



Bulletin
der
**EUROPÄISCHEN
GEMEINSCHAFTEN**

Inhalt 1977

Kommission

1977

10. Jahrgang

Selbstverpflichtung gegen Apartheid?

Internationale Handelsbeziehungen und die Politik von Verhaltensregeln

Pflicht
Entfaltung
Gemeinschaft

Quelle: Verhaltenskodex der Europäischen Gemeinschaft für Unternehmen mit Tochtergesellschaften, Zweigniederlassungen oder Vertretungen in Südafrika

2.2.4. Die Außenminister traten am 20. September 1977 am Rande der Ratstagung in Brüssel zusammen. Den Vorsitz führte der belgische Außenminister Simonet. Die Kommission war durch Präsident Jenkins, Vizepräsident Haferkamp und Kommissionsmitglied Cheysson vertreten.

Die Minister billigten einen Verhaltenskodex für Unternehmen, die Tochtergesellschaften, Zweigniederlassungen oder Vertretungen in Südafrika haben.

Dieser Verhaltenskodex ist nachstehend in vollem Wortlaut wiedergegeben:

Politische Zusammenarbeit

1. Innerbetriebliche Beziehungen

a) Die Unternehmen sollen gewährleisten, daß ihre Arbeitnehmer ohne Unterscheidung nach Rassen- oder anderen Gesichtspunkten und ohne jede Behinderung diejenige Art der Organisation frei wählen dürfen, die ihre Vertretung wahrnimmt.

b) Die Arbeitgeber sollen ihre Arbeitnehmer in regelmäßigen Abständen und unmißverständlich darauf hinweisen, daß Konsultationen und Tarifverhandlungen mit freigewählten, repräsentativen Organisatio-

nen der Arbeitnehmer Bestandteil der von den Unternehmen verfolgten Politik sind.

c) Sollten die schwarzafrikanischen Arbeitnehmer beschließen, ihrer Vertretung die Form einer Gewerkschaft zu geben, so sollte das Unternehmen diese Wahl anerkennen. Tatsache ist, daß Gewerkschaften für Schwarzafrikaner nicht ungesetzlich sind und es den Unternehmen überlassen ist, Übereinkünfte mit solchen Gewerkschaften anzuerkennen, auszuhandeln und abzuschließen.

d) Die Unternehmen sollen folglich zulassen, daß sich die Verhandlungen mit den von Arbeitnehmern frei gewählten Organisationen im Einklang mit den geltenden internationalen Prinzipien entwickeln.

e) Die Arbeitgeber sollen alles tun, damit die schwarzafrikanischen Arbeitnehmer über die Freiheit verfügen, eine Gewerkschaft zu bilden oder ihr beizutreten. Die zu treffenden Maßnahmen sollen es insbesondere den Gewerkschaftsvertretern ermöglichen, den Arbeitnehmern die Zielsetzungen der Gewerkschaften und die Vorteile des Beitritts zu erläutern, gewerkschaftliche Veröffentlichungen innerhalb des Unternehmens zu verteilen und auszuhängen, ohne Lohn einbuße über die für die Betätigung erforderliche Zeit zu verfügen und Sitzungen abzuhalten.

f) Wo Betriebs- oder Verbindungskomitees bereits bestehen, sollen die Vertreter einen repräsentativen Status bei diesen Organen haben, falls die Arbeitnehmer dies wünschen. Das Bestehen derartiger Komitees soll allerdings die Entwicklung oder den Status der Ge-

werkschaften oder ihrer Vertreter nicht beeinträchtigen.

2. Wanderarbeitnehmer

a) Das System der Wanderarbeitnehmer ist in Südafrika ein Instrument der Apartheidpolitik, durch das der einzelne daran gehindert wird, eine Arbeit eigener Wahl zu suchen und zu erhalten. Außerdem wirft es ernsthafte sozial- und familienpolitische Probleme auf.

b) Die Arbeitgeber haben die soziale Verantwortung, zur Verwirklichung der Freizügigkeit der schwarzafrikanischen Arbeitnehmer und ihrer Familien beizutragen.

c) In der Zwischenzeit sollen die Arbeitgeber bestrebt sein, die Auswirkungen des bestehenden Systems soweit wie möglich zu mildern.

3. Löhne

Die Unternehmen sollen besondere Verantwortung hinsichtlich der Löhne und Arbeitsbedingungen ihrer schwarzafrikanischen Arbeitnehmer tragen. Sie sollen spezifische Grundregeln zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen aufstellen. Ein auf dem absoluten Existenzminimum einer Familie beruhender Lohn kann nicht als ausreichend angesehen werden. Der niedrigste Lohn soll in einer ersten Phase mindestens 50 % über dem Mindeststandard liegen, um den lebensnotwendigen Bedürfnissen eines Arbeitnehmers und seiner Familie zu genügen.

