

ARBEIT UND SOZIALE GERECHTIGKEIT

# KRITIK DER POLITISCHEN ÖKONOMIE KATARS

Zur Debatte über soziale Menschenrechtsverletzungen  
im Vorfeld der Fußballweltmeisterschaft 2022

**Martin Beck**  
August 2022



Sind angesichts von Verstößen gegen die sozialen Menschenrechte in Katar westliche politische Proteste gegen die dortige Austragung der Fußballweltmeisterschaft angemessen, die das Ausmaß der regulären Politisierung von Sportveranstaltungen übersteigen?



Nein, eine solche Skandalisierung legt bei einem als »anders« konstruierten Akteur einen Maßstab an, dem man selbst nicht genügt: die sozialen Menschenrechte vollumfänglich zu achten.



Zudem blendet eine Skandalisierung die Mitverantwortung des Globalen Nordens für die politische Ökonomie Katars aus und wird auch den jüngst von Katar angestrebten Reformen nicht gerecht.



# Inhalt

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG</b> .....	2
<b>2</b>	<b>GESELLSCHAFT UND POLITIK IM RENTIERSTAAT KATAR</b> .....	4
	Der Katarische Rentierstaat .....	4
	Innenpolitische Besonderheiten Katars .....	5
	Sportdiplomatie.....	6
<b>3</b>	<b>DAS KAFALA-SYSTEM IN KATAR: HISTORISCHE ENTWICKLUNG UND (DYS-)FUNKTIONALITÄT</b> .....	8
	Die (Dys-)Funktionalität des Kafala-Systems in der politischen Ökonomie Katars .....	9
<b>4</b>	<b>NORMATIVE PERSPEKTIVE: DAS KAFALA-SYSTEM ALS AUSDRUCK MODERNER SKLAVEREI?</b> .....	11
	Kafala-System und moderne Sklaverei .....	11
	Blut für Fußball? .....	12
	Reformen des Kafala-Systems.....	14
<b>5</b>	<b>POLITISIERUNG ODER SKANDALISIERUNG? ÜBER DEN ANGEMESSENEN UMGANG MIT KATAR ALS AUSRICHTUNGSPUNKT DER FUSSBALLWELTMEISTERSCHAFT 2022</b> .....	16
<b>6</b>	<b>POLITIKEMPFEHLUNGEN</b> .....	18
	Anhang: Interviewpartner und wichtigste Fragen .....	20
	Literatur (Auswahl) .....	21

## 1

# EINLEITUNG

Als Katar am 2. Dezember 2010 den Zuschlag erhielt, die Fußballweltmeisterschaft der Männer im Jahr 2022 auszurichten, erschien dies als Krönung einer entwicklungspolitischen und diplomatischen Erfolgsgeschichte des 21. Jahrhunderts, die ihresgleichen sucht. In der Tat war der Rentierstaat Katar, der noch in den 1980er-Jahren große entwicklungspolitische Defizite aufwies und außenpolitisch aus einer Position der Schwäche heraus agierte, unter der Herrschaft von Hamad Al-Thani (1995–2013) zu einem der reichsten Länder der Welt aufgestiegen, das auch außenpolitisch bemerkenswerte Erfolge zu erzielen vermochte. Wie in Kapitel 2 dargestellt wird, waren viele der mit der Rentierstaatlichkeit verbundenen strukturellen Probleme allerdings nicht überwunden. Auch sollte das kommende Jahrzehnt mit unerwartet großen Herausforderungen aufwarten: dem Arabischen Frühling 2010/11, dem Einbruch der Preise für Erdöl und Naturgas 2014 sowie der 2017 von Saudi-Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE), Bahrain und Ägypten verhängten Blockade Katars. Wie sich zeigen wird, steht das katarische Herrscherhaus, ungeachtet des Reichtums des Landes, immer wieder vor der schwierigen Aufgabe, seine Legitimität nach innen wie außen zu sichern, um seine Herrschaft zu stabilisieren.

