraus, dass Umsätze in bestimmtem Umfang *im Unionsgebiet* erzielt werden. Daraus ergibt sich ein Mindestmaß an Territorialkontakten, das nach der soeben dargelegten gewandelten Praxis der letzten Jahrzehnte für die Anwendbarkeit des Territorialprinzips ausreicht. Zwar werden Drittstaatenunternehmen nicht im selben Maß wie EU-Unternehmen Leitungsentscheidungen auf dem Unionsgebiet treffen. Gleichwohl stellt das Umsatzkriterium sicher, dass ein

---

<sup>119</sup> Vgl. Endres, D./Krisch, N. (2022): Das Lieferkettengesetz als Global Governance, RW, Jahrgang 13, Heftnr. 4, S. 463, 477: "Von der Finanz- zur Umwelt- und Internetregulierung ist es Praxis – zumindest unter westlichen Staaten – auch relativ marginale territoriale oder personelle Anknüpfungen zur Grundlage der eigenen Jurisdiktionsausübung zu machen."; Ryngaert, C. (2015): Whither Territoriality? The European Union's Use of Territoriality to Set Norms with Universal Effects. In: Ryngaert et al [Hrsg.]: What's Wrong with International Law?: Liber Amicorum A.H.A. Soons, Nova et Vetera Iuris Gentium, Band 27, S. 434, 447 f.

<sup>120</sup> Vgl. dazu American Law Institute, Restatement of the Law Fourth – The Foreign Relations Law of the United States, 2018, § 409 Jurisdiction Based on Effects; sehr skeptisch allerdings noch eine etwas ältere Bewertung bei Zerk, J. (2006): Multinationals and Corporate Social Responsibility - Limitations and Opportunities in International Law, CUP, Cambridge, S. 110.

<sup>121</sup> Vgl. auch Krebs, D. (2023): Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law with Regard to Transnational Value Chains. In: Gailhofer, P./Krebs, D./Proelss, A./Schmalenbach, K./Verheyen, R. [Hrsg.]: Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, Springer, Cham, S. 245, Rn. 177; siehe auch zum insoweit parallelen Regelungsansatz im deutschen LkSG: Hein, J. (2023), § 2 LkSG. In: Kaltenborn, M et al [Hrsg.], Lieferkettensorgfaltspflichtenrecht, 2023, C.H. Beck, München, Rn. 18; Hoffberger-Pippan, E. (2020): Ein Lieferkettengesetz für Deutschland zur Einhaltung der Menschenrechte – eine Ersteinschätzung aus völkerrechtlicher Sicht, AVR, Heftnr. 58, S. 400, 418.

Mindestmaß an geschäftlicher Aktivität hier stattfindet, sodass ein hinreichender territorialer Anknüpfungspunkt gegeben ist.

Da bei Drittstaatsunternehmen demnach nicht auf die Staatszugehörigkeit, sondern nur die Geschäftstätigkeit im Unionsgebiet und damit einen vergleichsweise lockeren Territorialkontakt abgestellt werden kann, liegt es insoweit nahe, ergänzend auch auf das Auswirkungsprinzips abzustellen. Danach kann sich ein Anknüpfungspunkt zur Regelung von Sorgfaltspflichten mit Regelungswirkungen in Drittstaaten auch daraus ergeben, dass sich der Gegenstand der Regulierung *im Inland* (d.h. hier: im Unionsgebiet) *auswirkt* oder auswirken soll.<sup>122</sup> Das ist vorliegend zum einen mit Blick auf die umweltbezogenen Sorgfaltspflichten relevant.<sup>123</sup> Denn diesbezüglich können sich viele Beeinträchtigungen von Umweltgütern in Drittstaaten, insbesondere das globale Klima, Luft- und Wasserverunreinigungen, mittelbar auch auf dem Unionsgebiet auswirken. Auswirkungen sind insoweit unter dem Gesichtspunkt der globalen Stoffkreisläufe, der Klimaveränderungen sowie über den Import von (chemisch belasteten) Lebensmitteln möglich.

Denkbar ist darüber hinaus zum anderen auch eine Berücksichtigung wettbewerbsverzerrender Effekte auf dem Binnenmarkt als „Auswirkungen“ im Sinne dieses Anknüpfungspunktes, die dadurch entstehen können, dass Drittstaatenunternehmen Waren und Dienstleistungen auf dem Binnenmarkt anbieten. Das Argument lautet dann sinngemäß: Weil in Drittstaaten mit Produktionsmethoden produziert werden darf, die mit den Standards der Sorgfaltspflicht unvereinbar sind, beeinträchtigt dies die Wettbewerbssituation der EU-Unternehmen. Denn diese sind – egal ob sie im Unionsgebiet oder in Drittstaaten produzieren lassen – immer an die Sorgfaltspflicht gebunden.

Tatsächlich scheint dies neben der Erreichung des unmittelbaren Regelungszieles (Menschenrechts- und Umweltschutz entlang der globalen Wertschöpfungskette) ein Hauptanliegen der Kommission bei der Überlegung gewesen zu sein, große außereuropäische Wettbewerber in den Anwendungsbereich einzubeziehen.<sup>124</sup>

Jedenfalls argumentiert die Richtlinie zur Begründung der Regelungshoheit über Drittstaatsunternehmen neben dem Territorialprinzip explizit mit dem völkerrechtlichen Auswirkungsprinzip. In Erwägungsgrund (30) führt sie aus:

„Um die Unternehmen aus Drittländern festzustellen, die in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen, sollte das beschriebene Umsatzkriterium gewählt werden, da es eine territoriale Verbindung zwischen den Drittlandunternehmen und dem Gebiet der Union herstellt. Der Umsatz ist ein Anhaltspunkt für die Auswirkungen, die die Tätigkeiten dieser Unternehmen auf den Binnenmarkt haben könnten. Solche Auswirkungen rechtfertigen im Einklang mit dem Völkerrecht die Anwendung des Unionsrechts auf Unternehmen aus Drittländern.“ (Unterstreichungen hinzugefügt).

