



Ausarbeitung

Das Vertragsarbeiterabkommen vom 24. Februar 1979 zwischen der DDR und der Volksrepublik Mosambik im Lichte des Völkerrechts

Das Vertragsarbeiterabkommen vom 24. Februar 1979 zwischen der DDR und der Volksrepublik Mosambik im Lichte des Völkerrechts

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 050/21
Abschluss der Arbeit: 12. August 2021 (zugleich letzter Zugriff auf Internetlinks)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. | Einführung und Gegenstand der Untersuchung | 4 |
| 2. | Vertragsbeziehungen zwischen der DDR und der Volksrepublik Mosambik | 6 |
| 2.1. | Freundschaftsvertrag und Vertragsarbeiterabkommen | 6 |
| 2.2. | Zur Auslegung des Vertragsarbeiterabkommens | 8 |
| 2.3. | Völkerrechtsverständnis der DDR | 8 |
| 3. | Vereinbarkeit des Lohntransfers mit einschlägigen Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) | 10 |
| 3.1. | ILO-Konventionen zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitern | 11 |
| 3.2. | Völkergewohnheitsrecht | 13 |
| 4. | Vereinbarkeit des Lohntransfers mit den Vorgaben aus dem VN-Sozialpakt | 13 |
| 4.1. | Anwendbarkeit des VN-Sozialpakts für Ausländer | 14 |
| 4.2. | Der VN-Sozialpakt aus Sicht der DDR | 16 |
| 5. | Zusammenfassung | 17 |

1. Einführung und Gegenstand der Untersuchung

Ein offener Brief von über hundert internationalen Wissenschaftlern an die Bundesregierung vom 13. April 2021 hat die Situation der mosambikanischen Vertragsarbeiter, welche ab 1979 bis zur deutschen Wiedervereinigung in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) beschäftigt waren, wieder in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt.¹

Bei den Vertragsarbeitern aus Mosambik handelt es sich um etwa 15.000 - 20.000 junge Frauen und Männer, die aufgrund des Vertragsarbeiterabkommens vom 24. Februar 1979 („Abkommen über die zeitweilige Beschäftigung mosambikanischer Werktätiger in sozialistischen Betrieben der DDR“)² in die DDR einreisten. Sie stellten die zweitgrößte Gruppe von Vertragsarbeitern in der DDR dar. Ähnliche bilaterale Regierungsabkommen wurden auch mit weiteren sozialistischen Staaten geschlossen, darunter Algerien, Kuba und Vietnam. Hintergrund des Abkommens war der Arbeitskräftemangel in der DDR, der angesichts der zunehmenden Ausreisebewegung stark anstieg.³

Das Vertragsarbeiterabkommen mit der Volksrepublik Mosambik (VR Mosambik) sah unter anderem einen sogenannten „Lohntransfer“ vor, wonach Anteile des Nettolohns der Vertragsarbeiter in der DDR einbehalten wurden, welche später bei ihrer Rückkehr in Mosambik ausgezahlt werden sollten. Nach Recherchen der geschichtswissenschaftlichen Literatur verblieb offenbar ein

-
- 1 Der offene Brief kritisiert insbesondere, dass die Bundesrepublik sich nicht hinreichend mit diesem Kapitel der DDR-Geschichte auseinandersetze, und fordert die Bundesregierung zur Anerkennung und zur symbolischen Entschädigung auf. Der Brief ist abrufbar unter: <https://vertragsarbeit-mosambik-ddr.de/2021/04/13/wissenschaftlerinnen-fordern-entschaedigung/>. Auch die Fraktion Die Linke hat am 4. November 2020 einen Antrag in den Bundestag eingebracht, in dem die „Neubewertung und Anerkennung der Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland für ehemalige mosambikanische Beschäftigte in der DDR“ gefordert wird, vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/23998, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/239/1923998.pdf>. „Die Bundesregierung betrachtet das Abkommen als eine für sie abgeschlossene Angelegenheit. Forderungen ehemaliger Vertragsarbeiter in der DDR an die mosambikanische Regierung sind eine innermosambikanische Angelegenheit.“ Zur Begründung siehe: Antwort des Staatssekretärs Miguel Berger vom 24. Juni 2021, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/31171, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/311/1931171.pdf>
 - 2 Abgedruckt in: *Neumann-Becker/Döring* (Hrsg.), „Für Respekt und Anerkennung. Die mosambikanischen Vertragsarbeiter und das schwierige Erbe aus der DDR“, Halle (Saale): Mitteldeutscher Verlag, 2020, S. 219 ff., <https://vertragsarbeit-mosambik-ddr.de/wp-content/uploads/2020/11/tagungsband.pdf>.
 - 3 *Annegret Schüle*, Vertragsarbeiterinnen und –arbeiter in der DDR: „Gewährleistung des Prinzips der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung“?, in: Zeitschrift für Sozialgeschichte des 20. und 21. Jahrhunderts, 2002, S. 80-100 (82).

Teil der einbehaltenen Löhne direkt in der DDR, um Schulden der mosambikanischen Regierung auszugleichen.⁴ Nur ein kleiner Teil der Lohnansprüche wurde später in Mosambik ausgezahlt.⁵

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands am 3. Oktober 1990 erlosch das Vertragsarbeiterabkommen. Die Arbeitsverträge wurden zum größten Teil beendet, was zur Ausreise der meisten DDR-Vertragsarbeiter führte.⁶ Frühere Vertragsarbeiter, „*Madgermanes*“ genannt, protestieren bis heute in der mosambikanischen Hauptstadt Maputo für die Auszahlung ihrer transferierten Lohnanteile.

Diese Ausarbeitung befasst sich mit der Frage, ob der im Vertragsarbeiterabkommen zwischen der DDR und der VR Mosambik vereinbarte Lohntransfer und die darauf folgende Praxis mit dem damaligen Völkerrecht in Einklang stand. Maßstab hierfür ist die völkerrechtliche Lage, wie sie sich aus Sicht der DDR zwischen dem Abschluss des Vertragsarbeiterkommens am 24. Februar 1979 bis zur Wiedervereinigung dargestellt hat. Individualansprüche auf Entschädigung der ehemaligen mosambikanischen Vertragsarbeiter – rechtlicher oder symbolischer Art – sind zwar Bestandteil eines umfassenden öffentlichen Diskurses, nicht jedoch Gegenstand dieser Ausarbeitung.