Aufgrund der Prominenz der Fußballweltmeisterschaft erwuchsen dem Regime in Doha ganz neuartige Herausforderungen. Bis dato schrieb Katar mit seiner Sportdiplomatie eine weitgehend ungetrübte Erfolgsgeschichte, die das internationale Renommee des Landes steigen ließ, wohingegen es sich nun massiver Kritik westlicher Medien und Nichtregierungsorganisationen ausgesetzt sah. Anfangs stand vor allem der Vorwurf im Raum, der Zuschlag des Weltfußballverbandes Fédération Internationale de Football Association (FIFA) an Katar sei auch durch die Anwendung korrupter Praktiken zustande gekommen. Darüber hinaus wurde Katar mitunter auch die Unterstützung von Terrorismus sowie die Missachtung der Rechte queerer Menschen vorgeworfen. Am nachhaltigsten wurde die Kritik an Katar im Vorfeld der Fußballweltmeisterschaft 2022 indes von einer von westlichen Medien, Nichtregierungsorganisationen und Menschenrechtsorganisationen mit teilweise großer Schärfe geführten Debatte über die Arbeitsverhältnisse im Land geprägt. Angesichts dessen konzentriert sich die vorliegende Studie auf die kritische Analyse und normative Einordnung der sozialen Menschenrechtslage im Rahmen der politischen Ökonomie Katars.

Im Zentrum dieser Kritik steht der von Arbeitsmigrant\_innen geleistete Stadienbau. Deren Arbeitsverträge beruhen auf dem System des *Kafala* (arabisch für Bürgerschaft), das den Standards sozialer Menschenrechte nicht genügt. Im dritten Kapitel dieser Studie werden daher die historische Entwicklung des katarischen Kafala-Systems sowie die Funktionalität für den katarischen Rentierstaat und dessen Grenzen beleuchtet. Dabei wird sich zum einen zeigen, dass die Ursprünge der Dominanz des Kafala-Systems in der politischen Ökonomie Katars nicht in einem traditionell verankerten Anachronismus, sondern in einer politischen Entscheidung des Vereinigten Königreichs liegen. *Kafala* wurde von London im gesamten Arabischen Golf zur umfassenden Kontrolle von Arbeitsmigration etabliert, da dieses System bestens geeignet war, um die durch die Bedürfnisse der Erdölkonzerne des Globalen Nordens bestimmte Genese Katars zum Erdölland zu unterstützen, und das bei ausgesprochen geringem administrativen Aufwand. Letzterer Aspekt ist auch ein wesentlicher Grund, weshalb Katar das Kafala-System nach seiner Unabhängigkeit und der Nationalisierung des Erdölsektors ungebrochen fortgeführt hat. Zum anderen wird deutlich werden, dass es aus heutiger Perspektive die katarische Gesellschaft ist, die ein unmittelbares, ausgeprägtes Interesse an der Aufrechterhaltung des Kafala-Systems hat, da es sie mit etlichen Privilegien versorgt. Das Interesse des katarischen Staates am Kafala-System ist hingegen mittelbarer Natur, das heißt rein herrschaftspolitisch begründet. Aufgrund zu erwartender gesellschaftlicher Widerstände erscheint somit zwar eine Abschaffung des Kafala-Systems auf absehbare Zeit nicht realistisch, seine Reformierung aber durchaus, zumal die katarische politische Führung sich der mit dem Kafala-System verbundenen entwicklungspolitischen Probleme bewusst ist.

Das vierte Kapitel nimmt eine normative Perspektive ein und setzt sich kritisch mit dem Vorwurf auseinander, das Kafala-System sei Ausdruck moderner Sklaverei und zeichne unmittelbar für den Tod tausender Bauarbeiter\_innen verantwortlich. Die hier zu führende Diskussion dieser These kommt zu dem Ergebnis, dass mit dem Kafala-System zwar durchaus gravierende Defizite im Bereich der sozialen Menschenrechte einhergehen, der Begriff der Sklaverei die Realitäten der Arbeitswelt in Katar aber nicht angemessen abbildet. Mit dem Begriff des Kafala-Systems als Ausdruck von Sklaverei wird vielmehr eine problematische Perspektive des Orientalismus vermittelt, welche die politische Ökonomie

Katars als lokale Anomalie erscheinen lässt, statt ihre integrale Einbettung in das globale kapitalistische System herauszuarbeiten.