Fraglich ist allerdings, welche Anforderungen an die Auswirkungen im Inland zu stellen sind, um die Befugnis zur Regelung *ausschließlich* auf diesen Anknüpfungspunkt zu stützen. Dies ist heute

---

<sup>122</sup> Crawford, J. (2019): *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9. Aufl. 2019, OUP, Oxford, S. 447.

<sup>123</sup> Vgl. dazu auch Henn, E./Jahn, J. (2020): Rechtsgutachten zur Ausgestaltung einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht in einem Lieferkettengesetz, S. 30.

<sup>124</sup> Siehe etwa Europäische Kommission, Commission Staff Working Document – Impact Assessment Report – Annexes, SWD(2022) 42 final, 28. März 2022, Part 2/2, S. 88: „Regarding EU companies' competitiveness in general, inclusion of non-EU importers above a certain size helps prevent competitive distortions in the EU single market.“, S. 93: „...the new EU legislation will decrease distortions between EU and non-EU companies by creating more equal standards for EU companies, third country companies generating a high turnover in the EU as well as EU and non-EU suppliers.“ S. 13: „Business associations (...) stressed the need to consider the issue of global competitiveness (covering non-EU companies operating in EU), ...“.

nicht abschließend geklärt. So wird teilweise etwa eine *substanzielle* Auswirkung verlangt.<sup>125</sup> Vertretbar erscheint es insoweit, dies mit Blick auf den angesetzten Mindestumsatz im Unionsgebiet anzunehmen. Klare Kriterien oder Grenzwerte werden sich insoweit ohnehin nicht identifizieren lassen.

Problematisch erscheint mit Blick auf die Drittstaatsunternehmen vor allem der Umstand, dass sich deren Sorgfaltspflichten dem Wortlaut nach auf die gesamte weltweite Geschäftstätigkeit der Unternehmen erstrecken soll und insoweit keine weiteren einschränkenden Kriterien vorgesehen sind (s.o. 3.1.2). Bei Geschäftstätigkeiten des Drittstaatenunternehmens außerhalb des Unionsgebietes, die abgesehen von der Konzernzugehörigkeiten keinen weiteren Bezug zum Unionsgebiet aufweisen, wird der Territorialbezug zum Unionsgebiet sehr lose und die Auswirkungen nur noch indirekt. Um dies an einem fiktiven Beispiel zu verdeutlichen: Ein Mischkonzern unterhält mehrere Sparten. Unter anderem Automobilproduktion und Handel mit Agrarprodukten. In die EU führt er zwar Agrarprodukte aber keine Automobile ein. In einer solchen Konstellation fällt es schwer einen territorialen Bezug zwischen dem Unionsgebiet und der *Automobil*produktion in Drittstaaten herzustellen.<sup>126</sup> Auswirkungen auf den Binnenmarkt werden hier kaum zu erwarten sein, weil der Konzern ja gerade keine Autos auf dem Binnenmarkt anbietet. Dasselbe gilt für Umweltauswirkungen, die über den Produktimport vermittelt werden (chemische Belastung von Lebensmitteln). Es bleiben dann nur noch Teilbereiche der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht, bei denen sich die negativen Umweltauswirkungen im Drittstaat indirekt auch auf dem Unionsgebiet auswirken können (z.B. Klimawandel). Insoweit läge eine völkerrechtsfreundliche<sup>127</sup>, einschränkende Auslegung der Sorgfaltspflicht für Drittstaatenunternehmen nahe. Um ein möglichst rechtssicheres Ergebnis zu erzielen, wäre eine Klarstellung in der Richtlinie allerdings vorzugswürdig.

Dennoch ist fraglich, ob ein solches Szenario nicht eher theoretischer Natur ist. Denn es liegt nahe, dass in einem solchen Fall die unterschiedlichen Sparten und regionalen Absatzmärkte gesellschaftsrechtlich konzernintern ohnehin so strukturiert sind, dass das EU-Agrarproduktegeschäft im oben genannten Beispiel über einen eigenen Rechtsträger abgewickelt wird, der die übrigen Geschäftszweige von den europäischen Regulierungsrisiken abschirmt.

Im Ergebnis ist die Abstützung der Regulierung von Drittstaatenunternehmen unter Rückgriff auf die substanzielle Geschäftstätigkeit im Unionsgebiet *und* das Auswirkungsprinzip wohl im Grundsatz zulässig. Soweit sich die Sorgfaltspflicht dabei auch auf das Drittstaatsgeschäft des Drittstaatsunternehmens erstreckt, ist dies jedoch mit größeren rechtlichen Unsicherheiten behaftet, als die bloße Erstreckung der Regulierung von EU-Unternehmen (bzw. -

---

<sup>125</sup> International Law Commission, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-eighth session, U.N. Doc. A/61/10, ILYB 2006, Vol. II Part II, S. 231 para. 12: „The effects doctrine may be understood as referring to jurisdiction asserted with regard to the conduct of a foreign national occurring outside the territory a State which has a substantial effect within that territory.“

<sup>126</sup> Vgl. für ein ähnliches Beispiel zu einer ähnlichen Problematik: Klinger, R./Krajewski, M./Krebs, D./Hartmann, C. (2016): Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, Rechtsgutachten: Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht (germanwatch.org), S. 61; derartige Fälle sollten nach dem Verständnis der Verfasser durch ein einschränkendes Zurechnungskriterium in § 6 Abs. 4 des Entwurfes ausgeschlossen werden („infolge der Geschäftstätigkeit“).