Die Arbeit beleuchtet die vertragliche Lage zwischen der DDR und der VR Mosambik zwischen 1979 und 1990 und skizziert das Völkerrechtsverständnis der DDR (2.) Im weiteren wird untersucht, inwieweit die damalige Praxis der DDR und der VR Mosambik hinsichtlich des Lohntransfers mit einschlägigen Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (*International Labour Organisation* - ILO) (3.) sowie den Vorgaben des VN-Sozialpaktes (4.) in Einklang stand.

Bislang existiert keine rechtswissenschaftliche Untersuchung zur Vereinbarkeit des Vertragsarbeiterabkommens von 1979 und der nachfolgenden Praxis des Lohntransfers mit dem (damals geltenden) Völkerrecht der 1980er Jahre. Die vorliegende WD-Ausarbeitung versucht diese Lücke

4 Vgl. *Hans-Joachim Döring*, Einleitung, in: Neumann-Becker/Döring (Hrsg.) „Für Respekt und Anerkennung. Die mosambikanischen Vertragsarbeiter und das schwierige Erbe aus der DDR“, Halle (Saale): Mitteldeutscher Verlag, 2020, S. 11-27 (14), <https://vertragsarbeit-mosambik-ddr.de/wp-content/uploads/2020/11/tagungsband.pdf>. Siehe dazu auch: *Sandra Gruner-Domic*, „Zur Geschichte der Arbeitskräftemigration in die DDR“, Internationale wissenschaftliche Korrespondenz zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung (Zeitschrift), 1996, S. 204-240 (216).

5 Ebd.
Christiane Mende/Paulino Miguel, „Mauerfall und Deutsche Einheit aus Perspektive mosambikanischer Migrantinnen und Migranten, Bundeszentrale für politische Bildung, 19. März 2021, <https://www.bpb.de/ge-schichte/deutsche-einheit/migrantische-perspektiven/322909/der-mauerfall-aus-perspektive-mosambikanischer-migranten>.

6 Siehe dazu: *Bernd Bröskamp*, „Vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland: die DDR, ihre Ausländer, die deutsche Wiedervereinigung und die Folgen“, in: Bröskamp/Farah/Engelhardt (Hrsg.), „Schwarz-Weiße Zeiten: AusländerInnen in Ostdeutschland vor und nach der Wende. Erfahrungen der Vertragsarbeiter aus Mosambik. Interviews - Berichte - Analysen“, Bremen: Informationszentrum Afrika e.V., 1993, S. 13-34 (15 f.), <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68506>.

zu füllen und damit einen ergänzenden rechtlichen Beitrag zur Diskussion über die Situation der ehemaligen DDR-Vertragsarbeiter leisten.⁷

2. Vertragsbeziehungen zwischen der DDR und der Volksrepublik Mosambik

Nach dem Ende des Befreiungskrieges gegen die Kolonialmacht Portugal im Jahre 1975 wurde Mosambik eine sozialistische Volksrepublik unter Führung einer marxistisch-leninistischen Staatspartei (*Frente de Libertação de Moçambique*), die aus der Befreiungsbewegung entstanden war.⁸ Die DDR nahm diplomatische Beziehungen zur VR Mosambik auf und es folgten verschiedene Vereinbarungen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit.⁹

2.1. Freundschaftsvertrag und Vertragsarbeiterabkommen

Am 24. Februar 1979 unterzeichneten die Regierungsvertreter beider Länder in Maputo einen umfassenden **Freundschaftsvertrag**.¹⁰ Bestandteil der Vereinbarungen vom 24. Februar 1979 war auch das **Vertragsarbeiterabkommen**. Vor dem Hintergrund eines anhaltenden Arbeitskräftemangels in der DDR einigte man sich in dem Abkommen zunächst darauf, 2.000 Staatsangehörigen aus der VR Mosambik die zeitweise Aufnahme einer bezahlten Beschäftigung in der DDR zu ermöglichen. **Das Vertragsarbeiterabkommen stellte die Grundlage für weitere Verhandlungen und Vereinbarungen zur Arbeitsmigration von der VR Mosambik in die DDR in den Folgejahren dar.**¹¹ Auf diese Weise reisten zwischen 1979 bis zur Wiedervereinigung im Jahre 1990 ca. 20.000 Vertragsarbeiter aus der VR Mosambik in die DDR ein.

Das Vertragsarbeiterabkommen sah unter anderem vor, den Arbeitskräften im Gegenzug eine qualifizierte Berufsausbildung zu ermöglichen (Art. 1 Abs. 1 und 2 des Abkommens), um nach der Rückkehr beim Aufbau ihres Heimatlandes zu helfen. Jedoch war dies insbesondere in den späte-

7 Siehe auch: Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, „Rentenrechtliche Berücksichtigung der Beschäftigung von Vertragsarbeitern“, WD 6 - 3000 - 113/19 vom 10. September 2019, <https://www.bundestag.de/resource/blob/662628/2dee85e97ebdb877b6b55e72876aa208/WD-6-113-19-pdf-data.pdf>.

8 *Christiane Mende/Paulino Miguel*, „Mauerfall und Deutsche Einheit aus Perspektive mosambikanischer Migrantinnen und Migranten, Bundeszentrale für politische Bildung, 19. März 2021, <https://www.bpb.de/ge-schichte/deutsche-einheit/migrantische-perspektiven/322909/der-mauerfall-aus-perspektive-mosambikanischer-migranten>.

9 Ebd.

10 Abgedruckt in: *Hans-Heinrich Mahnke* (Hrsg.) *Beistands- und Kooperationsverträge in der DDR*, Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1982, S. 152 ff.

11 Ausführlich zur Entwicklung der Arbeitsmigration aus der VR Mosambik in die DDR sowie zu den zugrunde liegenden Vereinbarungen und Verhandlungen siehe: *Christiane Mende*, *(Arbeits-) Migration aus der Volksrepublik Mocambique in die Deutsche Demokratische Republik (1979 – 1989/90)*, Magisterarbeit, Humboldt-Universität zu Berlin, 2010, S. 50 ff., <https://www.projekte.hu-berlin.de/de/migrationddr/mosambique/mende>.

ren Jahren der Anwendung des Abkommens nur noch selten gewährleistet und die arbeitsmarktpolitischen und wirtschaftlichen Interessen der DDR standen zunehmend im Vordergrund.¹² Das Abkommen zielte zudem auf eine sozial- und arbeitsrechtliche Gleichstellung von Ausländern und Inländern ab.¹³ Die alltäglichen Lebensbedingungen der mosambikanischen Vertragsarbeiter waren jedoch häufig schwierig. So waren die Vertragsarbeiter in Gemeinschaftsunterkünften auf engem Raum untergebracht und mussten sich strengen Hausregeln unterwerfen.¹⁴ Auch eine Familiengründung war ihnen untersagt.¹⁵

