

STELLUNGNAHME

ÖFFENTLICHE ANHÖRUNG DES SPORTAUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGS ZUM THEMA „FUßBALL-WELTMEISTERSCHAFT IN KATAR 2022“, 4. JULI 2022

Berlin, 27.06.2022

VORBEMERKUNG

Amnesty International bedankt sich für die Möglichkeit einer Stellungnahme bei der öffentlichen Anhörung im Sportausschuss des Bundestags zum Thema „Fußball-Weltmeisterschaft in Katar 2022“.

In der vorliegenden Stellungnahme konzentriert sich Amnesty International vornehmlich auf die **menschenrechtliche Situation der Arbeitsmigrant*innen** in Zusammenhang mit der Fußball-Weltmeisterschaft in Katar.

ZUSAMMENFASSUNG:

Seit der Vergabe der FIFA Fußball-Weltmeisterschaft der Männer im Jahr 2010 an Katar, stehen Menschenrechte und insbesondere die Rechte von Arbeitsmigrant*innen im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Amnesty International hat seit über zehn Jahren in zahlreichen Berichten weitverbreitete und systematische Verletzungen von Rechten von Arbeitsmigrant*innen untersucht, sowie Verletzungen der Rechte von Frauen, von LGBTI-Personen, sowie der Rechte auf Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit dokumentiert.¹

Nach fortwährender Kritik hat die katarische Regierung im Jahr 2017 schließlich ein **Abkommen mit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)** geschlossen, in dem sich Katar zu weitreichenden Reformen im Bereich der Arbeitsgesetzgebung und insbesondere zur Reform des als Kafala bezeichneten Vormundschaftssystems verpflichtet hat.

In der Folge wurden eine Reihe von **Reformen** angestoßen, die durchaus **transformatorischen Charakter** haben könnten, **wenn sie denn vollständig umgesetzt würden**.

Nach ersten Fortschritten in den Jahren 2018 – 2020, hat Amnesty International **2021 jedoch ein Nachlassen des Reformfortschrittes** festgestellt. In Teilen wurden durch Untätigkeit der katarischen Regierung sogar **bereits erreichte Fortschritte rückgängig gemacht**. Innerhalb der katarischen Wirtschaft formiert sich zunehmend Widerstand gegen die Reformen, aus Sorge Einfluss und Profitmöglichkeiten zu verlieren.

¹ Alle Berichte von Amnesty International zu Katar finden sich hier:

<https://www.amnesty.org/en/latest/research/?qlocation=2047> z.B.:

“The dark side of migration: Spotlight on Qatar’s construction sector ahead of the World Cup” (2013):

<https://www.amnesty.org/en/documents/mde22/010/2013/en/> oder ‘Treat us like we are human’: Migrant workers

in Qatar (2013): <https://www.amnesty.org/en/documents/mde22/011/2013/en/>, The Ugly Side of the Beautiful

Game: Exploitation of migrant workers on a Qatar 2022 World Cup site (2016):

<https://www.amnesty.org/en/documents/mde22/3548/2016/en/>



Verletzungen des Arbeitsrechts durch katarische Arbeitgeber*innen bleiben für diese in aller Regel straflos und ohne Konsequenzen. Diese „**Kultur der Straflosigkeit**“ lässt bisherige Erfolge erodieren und sendet ein verheerendes Signal an Arbeitsmigrant*innen.

Die katarische Regierung muss **unmittelbar und konsequent die angekündigten Reformen umsetzen und echten politischen Willen** zeigen, wenn sie ihre Ankündigung von einem spürbaren Fortschritt für Arbeitsmigrant*innen wahr werden lassen möchte.

MENSCHENRECHTLICHE SITUATION DER ARBEITSMIGRANT*INNEN IN KATAR: AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN

Amnesty International erkennt an, dass die katarische Regierung zentrale Reformen des Kafala-Systems angestoßen hat. Dazu zählen unter anderem:

- Die Abschaffung der Genehmigungen für die **Ausreise** (Exit Visa) sowie für den **Arbeitsplatzwechsel** (No-Objection Certificate/-NOC) im August 2020
- Die Einführung eines allgemeinen **Mindestlohns** im März 2021
- Die Verbesserung der **Hitzeschutzmaßnahmen**
- Die Einführung von **Streitschlichtungskomitees**, um den Zugang zur Arbeitsgerichtsbarkeit für Arbeitsmigrant*innen zu verbessern im März 2018
- Die Einführung eines **elektronischen Lohnzahlungssystems** zur Verhinderung von Lohndiebstahl im März 2018
- Die Einführung eines **Fonds für nicht gezahlte Löhne** (operationell seit 2020)
- Die Einführung von **gemeinsamen Komitees aus Arbeitgeber*innen und Arbeitsmigrant*innen**.