4. Lohnsystem und Aufstiegsmöglichkeiten schwarzafrikanischer Arbeitnehmer

a) Der Grundsatz »Gleicher Lohn für gleiche Arbeit« setzt voraus, daß jedem Arbeitnehmer, der die geeignete Qualifikation besitzt, ohne Unterscheidung nach Rassen- oder anderen Gesichtspunkten alle Arbeitsplätze zugänglich sind und die Löhne dem qualitativen Niveau des Arbeitsplatzes entsprechen.

b) Für gleiche Funktionen sollen gleiche Lohnsätze gelten. Der Grundsatz gleicher Löhne wäre jedoch wenig sinnvoll, wenn der Einsatz schwarzafrikanischer Arbeitnehmer auf untergeordnete Funktionen beschränkt bliebe. Die Arbeitgeber sollen daher sowohl quantita-

tiv als auch qualitativ geeignete Programme aufstellen, um die Ausbildung ihrer schwarzen Arbeitnehmer zu gewährleisten und dafür zu sorgen, daß die Abhängigkeit ihres Unternehmens von weißen eingewanderten Arbeitnehmern verringert wird.

5. Freiwillige Sozialleistungen

a) Aufgrund ihrer sozialen Verantwortung sollen die Unternehmen ihr Tätigwerden auf die Lebensbedingungen ihrer Arbeitnehmer und deren Familien ausdehnen.

b) Zu diesem Zweck könnten Mittel der Unternehmen bereitgestellt werden zur Verwendung

- bei der Wohnraumbeschaffung für schwarzafrikanisches Personal und deren Familien
- bei dem Hin- und Rücktransport zwischen Wohnung und Arbeitsplatz
- bei der Schaffung von Einrichtungen für Freizeitgestaltung und Gesundheitswesen
- durch Gewährung von Hilfe zur Lösung von Problemen, denen die Arbeitnehmer bezüglich ihrer Freizügigkeit, ihres Wohnorts und ihrer Beschäftigung im Verkehr mit den Behörden begegnen
- auf dem Gebiet der Altersversorgung
- auf dem Gebiet des Bildungswesens
- zur Verbesserung des Gesundheitsdienstes und zur Einführung von Programmen für Arbeitsunfall- und Arbeitslosenversicherung sowie anderer Sozialfürsorgemaßnahmen.

6. Beseitigung der Rassentrennung am Arbeitsplatz

Im Rahmen ihrer eigenen Zuständigkeiten sollen die Arbeitgeber alles zur Beseitigung jeglicher Rassentrennung tun, insbesondere am Arbeitsplatz, in den Kantinen, bei sportlichen Tätigkeiten, bei der Erziehung und der Berufsausbildung. Sie sollen ferner gleiche Arbeitsbedingungen für die Gesamtheit ihres Personals gewährleisten.

7. Berichte über die Anwendung des Verhaltenskodex

a) Die durch diesen Verhaltenskodex angesprochenen Unternehmen sollen jährlich einen

eingehenden und ausführlich [53] belegten Bericht über die bei der Anwendung des Kodex erreichten Fortschritte veröffentlichen.

b) Darin soll die Zahl der in dem Unternehmen beschäftigten Schwarzafrikaner erwähnt und jeder der sechs unter den vorstehenden Ziffern genannten Bereiche behandelt werden.

c) Die Regierungen der Neun werden jährlich die bei der Verwirklichung des Verhaltenskodex erzielten Fortschritte prüfen. Zu diesem Zweck soll eine Abschrift des Berichts der Unternehmen den Mitgliedsregierungen übermittelt werden.

Quelle: Verhaltenskodex der Europäischen Gemeinschaft für Unternehmen mit Tochtergesellschaften in Südafrika, Zweigniederlassungen oder Vertretungen in Südafrika, verabschiedet von den EG-Außenministern in Brüssel, 20. September 1977. In: Bulletin der Europäischen Gemeinschaft, 1977 no. 9, 51–53.

Am 20. September 1977 beschlossen die Außenminister der damals neun Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) in Brüssel den »Code of Conduct for European Companies Operating in South Africa« (Quelle). Dieser verpflichtete Firmen aus den Mitgliedsstaaten der EG, die Tochterunternehmen in Südafrika hatten, zu einer sozial progressiven und nichtdiskriminierenden Praxis in ihren südafrikanischen Betriebsstätten. Das Dokument markiert in mehrfacher Hinsicht wichtige Entwicklungen. Für die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), den 1970 von den EG-Staaten begonnenen Versuch, gemeinsame außenpolitische Linien festzulegen, war es der erste gemeinsame Beschluss, in dem nicht nur Absichten, sondern auch Maßnahmen formuliert wurden. Der Code of Conduct zielte, zweitens, auf einen Kernbereich der internationalen Handelsbeziehungen, nämlich die Frage, ob Unternehmen in einem fremden Land Einfluss auf die politische Situation nehmen sollten oder sich an das internationale Prinzip der Nichteinmischung von Unternehmen in innere Angelegenheiten eines Aufnahmelandes halten sollten. Nun sollten Unternehmen zu einem spezifischen, an menschenrechtlichen Normen – hier menschenwürdige Arbeitsbedingungen und die Nichtdiskriminierung der nichtweißen Beschäftigten – orientierten Verhalten gebracht werden. Drittens sollte das ökonomische Engagement in Südafrika gegenüber einer kritischen Öffentlichkeit in Europa und weltweit legitimiert werden.