Das fünfte Kapitel nimmt eine politische Perspektive ein und fragt, ob eine Skandalisierung der politischen Ökonomie Katars eine angemessene Form der Auseinandersetzung mit der im Winter 2022 stattfindenden Fußballweltmeisterschaft darstellt. Mit anderen Worten: Rechtfertigen die sozialen Menschenrechtsverletzungen, zu denen es in Katar gekommen ist, politische Proteste und Anklagen, die das Ausmaß einer regulären Politisierung von Sportveranstaltungen deutlich übersteigen? Es wird argumentiert, dass trotz der Defizite, die Katars politische Ökonomie im Hinblick auf die Umsetzung sozialer Menschenrechte aufweist, ihre Skandalisierung durch westliche Akteure auf einer Doppelmoral basiert, weil sie die Mitverantwortung des Globalen Nordens ignoriert und Reformbemühungen Katars außer Acht lässt sowie nicht zuletzt eigene Verletzungen sozialer Menschenrechte ausblendet.

Im abschließenden sechsten Kapitel werden Politikempfehlungen abgegeben. Diesen liegt die begründete Annahme zugrunde, dass der katarische Staat ein genuines Interesse daran hat, seine Legitimität im internationalen System zu steigern. Vor diesem Hintergrund sollte der Westen und insbesondere Deutschland versuchen, die angestrebte Energiepartnerschaft mit Katar zu nutzen, um eine Vertiefung der Reformen des Kafala-Systems zu fördern.

## 2

## GESELLSCHAFT UND POLITIK IM RENTIERSTAAT KATAR

Katar, das am Ende des Zweiten Weltkriegs noch unter den weltweit ärmsten Ländern rangierte, gehört heute zu den reichsten überhaupt. Die katarischen Staatsbürger\_innen, deren Zahl sich 2017 auf 313.000 belief, kommen in den Genuss hoher staatlicher Leistungen im Bildungsbereich, dem Gesundheitswesen und nicht zuletzt im Erwerbs- und Arbeitsleben. Der öffentliche Sektor versorgt die Kataris mit gut bezahlten Positionen, und internationale Unternehmen, die in Katar investieren wollen, benötigen katarische Mittelpersonen (Bürg\_innen). Auf Basis der nachgewiesenen Kohlenwasserstoffreserven lässt sich errechnen, dass Katar theoretisch noch fast vierzig Jahre lang so viel Erdöl produzieren könnte wie heute. Bei Naturgas wären es sogar fast anderthalb Jahrhunderte.<sup>1</sup> Im laufenden Jahrhundert hat der Export dieser Ressourcen dem katarischen Staat fast immer einen komfortablen Haushaltsüberschuss beschert. Lediglich 2016 und 2020 lagen die Erdölpreise leicht unterhalb des Niveaus, das nötig gewesen wäre, um den Haushalt ausgeglichen zu gestalten.<sup>2</sup>

Angesichts solcher Daten mag man versucht sein, der politischen Führung und auch der Gesellschaft Katar abzusprechen, vor ernsthaften Herausforderungen zu stehen, zumindest vor solchen, für welche die katarische Politik nicht ausschließlich selbst verantwortlich wäre. Ein Blick in die Geschichte zeigt jedoch, dass externe Einflussnahmen – insbesondere die von Akteuren des Globalen Nordens bis in die 1970er-Jahre hinein ausgeübte Kontrolle des Erdölsektors – eine hohe, bis heute nachwirkende Prägekraft ausgeübt haben. Auch die Herausforderungen der jüngeren Zeit sowie Reaktionen der katarischen Politik und Gesellschaft hierauf werden nur dann verständlich, wenn stark von externen Einflüssen bestimmte historische Faktoren mitberücksichtigt werden.

### DER KATARISCHE RENTIERSTAAT

Die erste Erdölkonzession wurde 1935 von der Anglo-Iranischen Ölgesellschaft – einer Vorgängerin der British Petroleum – erworben und gemäß einer mit anderen großen Ölkonzernen auf dem Gebiet des ehemaligen Osmanischen Reichs bestehenden Kartellregelung an die Iraq Petroleum Company überführt. Öl wurde in Katar zwar bereits 1938 entdeckt und zu fördern begonnen, weltkriegsbedingt verzögerte sich aber die Entwicklung des Energiesektors, sodass der Ölexport erst 1949 aufgenommen werden konnte. Die Genese zum Rentierstaat verlief dann ganz ähnlich wie in den anderen Golfmonarchien: Die Erdölkonzerne – unter ihnen einige der weltweit größten Unternehmen wie Exxon (Esso) und Shell – überzogen den gesamten Arabischen Golf mit einem Konsortiensystem, das dem Globalen Norden die Kontrolle über Produktion und Preise sicherte und es den Konzernen auch erlaubte, sich den Großteil der Exporterlöse einzuverleiben. Obwohl sich die Abgaben, die die Konzerne an die Staaten zahlten, im Vergleich zu den eigenen Gewinnen bescheiden ausnahmen, krepelten sie die politischen Ökonomien der Golfmonarchien völlig um.