<sup>127</sup> Vgl. dazu EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2011, C-366/10 – *Air Transport Association of America*, ECLI:EU:C:2011:864, Rn. 123: „Befugnisse der Union sind nämlich unter Beachtung des Völkerrechts auszuüben“; Aust, H. (2017): Eine völkerrechtsfreundliche Union? Grund und Grenze der Öffnung des Europarechts zum Völkerrecht, EuR 2017, Heftnr. 1, S. 106-120.



Niederlassungen) auf ihre globalen Wertschöpfungsketten nach dem Muster des deutschen LkSG<sup>128, 129</sup>

### 3.3 Relevanz des Ratifikationsstatus des jeweiligen „Gaststaates“

Für die völkerrechtliche Zulässigkeit der Ausdehnung der Sorgfaltspflichten auf Drittstaatsverhältnisse kommt es danach in erster Linie darauf an, dass ein ausreichender Anknüpfungspunkt gegeben ist. Das ist nach den vorstehenden Erwägungen der Fall.

Auf den materiellen Gegenstand der Sorgfaltspflichten kommt es dagegen zumindest im Ausgangspunkt nicht an. Unter diesem Gesichtspunkt würde es auch keine Rolle spielen, ob Drittstaaten die in Bezug genommenen Abkommen, aus denen sich der materielle Regelungsgehalt der Sorgfaltspflichten speist, ratifiziert haben oder nicht. Zwar würden sich auf deren Hoheitsgebiet über die Beachtung der Sorgfaltspflichten Regelungsinhalte dieser Abkommen mittelbar-faktisch auswirken, sei es über das Auslandsgeschäft von EU-Unternehmen sei es über das Heimatgeschäft von Drittstaatenunternehmen, die wegen ihrer EU-Umsätze in den persönlichen Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Für die Frage, ob ein hinreichender Anknüpfungspunkt gegeben ist oder nicht, spielt dies jedoch zunächst keine Rolle.

Auf den Status der Ratifikation könnte es aber unter zwei Gesichtspunkten ankommen: Zum einen für die teilweise zusätzlich zum Vorliegen eines Anknüpfungspunktes geforderte Abwägung (3.3.1), zum anderen für die Prüfung, ob eine verbotene Intervention vorliegt (3.3.2).

#### 3.3.1 Ratifikationsstatus als Gesichtspunkt einer etwaigen Abwägung?

Teilweise wurde in der Literatur zusätzlich zum Vorliegen eines Anknüpfungspunktes eine einschränkende Verhältnismäßigkeitsprüfung verlangt, insbesondere durch eine Abwägung zwischen den Interessen des Staates, der einen Auslandssachverhalt regeln will, und denen des Drittstaates, der geltend macht, von der Regelung in seiner Souveränität berührt zu sein.<sup>130</sup> Zwar liegt eine solche Einschränkung umso näher, je geringere Anforderungen an den Territorialkontakt als Anknüpfungspunkt gestellt werden. Allerdings lässt sich jedenfalls keine rechtsgebietsunabhängige verallgemeinerungsfähige Regel in der Staatenpraxis feststellen; vielmehr handelt es sich um eine bereichsspezifische Praxis, die speziell das internationale Kartell- und Fusionskontrollrecht kennzeichnet.<sup>131</sup> Konsequenterweise ist das *American Law Institute* in seiner vierten Ausgabe des *Restatement of the Foreign Relations Law of the United States* von 2018 von der entsprechenden Position in der dritten Ausgabe von 1987 (dort § 403) wieder abgerückt.<sup>132</sup>

Angesichts der fehlenden Staatenpraxis fehlt es auch an etablierten Maßstäben für die Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Würde man eine solche Abwägung verlangen, so liegt es gleichwohl nahe, dass die Regelungsspielräume des Staates, der die Ausübung seiner Regelungshoheit auf nur schwache

---

<sup>128</sup> Hein, J. (2023), § 2 LkSG. In: Kaltenborn, M et al [Hrsg.], Lieferkettensorgfaltspflichtenrecht, 2023, C.H. Beck, München, Rn. 18.

<sup>129</sup> Zurückhaltend bereits: Krebs, D. (2023): Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law with Regard to Transnational Value Chains. In: Gailhofer, P./Krebs, D./Proelss, A./Schmalenbach, K./Verheyen, R. [Hrsg.]: Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, Springer, Cham, S. 245, Rn. 177.

<sup>130</sup> Vgl. dazu Krisch, N. (2020): Entgrenzte Jurisdiktion: Die extraterritoriale Durchsetzung von Unternehmensverantwortung. In: Reinisch, A. et al [Hrsg.], Unternehmensverantwortung im Internationalen Recht, 2020, C.F. Müller, Heidelberg, S. 11, 28.

<sup>131</sup> Vgl. Meng, W. (1994): Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, 1994, Springer, Berlin, Heidelberg, S. 568 f.

<sup>132</sup> Ein Relikt des alten § 403 aus dem dritten Restatement ist nur noch – nunmehr ausdrücklich als „matter of prescriptive comity“ und nicht als Völkergewohnheitsrecht deklarierte – Möglichkeit zur einschränkenden Auslegung von US-Gesetzen in § 405 des vierten Restatements enthalten. Siehe: American Law Institute, Restatement of the Law Fourth – The Foreign Relations Law of the United States, 2018, § 405.