Unternehmen wurde einerseits mit Sanktionen gedroht, andererseits sollten sie eine Rolle als »agents of change« übernehmen – sich also politisch einmischen. Gegenüber internationalen Forderungen nach Disinvestment und Wirtschaftssanktionen verfolgte die Bundesrepublik ebenso wie Großbritannien oder Frankreich die Idee eines »kritischen Dialogs« mit der südafrikanischen Regierung. Demnach sollten ausländische Investitionen die Apartheid nicht stützen, sondern langfristig zu ihrem Abbau beitragen. Viertens ist das Dokument Teil einer menschenrechtlichen Kommunikation und im weiteren Sinne Teil einer Moralkommunikation. Denn es wurde über soziale und politische Verantwortung verhandelt, die Unternehmen in weltweiten Handelsbeziehungen übernehmen sollten. Anhand der Bundesrepublik Deutschland werden im Folgenden der Weg zum Verhaltenskodex, dessen Kontext und Bedeutung skizziert und eingeordnet.

Der Weg zum Verhaltenskodex oder: Die EG erlässt eine Richtlinie

Die 1948 eingeführte Politik der Apartheid raubte der schwarzen Bevölkerungsmehrheit alle staatsbürgerlichen Rechte. Südafrika wurde zum letzten »offen rassistischen Regime« (George Fredrickson) und international zunehmend isoliert; Apartheid wurde seit 1952 von der UNO regelmäßig verurteilt.

Der EG-Verhaltenskodex von 1977 zielte darauf, diskriminierende Praktiken in Betrieben zu ändern, also im unmittelbaren Einflussbereich europäischer Unternehmen. In sieben Abschnitten wurden Maßnahmen empfohlen. Der erste Abschnitt betraf die Anerkennung von nichttrassistischen Gewerkschaften. Dies war politisch insofern heikel, als schwarze Beschäftigte in Südafrika zu dem Zeitpunkt keine Arbeitnehmerrechte im Betrieb hatten. Hier sollten die Unternehmen über die bestehende südafrikanische Gesetzeslage hinausgehen und die damals im Entstehen begriffene nichttrassistische Gewerkschaftsbewegung unterstützen, die sich 1985 unter dem Dachverband Congress of South African Trade Unions (COSATU) zum größten Gewerkschaftsbund vereinigte. Der zweite Abschnitt betraf das Phänomen der Wanderarbeiter, die aus den sogenannten Homelands kamen und nur begrenzte Zeit arbeiten durften.¹ Die Unternehmen sollten daher möglichst keine Wanderarbeiter beschäftigen. Die Abschnitte drei und vier betrafen die Bezahlung. Der Lohn sollte mindestens 50 Prozent über dem statistisch ermittelten Mindeststandard zur Lebenshaltung liegen; für gleiche Arbeit sollte der gleiche Lohn gezahlt werden. Insbesondere die berufliche Bildung schwarzer Beschäftigter sollte gefördert und so langfristig deren Lohnniveau gehoben werden, da diese einen erheblichen Qualifikationsnachteil hatten: 1977 war eine Facharbeiterausbildung für als schwarz klassifizierte Beschäftigte zwar noch untersagt, das Verbot wurde aber bereits in vielen Betrieben durch interne Schulungsprogramme faktisch unterlaufen. Im fünften Abschnitt wurde der Ausbau von betrieblichen Sozialleistungen wie etwa einem kostenlosen Bustransfer zum Arbeitsplatz, aber auch die Verbesserung der Lebensbedingungen der Beschäftigten und ihrer Familien gefordert.

Als sechster Punkt wurde die Aufhebung der sogenannten kleinen Apartheid genannt, der Trennung im alltäglichen Leben der Fabriken zum Beispiel in Kantinen oder Waschräumen. Schließlich sollten die Unternehmen jährlich an die Regierungen ihrer Heimatländer über die erreichten sozialen Fortschritte berichten. Dieser Punkt war der umstrittenste in der bundesdeutschen Debatte, griff die Rechenschaftspflicht doch aus Sicht vieler Unternehmensvertreter am tiefsten in die unternehmerische Handlungsfreiheit ein.

Der Verhaltenskodex war vom Auswärtigen Amt vorbereitet worden. Insbesondere Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher (FDP) drängte darauf, in der Politik gegenüber Südafrika neue Zeichen zu setzen. Genscher reagierte auch auf außenpolitischen Druck: Nach der UN-Konferenz über Apartheid in Lagos im August 1977, auf der vor allem afrikanische Staaten scharfe Kritik an der westlichen Politik und den ökonomischen Verflechtungen mit Südafrika formulierten, wurde im Rahmen der EPZ beschlossen, am 19. September einen Verhaltenskodex der EG zu veröffentlichen. Das Bundeswirtschaftsministerium erhielt nur kurzfristig einen Entwurf und konnte nur noch versuchen, den Text »aufzuweichen (d. h. ihn auf einige politische Leitlinien zu beschränken)«, wie es in einem internen Vermerk hieß². Das Ziel der Unternehmensverbände und des Wirtschaftsministeriums, einen verpflichtenden Verhaltenskodex zu verhindern und auf die unverbindlichen Empfehlungen der OECD für multinationale Unternehmen zu verweisen, war nicht mehr zu erreichen.