Bis heute umstritten ist der im Abkommen vereinbarte **Transfer von Lohnanteilen** der Vertragsarbeiter in ihr Herkunftsland Mosambik.¹⁶ Art. 6 des Abkommens enthielt eine entsprechende Regelung, wonach 25 Prozent des monatlichen Nettolohns (der 350 DDR-Mark überstieg) in die VR Mosambik transferiert werden „konnte“. Später wurde der transferierungsfähige Anteil des Nettoeinkommens erhöht und reichte zeitweise von 40 Prozent bis zu 60 Prozent.¹⁷ Zwar handelt es sich bei der Vorschrift zum Lohntransfer um eine „Kann-Bestimmung“, was zunächst darauf hindeutet, der Lohntransfer erfolge auf freiwilliger Grundlage. **Dokumente** aus der damaligen Zeit, auf die in Recherchen der geschichtswissenschaftlichen Literatur verwiesen wird, geben jedoch zumindest für die zweite Hälfte der 1980er Jahre Einblick in die **Praxis hinsichtlich des Ablaufs des Lohntransfers**.¹⁸ Danach behielten die Betriebe die entsprechenden Lohnanteile ein und

-
- 12 *Annegret Schüle*, „Vertragsarbeiterinnen und –arbeiter in der DDR: „Gewährleistung des Prinzips der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung“?, in: Zeitschrift für Sozialgeschichte des 20. und 21. Jahrhunderts, 2002, S. 80-100 (86).
- 13 Siehe dazu *Eva-Maria Elsner*, „Zur Rechtsstellung der ausländischen Arbeitskräfte in der DDR“, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 1990, S. 157-162 (158).
- 14 Siehe *Ann-Judith Rabenschlag*, „Arbeiten im Bruderland. Arbeitsmigranten in der DDR und ihr Zusammenleben mit der deutschen Bevölkerung“, Bundeszentrale für politische Bildung, 15. September 2016, <https://www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/deutschlandarchiv/233678/arbeitsmigranten-in-der-ddr>.
- 15 Heinrich-Boell-Stiftung, „Ausländische »Vertragsarbeitskräfte« in Ostdeutschland vor und nach 1989/90 – politische Rahmenbedingungen und biografische Erfahrungen“, 1. April 2014, <https://weiterdenken.de/de/2014/02/21/zeitgeschichte-19>.
- 16 Siehe etwa Deutschlandfunk vom 13. April 2021, „Afrikanische Vertragsarbeiter in der DDR. Wissenschaftler fordern Entschädigung für ‚Madgermanes‘“, https://www.deutschlandfunk.de/afrikanische-vertragsarbeiter-in-der-ddr-wissenschaftler.691.de.html?dram:article_id=495645.
- 17 *Hans-Joachim Döring*, Einleitung, in: Neumann-Becker/Döring (Hrsg.) „Für Respekt und Anerkennung. Die mosambikanischen Vertragsarbeiter und das schwierige Erbe aus der DDR“, Halle (Saale): Mitteldeutscher Verlag, 2020, S. 11-27 (14), <https://vertragsarbeit-mosambik-ddr.de/wp-content/uploads/2020/11/tagungsband.pdf>. Siehe auch Deutsche Welle vom 4. März 2019, „Mosambikanische Vertragsarbeiter: Entschädigung für Ausbeutung in der DDR?“, <https://www.dw.com/de/mosambikanische-vertragsarbeiter-entsch%C3%A4digung-f%C3%BCr-ausbeutung-in-der-ddr/a-47714291>.
- 18 Staatsekretariat für Arbeit und Löhne, „Ordnung zu den Transfers von Lohnanteilen mosambiquanischer Werk­tätiger mit Mustervertrag – vom 08.05.1987“, abgedruckt in: *Neumann-Becker/Döring* (Hrsg.), „Für Respekt und Anerkennung. Die mosambikanischen Vertragsarbeiter und das schwierige Erbe aus der DDR“, Halle (Saale): Mitteldeutscher Verlag, 2020, S. 233 f., <https://vertragsarbeit-mosambik-ddr.de/wp-content/uploads/2020/11/tagungsband.pdf>.

überwiesen diese an das DDR-Staatssekretariat für Arbeit und Löhne.¹⁹ Die Vertragsarbeiter und Betriebsleiter unterzeichneten entsprechende Vereinbarungen. Das Geld sollte auf personenbezogene Konten der Vertragsarbeiter transferiert und bei deren Rückkehr in Mosambik ausgezahlt werden.²⁰ Zuletzt transferierte die DDR das Geld jedoch nicht mehr, sondern nutzte die Lohnanteile, um diese mit den Schulden der VR Mosambik aufgrund der zuvor gewährten umfangreichen Entwicklungskredite zu verrechnen.²¹

2.2. Zur Auslegung des Vertragsarbeiterabkommens

Bei der Auslegung des Vertragsarbeiterabkommens sind – neben dem eigentlichen Vertragstext – auch das Freundschaftsabkommen von 1979 (als „Rahmenvertrag“) sowie die nachfolgenden Vereinbarungen der Vertragsparteien, ferner die verwaltungsseitige Umsetzung der Regelungen durch die Behörden der DDR bzw. Mosambiks - mit anderen Worten: die damalige Staatenpraxis hinsichtlich des Lohntransfers - zu berücksichtigen. Eine solche „Gesamtschau“ steht im Einklang mit den Auslegungsmaximen der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK), welcher die DDR am 20. Oktober 1986 beigetreten ist und die während der 1980er Jahre bereits gewohnheitsrechtlich galt.²²

2.3. Völkerrechtsverständnis der DDR

Das Vertragsarbeiterabkommen bzw. die zugehörigen Abmachungen zu dessen Umsetzung wurden zwischen der DDR und der VR Mosambik, also zwei sozialistischen Staaten geschlossen. Dies geschah im Kontext des sog. „**sozialistischen Völkerrechts**“, also der Annahme eines zwi-

19 Ebd.

20 Vgl. *Hans-Joachim Döring*, Einleitung, in: Neumann-Becker/Döring (Hrsg.) „Für Respekt und Anerkennung. Die mosambikanischen Vertragsarbeiter und das schwierige Erbe aus der DDR“, Halle (Saale): Mitteldeutscher Verlag, 2020, S. 11-27 (14), <https://vertragsarbeit-mosambik-ddr.de/wp-content/uploads/2020/11/tagungsband.pdf>

21 Siehe dazu „Vorlage vom 28. Mai 1987 für das Sekretariat des Zentralkomitees der SED zur Neueinreise von 4.500 mosambikanischen Werk tätigen“, abgedruckt in: *Neumann-Becker/Döring* (Hrsg.), „Für Respekt und Anerkennung. Die mosambikanischen Vertragsarbeiter und das schwierige Erbe aus der DDR“, Halle (Saale): Mitteldeutscher Verlag, 2020, S. 233 f., <https://vertragsarbeit-mosambik-ddr.de/wp-content/uploads/2020/11/tagungsband.pdf>.
Christiane Mende/Paulino Miguel, „Mauerfall und Deutsche Einheit aus Perspektive mosambikanischer Migrantinnen und Migranten“, Bundeszentrale für politische Bildung, 19. März 2021, <https://www.bpb.de/ge-schichte/deutsche-einheit/migrantische-perspektiven/322909/der-mauerfall-aus-perspektive-mosambikanischer-migranten>.