Territorialkontakte stützen kann, umso größer sind, je stärker die Regelung materiell an internationalen Standards angelehnt ist. Insofern ließe sich hier auch ein hoher bzw. niedriger Ratifikationsstand der in Bezug genommenen Abkommen berücksichtigen. Auf die Ratifikation durch einen *bestimmten* „Gast“- bzw. Erfolgsortstaat würde es dagegen nicht ankommen.

Angesichts der fehlenden gewohnheitsrechtlichen Etablierung derartiger Abwägungslösung wird es darauf in der Praxis aber nicht ankommen.

### 3.3.2 Kein Verstoß gegen das Interventionsverbot

Von größerer praktischer Bedeutung ist dagegen die Frage, inwieweit das Interventionsverbot dadurch verletzt sein könnte, dass die Sorgfaltspflicht auch Bezug auf Abkommen nimmt, die nicht von allen Staaten ratifiziert sind.

Das aus dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten (Art. 2 Abs. 1 UN-Charta) abgeleitete Institut ist dem Grunde nach gewohnheitsrechtlich anerkannt.<sup>133</sup> Eine anerkannte<sup>134</sup> Definition des Interventionsverbotes stammt vom Internationalen Gerichtshof (IGH). Danach ist es verboten,

„to intervene directly or indirectly in internal or external affairs of other States. A prohibited intervention must accordingly be one bearing on matters in which each State is permitted, by the principle of State sovereignty, to decide freely. One of these is the choice of a political, economic, social and cultural system, and the formulation of foreign policy. Intervention is wrongful when it uses methods of coercion in regard to such choices, which must remain free ones.”<sup>135</sup>

Der Tatbestand des Interventionsverbotes setzt sich danach aus zwei Elementen zusammen: 1) Eine Einmischung in ausschließlich innere Angelegenheiten (*domaine réservé*<sup>136</sup>), die 2) mit Mitteln des Zwangs (*element of coercion*) erfolgt.<sup>137</sup>

Nach einer gängigen Negativdefinition zählt zum *domaine réservé* alles, was nicht bereits Gegenstand völkerrechtlicher Regeln und Verpflichtungen ist, d.h. alle Materien bezüglich derer keine völkerrechtlichen Bindungen bestehen.<sup>138</sup> Daraus ergibt sich ein *dynamischer* Charakter des *domaine réservé*: Mit zunehmender Verrechtlichung der internationalen Beziehungen wird der Bereich, der keinen völkerrechtlichen Bindungen unterliegt, und damit der *domaine réservé* zunehmend kleiner.<sup>139</sup>

Vom *domaine réservé* ausgenommen sind damit insbesondere die universellen Menschenrechte, soweit sie völkergewohnheitsrechtlich anerkannt und damit für alle Staaten oder für den

---

<sup>133</sup> Kunig, P. (2008): Intervention, Prohibition of, MPEPIL 2008, Rn. 7; Dahm, G./Delbrück, J./Wolfrum, R. (2002), Völkerrecht, Band 1/3, Die Formen des völkerrechtlichen Handelns. Die inhaltliche Ordnung der internationalen Gemeinschaft, 2. Aufl. 2002, De Gruyter, Berlin, § 168 Verbot der Intervention, S. 796; Janik, R. (2022): Prohibition of Intervention. In: Binder, C. et al [Hrsg.]: Elgar Encyclopedia of Human Rights, Bd. 3, 2022, Edward Elgar Publishing, S. 346, 347 dort Rn. 8 f.

<sup>134</sup> Laut Kunig, P. (2008): Intervention, Prohibition of, MPEPIL 2008, Rn. 2.

<sup>135</sup> IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Urteil vom 27. Juni 1986, ICJ Reports 1986, S. 14, S. 108 Rn. 205.

<sup>136</sup> Ziegler, K. (2013): *Domaine Réservé*, MPEPIL, April 2013.

<sup>137</sup> Kunig, P. (2008): Intervention, Prohibition of, MPEPIL 2008, Rn. 1-6.

<sup>138</sup> Ziegler, K. (2013): *Domaine Réservé*, MPEPIL, April 2013, Rn. 2; Janik, R. (2022): Prohibition of Intervention. In: Binder, C. et al [Hrsg.]: Elgar Encyclopedia of Human Rights, Bd. 3, 2022, Edward Elgar Publishing, S. 346 Rn. 10.

<sup>139</sup> Dahm, G./Delbrück, J./Wolfrum, R. (2002), Völkerrecht, Band 1/3, Die Formen des völkerrechtlichen Handelns. Die inhaltliche Ordnung der internationalen Gemeinschaft, 2. Aufl. 2002, De Gruyter, Berlin, § 168 Verbot der Intervention, S. 807.



einzelnen Staat durch Ratifikation entsprechender völkervertragsrechtlicher Vereinbarung bindend sind.<sup>140</sup> Dabei wird in der Literatur davon ausgegangen, dass die materiellen Verpflichtungen der wichtigsten universellen Menschenrechtsübereinkommen infolge der sehr hohen Ratifikationsstände sich inzwischen zu Völkergewohnheitsrecht entwickelt haben.<sup>141</sup> Soweit die einzelnen nichtratifizierenden Staaten nicht als sog. „persistent objectors“ aufgetreten sind, sind sie dann auch ohne Ratifikation qua Völkergewohnheitsrecht an die entsprechenden Pflichten gebunden.<sup>142</sup> Entsprechendes dürfte auch für die in Teil 2 des Anhangs referenzierten Umweltabkommen gelten. Jedenfalls im endgültigen Richtlinienentwurf sind dies nur noch Abkommen mit sehr hohen Ratifikationsständen.<sup>143</sup>

Die dort referenzierten Abkommen dürften daher jedenfalls im Grundsatz dem *domaine réservé* entzogen sein.