Das rasche Vorgehen des Auswärtigen Amtes führte in den Unternehmen zu großer Verärgerung. Außen- und Wirtschaftsressort hatten seit Anfang 1977 mit Unternehmensverbänden wie dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und dem Deutschen Industrie- und

1 Homelands waren eine wesentliche Säule der Apartheid-Politik: Die als schwarz klassifizierte Bevölkerung wurde rechtlich zehn sogenannten Homelands zugeordnet, traditionellen und agrarisch geprägten Siedlungsgebieten der verschiedenen Ethnien, die nur etwas mehr als zehn Prozent der Fläche Südafrikas ausmachten. Daher galten Schwarze in der Republik Südafrika als Ausländer:innen, die mit Ausweisung rechnen mussten. Von den zehn Homelands wurden bis 1981 vier unabhängig, aber vollständig von Südafrika kontrolliert und daher international nicht anerkannt.

2 V C (Dr. Mueller-Thuns) an Abteilungsleiterin V n. R., 8. September 1977, in: Bundesarchiv Koblenz, B 102/212874.

Handelskammertag (DIHT) über Maßnahmen verhandelt, um auf die seit dem Massaker von Soweto im Juni 1976 zunehmende internationale Verurteilung Südafrikas zu reagieren. Zum einen ging es um Hermes-Bürgschaften, mit denen Großinvestitionen im Ausland seitens des Bundes abgesichert wurden. Zum anderen wurde über einen ›Verhaltenskodex‹ verhandelt. Insbesondere die im März 1977 verkündeten amerikanischen Sullivan Principles – eine Selbstverpflichtung amerikanischer Unternehmen zur nichtdiskriminierenden Praxis in Südafrika (Möckel 2018) – schien dem Auswärtigen Amt eine interessante Maßnahme. Allerdings hatten sich bundesdeutsche Unternehmensvertreter dagegen ausgesprochen: Sie hielten einen solchen Verhaltenskodex für eine Art Schuldeingeständnis, bezweifelten die Wirksamkeit oder fürchteten, gegen südafrikanische Gesetze zu verstoßen. Vor allem aber erkannten sie in einer solchen Selbstverpflichtung eine Politisierung der Außenwirtschaft. Diese würde das ›Vertrauen in die Vertragstreue und Zuverlässigkeit der deutschen Exportwirtschaft‹ schwächen, eines der ›wenigen uns verbliebenen Trümpfe im immer härter gewordenen Wettbewerb gegen eine von Währungsentwicklungen und politischen Subventionen begünstigte internationale Konkurrenz‹ schrieb der Präsident des Vereins Deutscher Maschinenbauanstalten.³ Es ging nicht allein um Südafrika, sondern um grundsätzliche wirtschaftspolitische Fragen. Die Nichteinmischung in politische Angelegenheiten des Aufnahmelandes galt international als Grundlage von Handelsbeziehungen. 1968 hatte der damalige Bundesaußenminister Willy Brandt (SPD) noch gegenüber bundesdeutschen Diplomaten in Afrika erklärt, dass eine Vermischung von Handel und Politik nicht ›ohne Not‹ erfolgen solle (Rock 2010: 144–146). Diese Leitlinie der bundesdeutschen Außenwirtschaftspolitik war vom sozial-

liberalen Bundeskabinett beim umstrittenen Bau des Cabora-Bossa-Staudamms im damals portugiesischen Mosambik 1970 bestätigt worden.

Die Unternehmen und ihre Verbände hoben in der Debatte hervor, dass sie die Apartheid ablehnen würden und seit Längerem um soziale Verbesserungen für ihre schwarzen Beschäftigten bemüht seien. Der VW-Vorsitzende Toni Schmücker schrieb an Außenminister Genscher Anfang 1978: »Durch unser pragmatisches Vorgehen in den letzten Jahren haben wir – wie auch andere deutsche Unternehmen – für Tausende von Schwarzafrikanern und Farbigen zur Schaffung von sozialen Verhältnissen beigetragen, die der offiziellen politischen Entwicklung voraus sind.«⁴ Ihrem Selbstverständnis nach sahen sich viele Unternehmen als sozial vorbildlich und argumentierten, sie würden zur **Inklusion** der schwarzen Mitarbeitenden und damit zum Abbau der Apartheid auch ohne einen Verhaltenskodex beitragen können. Aber es wurde auch immer wieder auf die Doppelstandards angesichts von Menschenrechtsverletzungen in Osteuropa oder in anderen afrikanischen Staaten hingewiesen und die Prominenz Südafrikas in der internationalen Menschenrechtsdebatte beklagt – und zwar durchaus auch in rassistischer Diktion. So hatte der ehemalige Vorstandsvorsitzende der Gutehoffnungshütte, Dietrich Wilhelm von Menges, im Namen der Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer des BDI noch Anfang September 1977 an Bundeswirtschaftsminister Hans Friderichs (FDP) geschrieben, dass es angesichts des »hohen Investitionsvolumens« und »des wertvollen dort integrierten Menschenpotentials – des britischen in Südafrika und des deutschen in Namibia« eine »sinnlose Vergeudung dieser Kräfte« wäre, müssten sich die deutschen Unternehmen aus Südafrika zurückziehen. Die Apartheid, so Menges' Haltung, sei nur zu überwin-

