

C. Handlungsdruck durch geschlechterspezifische Rechtsgrundlagen im Völkerrecht

Im Völkerrecht normierte und verbindliche Frauenrechte und Diskriminierungsverbote erzeugen Handlungsdruck auf die Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Lieferkettenregulierung. Denn hier wird, vermittelt über Staatenpflichten, längst eine Unternehmensverantwortung postuliert.

I. Völkerrecht

Eine Vielzahl völkerrechtlicher Verträge und Leitlinien zielt auf Diskriminierungsschutz bzw. sogar auf den spezifischen Schutz von Frauen ab.²² So formulieren allgemeine Menschenrechtsabkommen wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948, Art. 2 Abs. 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) und Art. 2 Abs. 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR, UN-Sozialpakt) von 1966 allgemeine Gleichheitsrechte und personenbezogene Diskriminierungsverbote. Diese bleiben bis auf Art. 26 IPbpR allerdings akzessorische Staatenpflichten, sie verbieten diskriminierende Ungleichbehandlung also nur in Bezug auf die in der jeweiligen Vereinbarung verbrieften Garantien (sog. akzessorische Diskriminierungsverbote). Auf eigenständige und bereichsspezifische Diskriminierungsverbote zielen dagegen die in der Folge geschlossenen sektoren-spezifischen Schutzabkommen wie das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. 3. 1966 (CERD), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau vom 18. 12. 1979 (CEDAW), Art. 5 Abs. 1 und 2 UN-Behindertenrechtskonvention vom 13. 12. 2006 und die sog. Istanbul-Konvention vom 11.5.2011, das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Sie enthalten je-

²² Umfassend zu den Instrumenten Hensel, in: Kaltenborn/Krajewski/Rühl/Saage-Maaß, LkSG, § 2 Rn. 314 ff.; Moeckli/Shah/Sivakumaran/Moeckli, International Human Rights Law, 3. Aufl. 2018, S. 157; historisch Vierdag, The Concept of Discrimination in International Law, 1973, S. 49 f.

weils ausdifferenzierte Diskriminierungsschutztatbestände ausgehend von konkreten Schutzbedarfen bestimmter marginalisierter und als vulnerabel betrachteter Personengruppen wie insbesondere Frauen. Zudem betonen die internationalen Spruchkörper, dass das Prinzip der Nicht-Diskriminierung eine Ausprägung des Gleichheitsgrundsatzes sei.²³

Auch die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) entwickeln einen allgemeinen Diskriminierungsschutz für den speziellen Bereich der Arbeit. So gehört das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf zu den fünf Grundprinzipien der ILO und bildet damit einen universellen Mindeststandard für menschenwürdige Arbeit.²⁴ Insbesondere die ILO-Übereinkommen Nr. 100²⁵ und Nr. 111²⁶ gestalten diesen Diskriminierungsschutz aus. Sie gehören zu den sog. Kernarbeitsnormen. Während Nr. 100 speziell die Gleichheit des Entgelts unabhängig vom Geschlecht vorsieht, verbietet Nr. 111 die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf „auf Grund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft“. Weitere Übereinkommen, wie Nr. 97 (Schutz von Wanderarbeitnehmer*innen), Nr. 156 (Chancengleichheit und die Gleichbehandlung männlicher und weiblicher Arbeitnehmender mit Familienpflichten), Nr. 159 (Berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung Behinderter), Nr. 183 (Mutterschutz), Nr. 190 (Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt) sowie die ILO-Empfehlungen Nr. 162 (ältere Arbeitnehmer*innen) und Nr. 200 (HIV und AIDS und die Welt der Arbeit) spezifizieren den Diskriminierungsschutz.

II. Völkerrechtliche Wirkung auf Europarecht

Der völkerrechtliche Diskriminierungsschutz adressiert zwar Staaten, wirkt jedoch vielfältig in die nationale und europäische Rechtsordnung sowie in Soft-Law-Instrumente und private Regelungsinitiativen hinein. Von den

23 Zum völkerrechtlichen Diskriminierungsschutz WSK-Ausschuss E/C.12/2005/4, 11.08.2005, Rn. 11; Menschenrechtsausschuss, CCPR/C/21/Rev.1/Add.1, 21.II.1989, Rn. 1 ff.

