

Informelle Arbeitsgruppe EPD/HA

Bern, 4. November 1977

VERTRAULICH

Notiz an die Ständige Wirtschaftsdelegation

Jag/sch 650.1.1.0
Verhaltenskodex für Filialen
ausländischer Unternehmen in
Südafrika

1. Uebersicht

Die wirtschaftliche Zusammenarbeit der westlichen Industriestaaten mit Südafrika wird seit einigen Jahren in politischen und wirtschaftlichen Gremien der UNO (Kommission für transnationale Gesellschaften, Menschenrechtskommission, ECOSOC-Arbeitsgruppe über die Bekämpfung der Korruptionspraktiken usw.) angegriffen. Die Wortführer sind in erster Linie die afrikanischen Staaten, doch geniessen sie dabei die Unterstützung der übrigen Entwicklungsländer und des Ostblocks. Kritik wird dabei namentlich gegen die Investitionen ausländischer Unternehmen in Südafrika erhoben. Es wird ein Verbot der Neuinvestitionen und ein allmählicher Rückzug der ausländischen Investoren aus Südafrika gefordert (Resolution der ECOSOC-Kommission für transnationale Gesellschaften vom 3. Mai 1977).

Ein Investitionsstopp wurde bisher von den meisten Industrieländern abgelehnt. Diese haben auch ihre Zustimmung zu anderen Forderungen, die auf einen wirtschaftlichen Boykott Südafrikas abzielten, verweigert.

- 2 -

Die Konferenz von Lagos gegen die Apartheid (August 1977), die der Vorbereitung der für 1978 vorgesehenen Weltkonferenz gegen den Rassismus diente, veranlasste die EG-Regierungen, im Rahmen ihrer politischen Zusammenarbeit nach Möglichkeit eine gemeinsame Afrika- und Südafrika-Politik zu definieren. Eines der Ergebnisse - erwogen wurden auch Massnahmen im Handels- und Exportrisikogarantie-Bereich - dieser Zusammenarbeit bildete der am 20. September 1977 von den Aussenministern der neun EG-Länder genehmigte Verhaltenskodex für EG-Unternehmen mit Filialen in Südafrika. Das von einigen EG-Ländern geforderte Investitionsverbot wurde hingegen abgelehnt.

Der von den EG-Mitgliedländern ausgearbeitete Kodex enthält sozialpolitische Empfehlungen, die folgende Bereiche betreffen:

- Die Beziehungen unter Sozialpartnern
- Das Verhalten gegenüber dem südafrikanischen System der Wanderarbeiter
- Die Entlohnung
- Das Lohngefüge und die Aufstiegsmöglichkeiten der schwarzen Arbeitnehmer
- Die Nebenleistungen (préstations additionnelles aux salaires)
- Die Aufhebung der Rassentrennung am Arbeitsplatz.

Ferner sieht der Kodex eine jährliche Berichterstattung der Unternehmen über die Fortschritte vor, die sie in seiner Anwendung erzielen.

Die "politische Zusammenarbeit" der Aussenminister findet im Gemeinschaftsrecht der EG keine Rechtsgrundlage. Dem EG-Kodex fehlt somit eine gemeinschaftsrechtliche Basis. Er stützt sich auf eine Willenserklärung der neun Regierungen, ihren in Südafrika tätigen Unternehmen auf nationaler Ebene den gemeinsam ausgearbeiteten freiwilligen Kodex zur Beachtung zu empfehlen.

Die Idee eines Verhaltenskodex für Unternehmen mit Filialen in Südafrika ist nicht neu. 1974 hatte die britische Regierung Verhaltensrichtlinien für britische Gesellschaften in Südafrika ausgearbeitet. Im gleichen Jahr stellte in den USA ein privates Komitee - vom amerikanischen Aussenministerium ermuntert - sechs Grundsätze über Arbeitsbedingungen, die von amerikanischen Unternehmen in Südafrika eingehalten werden sollten, auf. Diese sollen bis heute von rund 50 amerikanischen Unternehmen übernommen worden sein und kanadische Firmen hätten sich ihnen angeschlossen.