3 Dr. Kurt Werner, Präsident des Vereins Deutscher Maschinenbauanstalten, an Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher, 21. 7. 1977; siehe auch Otto Wolff von Amerongen an Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher, 15. Juli 1977; Fernschreiben Hanns-Martin Schleyer an Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher, 15. Juli 1977, alle in: Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PAAA), Zwischenarchiv 121376.

4 Toni Schmücker an Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher, 23. 3. 1978, in: University of South Africa (UNISA), Hesse-Versamelig E. G. Blohm, Volkswagen of SA, Correspondance between E. G. Blohm and Volkswagen, Germany 1977–1982.

den, wenn Infrastrukturprojekte finanziert würden, die auch den weißen Südafrikaner nützten, damit sie nicht in eine »Wagenburg« getrieben würden.⁵

Die Wogen glätteten sich etwas, als Ende September 1977 das Auswärtige Amt Vertretern der Wirtschaftsverbände seine politischen Ziele erläuterte und verdeutlichte, dass kein **Zwang** auf die Unternehmen ausgeübt werden sollte. Es gehe zum einen um eine »friedliche Veränderung«, zum anderen darum, drohende Sanktionsbeschlüsse der UNO zu verhindern. Der Staatssekretär im Auswärtigen Amt Peter Hermes bat darum, sich an die Ziele des Verhaltenskodex zu halten, und signalisierte einen Verzicht auf politischen Druck: »Wie dies zu geschehen habe, sei ausschließlich Sache der Wirtschaft. Die Bundesregierung könne und wolle dazu keine amtlichen Interpretationen geben« notierte Helga Steeg, Abteilungsleiterin im Wirtschaftsministerium anschließend.⁶ Vermeidung von Sanktionen und eine nur freiwillige Umsetzung waren auch die Ziele der Unternehmen, daher begrüßten sie nach dem Gespräch in einer Pressemitteilung den Verhaltenskodex und unterstrichen ihre Bereitschaft, die dort formulierten Ziele umzusetzen. Allerdings blieb die Frage der Informationspflicht strittig, seitens der Unternehmen wurde vor allem die öffentliche Nennung von Firmennamen abgelehnt. Außerdem bestand kein Vertrauen gegenüber dem Auswärtigen Amt. Nach langem Hin und Her einigten sich die Beteiligten darauf, dass die Berichte der Unternehmen an das Bundeswirtschaftsministerium geschickt, dort zusammengestellt und anonymisiert veröffentlicht werden sollten. In den Unternehmen empfanden viele die Berichtspflicht als Zumutung, diese Form der Kontrolle wurde als Eingriff in die freie unternehmerische **Entfaltung** wahrgenommen. Der Managing Director von BMW South Africa, Eberhard von Koerber, kommen-

tierte intern kritisch: »Es ist sehr bedauerlich, dass der BDI und damit die deutsche Industrie nachgegeben und nun die einzelnen Unternehmen verpflichtet haben, sich einer direkten politischen Berichterstattung an die Regierung zu unterwerfen.« Koerber vermisste die »Solidarität« der Unternehmen untereinander. BMW selbst betrieb eine offensive Informationspolitik, und Koerber behauptete, dass sie bereits ohne einen Verhaltenskodex Diskriminierungen beseitigt hätten.⁷

Anfang 1980 erschien die erste »Zusammenfassung der Berichte von Unternehmen« durch die Bundesregierung. Von den rund 300 Firmen, die Geschäftsaktivitäten in Südafrika hatten, berichteten anfänglich rund 50, später wohl mehr als 100 Unternehmen. Damit waren rund 90 Prozent der bei Tochterunternehmen bundesdeutscher Firmen tätigen schwarzen Beschäftigten erfasst, viele der anderen Unternehmen hatten nur Geschäftsanteile oder Vertriebsstellen. Sanktionen im Falle einer nicht erfolgten Berichterstattung waren jedoch nicht vorgesehen. Bereits die Erfassung der Unternehmen erfolgte freiwillig, die Behörden mussten sich auf die Angaben der Deutsch-Südafrikanischen Handelskammer in Johannesburg verlassen, eigene Kontrollmöglichkeiten nahmen sie nicht wahr. Die Berichte wurden bis 1992 jährlich von der Bundesregierung veröffentlicht, das Verfahren wurde für alle Seiten bald zur Routine. Die Anti-Apartheid-Bewegung kritisierte demgegenüber die anonyme Berichterstattung und warf den Unternehmen vor, nur kosmetische Korrekturen an ihren Betriebspraktiken vorzunehmen.⁸

Die Wirkung des Verhaltenskodex

Befürchtungen der Unternehmen, die Berichtspflicht könne einer politischen Kont-

5 Dietrich Wilhelm von Menges für die Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer an Bundeswirtschaftsminister Hans Friderichs, 1. 9. 1977, in: PAAA, Zwischenarchiv 121380.