Es stellt sich daher nur noch die Frage, inwieweit weitere Abkommen mit niedrigeren Ratifikationsständen in den Anhang aufgenommen werden könnten. Insoweit kann nicht pauschal davon ausgegangen werden, dass die entsprechenden materiellen Regelungen zu Völkergewohnheitsrecht erstarkt sind. Die Nichtratifikation führt dann für den jeweiligen Staat dazu, dass die jeweilige Regelungsmaterie noch zum *domaine réservé* zählt, weil er nicht bereits kraft Völkergewohnheitsrechts gebunden ist.

Gleichwohl ist fraglich, ob eine an ein solches Abkommen anknüpfende Sorgfaltspflicht einen unzulässigen Eingriff in den *domaine réservé* darstellen würde. Rechtlich problematisch kann dies nämlich erst dann werden, wenn die Sorgfaltspflicht aus der CSDDD infolge ihrer grenzüberschreitenden faktischen Wirkungen auch tatsächlich in den *domaine réservé* eingreift und noch dazu mit unzulässigen Zwangsmitteln.

Nicht geklärt ist, ob dies schon dann anzunehmen ist, wenn die faktische Regelungswirkung im Drittstaat dazu führt, dass schlicht ein Sachverhalt zumindest indirekt geregelt wird, den der Drittstaat nicht regeln wollte oder den er weniger streng regeln wollte. Eine absolut gelesene Souveränität des Erfolgsortstaates könnte immerhin argumentieren, dass diese auch die Freiheit umfasst, Sachverhalte *nicht* zu regeln. Eine solche Verabsolutierung der Souveränität überzeugt jedoch nicht. Damit würde die Souveränität des regelnden Staates ihrerseits negiert, da mit dieser Argumentation jegliche, faktische Auswirkungen auf das Hoheitsgebiet anderer Staaten verboten wäre. Ungeachtet der Kontroverse um die Auslegung der oben zitierten Lotus-Entscheidung, wäre jedenfalls ein solches Verständnis des Souveränitätsprinzips mit dieser Entscheidung nicht vereinbar.

Von einem Eingriff in den *domaine réservé* ist vielmehr erst dann auszugehen, wenn es zu einem echten Regelungskonflikt zwischen der Sorgfaltspflicht und einer Drittstaatenorm kommt.<sup>144</sup> Davon ist nicht bereits dann auszugehen, wenn die EU-Sorgfaltspflicht ein Verhalten indirekt im Drittstaat verbietet, das nach dem lokalen Recht erlaubt wäre. Vielmehr ist ein solcher echter Regelungskonflikt erst dann gegeben, wenn die EU-Sorgfaltspflicht ein Verhalten im Drittstaat

---

<sup>140</sup> Vgl. *ibid.*, S. 807; Ziegler, K. (2013): *Domaine Réservé*, MPEPIL, April 2013, Rn. 12.

<sup>141</sup> So Zimmermann, A./Weiß, N. (2020): Völker- und verfassungsrechtliche Parameter eines deutschen Lieferkettengesetzes, AVR, Heftnr. 58, S. 424, 454; Hein, J. (2023), § 2 LkSG. In: Kaltenborn, M et al [Hrsg.], Lieferkettensorgfaltspflichtenrecht, 2023, C.H. Beck, München, Rn. 19.

<sup>142</sup> Zimmermann, A./Weiß, N. (2020): Völker- und verfassungsrechtliche Parameter eines deutschen Lieferkettengesetzes, AVR, Heftnr. 58, S. 424, 454 gehen davon aus, dass mit Blick auf die beiden universellen UN-Pakte sowie die ILO-Kernarbeitsnormen keine *persistent objectors* ersichtlich sind.

<sup>143</sup> Vgl. die Nachweise in Fn. 82.

<sup>144</sup> Krebs, D. (2023): Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law with Regard to Transnational Value Chains. In: Gailhofer, P./Krebs, D./Proelss, A./Schmalenbach, K./Verheyen, R. [Hrsg.]: Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, Springer, Cham, S. 245, Rn. 192 mwN.

indirekt gebietet, das nach dem lokalen Recht verboten ist, oder umgekehrt, ein Verhalten verbietet, das nach dem lokalen Recht nicht nur erlaubt, sondern verpflichtend vorgeschrieben ist. Gerade im Umweltrecht erscheinen derartige Konflikte eher unwahrscheinlich; hier mögen lokale Standards und Vorschriften fehlen oder niedriger ausgestaltet sein. Ein Verbot, strengere Standards einzuhalten liegt jedoch eher fern.<sup>145</sup> Auch wenn die EU-Sorgfaltspflicht im Ergebnis etwa den Import oder Export bestimmter Güter in einen bzw. aus einem Drittstaat mittelbar verbietet (vgl. Anhang Teil 2 Ziff. 2, 3 und 8 bis 12 CSDDD-RAT), tangiert dies nicht den *domaine réservé* des Drittstaates, unabhängig davon, ob er die entsprechenden Abkommen ratifiziert hat oder nicht.

