



Arbeitsmigranten im Baugewerbe im Persischen Golf Briefing

Juni 2016

Autorinnen:

Isabel L. Ebert, Beraterin/ Repräsentantin, Business and Human Rights Resource Centre, Mail: ebert@business-humanrights.org

Waleria Schüle, Beraterin, Menschenrechte in der Wirtschaft, Mail: waleria.schuele@gmail.com

Inhaltsübersicht

1. Menschrechtliche Herausforderungen in der Region	2
2. Projekt des Business and Human Rights Resource Centre „Arbeitsmigranten im Baugewerbe in den Golfstaaten“	2
3. Reformversuche des Kafala-Systems	2
4. Handlungsempfehlungen für Unternehmen	3

Im Vorfeld der Fußball-Weltmeisterschaft in Katar im Jahr 2022 gerät die angespannte Menschenrechtslage im Emirat auf der arabischen Halbinsel zunehmend in den Fokus internationaler Aufmerksamkeit. Der sprunghafte Anstieg von Bauaktivitäten und Planungen im Vorfeld der Sportgroßveranstaltung zieht immer mehr Arbeitsmigranten nach Katar und wirft die Frage auf inwieweit internationale Unternehmen für das Wohlergehen dieser Arbeiter verantwortlich sind. Die Nachbarstaaten, wie die Vereinigten Arabischen Emirate, erleben ähnliche Entwicklungen. Zwar tragen Staaten nach internationalem Recht die primäre Verantwortung dafür, Menschenrechte zu schützen. Nach den UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sind aber auch Unternehmen in der Verantwortung, Menschenrechte zu achten. Es stellt sich daher die Frage, wie Unternehmen in dem komplexen regulatorischen und politischen Kontext in Katar und den anderen Golfstaaten, auf die Einhaltung der Menschenrechten positiv einwirken und Arbeits- und Sozialstandards umsetzen können. Wie kann unternehmerische Verantwortung zu der Entwicklung nahöstlicher Staaten und Gesellschaften beitragen?

1. Menschrechtliche Herausforderungen in der Region

Die an den massiven Bauvorhaben tätigen Arbeitskräfte kommen zum größten Teil aus Ländern in Süd- und Südostasien und in zunehmendem Maße auch aus Afrika als Arbeitsmigranten in den Persischen Golf. Insgesamt leben [1.4 Millionen](#)¹ der Arbeitsmigranten in Katar in so genannten "Arbeitslagern". Somit sind fast 60% der katarischen Bevölkerung Gastarbeiter in hochprekären Lebens- und Arbeitsbedingungen.

Arbeitsmigranten im Baugewerbe der Golfstaaten sind mit einer hohen Wahrscheinlichkeit Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt - entweder im Vorfeld ihrer Einreise oder während ihres Aufenthaltes in den Golfstaaten. Um als Gastarbeiter nach Katar oder in die Region einreisen zu können, zahlen die Gastarbeiter bis zu 3.000 USD an so genannte Arbeitsvermittlungsagenturen. Vor Ort können sie nur dann ein Beschäftigungsverhältnis eingehen, wenn sie einen katarischen Bürgen finden. Das Kafala-System, ein in den Golfstaaten verbreitetes Bürgerschaftssystem, regelt die Einstellung, Beschäftigung und den Aufenthalt von Arbeitsmigranten in den Aufnahmeländern und führt zu systematischen Menschen- und Arbeitsrechtverletzungen. Dazu gehören das Vorenthalten von Lohnzahlungen, Pässeinbehaltung, Einschränkung der Bewegungsfreiheit, Verbote oder Einschränkung der Vereinigungsfreiheit und die Unterbringung in unwürdigen Unterkünften. Kafala-Bürgen sind katarische Staatsangehörige und üblicherweise die direkten Arbeitgeber oder Vermittler vor Ort. Im Gegensatz zu den Arbeitsvermittlungsagenturen, die die Arbeitsmigranten in die Golfregion senden, nehmen die Bürgen kein Bargeld von den Arbeitern.

Neben den aus dem Kafala-System resultierenden Schwierigkeiten, ist auch das gängige Geschäftsmodell in der Bauindustrie vor Ort eine Quelle für zusätzliche Erschwernisse für Arbeitsmigranten. Durch ein weitverzweigtes System von Unterverträgen hat es einen hochgradig fragmentierten Charakter. Baufirmen verlagern die Verantwortung durch indirekte Beschäftigungsverhältnisse: Sie stellen Arbeiter entweder durch Mittelsmänner oder Arbeitsagenturen ein, die wenig Wert auf die Einhaltung von angemessenen Arbeitsstandards legen.