6 Leiterin Abteilung V (Steeg) an Bundeswirtschaftsminister, 29. September 1977, in: Bundesarchiv Koblenz, B 102/212874.

7 Eberhard von Koerber an Horst Avenarius, 16. 3. 1979, in: Unternehmensarchiv BMW, 1996-1 Berichte über Südafrika.

8 Evangelischer Pressedienst, 1979. Deutsche Firmen in Südafrika. Streit um Studie zu EG-Kodex. Frankfurt a. M.: EPD.

rolle ihrer Aktivitäten Tür und Tor öffnen, bewahrheiteten sich nicht. Vielmehr nahmen seit 1977 öffentliche und interne Bekenntnisse gegen die Apartheid in den Unternehmen zu. Volkswagen-Vorstandsmitglied Karl-Heinz Briam skizzierte im Juli 1979 auf einer Reise in Südafrika vor VW-Führungskräften die Kultur im Mutterunternehmen – kooperativer Führungsstil, »convincing, not commanding« und soziale Sicherung für die Beschäftigten seien die Leitmotive. Diese ließen sich nicht einfach von der Bundesrepublik auf Südafrika übertragen, aber das Volkswagen-Leitmotiv sollte öffentlich besser kommuniziert werden: »a human being is a human being«. ⁹ Eberhard von Koerber reklamierte 1981 vor der Deutsch-Südafrikanischen Kammer für Handel und Industrie die »normative Kraft des Faktischen«. ¹⁰ Die deutschen Unternehmen in Südafrika sollten Leuchttürme für gute soziale Bedingungen und eine gleiche Behandlung der Beschäftigten sein. Selbst wenn Koerber ein politisches Mandat von Unternehmen zurückwies, sollten die Unternehmen sich deutlich für eine Überwindung der Apartheid aussprechen.

Waren solche neuen Töne und die sozialen Fortschritte wie höhere Lohnzahlungen und Ausbildungen für schwarze Beschäftigte, die Ende der 1970er Jahre in Südafrika zu verzeichnen waren, ein Ergebnis des Verhaltenskodex? Gewiss nicht. Sie stellten vielmehr Antworten auf interne ökonomische und politische Probleme Südafrikas dar. Die Wertschätzung der **Arbeit** der schwarzen Beschäftigten war kein Selbstzweck, denn insbesondere die produzierende Industrie litt unter einem eklatanten Mangel an qualifizierten Facharbeitern und -arbeiterinnen. Daher waren in Südafrika schon vor der Aufhebung des Ausbildungsverbotes betriebliche Trainingszentren für schwarze Beschäftigte aufgebaut worden. Seit den frühen 1970er Jahren drängten die meisten südafrikanischen Wirtschaftsverbände auf Lockerungen der zunehmend als dysfunktional und bürokratisch empfundenen Restrik-

tionen des Apartheidregimes für den Arbeitsmarkt, die schließlich 1979 mit der Reform der Arbeitsgesetzgebung weitgehend aufgehoben wurden. Die südafrikanische Wirtschaft, insbesondere die Industrie mit ihrem hohen Anteil ausländischer Unternehmen, gehörte zu den moderaten Reformkräften im Lande (Lipton 1985; Sampson 1987). Ab 1979 waren Ausbildungen für schwarze Beschäftigte ebenso möglich wie die Gründung von nicht-rassistischen Gewerkschaften.

Die bundesdeutschen Unternehmen setzten große Hoffnungen auf diese Reformströmungen in der südafrikanischen Wirtschaft. Ähnlich den Vorgaben des Verhaltenskodex wurden ab 1979 in vielen südafrikanischen Industriebetrieben – sowohl einheimischen als auch ausländischen – Ausbildung, Entlohnungen und Sozialleistungen verbessert. Die bundesdeutschen Unternehmen übertraten in ihren Aktivitäten daher kaum südafrikanische Gesetze. Der Forderung des Verhaltenskodex nach Anerkennung von nicht-rassistischen Gewerkschaften kamen die Unternehmen erst nach deren Legalisierung ab 1979 nach; als einziges bundesdeutsches Unternehmen hatte Volkswagen ab 1977 mit einer nicht-rassistischen Gewerkschaft zusammengearbeitet. In den 1980er Jahren dominierten die nicht-rassistischen Gewerkschaften die Arbeitsbeziehungen in den Betrieben, während andere Gewerkschaften erheblich an Bedeutung in den Betrieben verloren. Der vorher größte, politisch moderate Trade Union Council of South Africa löste sich 1986 sogar auf. Die damit verbundenen Verhandlungsroutinen galten schon zeitgenössisch als Modell, wie ein friedlicher Machtwechsel in Südafrika moderiert werden könnte (Webster 1987).