Diese Reformen, die **potenziell transformatorischen Charakter** haben, haben dennoch bis heute **nicht dazu beigetragen, die Arbeits- und Lebensbedingungen von Arbeitsmigrant*innen in Katar nachhaltig und auf breiter Ebene zu verbessern.**² Spürbare Verbesserungen erfahren insbesondere diejenigen Arbeitsmigrant*innen, die auf den direkten WM Baustellen tätig sind – etwa zwei Prozent aller Arbeitsmigrant*innen - und die von den „Workers' Welfare Standards“ des katarischen Organisationskomitees profitieren.

Während sich die Möglichkeit der freiwilligen und selbstbestimmten Ausreise für Arbeitsmigrant*innen im Jahr 2021 **spürbar verbessert** hat, unterliegen sie hinsichtlich des Arbeitsplatzwechsels weiterhin **erheblichen Hürden**.

Zwar verweist das katarische Arbeitsministerium (MADLSA) darauf, dass zwischen September 2020 und August 2021 226.840 Anträge auf Jobwechsel stattgegeben wurden.³ Die Gesamtzahl der gestellten Anträge sowie Zahl der Ablehnungen ist nicht bekannt – zudem ist die Zahl derjenigen wechselwilligen Arbeiter*innen, die aus Angst vor ihren Arbeitgeber*innen gänzlich von der Antragstellung absehen, nicht erfasst.

Amnesty hat zahlreiche Fälle von Arbeitsmigrant*innen dokumentiert, die Sanktionen und Strafmaßnahmen durch ihre Arbeitgeber*innen erlitten, wenn sie ihren Wunsch nach einem

² “Reality Check 2021: A year to the 2022 World Cup – The state of Migrant Worker’s Rights in Qatar”, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde22/4966/2021/en/>

³ Ebd., S. 10



Arbeitsplatzwechsel zum Ausdruck brachten. So wurde ihnen ohne Ankündigung das Visum beendet oder sie wurden wegen „Davonlaufens“ angezeigt, einem Straftatbestand im katarischen Recht.

Der **Fond**, der eingerichtet wurde, um im Falle nicht gezahlter Löhne Arbeitsmigrant*innen diese fehlenden Löhne auszuzahlen, ist zwar seit 2020 operationell. Allerdings sind weder die Kriterien, nach denen ausstehende Löhne ausgezahlt werden noch die Höhe der bisher geleisteten Auszahlungen überprüf- und nachvollziehbar. Organisationen, die Arbeitsmigrant*innen vor Ort unterstützen berichten von zahllosen Fällen, in denen Arbeiter*innen, denen das Recht auf Auszahlung nicht gezahlter Löhne anerkannt wurde, dennoch keinen Zugang zu Mitteln des Fonds erhielten.

Das Recht sich gewerkschaftlich zu organisieren, existiert in Katar **weiterhin ausschließlich für katarische Staatsangehörige – nicht aber für Arbeitsmigrant*innen**. Seit 2018 dürfen sich Arbeitsmigrant*innen und Arbeitgeber*innen in sogenannten Gemeinsamen Komitees zusammenschließen – diese bedürfen jedoch der Zustimmung des*der Arbeitgeber*in und sehen beispielsweise kein Recht auf Kollektivverhandlungen vor. Insbesondere in Anbetracht des im geltenden Kafala-System herrschenden Machtungleichgewichts zwischen Arbeiter*innen und Arbeitgeber*innen, stellen die **gemeinsamen Komitees eine unzureichende Maßnahme** dar und können nicht mit dem **Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren und sich einer Gewerkschaft anzuschließen**⁴ verglichen werden.

Trotz anderslautender gesetzlicher Bestimmungen werden weiterhin Reisepässe von Arbeitsmigrant*innen konfisziert, unbezahlte Überstunden angeordnet, Ruhepausen und -tage verweigert, Hitzeschutzmaßnahmen verletzt, Löhne unterhalb des Mindestlohns gezahlt, Löhne zu spät oder nicht gezahlt und unzulässige Lohneinbußen als Strafmaßnahmen eingesetzt.