Bis vor Kurzem war die katarische Bauindustrie höchst intransparent und vermied Berichterstattungen über die Lage der Arbeitsmigranten in der Region. Dies ändert sich seit den jüngsten Berichten zur schlechten Behandlung der

¹ <http://www.channelnewsasia.com/news/world/nearly-60-of-qatar/2847294.html>

Arbeitsmigranten durch multinationale Unternehmen im Rahmen von Projekten wie dem Khalifa –Stadion in Katar oder anderen Großprojekten in der Region.

2. Projekt des Business and Human Rights Resource Centre „Arbeitsmigranten im Baugewerbe in den Golfstaaten“²

Eine aktuelle [Umfrage des Business & Human Rights Resource Centre](#)³ dazu, welche Maßnahmen internationale Bauunternehmen in den Golfstaaten zum Schutz für Arbeitsmigranten ergreifen, erzielte eine Antwortrate von nur 24%. Dies ist die niedrigste Antwortrate aller Erhebungen des Resource Centres. Erste Erkenntnisse aus den Unternehmensantworten zeigen einen Mangel an Transparenz und Verantwortlichkeit, insbesondere in dem oben beschriebenen unübersichtlichen System von Unterverträgen.

Einer der wichtigsten Gründe für die Zurückhaltung der Unternehmen sich im Bausektor am Persischen Golf für faire Arbeitsbedingungen einzusetzen und darüber zu berichten, kann auf strukturelle Ursachen zurückgeführt werden. Fast alle Arbeitskräfte in der Region sind ausländische Arbeitsmigranten deren Aufenthalt unmittelbar durch einen katarischen Bürgen bestimmt wird. Dies erschwert die direkte Einflussnahme auf die Arbeits- und Lebensbedingungen durch die internationalen Unternehmen. Gleichzeitig können ausländische Arbeitsmigranten in Qatar keine Gewerkschaften gründen oder Streiks ansetzen. Zudem mangelt es Arbeitsmigranten an Möglichkeiten, sich Gehör für Verstöße gegen ihre Rechte zu verschaffen. Einerseits mangelt es an Aufklärung der Arbeiter über ihre Rechte. Andererseits bestehen signifikante Hürden für den Zugang zum nationalen Rechtsweg. Hinzu kommt, dass die Botschaften ihrer Heimatländer vor Ort Schwierigkeiten haben, mit diesen Fällen umzugehen.

Insgesamt hat das Resource Centre 7 Antworten zu Katar von 37 kontaktierten Unternehmen erhalten, sowie 3 Antworten zu den Vereinigten Arabischen Emiraten von 13 kontaktierten Unternehmen – einige Unternehmen äußerten sich zu Qatar und den Vereinigten Arabischen Emiraten in einer Antwort. Ein Beispiel einer Antwort von einem Unternehmen mit Sitz in Deutschland ist [Hochtief](#).⁴

Unternehmen, die auf unsere Umfrage reagiert haben, zeigten häufig Engagement für mehr Transparenz und Verantwortlichkeit bezüglich der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitsmigranten. Jedoch belegt die niedrige Antwortrate der Umfrage des Resource Centres, dass die Mehrheit der Unternehmen effektiv an der ersten Hürde „Transparenz“ scheitern, indem sie nicht offenbaren, welche Maßnahmen sie an Ort und Stelle ergreifen, um lokale und internationale Arbeitsstandards zu erfüllen. Einige internationale Unternehmen streben wichtige Schritte an, um die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der Arbeitsmigranten vor Ort zu verbessern. Gleichzeitig fehlt es aktuell an einer systematischen Zusammenarbeit innerhalb der Baubranche. Dies führt zu einem „Lotterieprinzip“ für Arbeitnehmer – manche haben mehr Glück, manche weniger.

Die Umfrage läuft noch bis zum Herbst 2016. Insgesamt werden 100 Unternehmen zur Teilnahme eingeladen. Ziel ist es, Unternehmenspraktiken zum Umgang mit den aufgezeigten Problemen für Arbeitsmigranten transparent verfügbar zu machen und Handlungsempfehlungen aufzuzeigen.

3. Reformversuche des Kafala-Systems

Im April 2016 fand das regionale UN-Forum zu Wirtschaft und Menschenrechten in Asien zum ersten Mal in Doha statt. In seiner [Eröffnungsrede](#)⁵ betonte John Ruggie, ehemaliger UN Sonderbeauftragter für Menschenrechte und transnationale Unternehmen, dass eine Modernisierung des Kafala-System als wichtiger Hebel dafür dienen kann, die Arbeitsbedingungen der Gastarbeiter zu verbessern.