Der Verhaltenskodex bedeutete somit weniger einen handlungsnormierenden Zwang für Unternehmen, sondern fügte sich eher in allgemeine Entwicklungen der Zeit. Der 1978 angetretene Präsident Botha versuchte die Vorherrschaft der Weißen durch Reformen zu si-

⁹ Speech delivered by Mr. K.-H. Briam to Volkswagen of South Africa Managers on 16 July 1979, in: UNISA, Hesse-Versameling EG. Blohm, Volkswagen of SA, General Correspondance 1977–1979.

¹⁰ Address by Dr. E. von Koerber, Managing Director of BMW South Africa, S. A. German Chamber of Trade and Industry, Cape Town, 25 November 1981, in: University of the Free State, PV 203 – PS 12/11/9. Für den Hinweis auf das Archiv bin ich Gaurav Sud zu Dank verpflichtet.

chern. Die *petty apartheid*, die Segregation im alltäglichen Leben, wurde weitgehend aufgehoben und die Arbeitsmarktreformen sollten helfen, eine schwarze Mittelschicht zu bilden. Im Laufe der 1980er blieb der Kern der Apartheid der Ausschluss der schwarzen Bevölkerungsmehrheit von der politischen Macht. In dieser Frage zeigte sich die Regierung zunehmend starr, insbesondere die »Rubikon-Rede« von Botha vom August 1985 wurde als Ausdruck von Reformunfähigkeit wahrgenommen. Soziale Unruhen, Streiks und die ab 1986 immer wieder verhängten Ausnahmezustände brachten Südafrika an den Rand der Unregierbarkeit. Aus der Wirtschaft wurden Forderungen nach Aufhebung der politischen Apartheid lauter und dringlicher.

Die Wirkung des Verhaltenskodex lag vor allem in einer Verschiebung des Diskurses. Obwohl Zwang gegenüber den Unternehmen fehlte, verdeutlichte die europäische Politik, dass von diesen sozial fortschrittliches Verhalten erwartet wurde und diskriminierende Praktiken in den Betrieben beendet werden sollte. Der Verhaltenskodex hatte seinen Auslöser in der internationalen Politik – unter dem Eindruck der Sullivan Principles und im Rahmen der EPZ. Innenpolitisch war er zudem an eine zunehmend apartheidkritische Öffentlichkeit gerichtet. Seit den frühen 1970er Jahren wurde über Südafrika in europäischen Ländern eine »Anti-Apartheid-Debatte« geführt (Thörn 2006; Andresen, Justke, Siegfried 2021). Die Verurteilung der Apartheid und das Ziel ihrer Überwindung wurden zum Kernbestandteil des öffentlichen Sprechens über Südafrika. Umstritten war vor allem der Weg dorthin: Sollte eine vollständige Isolation Südafrikas zum Ende der Apartheid führen – wie es Befreiungsorganisationen wie der African National Congress (ANC) forderten –, oder sollte im »kritischen Dialog« eine evolutionäre Überwindung erreicht werden? Die erste Position vertrat unter den westlichen Regierungen vor allem Schweden, das 1979 Neuinvestitionen für schwedische Firmen in Südafrika gesetzlich verbot. Innerhalb der EG drängte nur Dä-

nemark auf ein Investitionsverbot, hingegen waren die Bundesrepublik, Großbritannien und Frankreich außenpolitisch bemüht, die Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika auch aus eigenem Interesse, so an der Sicherung von Export-Arbeitsplätzen und den südafrikanischen Rohstoffen, aufrechtzuerhalten und Wirtschaftssanktionen zu verhindern. Sie propagierten den »kritischen Dialog« als probates außenpolitisches Mittel und versuchten zugleich, ihre Ablehnung der Apartheid zu verdeutlichen. In diesem Spagat von Dialog und Ablehnung fungierte der Verhaltenskodex als politisches Zeichen der EG-Staaten. Darüber hinaus stellte er eine Einflussnahme auf unternehmerisches Verhalten in Form von Verhaltensregeln dar, wie sie damals zu einem häufigeren Mittel wurden. »Wohlverhaltens-erklärungen« seien zu einer »Modeerscheinung« geworden, hieß es 1977 spöttisch aus der Deutschen Botschaft in Pretoria.¹¹ Bereits 1974 hatte das britische Parlament einen »Code of Practice« für britische Unternehmen beschlossen, der Ausgangspunkt für den 1977 beschlossenen »Code of Conduct« in der EG war. Schwedische Unternehmen gaben sich ebenfalls 1974 Verhaltensregeln, und 1976 hatte die Urban Foundation, eine Stiftung der südafrikanischen Wirtschaft zur Unterstützung der schwarzen Bevölkerungsmehrheit, ähnliche Verhaltensregeln aufgestellt.