Jedenfalls im Bereich der Umweltabkommen aus dem Teil 2 des Anhangs ist das Szenario eines echten Regelkonfliktes, der dadurch auftreten kann, dass ein Drittstaat ein Abkommen nicht ratifiziert hat, eher theoretischer Natur.

Darüber hinaus begegnet es erheblichen Zweifeln, ob sich aus der Art und Weise der Intervention ein Zwangselement ergibt (*element of coercion*).<sup>146</sup>

Anstelle einer abstrakten Definition bedient man sich aber auch hier verschiedener Fallgruppen.<sup>147</sup> Zwar können nach heutigem Verständnis auch jenseits des historischen paradigmatischen Falles der gewaltsam-militärischen Intervention auch weichere Formen der Einmischung erfasst sein.<sup>148</sup> Von den etablierten Fallgruppen kommt hier jedoch allein die Ausübung *wirtschaftlichen* Zwangs in Betracht.<sup>149</sup> So wird zwar teilweise für umfassende Wirtschaftsembargos oder Boykottmaßnahmen angenommen, dass diese eine für die Annahme einer Intervention hinreichendes Maß an Eingriffsintensität erreichen können.<sup>150</sup> Die Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit in Drittstaaten, die von der EU-Sorgfaltspflicht ausgehen, sind mit derartigen Boykottmaßnahmen jedoch nicht im Ansatz vergleichbar. Denn insoweit handelt es sich nur um mittelbare Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit im Drittstaat, die ihrerseits keinen hoheitlichen Charakter haben, sondern über die Geschäftstätigkeit Privater erzielt werden. Deshalb fehlt es für einen Verstoß gegen das Interventionsverbot wohl jedenfalls am erforderlichen Zwangselement.

Im Ergebnis erscheint es daher auch möglich, weitere Abkommen mit niedrigeren Ratifikationsständen in den Anhang aufzunehmen, ohne das Interventionsverbot zu verletzen. Gleichwohl werden gegen ein solches Vorgehen eher – zumindest politische – Einwände erhoben werden als im Falle der Abkommen mit sehr hohen Ratifikationsständen.<sup>151</sup> Verschärft werden hier solche Einwände durch die *prima facie* uneingeschränkte Anwendung der Richtlinie auf die globale Geschäftstätigkeit von Drittstaatsunternehmen. Daher würde es sich insoweit

---

<sup>145</sup> Vgl. zu dieser Argumentation bereits: Krebs, D. (2023): Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law with Regard to Transnational Value Chains. In: Gailhofer, P./Krebs, D./Proelss, A./Schmalenbach, K./Verheyen, R. [Hrsg.]: Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, Springer, Cham, S. 245, Rn. 193.

<sup>146</sup> Vgl. zu den Anforderungen an das Zwangselement Kunig, P. (2008): Intervention, Prohibition of, MPEPIL 2008, Rn. 5 f.

<sup>147</sup> Zu weiteren Fallgruppen siehe Krajewski, M. (2020): Völkerrecht, 2. Aufl., Nomos, Baden-Baden, § 8 Rn. 41.

<sup>148</sup> Kunig, P. (2008): Intervention, Prohibition of, MPEPIL 2008, Rn. 25 f.

<sup>149</sup> Vgl. dazu Stein, T./von Buttlar, C./Kotzur, M.: (2017): Völkerrecht, 14. Aufl., Vahlen, München, Rn. 649; Tladi, D. (2020): The Duty Not to Intervene in Matters within Domestic Jurisdiction. In: Viñuales, J. (Hrsg.), The UN Friendly Relations Declaration at 50 – An Assessment of the Fundamental Principles of International Law, CUP, Cambridge, 87, 100.

<sup>150</sup> Vgl. Kunig, P. (2008): Intervention, Prohibition of, MPEPIL 2008.

<sup>151</sup> In dieser Richtung sehr weitgehend Zimmermann, A./Weiß, N. (2020): Völker- und verfassungsrechtliche Parameter eines deutschen Lieferkettengesetzes, AVR, Heftnr. 58, S. 424, 454: „Umgekehrt kommen damit aber solche Menschenrechtsschutzverträge nicht für eine Aufnahme in die Anlage zu dem geplanten Lieferkettengesetz in Betracht, die, obwohl seitens der Bunderepublik Deutschland ratifiziert, (bislang noch) keinen allgemeinen Konsens der internationalen Gemeinschaft über deren Inhalt widerspiegeln.“ Dabei handelt es sich jedoch wohl eher um ein völkerrechtspolitisches als ein genuin völkerrechtliches Argument.

anbieten, eine entsprechende Öffnungs- oder Abweichungsklausel vorzusehen, wenn weitere Abkommen mit niedrigeren Ratifikationsständen aufgenommen werden sollen.<sup>152</sup>

### 3.4 Ergebnis

Im Ergebnis ergeben sich aus dem allgemeinen Völkerrecht angesichts der hohen Ratifikationsstände keine rechtlichen Bedenken gegen die Bezugnahme auf die Abkommen im Anhang der CSDDD-RAT, auch wenn die Abkommen von einzelnen Staaten nicht ratifiziert sind.

Vielmehr wäre es sogar rechtlich zulässig, weitere Abkommen mit niedrigeren Ratifikationsständen – ggf. unter Einführung einer Öffnungsklausel – zu inkorporieren. Vorrangig sollte zur Erreichung des Regelungszweckes (umfassende Adressierung von Umweltschutzbelaugen in der Wertschöpfungskette) der vom Parlament favorisierte Ansatz der Ergänzung des Anhangs bzw. der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht um eine generalklauselartige Auffangregelung<sup>153</sup> verfolgt werden.<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> Vgl. dazu Krebs, D. (2023): Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law with Regard to Transnational Value Chains. In: Gailhofer, P./Krebs, D./Proelss, A./Schmalenbach, K./Verheyen, R. [Hrsg.]: Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, Springer, Cham, S. 245, Rn. 193.