22 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVRK) vom 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II, S. 927 ff. Vgl. „Kundmachung: Geltungsbereich des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge“ vom 18. Mai 1990, wonach die DDR durch Hinterlegung der Ratifikationsurkunde der WVRK beigetreten ist, abrufbar unter: https://rdb.manz.at/document/ris.c.BGBl_OS_19900518_0_0243++?source=72646223323032313038303223726_9732e6e2e4e4f52313130303036383623534c2332313736323032323533.

schen sozialistischen Staaten geltenden Normengefüges, dessen zentrales Prinzip der sozialistische Internationalismus sein sollte.²³ Mit der Entstehung eines sozialistischen Weltsystems sollte die aktive Mitwirkung der staatlich organisierten Arbeiterklasse, ihre Rechtsauffassungen und ihr Rechtsbewusstsein intensiviert werden.²⁴

Demgemäß sollten die Beziehungen sozialistischer Staaten untereinander einen „neuen Typ internationaler Beziehungen“ darstellen, geprägt durch „echte Gleichberechtigung, gegenseitige Achtung der Unabhängigkeit und Souveränität, durch brüderliche Hilfe und Solidarität“.²⁵ In diesem Konzept wirkten sozialistische Staaten auf politischer, wirtschaftlicher, militärischer, ideologischer und kultureller Ebene zusammen und vereinbarten Normen und Prinzipien für ihre gegenseitigen Beziehungen, die den Mindeststandard des „allgemeindemokratischen“ (also ansonsten universell geltenden) Völkerrechts übertreffen sollten.²⁶ Angestrebt wurde eine **Überwindung „bürgerlicher Grund- und Menschenrechtskonzeptionen“** wie z.B. der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, welche etwa durch Sicherung des Privateigentums die unterschiedlichen Voraussetzungen für die Verwirklichung der Menschenrechte außer Acht ließe.²⁷ Getreu der Maxime „Keine Menschenrechte ohne Sozialismus“ bzw. „Menschenrechtsverwirklichung heißt

-
- 23 Ausführlicher *Theodor Schweisfurth*, „Sozialistisches Völkerrecht?“, Berlin u.a.: Springer Verlag, 1979, Einleitung; vgl. auch Art. 6 Abs. 2 der Verfassung der DDR vom 6. April 1968 in der Fassung vom 7. Oktober 1974, „Die Deutsche Demokratische Republik ist untrennbarer Bestandteil der sozialistischen Staatengemeinschaft. Sie trägt getreu den Prinzipien des sozialistischen Internationalismus zu ihrer Stärkung bei, pflegt und entwickelt die Freundschaft, die allseitige Zusammenarbeit und den gegenseitigen Bestand mit allen Staaten der sozialistischen Gemeinschaft“, abrufbar unter: <http://www.documentarchiv.de/ddr/verfddr.html>.
- 24 Vgl. Autorenkollektiv unter der Leitung von *Herbert Kröger*, „Sozialistische Staatengemeinschaft und Völkerrecht“, Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1979, S. 15.
- 25 *Willi Büchner-Uhder/ Herbert Beil/ Heinrich Schwokowski*, „Staat und Recht in Staatsbürgerkunde“, Berlin: Volk und Wissen Volkseigener Verlag, 1987, S. 159; vgl. auch Oeser/Poeggel (Hrsg.), „Völkerrecht“, Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1983, S. 30.
- 26 Ausführlicher zu den Prinzipien vgl. u.a. Autorenkollektiv unter der Leitung von *Herbert Kröger*, „Sozialistische Staatengemeinschaft und Völkerrecht“, Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik Berlin, 1979, S. 79 ff. und *Theodor Schweisfurth*, „Sozialistisches Völkerrecht?“, Berlin u.a.: Springer Verlag, 1979, S. 262 ff.
- 27 In der sozialistischen Gesellschaft habe demgegenüber erstmals „jeder Bürger nicht nur das Recht, sondern auch die reale Möglichkeit, frei von Ausbeutung und Unterdrückung seine schöpferischen Fähigkeiten zu entwickeln, unabhängig von seiner Nationalität und Rasse, seinem weltanschaulichen oder religiösen Bekenntnis, seiner sozialen Herkunft und seiner sozialen Stellung über die Gestaltung von Wirtschaft, Kultur und Staat mitzubestimmen.“, vgl. *Hermann Klenner*, „Menschenrechte im Klassenkampf“, in: *Einheit, Zeitschrift für Theorie und Praxis des wissenschaftlichen Sozialismus*, Ausgabe 2, 1977, S. 156.

Klassenkampf²⁸ wurde das individualistische Menschenrechtskonzept zurückgewiesen.²⁹ **Menschenrechte wurden folglich nur insoweit zugestanden, wie sie den „Arbeiterinteressen“ nicht zuwiderliefen.**³⁰ An der Spitze der Menschenrechte stand das Selbstbestimmungsrecht der Völker.³¹ Zudem seien Menschenrechte keine Freiheitsrechte, die einem Staat „abgetrotzt“ werden müssten; vielmehr gehörten sie zu den „natürlichen Maximen sozialistischer Staatspolitik“ und erst durch die Befreiung der Arbeit ermögliche der Sozialismus die freie Entwicklung des Menschen.³² Die ideologische Auseinandersetzung zwischen Ost und West hat sich somit auf die Auslegung der Abwehrrechte ausgewirkt.