Mit den EG-Richtlinien haben erstmals eine Anzahl wichtiger Ursprungsländer von Investitionen in Südafrika einen gemeinsamen Kodex aufgestellt. Wahrscheinlich weil innerhalb der EG befürchtet wird, dass der Verhaltenskodex die EG-Unternehmen in wettbewerblicher Hinsicht gegenüber Unternehmen aus Drittstaaten benachteiligen könnte, haben die EG-Regierungen über die OECD die übrigen Industriestaaten aufgefordert, sie möchten den EG-Kodex ebenfalls übernehmen. Wörtlich führte der belgische Vertreter im Namen der EG-Regierungen an der Sitzung des OECD-Rats vom 18. Oktober 1977 aus: "Les Neuf souhaitent que les autres pays industrialisés membres de l'OECD adoptent volontairement ce code et le transmettent pour exécution aux firmes intéressées de leurs pays." Der Rat hat am gleichen Tag beschlossen, den Vorstoss der EG-Regierungen ungefähr Mitte November an einer Sitzung der OECD-Delegationschefs zu behandeln.

* * *

Die durch diese Initiative der EG in die OECD hineingetragene Frage eines sozialpolitischen Verhaltenskodex für Filialen ausländischer Unternehmen in Südafrika wirft eine Reihe grundsätzlicher Probleme auf. Nachstehend haben wir verschiedene Elemente zusammengefasst, die im Hinblick auf eine schweizerische Antwort auf den Vorstoss der EG in Betracht gezogen werden müssen.

2. Aussenpolitische Aspekte

2.1 Die politische Situation in Südafrika

Die internationale Ablehnung der Apartheidspolitik der südafrikanischen Regierung hat zu einer gewissen Isolierung Südafrikas geführt, die jedoch der Regierung Vorster bisher wenig zu schaffen machte. Seit der Einsetzung Präsident Carters haben sich aber die Beziehungen zwischen den Westmächten und Südafrika tiefgreifend gewandelt. Erstmals hat die Regierung in Pretoria auf den wachsenden politischen Druck des Auslandes reagiert, indem sie drakonische Massnahmen gegen 18 weisse und schwarze Antiapartheidsorganisationen ergriff und die wichtigste von Schwarzen herausgegebene Zeitung verbot.

Der Tod des Führers der "Black Consciousness"-Bewegung Steve Biko hat die Spannung zwischen der weissen Minderheit und der schwarzen Bevölkerung Südafrikas stark erhöht. Mit der Einkerkierung und der Verbannung weiterer schwarzer Führer belastet Vorster die Erfolgsaussichten eines Dialogs zwischen den beiden Gemeinschaften in schwerster Weise.

Im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sind die drei von afrikanischen Staaten eingebrachten Resolutionen, mit denen Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika, ein Waffenembargo und der Abbruch jeglicher nuklearen Zu-

sammenarbeit gefordert wurde, am dreifachen Veto der USA, Frankreichs und Grossbritanniens gescheitert. Gegenwärtig wird über Kompromisstexte verhandelt, die wahrscheinlich nicht über ein Waffenembargo hinausgehen werden.

Die Schweiz verurteilt namentlich aus humanitären Erwägungen die Apartheidspolitik Südafrikas und hat dies seit 1968 immer wieder offiziell bekräftigt. Im Rahmen der internationalen Kampagne gegen die Apartheidspolitik der Regierung in Südafrika muss sie bestrebt sein, über diese Haltung keine Zweifel aufkommen zu lassen, insbesondere um den "goodwill", über den sie in Schwarzafrika verfügt, nicht aufs Spiel zu setzen. Es bleibt zu hoffen, dass in Südafrika rechtzeitig Reformen durchgeführt werden, die den Erwartungen der schwarzen Mehrheit gerecht werden. Nur so wird vermieden werden können, dass langjährige blutige Rassenunruhen ausbrechen.

2.2 Das Vorgehen der EG-Regierungen

Die von den 9 Aussenministern im Rahmen ihrer politischen Zusammenarbeit verabschiedeten Verhaltensrichtlinien stellen einen aussenpolitischen Profilierungsakt dar. Die anschliessende Initiative der EG in der OECD und namentlich ihr Wunsch, die übrigen Länder dieser Organisation möchten den Kodex tel quel übernehmen, widerspricht unserem Bemühen, die Gemeinschaft dazu zu bringen, uns vor Erlass eines wichtigen Entscheides zu konsultieren. Es bestätigt sich damit eine auch auf anderen Gebieten beobachtete Tendenz, wonach die EG-Staaten, die oft nur nach langen Verhandlungen unter sich einig zu werden vermögen, gegenüber Nichtmitgliedstaaten wenig Bereitschaft zeigen, ihre interne (Kompromissformel) durch Interventionen von aussen wieder in Frage zu stellen.