In einer Untersuchung der Arbeitsbedingungen in der privaten Sicherheitsbranche in Katar kommt Amnesty International zu dem Schluss, dass in 6 von 8 untersuchten Firmen Arbeitsbedingungen vorherrschen, die der **Zwangsarbeit gemäß der Definition der ILO** entsprechen.⁵

In einem Bericht von 2021 dokumentiert Amnesty International das Ausmaß **nicht angemessen untersuchter Todesfälle unter Arbeitsmigrant*innen** in Katar und kommt zu dem Ergebnis, dass bis zu 70 Prozent aller Todesfälle nicht untersucht werden, sondern Todesscheine pauschal und summarisch ausgestellt werden.⁶ In einem hochentwickelten Land wie Katar in dem technisch nahezu jeder Todesfall auf seine Ursache hin untersucht werden kann, deutet dies auf einen eklatanten Mangel an politischem Willen hin, der für eine mutmaßlich große Zahl von Hinterbliebenen unter anderem dazu führt, dass ihnen das Recht auf Entschädigung vorenthalten wird.

Insgesamt zeigt sich ein **differenziertes Bild** mit Blick auf die menschenrechtliche Bewertung: Neben begrüßenswerten gesetzgeberischen Reformschritten stehen Unzulänglichkeiten, Stagnation und in Teilen sogar Rückschritte in der Reform*umsetzung*. Entgegen dem katarischen Narrativ einer „Abschaffung des Kafala-Systems“ zeigen sich vielerorts die Beharrungskräfte dieses **Systems, in dem Ausbeutung und Missbrauch strukturell angelegt sind**. Gleichzeitig gilt es darauf hinzuweisen, dass Arbeitsmigrant*innen unterschiedlicher Branchen, Arbeitgeber*innen und auch geografischer Herkunft

⁴ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 23(4), <https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf>

⁵ “They Think That We Are Machines: Forced Labour and Other Abuse of Migrant Workers in Qatar’s Private Security Sector”, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde22/5388/2022/en/>

⁶ “In the prime of their lives: Qatar’s failure to investigate, remedy and prevent migrant workers’ deaths”: <https://www.amnesty.org/en/documents/mde22/4614/2021/en/>



dieses System durchaus differenziert erleben und nicht jede*r Arbeitsmigrant*in im Land Opfer von Ausbeutung und Missbrauch wird.

In der Summe zeigen die Untersuchungen von Amnesty International aber in aller Deutlichkeit, dass für das Gros der Arbeitsmigrant*innen spürbare Verbesserungen ihrer menschenrechtlichen Situation bis heute nicht erlebte Praxis geworden sind.

WAS KATAR UND DIE FIFA JETZT TUN SOLLTEN

Die systematischen Verletzungen der Rechte von Arbeitsmigrant*innen waren zum Zeitpunkt der WM-Vergabe hinlänglich bekannt und ausführlich dokumentiert – etwa durch die Internationale Arbeitsorganisation (ILO)⁷, das Nationale katarische Menschenrechts-Komitee⁸ oder UN-Sonderverfahren, wie den UN-Sonderberichterstatter zu Menschenhandel⁹.

Dennoch wurde die WM-Vergabe an Katar an keinerlei Bedingungen und Konditionen zum Schutz der Rechte von Arbeitsmigrant*innen geknüpft und die Rechte von Arbeiter*innen waren in keiner Form Bestandteil des Vergabeprozesses.¹⁰ In der Konsequenz erlitten und erleiden hunderttausende Arbeitsmigrant*innen massive Menschenrechtsverletzungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Fußball WM in Katar stehen.

Dies zeigt deutlich die **Notwendigkeit auf, die Vergabekriterien und die Vergabepaxis von sportlichen Großevents grundlegend zu reformieren und verbindlich an menschenrechtlichen Standards auszurichten**. Eine Vergabe eines sportlichen Großevents, die menschenrechtliche Risiken (und andere Nachhaltigkeitskriterien) derart ausblendet, sollte in Zukunft nicht länger möglich sein. Amnesty International adressiert mit dieser Forderung explizit die FIFA als Ausrichterin der Fußball-WM.