3. Vereinbarkeit des Lohntransfers mit einschlägigen Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)

Die DDR war zum Zeitpunkt der Verhandlungen und des Abschlusses des Vertragsarbeiterabkommens mit der VR Mosambik und der sich daran anschließenden Vereinbarungen bereits seit dem 1. Januar 1974 **Mitglied der ILO.**³³ Die ILO ist als Sonderorganisation der Vereinten Nationen (VN) zuständig für die Formulierung und Durchsetzung verbindlicher internationaler Arbeits- und Sozialstandards. Im Zuge der Aufarbeitung und Diskussion um den Verbleib der einbehaltenen Lohnanteile der mosambikanischen Vertragsarbeiter wurde daher auch die Frage aufgeworfen, inwieweit die damalige Staatenpraxis der DDR und der VR Mosambik hinsichtlich des Lohn-Einhalts gegen völkerrechtliche Normen der ILO verstoßen haben könnte.

-
- 28 So ausdrücklich Honecker: „Der Sozialismus ist die Verwirklichung der Menschenrechte und die Menschenrechte werden - sollen sie nicht leere Prinzipien bleiben - nur in dem Maße verwirklicht, wie der Sozialismus Wirklichkeit wird“, vgl. Verweis bei *Hermann Klenner*, „Menschenrechte im Klassenkampf“, in: *Einheit, Zeitschrift für Theorie und Praxis des wissenschaftlichen Sozialismus*, Ausgabe 2, 1977, S. 156-165, (156).
- 29 Menschenrechte seien demnach kein zeitlos gültiger Wert, sondern stets der Verwirklichung von Klasseninteressen unterstellt, vgl. *Hermann Klenner*, „Menschenrechte im Klassenkampf“, in: *Einheit, Zeitschrift für Theorie und Praxis des wissenschaftlichen Sozialismus*, Ausgabe 2, 1977, S. 156-165 (157).
- 30 Vgl. *Christian Tomuschat*, „Die Bundesrepublik Deutschland und die Menschenrechtsaspekte der Vereinten Nationen“, in: *Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen*, Heft 1/1978, Seiten 1-10 (5).
- 31 Im Selbstbestimmungsrecht des Volkes sei das Menschenrecht des einzelnen enthalten und ein dem Selbstbestimmungsrecht des Volkes entgegengesetztes Menschenrecht sei eine „Fessel der Freiheit“, vgl. *Hermann Klenner*, „Menschenrechte im Klassenkampf“, in: *Einheit, Zeitschrift für Theorie und Praxis des wissenschaftlichen Sozialismus*, Ausgabe 2, 1977, S. 156-165 (161).
- 32 *Willi Büchner-Uhder/ Herbert Beil/ Heinrich Schwokowski*, „Staat und Recht in Staatsbürgerkunde“, Berlin: Volk und Wissen Volkseigener Verlag, 1987, S. 155.
- 33 Die DDR wurde am 18. September 1973 Mitglied der Vereinten Nationen. Zum Verhältnis der ehemaligen DDR zu den Sonderorganisationen der VN siehe auch: *Wilhelm Bruns*, „Politik der selektiven Mitgliedschaft. Das Verhältnis der DDR zu den UN-Sonderorganisationen, insbesondere zur UNESCO“, *Zeitschrift für die Vereinten Nationen* 5/78, https://zeitschrift-vereinte-nationen.de/fileadmin/publications/PDFs/Zeitschrift_VN/VN_1978/Heft_5_1978/04_Beitag_Bruns_VN_5-78.pdf.

3.1. ILO-Konventionen zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitern

Die ILO ist seit ihrer Gründung im Jahre 1919 auch für den Schutz der Interessen von Arbeitnehmern zuständig, die in anderen als ihren Herkunftsländern beschäftigt sind.³⁴ Die **Rechtsstellung von Wanderarbeitern** war in den 1980er Jahren allerdings eher **schwach ausgestaltet**. Die ILO hatte zwar zu diesem Zeitpunkt bereits **zwei Übereinkommen zum spezifischen Schutz der Rechte von Wanderarbeitern** verabschiedet, diese fanden jedoch in der internationalen Staatengemeinschaft wenig Akzeptanz.³⁵

Dabei handelt es sich zunächst um das „**Übereinkommen über Wanderarbeiter**“ (Übereinkommen Nr. 97³⁶) aus dem Jahre 1949, welches Rechte für Staatsangehörige anderer Länder enthält, die im Inland beschäftigt sind beziehungsweise eine Beschäftigung suchen.³⁷ Das Abkommen enthält u.a. Vorschriften über Unterstützungs- und Informationsangebote, eine Verpflichtung der Staaten Maßnahmen gegen irreführende Werbung zur Auswanderung und Einwanderung zu treffen, Vorgaben zur Gesundheitsversorgung sowie Vorschriften gegen Diskriminierung.

Diese Bestimmungen wurden im Jahr 1975 ergänzt durch das „**Übereinkommen über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer**“ (Übereinkommen Nr. 143³⁸), das die Staaten zur Einhaltung der Menschenrechte der Wanderarbeiter verpflichtete.³⁹

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die genannten Abkommen nicht das souveräne Recht der Mitgliedstaaten berühren, einem ausländischen Staatsangehörigen die Einreise in sein

34 Website der International Labour Organization, „International labour standards on labour migration“, <https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/standards/lang--en/index.htm>.

35 Siehe *Brian Opeskin*, „The Influence of International Law on the International Movement of Persons“, United Nations Development Programme, Research Paper, 2009, S. 14, <http://hdr.undp.org/en/content/influence-international-law-international-movement-persons>.

36 Übereinkommen Nr. 97 der Internationalen Arbeitsorganisation über Wanderarbeiter vom 1. Juli 1949, abrufbar unter: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c097_de.htm. Das Übereinkommen ist am 22. Januar 1952 in Kraft getreten.

37 Siehe Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, „Normen der Internationalen Arbeitsorganisation in Bezug auf Flüchtlinge am Arbeitsmarkt“, WD 6 - 3000 - 051/16 vom 13. April 2016, <https://www.bundestag.de/resource/blob/426720/50704479864022879b4f49f852a66c13/WD-6-051-16-pdf-data.pdf>.

38 Übereinkommen Nr. 143 der Internationalen Arbeitsorganisation über Mißbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer vom 24. Juni 1975, abrufbar unter: [ILOLEX: English display cgi](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c143_de.htm). Das Übereinkommen ist am 9. Dezember 1978 in Kraft getreten.

39 Siehe Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, „Normen der Internationalen Arbeitsorganisation in Bezug auf Flüchtlinge am Arbeitsmarkt“, WD 6 - 3000 - 051/16 vom 13. April 2016, <https://www.bundestag.de/resource/blob/426720/50704479864022879b4f49f852a66c13/WD-6-051-16-pdf-data.pdf>.