3. Wirtschaftliche Interessenlage

Die wichtigsten Daten über die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika sind in der Beilage zusammengestellt. Daraus geht namentlich hervor, dass die Schweiz auch in Südafrika zu den grössten Direktinvestoren gehört.

Die wirtschaftlichen Interessen der Schweiz sind unter zwei Gesichtspunkten zu beurteilen. Einmal muss man sich die Frage stellen nach den Auswirkungen, die eine Beteiligung der Schweiz an einem internationalen Kodex für ausländische Firmen in Südafrika auf unsere Wirtschaftsbeziehungen mit und die schweizerischen Investitionen in diesem Land haben könnten. Zum andern gilt es abzuwägen, welche Konsequenzen eine offene Ablehnung eines solchen Kodexes auf die Entwicklung unserer wirtschaftlichen Beziehungen mit dem übrigen Afrika haben könnte, insbesondere dann, wenn wir allein oder zusammen mit einer kleinen Anzahl von Regierungen diese negative Haltung einnehmen würden. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang namentlich wie ein derartiger Kodex in Südafrika und in den schwarzafrikanischen Ländern aufgenommen wird. Dass der Kodex nicht auf ein Investitionsverbot oder zumindest auf eine Entmutigung neuer Investitionen in Südafrika hinausläuft, dürfte sowohl für die südafrikanische Regierung wie für die übrigen Afrikaner den Wert und die Bedeutung des Verhaltenskodex stark mindern.

4. Bewertung des EG-Kodex

4.1 Faktische Anwendung durch schweizerische Firmen

Die Unternehmenspolitik der wichtigsten schweizerischen Firmen in Südafrika, die wir konsultiert haben, entspricht im grossen und ganzen dem Geist des EG-Kodex. In gewissen Punkten scheinen einige der konsultierten Firmen die

Normen der EG-Richtlinien allerdings nicht ganz zu erfüllen; andere Punkte werden als rechtlich und sozialpolitisch fragwürdig bezeichnet. Eine schweizerische Grossfirma hat den Bundesbehörden mitgeteilt, dass sie bereit sei, den EG-Kodex zu akzeptieren.

4.2 Verhältnis zur südafrikanischen Gesetzgebung und Praxis

Der grosse Interpretationsspielraum, den die EG-Richtlinien offenlassen, scheint zu widersprüchlichen Aussagen darüber zu führen, ob ihre Anwendung zur Verletzung südafrikanischer Gesetze und Bräuche führen müsste. Es macht den Anschein, dass im Bereich der Apartheid-Bestimmungen vielfach Unterschiede zwischen gesetzlichen Vorschriften und praktischer Anwendung bestehen. Wir haben unsere Botschaft in Südafrika deshalb gebeten, diesen Aspekt näher abzuklären.

5. Neutralitätspolitische und völkerrechtliche Aspekte

Das gewöhnliche Neutralitätsrecht ist nur im Kriegsfall unter Drittstaaten anwendbar und nur dann, wenn ein bewaffneter Konflikt im Rechtssinne besteht. Dies ist unter den gegebenen Umständen in Südafrika nicht der Fall. Die Schweiz hat jedoch als ständig neutraler Staat bereits in Friedenszeiten eine Neutralitätspolitik zu führen. Sie hat auf alle Massnahmen zu verzichten, die die Erfüllung der völkerrechtlichen Neutralitätspflichten in einem zukünftigen bewaffneten Konflikt erschweren oder verunmöglichen.

Neutralitätspolitik und Aussenpolitik sind jedoch keine Synonyme. Unsere Neutralitätspolitik fordert von uns keineswegs, dass wir gegenüber der von Südafrika praktizierten Apartheid völlig passiv bleiben. Im heutigen Zeitpunkt würde die Zustimmung zu einem Verhaltenskodex für Unternehmen in Südafrika weder gegen das Neutralitätsrecht noch gegen die Neutralitätspolitik verstossen.