<sup>153</sup> Vgl. zu weiteren möglichen Ansätzen: Krebs, D./Klinger, R./Gailhofer, P./Scherf, C. (2020): Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht, UBA-Texte 49/2020.

<sup>154</sup> Europäisches Parlament, Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit, Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 1. Juni 2023 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 (COM(2022)0071 – C9-0050/2022 – 2022/0051(COD)), P9\_TA(2023)0209, [TA \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:62023I0209), Abänderung 366, S. 210, zur genauen Formulierung siehe bereits oben Abschnitt 2.4.4.4.

## 4 Quellenverzeichnis

- American Law Institute (2018): Restatement of the Law Fourth – The Foreign Relations Law of the United States, 2018, American Law Institute Publishers, St. Paul.
- Allen, S./Costelloe, D./Fitzmaurice, M./Gragl, P./Guntrip, E. (2019): Defining State Jurisdiction and Jurisdiction in International Law. In: Allen, S. et al [Hrsg.]: The Oxford Handbook of Jurisdiction in International Law, 2019, OUP, Oxford. <https://doi.org/10.1093/law/9780198786146.003.0001>
- Aust, H. (2017): Eine völkerrechtsfreundliche Union? Grund und Grenze der Öffnung des Europarechts zum Völkerrecht, EuR 2017, Heftnr. 1, S. 106-120. <https://doi.org/10.5771/0531-2485-2017-1-106>
- Bernsdorff, N. (2019): Art. 16 EU-GRC. In: Meyer, J./Hölscheidt, S. [Hrsg.]: Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Nomos, Baden-Baden.
- Blanke, H., (2016): Art. 15 EU-GRC. In: Stern, K./Sachs, M [Hrsg.]: Europäische Grundrechte-Charta Kommentar, 2016, C.H. Beck, München.
- Bogdandy, A./Rau, M. (2006): The Lotus, Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL), Article last updated: Juni 2006, OUP, Oxford.
- Calliess, C. (2022): Art. 17 EU-GRC. In: Calliess, C./Ruffert, M. [Hrsg.]: EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, C.H. Beck, München.
- Calliess, C. (2020): Rechtsangleichung in der EU – wie weit reicht die Einzelermächtigung zur Binnenmarktharmonisierung?, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 117, 24.04.2020.
- Crawford, J. (2019): Brownlie’s Principles of Public International Law, 9. Aufl. 2019, OUP, Oxford.
- Dahm, G./Delbrück, J./Wolfrum, R. (2002): Völkerrecht, Band I/3, Die Formen des völkerrechtlichen Handelns. Die inhaltliche Ordnung der internationalen Gemeinschaft, 2. Aufl. 2002, De Gruyter, Berlin.
- Dittert, D. (2017): Europarecht, 5. Aufl. 2017, C.H. Beck, München.
- Eller, K./Kampourakis, I. (2022): Quantifying ‘Better Regulation’: The EU Regulatory Scrutiny Board and the Sustainable Corporate Governance Initiative, Verfassungsblog, 21. Februar 2022. <https://10.17176/20220222-001231-0>
- Endres, D./Krisch, N. (2022): Das Lieferkettengesetz als Global Governance, RW, Jahrgang 13, Heftnr. 4, S. 463-491. <https://2-04.-5467371/1868-8098-2022-4-463>
- Forsthoff, U./Eisendle, D., (2023): Art. 45 AEUV. In: Grabitz, E./Hilf, M./Nettesheim, M. [Hrsg.]: Das Recht der Europäischen Union, 79. EL Mai 2023, C.H. Beck, München.
- Hein, J. (2023): § 2 LkSG. In: Kaltenborn, M./Krajewski, M./Rühl, G./Saage-Maaß, M. [Hrsg.], Lieferkettensorgfaltspflichtenrecht, 2023, C.H. Beck, München.
- Henn, E./Jahn, J. (2020): Rechtsgutachten zur Ausgestaltung einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht in einem Lieferkettengesetz. [https://www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/ttip\\_und\\_ceta/handel\\_lieferkettengesetz\\_rechtsgutachten.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/ttip_und_ceta/handel_lieferkettengesetz_rechtsgutachten.pdf) (23.11.2023)
- Hoffberger-Pippan, E. (2020): Ein Lieferkettengesetz für Deutschland zur Einhaltung der Menschenrechte – eine Ersteinschätzung aus völkerrechtlicher Sicht, AVR, Heftnr. 58, S. 400-423. <https://10.1628/avr-2020-0027>
- Hübner, L./Habrich, V./Weller, M. (2022): Der EU-Richtlinienentwurf für eine Lieferkettenregulierung, NGZ 2022, S. 644-651.
- International Law Commission (2006): Report of the International Law Commission on the work of its fifty-eighth session, U.N. Doc. A/61/10, ILCYB 2006, Vol. II Part II.