Hoheitsgebiet zu gestatten oder zu verweigern, und es den Mitgliedsstaaten zudem nach den Abkommen frei steht, die Art und Weise zu bestimmen, wie die mögliche Einreise von Wanderarbeitnehmern organisiert werden sollte.⁴⁰

Das Übereinkommen Nr. 97 wurde bis Ende der 1980er Jahre jedoch lediglich von 38 Mitgliedsstaaten und das Übereinkommen Nr. 143 von 19 Mitgliedsstaaten ratifiziert.⁴¹

Auch die DDR hatte beide Konventionen nicht unterzeichnet, sodass diese völkerrechtlich nicht den spezifischen Vorgaben der ILO zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitern verpflichtet war.

Letztlich hat sich die **Rechtslage der Wanderarbeitnehmer** völkerrechtlich erst nach der Wiedervereinigung Deutschlands **mit Verabschiedung der sog. VN-Wanderarbeitnehmerkonvention** („Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“⁴²) im Jahre 1990 sowie ihrem Inkrafttreten am 1. Juli 2003 **deutlich verbessert** und in den folgenden Jahren weiter ausdifferenziert. In den 1980er Jahren lässt sich angesichts der fehlenden Ratifikation der genannten Konventionen durch die DDR **kein Verstoß gegen völkerrechtliche Normen der ILO zum Schutz der Rechte von Arbeitsmigranten feststellen.**

Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang auch die grundsätzliche Wahrnehmung der Funktion der ILO aus dem Blickwinkel der Völkerrechtslehre der DDR in den 1970er Jahren. So heißt es in einem Völkerrechtslehrbuch der DDR aus dem Jahre 1973:

„Für die sozialistischen Staaten bieten die Konventionen, Empfehlungen und Resolutionen der ILO praktisch keine Anregungen für ihre innere Arbeitsgesetzgebung; denn in diesen Ländern ist die Ausbeutung des Menschen durch den Menschen beseitigt, und die werktätigen Menschen gestalten unter der Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei planmäßig und bewusst die sozialistische Gesellschaft und ihr eigenes Leben. Die sozialistischen Staaten nutzen aber in der ILO die sich bietenden Möglichkeiten, um ihre Erfahrungen anderen Ländern zu übermitteln. [...]“⁴³

40 The Organization for Security and Cooperation in Europe, „International Legal Framework for the Protection of Migrant Workers“, in: Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination, 2006, S. 27, <https://www.osce.org/files/f/documents/b/a/19246.pdf>.

41 Für einen Überblick zum Ratifikationsstand siehe: https://www.ilo.org/dyn/norm-lex/en/f?p=1000:11300:0::no:11300:p11300_instrument_id:312242. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Übereinkommen am 22. Juni 1959 ratifiziert.

42 Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vom 18. Dezember 1990 (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, ICMW), abrufbar unter: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/deutschland-im-menschenrechtsschutzsystem/vereinte-nationen/vereinte-nationen-menschenrechtsabkommen/wanderarbeiter-konvention-icmw>.

43 Autorenkollektiv unter Leitung von *Herbert Kröger*, Völkerrecht, Lehrbuch, Teil 2, Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1973, S. 89 f.

Hier zeigt sich, dass die ILO aus Sicht der DDR allein für die Verbesserung der Arbeits- und Sozialstandards in den kapitalistischen Staaten eine Rolle spielte, während man die Vorgaben der ILO für den eigenen Staat sowie die sozialistischen Bruderstaaten als obsolet erachtete (vgl. 2.3.).

3.2. Völkergewohnheitsrecht

Völkergewohnheitsrecht mit Blick auf die Rechte von Wanderarbeitnehmern lässt sich in den 1980er Jahren kaum ausmachen. Unter Völkergewohnheitsrecht verstand die DDR eine „Verhaltensregel, die einer internationalen Übung entspricht [...], wenn sie von den Staaten als rechtsverbindlich, als Rechtsnorm akzeptiert oder anerkannt worden ist.“⁴⁴ Da die oben genannten ILO-Konventionen zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitern aber **nur von wenigen Staaten ratifiziert** und **von den anderen Staaten weitgehend ignoriert** wurden, lassen sich in den 1980er Jahren weder eine Staatenpraxis noch eine entsprechende Rechtsüberzeugung hinsichtlich der Rechte von Wanderarbeitnehmern erkennen.⁴⁵

4. Vereinbarkeit des Lohntransfers mit den Vorgaben aus dem VN-Sozialpakt

Am 16. Dezember 1966 wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen der **Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (sog. VN-Sozialpakt) verabschiedet.⁴⁶ Sowohl die DDR als auch die BRD ratifizierten diesen Pakt im Jahre 1973 anlässlich ihrer Aufnahme in die Vereinten Nationen.⁴⁷ Der Sozialpakt enthält eine Verpflichtung für die Staaten, diskriminierungsfreien Zugang zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten zu gewährleisten (z.B. Recht auf Gesundheit, Bildung, Arbeit, Wohnen etc.).⁴⁸ Während der VN-Sozialpakt

44 Autorenkollektiv unter Leitung von *Herbert Kröger*, *Völkerrecht*, Lehrbuch, Teil 1, Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1973, S. 261.

45 Siehe *Brian Opeskin*, „The Influence of International Law on the International Movement of Persons“, United Nations Development Programme, Research Paper, 2009, S. 14, <http://hdr.undp.org/en/content/influence-international-law-international-movement-persons>.

46 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR, Sozialpakt) vom 16. Dezember 1966, abrufbar unter: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/deutschland-im-menschenrechtsschutzsystem/vereinte-nationen/vereinte-nationen-menschenrechtsabkommen/sozialpakt-icescr>.

47 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Menschenrechtsglossar, <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/menschenrechte/menschenrechtsglossar#lexicon=60142>.