Amnesty International spricht sich dafür aus, dass zukünftige WM-Vergaben bereits zu Beginn des Verfahrens menschenrechtliche Risiken in den Blick nehmen müssen. Dafür sollte in einem **umfangreichen und transparenten Konsultationsprozess mit relevanten Stakeholdern** sichergestellt werden, dass alle menschenrechtlichen Risiken im Zusammenhang mit dem Turnier erfasst sind. Zusätzlich gilt es, in einem partizipativen Prozess mit den potenziell Betroffenen(-Vertreter*innen) zu eruieren, mit welchen Maßnahmen diese am wirkungsvollsten zu verhindern sind. Von entscheidender Bedeutung ist es überdies, im Rahmen des Vergabeprozesses frühzeitig einen funktionierenden und niederschwellig zugänglichen **Beschwerde- und Rechtsbehelfsmechanismus** ins Leben zu rufen.¹¹

Katar hat die ILO-Konventionen 29, 105 und 189 ratifiziert ebenso wie den Sozial- und den Zivilpakt, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD), das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und die arabische Menschenrechtscharta – all diese Konventionen untersagen

⁷ Siehe dazu den Bericht des ILO Expertenkomitees zur Anwendung der Konventionen und Empfehlungen, (No. 111), 2009, S. 406-408, [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2009-98-1A\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2009-98-1A).pdf)

⁸ Siehe dazu die Jahresberichte des Nationalen Menschenrechts-Komitees seit 2006: <https://nhrc-qa.org/en/annual-reports>

⁹ Sonderberichterstatter zu Menschenhandel, Mission nach Bahrain, Oman und Katar, A/HRC/4/23/Add. 2, 25. April 2007, Seiten 60-68, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/124/75/PDF/G0712475.pdf?OpenElement>

¹⁰ “Predictable and preventable: Why FIFA and Qatar should remedy abuses behind the 2022 World Cup” (2022), <https://www.amnesty.org/en/documents/mde22/5586/2022/en/>

¹¹ Siehe hierzu auch Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/news/2018/06/12/fifa-2026-world-cup-bids-test-reforms>



Zwangsarbeit und Ausbeutung, legen Mindeststandards fest und etablieren die Verpflichtung des Staates, bei Verstößen Abhilfe zu schaffen und für erlittene Verstöße Entschädigungen zu leisten.

Vor diesem Hintergrund fordert Amnesty International Katar auf, seinen internationalen Verpflichtungen dadurch Rechnung zu tragen, indem die angestoßenen **Reformen im Bereich der Arbeitsgesetzgebung unverzüglich und umfassend umgesetzt**, auf Reformlücken geprüft und wo erforderlich nachjustiert werden. Darüber hinaus steht Katar in der Verpflichtung **bereits erlittene Menschenrechtsverletzungen auf seinem Hoheitsgebiet angemessen und zeitnah zu entschädigen**.

Der **FIFA** als Ausrichter der WM kommt ebenfalls eine **direkte Verantwortung** zu, die primär aus den VN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte resultiert¹². Die VN Leitprinzipien verpflichten die FIFA, sowohl direkt als auch indirekt keine Menschenrechtsverletzungen zu begehen und dazu beizutragen, einen Due Diligence Prozess zu etablieren, der gründlich und vorab auf mögliche menschenrechtliche Risiken prüft und aktiv zu werden, wenn Risiken oder Verletzungen identifiziert werden. Dies beinhaltet, Menschenrechtsverletzungen zu beenden und/oder Entschädigungen zu leisten.

Seit 2016 hat die FIFA die VN Leitprinzipien formal in ihren Statuten anerkannt (Art. 3)¹³ und seit 2017 in ihre eigene Menschenrechts-Policy integriert, wo sie sich explizit zur Verpflichtung zu Entschädigungen bekennt. Diesen wichtigen internen Schritten müssen aber **konkrete Taten** folgen.

Amnesty International fordert die FIFA auf, in einem partizipativen, transparent und angemessen finanziell ausgestatteten Prozess ein umfassendes Entschädigungsprogramm für sämtliche Menschenrechtsverletzungen, die seit 2010 in unmittelbarem Zusammenhang zur Fußball Weltmeisterschaft geschehen sind, aufzusetzen.

Ein solcher Entschädigungsmechanismus könnte zu einem echten Wendepunkt für die FIFA werden, indem die FIFA klar und unmissverständlich zu ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht steht. Ein solcher Mechanismus würde darüber hinaus einen Präzedenzfall im internationalen Sport darstellen, mit einer wichtigen Signalwirkung weit über 2022 hinaus.

¹² <https://www.business-humanrights.org/en/big-issues/un-guiding-principles-on-business-human-rights/>

¹³ FIFA Statuten, Ausgabe 2019:

<https://digitalhub.fifa.com/m/24e7ebf51adb535c/original/upjo9uvafywdzh4wu73-pdf.pdf>