- Janik, R. (2022): Prohibition of Intervention. In: Binder, C. et al [Hrsg.]: Elgar Encyclopedia of Human Rights, Bd. 3, 2022, Edward Elgar Publishing.
- Jarass, H. (2021): Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, C.H. Beck, München.
- Kingreen, T. (2022): Art. 52 EU-GRC. In: Calliess, C./Ruffert, M. [Hrsg.]: EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, C.H. Beck, München.
- Klinger, R./Krajewski, M./Krebs, D./Hartmann, C. (2016): Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, Rechtsgutachten im Auftrag von Amnesty International, Brot für die Welt, Germanwatch und Oxfam, <https://www.germanwatch.org/sites/default/files/publication/14745.pdf> (31.10.2024).
- Korte, S. (2022): Art. 114 AEUV. In: Calliess, C./Ruffert, M. [Hrsg.]: EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, C.H. Beck, München.
- Krajewski, M. (2020): Völkerrecht, 2. Aufl. 2020, Nomos, Baden-Baden.
- Krajewski, M. (2018): The State Duty to Protect Against Human Rights Violations Through Transnational Business Activities, Deakin Law Review, Vol. 23, S. 13-39.
- Krebs, D. (2023): Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law with Regard to Transnational Value Chains. In: Gailhofer, P./Krebs, D./Proelss, A./Schmalenbach, K./Verheyen, R. [Hrsg.]: Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, 2023, Springer, Cham, S. 246-350. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-13264-3\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-031-13264-3_7)
- Krebs, D. (2021): Environmental Due Diligence in EU Law, UBA-Texte 97/2021.
- Krebs, D./Klinger, R./Gailhofer, P./Scherf, C. (2020): Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht, UBA-Texte 97/21, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. <https://doi.org/10.60810/openumwelt-6629>
- Krebs, D. (2017): *Wirtschaft und Menschenrechte: die „Loi Rana Plaza“ vor dem französischen Conseil constitutionnel*, *VerfBlog*, 2017/3/29, <https://doi.org/10.17176/20170329-212246>.
- Krisch, N. (2020): Entgrenzte Jurisdiktion: Die extraterritoriale Durchsetzung von Unternehmensverantwortung. In: Reinisch, A. et al [Hrsg.], Unternehmensverantwortung im Internationalen Recht, 2020, C.F. Müller, Heidelberg, S. 11-38.
- Kunig, P. (2008): Intervention, Prohibition of, Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL), Article last updated: 2008, Bd. VI, Print-Ausgabe 2012, OUP, Oxford, S. 289-299.
- Leible, S./Streinz, T. (2023): Art. 34 AEUV. In: Grabitz, E./Hilf, M./Nettesheim, M. [Hrsg.]: Das Recht der Europäischen Union, 79. EL Mai 2023, C.H. Beck, München.
- Lutz-Bachmann, S./Vorbeck, K./Wengenroth, L. (2022): Nachhaltigkeitsbezogene Sorgfaltspflichten in Geschäftsbeziehungen - zum Entwurf der EU-Kommission für eine "Lieferkettenrichtlinie", BB 2022, S. 835-845.
- Mayer, F. (2023): Nach Art. 6 EUV Grundrechtsschutz und rechtsstaatliche Grundsätze. In: Grabitz, E./Hilf, M./Nettesheim, M. [Hrsg.]: Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 78. EL Januar 2023, C.H. Beck, München.
- Meng, W. (1994): Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, 1994, Springer, Berlin, Heidelberg.
- Muchlinski, P. (2014): Corporations in International Law, Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL), Article last updated: Juni 2014, OUP, Oxford.
- OECD (Hrsg.) (2023): OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct, OECD Publishing, 3. Aufl., Paris 2023, <https://doi.org/10.1787/81f92357-en>.

Oxman, B. (2007): Jurisdiction of States, Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL), Article last updated: November 2007, OUP, Oxford.

Ruffert, M. (2022), Art. 16 EU-GRC. In: Calliess, C./Ruffert, M. [Hrsg.]: EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, C.H. Beck, München.

Ryngaert, C. (2015): Whither Territoriality? The European Union's Use of Territoriality to Set Norms with Universal Effects. In: Ryngaert et al [Hrsg.]: What's Wrong with International Law?: Liber Amicorum A.H.A. Soons, Nova et Vetera Iuris Gentium, 2015, Brill Nijhoff, Leiden, S. 434-448.  
[https://10.1163/9789004294585\\_029](https://10.1163/9789004294585_029)

Schwerdtfeger, A. (2019): Art. 52 EU-GRC. In: Meyer, J./Hölscheidt, S. [Hrsg.]: Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Nomos, Baden-Baden.

Stein, T./von Buttlar, C./Kotzur, M.: (2017): Völkerrecht, 14. Aufl. 2017, Vahlen, München.

Tladi, D. (2020): The Duty Not to Intervene in Matters within Domestic Jurisdiction. In: Viñuales, J. (Hrsg.), The UN Friendly Relations Declaration at 50 – An Assessment of the Fundamental Principles of International Law, CUP 2020, Cambridge, S. 87-104. <https://doi.org/10.1017/9781108652889.006>

Wahidi, A. (2023): Einleitung C. Gesetzgebungsgeschichte: Der lange Weg zum Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz. In: Kaltenborn, M./Krajewski, M./Rühl, G./Saage-Maaß, M. [Hrsg.], Lieferkettensorgfaltspflichtenrecht, 2023, C.H. Beck, München

Zerk, J. (2006): Multinationals and Corporate Social Responsibility - Limitations and Opportunities in International Law, CUP 2006, Cambridge. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511494864>

Ziegler, K. (2013): Domaine Réservé, Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL), Article last updated: April 2013, OUP, Oxford.

Zimmermann, A./Weiß, N. (2020): Völker- und verfassungsrechtliche Parameter eines deutschen Lieferkettengesetzes, AVR 2020, Heftnr. 58, S. 424-463. <https://10.1628/avr-2020-0028>