48 Deutsches Institut für Menschenrechte, „Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/deutschland-im-menschenrechtsschutzsystem/vereinte-nationen/vereinte-nationen-menschenrechtsabkommen/sozialpakt-icescr>.

zwar Rechtspflichten der Vertragsparteien begründet, ähneln diese doch eher **Staatszielbestimmungen**, die erst noch innerstaatlich umgesetzt werden müssen, ohne dass sich daraus aber unmittelbare, einklagbare Rechte oder Ansprüche für den Einzelnen ergeben.⁴⁹

4.1. Anwendbarkeit des VN-Sozialpakts für Ausländer

Nicht eindeutig feststellen lässt sich jedoch, ob der VN-Sozialpakt in den 1980er Jahren bereits einen entsprechenden Schutz vor Diskriminierung auch für ausländische Staatsangehörige vorsah. Zwar ließe sich argumentieren, dass die Rechte des Paktes für alle Menschen in einem Staat Wirkung entfalten, die seiner Hoheitsgewalt unterliegen. Dagegen spricht jedoch der Wortlaut des in Art. 2 Abs. 2 VN-Sozialpakt festgelegten Diskriminierungsverbots, in dem die **Staatsangehörigkeit ausdrücklich keinen Eingang** gefunden hat. Dort heißt es:

„Die Vertragsstaaten verpflichten sich, zu gewährleisten, dass die in diesem Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden.“

Während in Abs. 2 von der „nationalen Herkunft“ und „sonstigem Status“ die Rede ist, findet die Staatsangehörigkeit explizite Erwähnung nur in Art. 2 Abs. 3 VN-Sozialpakt, der **Entwicklungsländern** unter bestimmten Vorgaben gestattet, zu entscheiden, inwieweit sie Personen, die nicht ihre Staatsangehörigkeit besitzen, die in diesem Pakt anerkannten wirtschaftlichen Rechte gewährleisten wollen.⁵⁰

Auch wenn die Staatsangehörigkeit als Differenzierungsmerkmal nicht ausdrücklich in Art. 2 Abs. 2 des VN-Sozialpakts Erwähnung findet, lässt die **Entstehungsgeschichte** des Abs. 3 indes die Schlussfolgerung zu, dass „die Vertragsstaaten Ausländer nicht nach Belieben behandeln dürfen.“⁵¹ Es steht zu vermuten, dass zumindest „willkürliches Verhalten“ der Vertragsstaaten

49 Siehe *Christian Tomuschat*, „Die Bundesrepublik Deutschland und die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen“, Zeitschrift Vereinte Nationen, Heft 1/1978, S. 2; <https://www.sozialpakt.info/die-vorueberlegungen-zum-un-sozialpakt-3171/>.

50 Die Vorschrift sollte dazu dienen, ehemaligen Kolonien, die vor kurzem ihre Unabhängigkeit erlangt hatten und deren Wirtschaft daher durch den Einfluss von Ausländern dominiert wurde, die Möglichkeit zu geben, die Position der eigenen Staatsangehörigen zu schützen, *Ben Saul/David Kinley/Jacqueline Mowbray*, The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. Commentary, Cares and Material, Oxford University Press, 2014, S. 215 f.

51 Vgl. die heutige Interpretation des VN-Sozialpaktes durch das Netzwerk Menschenrechte, Informationsportale zu Menschenrechtsrechtsthemen, UN-Sozialpakt, „Diskriminierungsverbot“, <https://www.sozialpakt.info/diskriminierungsverbot-3189/>.

gegenüber Ausländern ausgeschlossen werden sollte, während eine unterschiedliche Behandlung von Ausländern und Inländern durchaus legitim sein konnte.⁵²

Andererseits lässt sich auch nicht vollkommen ausschließen, dass nach dem Verständnis der damaligen Mitgliedstaaten des Paktes – insbesondere nach dem Verständnis und der Staatspraxis der ehemaligen sozialistischen Staaten – die Gewährleistungen in dem VN-Sozialpakt in erster Linie der **eigenen Bevölkerung** zugutekommen sollten.⁵³

In diesem Zusammenhang bleibt daran zu erinnern, dass sich **die Interpretation und Fortentwicklung der Paktrechte – vor allem was den Nichtdiskriminierungsaspekt zugunsten von Ausländern anbetrifft – erst nach dem Ende des Ost-West-Konflikts (d.h. nach dem Wegfall der menschenrechtlich-ideologischen Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten der VN-Pakte) weiter entfalten und ausdifferenzieren konnte.**

So konnte der **VN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights – CESCR*, kurz: VN-Sozialausschuss) erst **seit den 1990er Jahren** sogenannte Allgemeine Bemerkungen (*General Comments*) veröffentlichen, welche den Inhalt der Paktrechte präzisieren.⁵⁴ Der Ausschuss legte etwa in seinem *General Comment* No. 3 zur Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten fest, dass insbesondere die Kernbereiche der Vertragsrechte, die sog. „*minimum essential levels*“ oder „*minimum core obligations*“, gewahrt sein müssen.⁵⁵

Erst in seinem **General Comment Nr. 20 aus dem Jahre 2009** hat der VN-Sozialausschuss erstmals auch die Staatsangehörigkeit als Bestandteil des „sonstigen Status“ im Sinne des Art. 2 Abs. 2 VN-Sozialpakt explizit anerkannt.⁵⁶

52 Ebd.

Siehe auch: *Ben Saul/David Kinley/Jaqueline Mowbray*, *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. Commentary, Cases and Material*, Oxford University Press, 2014, S. 196 f.

53 So heißt es in einem Völkerrechtslehrbuch der DDR aus dem Jahre 1973 zum VN-Sozialpakt: „Die beiden Konventionen enthalten für die Mitgliedstaaten den völkerrechtlich verbindlichen Mindeststandard jener Rechte, die sie ihrer Bevölkerung zu gewähren haben“, vgl. *Hans-Joachim Heintze/Manfred Mohr*, in: Oeser/Poeggel (Hrsg.), *Völkerrecht*, Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1983, S. 112 f.

54 Vgl. auch zur Bedeutung der *General Comments*: Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, „Das soziale Menschenrecht auf Arbeit sowie gerechte und günstige Arbeitsbedingungen nach Art. 6 und 7 des VN-Sozialpakts“, WD 6 - 3000 - 089/16 vom 05. August 2016, S. 5 f., <https://www.bundestag.de/resource/blob/438940/a9437027752a5f73a0c1f21d9ae2dcb9/wd-6-089-16-pdf-data.pdf>.

55 Ebd., S. 6. CESCR, *General Comment* No. 3 vom 14. Dezember 1990: *The Nature of States Parties' Obligations*, <https://www.refworld.org/pdfid/4538838e10.pdf>.

56 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment* Nr. 20 vom 2. Juni 2009, Ziff. 30; <https://digitallibrary.un.org/record/659980>.

Dort heißt es:

“The nature of discrimination varies according to context and evolves over time. A flexible approach to the ground of “other status” is thus needed in order to capture other forms of differential treatment that cannot be reasonably and objectively justified and are of a comparable nature to the expressly recognized grounds in article 2, paragraph 2.