24 ILO, Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, 1998.

25 ILO-Übereinkommen Nr. 100 (1951) über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit (BGBl. 1956 II 23 f.).

26 ILO-Übereinkommen Nr. 111 (1958) über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (BGBl. 1961 II 97 f.).

nationalen Gesetzgebern ratifizierte völkerrechtliche Diskriminierungsverbote müssen erstens bindend umgesetzt, zweitens in ihrer Leitbildfunktion zur völkerrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts herangezogen werden und entfalten drittens als zwingendes Gewohnheitsrecht auch Horizontalwirkung gegenüber Privaten. Zudem sind die ILO- und UN-Übereinkommen im EU-Recht als Rechtserkenntnisquelle anerkannt und sollen bei der Auslegung von Richtlinien²⁷ sowie bei der Inhaltsbestimmung von Unionsgrundrechten, insbesondere der Art. 20, 21 EU-Grundrechtecharta (GRC), herangezogen werden.²⁸ Die Kompetenznormen der Art. 18, 19 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) müssen mit Blick auf die zahlreichen Verweise des europarechtlichen Sekundärrechts ins Völkerrecht als Ausprägung des völkerrechtlichen Diskriminierungsschutzes verstanden werden.²⁹ Und auch der europäische Grundrechtsschutz greift die Diskriminierungsverbote auf. Sie werden durch die GRC aus ihrer ursprünglich rein marktintegrativen Funktionslogik herausgelöst und in einen sozialen Zusammenhang gestellt.³⁰ So sind nach Art. 21 GRC Diskriminierungen unter anderem wegen des Geschlechts, genetischer Merkmale, Sprache, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Vermögens, Alters und sexueller Ausrichtung verboten. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) begreift das Verbot als umfassendes, offenes, extensiv auszulegendes, auch für Private mittelbar bindendes Grundrecht.³¹ Primärrechtliche Normen wie Art. 2 und 3 Abs. 3 EUV und Art. 8, 10, 19, 153 und 157 AEUV regeln die Gebote zur Gleichbehandlung und Gleichstellung. Diese sind außerdem umfassend durch Sekundärrecht konkretisiert. Zudem hat sich die EU zur Umsetzung der „Sustainable Development Goals“ (SDGs) der Vereinten Nationen³² verpflichtet.³³ Darin werden alle kollektiven Bemühungen operationalisiert durch Zielvorgaben, wie die Bekämpfung aller – auch privater – Formen von Diskriminierung und Gewalt

27 So für die Antidiskriminierungsrichtlinien 2000/43/EG, 2000/78/EG, 2004/113/EG und 2006/54/EG etwa EuGH, 15.6.1978 – Rs. 149/77 = NJW 1978, 2445, 2446.

28 Für die Berücksichtigung der Rechte aus IPbpR EuGH, 17.2.1998 – Rs. C-249/96 = NZA 1998, 301 Rn. 44. Für die Berücksichtigung der Rechte aus IPwskR siehe Schlussanträge GA EuGH, 28.4.1998 – Rs. C-200/96 = EuGHE 1998, I-1953, 1956, 1960; 26.07.06 Rs. C-173/99 = EuGHE I 2002, 4881.

29 Vgl. etwa Erwägungsgrund Nr. 3 RL 2000/43; Erwägungsgrund Nr. 4 RL 2000/78; Erwägungsgrund Nr. 2 RL 2002/73.

30 Sandhu, KJ 2017, 517.

31 Siehe etwa EuGH, 16.7.2015 – Rs. C-83/14, Rn. 42; 19.04.2016 – Rs. C-441/14, Rn. 27.

32 UN, General Assembly Resolution 70/1.

33 Mitteilung der Kommission, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final, S. 3.

C. Handlungsdruck durch geschlechterspezifische Rechtsgrundlagen im Völkerrecht

gegen Frauen und Mädchen. Spezielle gleichstellungsbezogene Ziele sind die Geschlechtergerechtigkeit nach Nr. 5, menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum nach Nr. 8 und die Verringerung von Ungleichheit nach Nr. 10. Insgesamt gilt Geschlechtergerechtigkeit als Querschnittsprinzip supranationaler Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU.³⁴

III. Völkerrechtliche Wirkung auf horizontale Regelungsinitiativen

Neben den genannten internationalen Normen treten eher unverbindlich bleibende Leitlinien.³⁵ Solche sog. Soft-Law-Instrumente mit Bezug zur Geschlechtergerechtigkeit adressieren in der Regel direkt Unternehmen und geben Handlungsanleitungen, wie Geschlechtergerechtigkeit in die Unternehmensstrukturen und -politiken integriert werden kann. Zum einen finden sich Leitlinien, die die völkerrechtlichen Diskriminierungsverbote aufgreifen und konkretisieren, so etwa die dreigliedrige Grundsatzzerklärung der ILO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (Stand 2017), nach der sich multinationale Unternehmen vom Grundsatz der Nichtdiskriminierung leiten lassen sollen (Rn. 30), die ILO Centenary Declaration for the Future of Work (2019), die Chancengleichheit für Frauen und Menschen mit Behinderung proklamiert (Abschnitt II vii, viii), und die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (2011), die unter anderem in Abschnitt V Nr. 1 e) ein Diskriminierungsverbot für die Beschäftigung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern regeln. Auch die OECD-Analyse „Diversity at Work“ (2020)³⁶ oder der dritte Entwurf des Vertrags über Wirtschaft und Menschenrechte³⁷ zielen auf die Umsetzung des Diskriminierungsverbotes in privaten Beschäftigungsbeziehungen ab.