Bei der Beurteilung unseres Verhaltens gegenüber der von Südafrika praktizierten Apartheid ist vielmehr der Umstand von Bedeutung, dass die Achtung der Menschenrechte nicht mehr ausschliesslich eine interne Angelegenheit darstellt, sondern die internationale Gemeinschaft als Ganzes angeht.¹⁾

6. OECD-Aspekte

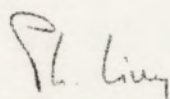
Obwohl die Präambel der OECD-Konvention einen allgemeinen Hinweis auf die Ziele der Vereinten Nationen enthält, muss im Lichte der in Artikel 1 der Konvention definierten Ziele der Organisation bezweifelt werden, dass die OECD den best geeigneten Rahmen für Aktionen von der Art des Vorschlags der EG-Regierungen bildet. Das primäre Ziel der Organisation ist namentlich die Förderung von Massnahmen, die darauf gerichtet sind, innerhalb der OECD eine optimale Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung sowie einen steigenden Lebensstandard zu erreichen und auf multilateraler und nichtdiskriminierender Grundlage zur Ausweitung des Welthandels beizutragen.

In den letzten zehn Jahren konnte zwar in verschiedenen Bereichen eine Ausweitung der Aktivitäten der OECD beobachtet werden, namentliche in Bezug auf die gegenüber Drittländern zu befolgende Wirtschafts-, Handels- und Entwicklungspolitik. Hingegen wurden bisher noch nie über so ausgeprägt politische Probleme wie die Apartheid Diskussionen geführt, geschweige denn gemeinsame Massnahmen ergriffen.

1) Dies kommt etwa in der von der Mehrzahl der Staaten ratifizierten UN-Konvention über die Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965 oder der am 30. November 1973 ebenfalls im Rahmen der UNO verabschiedeten Konvention zur Verhinderung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid, die von rund 30 Staaten ratifiziert und somit in Kraft getreten ist, zum Ausdruck.

Nichts hindert die OECD-Mitglieder jedoch daran, am Rande der Organisation jedwelche Fragen zu diskutieren, wenn dies mit dem Einverständnis aller (oder zumindest aller Interessenten) erfolgt. Auf die wirtschaftlichen Hintergründe, die zugunsten eines koordinierten Vorgehens der wichtigsten Ursprungsländer von Direktinvestitionen in Südafrika sprechen könnten (Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen), wurde bereits in der Einleitung hingewiesen.

Nachdem von verschiedenen Seiten ein separater Verhaltenskodex für Südafrika unter Berufung auf den bestehenden OECD-Kodex für multinationale Unternehmen¹⁾ abgelehnt wurde, stellt sich die Frage der Anwendbarkeit des OECD-Kodex auf Südafrika. Diese ist unseres Erachtens nicht gegeben, da in der Präambel der Anwendungsbereich bewusst auf den OECD-Raum beschränkt wurde. Die gute Aufnahme, die die OECD-Richtlinien bei der Wirtschaft fanden, dürfte zudem weitgehend ihrem apolitischen Charakter zuzuschreiben sein, der nicht in Frage gestellt werden sollte.


(Philippe Lévy)

1) Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Gesellschaften vom 21. Juni 1976
(BB1 1976 I S. 1425)

BeilageWirtschaftliche Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika1. Warenverkehr (in Mio Franken)

	<u>Einfuhr</u>	<u>Ausfuhr</u>	<u>Saldo</u>
1972	49,7	330,6	+ 280,9
1973	65,7	342,5	+ 276,8
1974	79,7	507,0	+ 427,3
1975	73,3	504,5	+ 431,2
1976	69	371	+ 302
1977 (Jan.-Sept.)	102,0	250,9	+ 148,9

Die Importe entsprechen im Durchschnitt ca. 0,2% der schweizerischen Gesamteinfuhren, während die Exporte im Mittel ca. 1,2% der Gesamtausfuhren ausmachen.

2. Schweizerische Investitionen in Südafrika

Verschiedenen Schätzungen zufolge dürften zurzeit unsere Investitionen in Südafrika 1,6 Milliarden Schweizerfranken betragen, was 4-5% aller ausländischer Investitionen in der Republik Südafrika und 1-2% der schweizerischen Gesamtinvestitionen im Ausland entsprechen dürfte.

* * *