The Covenant rights apply to everyone including **non-nationals**, such as refugees, asylum-seekers, stateless persons, **migrant workers** and victims of international trafficking, regardless of legal status and documentation.”⁵⁷

Eine einheitliche, die ideologischen Differenzen des Ost-West-Konflikts überbrückende Interpretation der Paktrechte – und damit auch ein einheitliches Verständnis seines Anwendungsbereiches – lässt sich daher für den Zeitraum der 1980er Jahre **kaum sicher ausmachen**. Entsprechende **Rechtsmeinungen, Comments oder Urteile internationaler Spruchkörper aus dieser Zeit existieren so gut wie nicht**. Die Feststellungen des VN-Sozialausschusses, die er dann in seinen späteren *General Comments* (No. 3 und No. 20) getroffen hat, lassen sich jedenfalls **nicht ohne weiteres in die Zeit der 1980er Jahre „rückdatieren“**.

4.2. Der VN-Sozialpakt aus Sicht der DDR

Es ist zu vermuten, dass die DDR mit den bilateralen Regierungsabkommen im Zuge der Arbeitsmigration eine Art „**Sonderregime**“ für die **Vertragsarbeiter** vereinbaren wollte, während der VN-Sozialpakt wohl aus Sicht der DDR nicht auf ausländische Staatsangehörige und somit auf die Vertragsarbeiter anwendbar war.

So heißt es in der Völkerrechtsliteratur aus der DDR zur **Rechtsstellung von Ausländern**:

„Für die Rechtsstellung des Ausländers haben sich in den internationalen Beziehungen der Staaten eine Reihe von allgemeinen völkerrechtlichen Regeln herausgebildet, die heute weitgehend durch die Pflicht der Staaten zur **Achtung der Menschenrechte** mit erfaßt werden. Diese Grundsätze stecken jedoch nur den **Mindestrahmen** ab, innerhalb dessen das jeweilige Landesrecht die Rechtsstellung des Ausländers regelt. Sehr häufig wird die **Rechtsstellung des Ausländers durch besondere zwei- oder mehrseitige Verträge** [...] **näher bestimmt**.“⁵⁸

Eine „generelle Gleichsetzung von Ausländern und Staatsbürgern“ erfolgte in der DDR nicht.⁵⁹ Eine unterschiedliche Behandlung von Aus- und Inländern war legitim, solange sie

57 Ebd., Ziffer 27 und 30.

58 Autorenkollektiv unter Leitung von *Herbert Kröger*, *Völkerrecht*, Lehrbuch, Teil 1, Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1973, S. 318.

59 *Hans-Joachim Heintze/Manfred Mohr*, in: Oeser/Poeggel (Hrsg.), *Völkerrecht*, Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1983, S. 117.

keine willkürliche Schlechterstellung von Ausländern darstellte.⁶⁰ Es herrschte jedoch die Auffassung, dass „dieses Diskriminierungsverbot **in den sozialistischen Staaten im Gegensatz zu zahlreichen imperialistischen Staaten streng geachtet [wird].**“⁶¹ Eine willkürliche Diskriminierung der Vertragsarbeiter durch das Vertragsarbeiterabkommen mit der VR Mosambik ist überdies nicht ersichtlich.

5. Zusammenfassung

Die **völkerrechtlichen Bindungen der DDR mit Blick auf die Rechte von Wanderarbeitnehmern** waren in den 1980er Jahren – also zur Zeit, als der Lohntransfer für die DDR-Vertragsarbeiter auf der Grundlage des Vertragsarbeiterabkommens mit Mosambik praktiziert wurde – **ausgesprochen schwach**. Das bilaterale Vertragsarbeiterabkommen wurde unter den Kautelen des sog. „**sozialistischen Völkerrechts**“ geschlossen, das – auch wenn es in den Augen westlicher Demokratien nie wirklich durchschlagende Anerkennung gefunden hat⁶² – für das Völkerrechtsverständnis der ehemaligen DDR maßgeblich war und bei der Auslegung von völkerrechtlichen Verträgen, die die DDR ratifiziert hat, mit zu berücksichtigen ist.

Einschlägige **Konventionen der ILO zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern** hat die DDR – im Gegensatz zum VN-Sozialpakt – **nicht ratifiziert**, sodass eine **völkerrechtliche Bindung an die spezifischen Vorgaben der ILO zum Schutz von Wanderarbeitnehmern ausscheidet**.

Von einer **Anwendbarkeit der Bestimmungen des VN-Sozialpaktes zugunsten von ausländischen Wanderarbeitnehmern in der DDR** lässt sich mit Blick auf die vorherrschenden völkerrechtlichen Lehrmeinungen in der DDR sowie die damalige Staatspraxis **nicht ohne weiteres ausgehen**. Eine einheitliche, die ideologischen Differenzen des Ost-West-Konflikts überbrückende Interpretation der Paktrechte – und damit auch ein einheitliches Verständnis seines Anwendungsbereiches – lässt sich daher für den Zeitraum der 1980er Jahre **kaum sicher ausmachen**. Rechtsmeinungen, *General Comments* oder Urteile internationaler Spruchkörper aus dieser Zeit – insbesondere zum Aspekt der **Nichtdiskriminierung von Ausländern** im Rahmen der VN-Pakte – existieren nicht. **Rechte von Wanderarbeitnehmern** sind auf internationaler Ebene erst nach dem Ende des Kalten Krieges kodifiziert und ausdifferenziert worden.

60 Autorenkollektiv unter Leitung von *Herbert Kröger*, *Völkerrecht*, Lehrbuch, Teil 1, Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1973, S. 321.

„Ausländer dürfen nicht willkürlich, etwa wegen ihrer Hautfarbe schlechter gestellt werden“, vgl. *Hans-Joachim Heintze/Manfred Mohr*, in: Oeser/Poeggel (Hrsg.), *Völkerrecht*, Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1983, S. 117.

61 Autorenkollektiv unter Leitung von *Herbert Kröger*, *Völkerrecht*, Lehrbuch, Teil 1, Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1973, S. 321.

62 So kam *Theodor Schweisfurth* in seiner Analyse zu dem Ergebnis, „daß `sozialistisches´ Völkerrecht in dem von der sowjetmarxistischen Theorie beschriebenen Umfang und mit den von ihr behaupteten Inhalten nicht existiert.“, vgl. *Theodor Schweisfurth*, „Sozialistisches Völkerrecht?“, Berlin u.a.: Springer Verlag, 1979, S. 539.

Das Völkerrecht der 1980er Jahre (darunter auch die internationalen Menschenrechte) war *summa summarum* – mangels vereinheitlichender Rechtsprechung durch internationale Gremien – sehr viel **stärker als heute partikularisiert, unterlag kaum einer wirksamen internationalen Kontrolle** und seine Anwendung im nationalen Rechtsraum gestaltete sich dementsprechend **noch heterogener** als heute.