Daneben finden sich Leitlinien spezifisch zur Verhinderung von Geschlechterdiskriminierung. Zu nennen sind insbesondere die „Women's

34 EP (Hrsg.), Gleichstellung von Männern und Frauen, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/59/gleichstellung-von-männern-und-frauen>.

35 Siehe die Übersicht bei Hensel, in: Kaltenborn/Krajewski/Rühl/Saage-Maaß, LkSG, § 2 Rn. 324 ff.

36 OECD, Diversity at Work OECD, 2020, <https://www.oecd.org/els/diversity-at-work-policy-brief-2020.pdf>.

37 OHCHR, Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, The Activities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises, (17 July 2021), Präambel und Art. 4.

Empowerment Principles³⁸ die OECD „Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct“ (OECD Guidance) von 2018,³⁹ bereits 1995 die Pekinger Deklaration und Aktionsplattform als Ergebnis der vierten Weltfrauenkonferenz, die einen unter anderem an Unternehmen gerichteten konkreten Forderungskatalog zur Stärkung von Frauenrechten und Gleichstellung bietet⁴⁰ sowie der Bericht der UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte von 2019 zu „Gender Dimensions of the Guiding Principles on Business and Human Rights“⁴¹.

Ganz konkret wurden bereits Gleichstellungsprogramme wie der UN Global Compact (UNGK) entwickelt, die Unternehmen selbstverpflichtend unterzeichnen können.⁴² Zusammen mit UN Women wurden sieben Women's Empowerment Principles formuliert, die Unternehmen eine Anleitung zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsplatz bieten.⁴³ Gender Gap Analysis Tools sollen den Unternehmen die Anwendung erleichtern. Auch die Initiative „Gender Equality European & International Standard certification for Gender Equality“ (GEEIS) umfasst ein von multinationalen Unternehmen und europäischen Behörden gemeinsam entwickeltes Analysetool zur Erfassung, Analyse und Gestaltung gleichstellungssensibler Personalprozesse in Unternehmen.⁴⁴

IV. Zwischenfazit: nötige Übersetzung der Menschenrechte

Damit wird im internationalen Menschenrechtsschutzsystem Geschlechtergerechtigkeit durchaus breit thematisiert.⁴⁵ Allerdings bestehen diesbezüg-

38 UN Women Deutschland (Hrsg.), Women's Empowerment Principles, <https://unwom.en.de/womens-empowerment-principles/>.

39 OECD, Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct, 2018, 42 f.

40 UN Women, Beijing Declaration and Platform for Action, New York 1995, vgl. dort Abs. 44.

41 Global Policy Forum und Rosa-Luxemburg-Stiftung, Geschlechtergerechtigkeit in globalen Lieferketten, 2020, S. 9 f.

42 UN Global Compact (Hrsg.), Geschlechterspezifische Aspekte in der nachhaltigen Beschaffung, <https://www.weps.org/>.

43 UN Women/UN Global Compact, Women's Empowerment Principles, <http://www.empowerwomen.org/en/weps/about>.

44 Zur Initiative GEEIS siehe <https://embracedifference.ert.eu/case-studies/geeis-an-international-certification-in-diversity/>.

45 Siehe dazu auch Global Policy Forum und Rosa-Luxemburg-Stiftung, Geschlechtergerechtigkeit in globalen Lieferketten, 2020, S. 8; Phung, Geschlechtergerechte Lieferketten und was dafür zu tun ist, 2021, S. 2; Hensel/Höllmann, Geschlechtergerechtig-

C. Handlungsdruck durch geschlechterspezifische Rechtsgrundlagen im Völkerrecht

lich erhebliche Durchsetzungsdefizite. Während die völkerrechtlichen Normen nach der gängigen Lesart ausschließlich Staaten – und dies teilweise nur akzessorisch – adressieren, bleibt die Verbindlichkeit der freiwilligen Leitlinien oft schwach. Sie sind zwar ausdifferenzierter und auf die horizontale Ebene gerichtet, allerdings steht die Umsetzung oft unter ökonomischen Zwängen. Umso wichtiger werden daher die den menschenrechtlichen Schutz konkretisierenden europäischen Gesetzgebungsinitiativen, die als Ausdruck der staatlichen Schutzpflichten die Menschenrechte in horizontale und verbindliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen übersetzen. Durch die Schaffung spezifischer europäischer Rechtsgrundlagen und -pflichten wird der völkerrechtliche Streit um die unmittelbare Wirkung der Menschenrechte überwunden. Dahingehend erzeugen die frauenspezifischen Menschenrechte im Völkerrecht Handlungsdruck.

keit in der Lieferkette, Verfassungsblog vom 11.6.2020, <https://verfassungsblog.de/geschlechtergerechtigkeit-in-der-lieferkette/>.