² Originaltitel: Migrant workers in Gulf construction

³ <https://business-humanrights.org/en/migrant-workers-in-gulf-construction>

⁴ <https://business-humanrights.org/en/hochtief-response-information>

⁵ [https://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Qatar UN Forum Keynote - John Ruggie - 19-20 Apr 2016.pdf](https://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Qatar%20UN%20Forum%20Keynote%20-%20John%20Ruggie%20-%2019-20%20Apr%202016.pdf)

Damit bestärkte er die [Ankündigung der katarischen Regierung](#)⁶ am 27. Oktober 2015 das Kafala-System bis zum Ende des Jahres 2016 zu reformieren. Die Reform soll es Gastarbeitern erleichtern, gegen den Willen ihres Kafala-Bürgen das Land zu verlassen oder nach Ablauf ihres Vertrages einen neuen Job zu beginnen. Die Organisation [Human Rights Watch](#)⁷ kritisiert den Gesetzesentwurf als nicht weitreichend genug, um die Lage der Gastarbeiter tatsächlich zu verbessern. Die überwiegend „kosmetischen“ Änderungen würden dem Kafala-Bürgen auch weiterhin ein Mitspracherecht darüber gewähren, ob die Arbeiter die Arbeitsstelle wechseln oder das Land verlassen können. Regionale Experten weisen darauf hin, dass der Erfolg der Reform von der Ausgestaltung der Umsetzungsgesetze und der Fall-zu-Fall Anwendung der Reform abhängen wird. Es wird erwartet, dass das Gesetz im Dezember 2016 in Kraft tritt.

In den benachbarten Vereinigten Arabischen Emiraten wird derzeit das Kafala-System [gänzlich abgeschafft](#)⁸. Dieser Schritt wird von zivilgesellschaftlichen Organisationen als ein großer Fortschritt für die Gastarbeiter begrüßt. Auch [Saudi Arabien](#) reformiert derzeit sein Kafala-System.

4. Handlungsempfehlungen für Unternehmen

Auch ein kürzlich erschienener Bericht von Amnesty International [„Die hässliche Seite des schönen Spiels“](#)⁹ bestätigt, dass die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Arbeitsmigranten in Katar unmittelbar mit der Abschaffung des Kafala-Systems zusammenhängt. Das Geschäftsmodell, welches durch das Kafala-System begründet wird, lässt es kaum zu, in Katar tätig zu sein, ohne zu Menschenrechtsverletzungen an Arbeitsmigranten beizutragen, so der Bericht. Nichtsdestotrotz gibt es eine Vielzahl von Ansätzen, mit denen internationale Unternehmen ihre Verantwortung wahrnehmen können, die Rechte der Arbeiter in der Region zu verbessern.

Im Mai 2015 veröffentlichte die Bau- und Holzarbeiter Internationale, ein globaler Gewerkschaftsbund mit 12 Millionen Mitgliedern in 130 Ländern, [eine Übersicht](#)¹⁰ der vielfältigen systemischen Probleme der Bauindustrie in der Golfregion. Die Liste aus 11 Punkten soll Unternehmen dabei helfen, zu identifizieren, wie sie die Arbeitsbedingungen ihrer Beschäftigten vor Ort verbessern können.

Human Rights Watch veröffentlichte im Dezember 2015 einen [Verhaltenskodex für Bauunternehmen](#)¹¹, der Hilfestellung bietet um die Rechte der Arbeitsmigranten in der Bauindustrie zu schützen. Der Kodex enthält präzise formulierte Empfehlungen zu allen Anknüpfungspunkten, die Unternehmen nutzen können, um die Situation der Arbeiter zu verbessern: Aufklärung der Arbeiter über ihre Rechte, Einhaltung von Arbeitsschutzmaßnahmen und menschenwürdigen Wohnbedingungen, regelmäßige Kontrolle der Umsetzung der Standards und Einrichtung von wirksamen Streitschlichtungsmechanismen.

Für Unternehmen besteht zusätzlich die Möglichkeit, sich internationalen Initiativen zur allgemeinen Verbesserung der [Rechte von Arbeitsmigranten](#)¹² und im Vorfeld von [Großsportveranstaltungen](#)¹³ anzuschließen. Die Multi-Stakeholder-Initiativen des Institutes for Human Rights and Business laufen beiden mit einem besonderen regionalen Schwerpunkt auf die Golfstaaten.

⁶ <http://dohanews.co/report-changes-qatars-kafala-law-take-effect-dec-14-2016/>

⁷ <https://www.hrw.org/news/2015/11/08/qatar-new-reforms-wont-protect-migrant-workers>

⁸ <http://www.aljazeera.com/news/2015/09/uae-announces-labour-reforms-protect-foreign-workers-150929143336000.html>

⁹ <https://www.amnesty.org/en/documents/mde22/3548/2016/en/>

¹⁰ <https://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/BWI-role-of-construction-companies.pdf>

¹¹ https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/2015.12.21.gcc_brochure_dec_2015.pdf

¹² <http://www.ihrb.org/focus-areas/migrant-workers/>

¹³ <http://www.ihrb.org/focus-areas/mega-sporting-events/>