Über den Fall Südafrika hinaus wurden Verhaltensregeln zu einem Ausgangspunkt für Selbstverpflichtungen multinationaler Unternehmen und praktischer Ausdruck neuer wirtschaftsethischer Vorstellungen. Unternehmenseigene Erklärungen zur Corporate Social Responsibility oder Diversität fungieren bis heute als ethische Normsetzungen und Selbstbegrenzungen. Dabei waren diese Erklärungen lange Zeit von einem »Menschenrechtsminimalismus« geprägt: Menschenrechte einzuhalten galt als moralischer Anspruch für Unternehmen, nicht als politischer. Mit dem Ende der Blockkonfrontation ist jedoch eine Verlagerung zu beobachten, mit der multinationale Unternehmen sich

¹¹ Überlegungen zur Abgabe einer Prinzipienklärung durch in Südafrika tätige deutsche Firmen, Botschaft Pretoria an Auswärtiges Amt, 23. Juni 1977, Unterzeichner Dr. Schmidt (Hier Durchschlag an BMWi), in: Bundesarchiv Koblenz, B 102/212874.

nicht allein zu den Menschenrechten bekennen, sondern deren Umsetzungen aktiv und über die betriebliche Ebene hinaus betreiben sollen – so beim Gesundheits- oder Umweltschutz (Wettstein 2012; Kline 2002). In der Bundesrepublik ist das 2021 verabschiedete Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – kurz Lieferkettengesetz – ein wichtiges Zeichen für diese Entwicklung. Das Lieferkettengesetz unterstellt international agierenden Unternehmen eine Sorgfaltspflicht nicht nur für eigene Arbeitnehmer:innen, sondern inzwischen auch für die Beschäftigten von Zulieferern und macht sie für Arbeitsbedingungen in anderen Ländern mit verantwortlich. Der Verabschiedung gingen jahrelange Debatten voraus, und erst als zu wenig Unternehmen freiwillig Verantwortung übernahmen, kam das Gesetz zur Verabschiedung – es gilt aber erst ab 2023.

In Südafrika hatte diese globale Entwicklung schon früher stattgefunden. Die Apartheid-Debatte seit den 1970er Jahren markierte eine moralische Grundlinie für multinationale Unternehmen, die in den Verhaltensregeln definiert wurden. Der EG-Verhaltenskodex zeigte dabei, dass Unternehmen zwar bereit waren, Verantwortung für die soziale Situation ihrer Beschäftigten zu übernehmen, aber Kontrolle und Vorgaben aus der Politik ablehnten. Diversität und menschenrechtliche Normen wurden für deutsche Unternehmen akzeptabel, aber nicht gesetzlicher **Zwang**. Diese Grundhaltung prägte die Debatten Ende der 1970er Jahre ebenso wie jene der Gegenwart.

Literatur

- Andresen, Knud, 2021. Between Goodwill and Sanctions: Swedish and German Corporations in South Africa and the Politics of Codes of Conduct. In: ders., Sebastian Justke und Detlef Siegfried (Hg.). *Apartheid and Anti-Apartheid in Western Europe*. Basingstoke: Palgrave, 25–48.
- Andresen, Knud, Sebastian Justke und Detlef Siegfried (Hg.), 2021. *Apartheid and Anti-Apartheid in Western Europe*. Basingstoke: Palgrave.
- Kline, John M., 2002. Business Codes and Conduct in a Global Political Economy. In: Oliver F. Williams (Hg.). *Global Codes of Conduct. An Idea Whose Time has Come*. Notre Dame, IN: Univ. of Notre Dame Press, 39–56.
- Lipton, Merle, 1985. *Capitalism and Apartheid*. South Africa, 1910–84. Aldershot: Gower, and Temple, Smith.
- Möckel, Benjamin, 2018. Die Sullivan Principles (1977). In: Arbeitskreis Menschenrechte im 20. Jahrhundert (Hg.). *Quellen zur Geschichte der Menschenrechte*, Januar 2018. Nürnberg: AK Menschenrechte im 20. Jahrhundert. URL: <https://www.geschichtemenschenrechte.de/schluesstexte/die-sullivan-principles-1977>
- Rock, Philipp, 2010. *Macht, Märkte und Moral*. Frankfurt a. M. u. a.: Peter Lang.
- Sampson, Anthony, 1987. *Black & Gold: Tycoons, Revolutionaries and Apartheid*, London: Hodder & Stoughton.
- Thörn, Håkan, 2006. *Anti-Apartheid and the Emergence of a Global Civil Society*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Webster, Eddie, 1987. The Independent Black Trade Union Movement in South Africa. A Challenge to Management. In: Michel Albeldas und Alan Fischer (Hg.). *A Question of Survival. Conversations with Key South Africans*. Johannesburg: Jonathan Ball Publishers, 21–29.
- Wettstein, Florian, 2012. CSR and the Debate on Business and Human Rights: Bridging the Great Divide. *Business Ethics Quarterly*, 22 (2012), no. 4, 739–770.