Vor dem Ölzeitalter basierte die katarische Wirtschaft auf Perlentauchen und -handel, aber dieser Wirtschaftssektor war infolge der japanischen Innovation der Zuchtperle in den 1920er-Jahren kollabiert. Allerdings hat nicht nur die Höhe der Einnahmen aus dem Erdölsektor, sondern auch deren Qualität und Quelle Katar nachhaltig verändert. Zum einen handelt es sich bei den Zahlungen der Konzerne an den katarischen Herrscher um ökonomische Renten. Da diesen keine Arbeits- und Investitionsleistungen gegenüberstehen, muss der Empfänger im Gegensatz zu unternehmerischen Profiten nicht reinvestieren, um dieses Einkommen dauerhaft zu beziehen. Ökonomisch betrachtet stehen Renteneinnahmen dem Empfänger somit zur freien Verfügung. Zum anderen ist die Erdölrente ein extern generiertes Einkommen, das den Staat davon befreit, Steuern zu erheben. In Umkehrung zum klassischen Modell des steuernden Staates finanziert die Gesellschaft nicht den Staat, sondern wird von diesem im Gegenteil alimentiert. Gesellschaftliche Akteure können bei dieser Ausgangslage das demokratieförderliche Argument des amerikanischen Unabhängigkeitskrieges »No Taxation without Representation« nicht geltend machen. So ist durch das internationale Erdölkapital mit Rückendeckung der Mutterländer, allen voran des Vereinigten

<sup>1</sup> Vgl. BP (2021): Statistical Review of World Energy. 70<sup>th</sup> edition, London: BP, S. 16, 34; <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf>.

<sup>2</sup> Vgl. Martin Beck / Thomas Richter (2021): »Pressured by the Decreased Price of Oil. Post-2014 Adjustment Policies in the Arab Gulf and Beyond«, in: Martin Beck / Thomas Richter (Hrsg.): *Oil and the Political Economy in the Middle East. Post-2014 Adjustment Policies of the Arab Gulf and Beyond*, Manchester: Manchester University Press, S. 1–35.

Königreiches und der USA, der Boden für die Entstehung moderner Autokratien bereitet worden, deren Staatsbürokratien »ihren« Gesellschaften politische Ambitionen buchstäblich abkaufen.<sup>3</sup>

## INNENPOLITISCHE BESONDERHEITEN KATARS

Die Erdölrente bildete den mit Abstand wirkmächtigsten Faktor für die moderne Entwicklung der politischen Ökonomien aller Golfmonarchien. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Rentenfluss sämtliche historisch gewachsenen Unterschiede zwischen ihnen eingeebnet hätte. So hebt sich Katar von den anderen Golfmonarchien dadurch ab, dass die Händler als Klasse vergleichsweise schwach waren, als die Erdölrente zu fließen begann. Aufgrund des weitgehenden Kollapses der Perlenökonomie waren viele Handelsfamilien in Katar einem traditionellen Muster der Krisenbewältigung gefolgt und fortgezogen. Lebten zu Beginn des 20. Jahrhunderts 27.000 sesshafte Bewohner\_innen in Katar, so waren es 1949 höchstens noch 16.000 Menschen. Anders als etwa in Kuwait befand sich die von 1949 bis 1960 bestehende Herrschaft Ali Al-Thanis damit in der auf den ersten Blick komfortablen Lage, die durch die Erdölförderung neu gewonnenen Ressourcen nicht zu einem Großteil für die Depolitisation der Händlerfamilien verausgaben zu müssen. Gerade aufgrund der Schwäche gesellschaftlicher Akteure verfügte der Herrscher in Katar allerdings gleichzeitig nur über geringe Kräfte, um die finanziellen Begehrlichkeiten der eigenen Familie abzuwehren. Bis heute ist die katarische Herrscherfamilie der Al-Thanis, die im Verhältnis zu den Staatsbürger\_innen die mit Abstand größte im Arabischen Golf bildet, besonders privilegiert. So sah sich der in den 1960er-Jahren regierende Ahmad Al-Thani gezwungen, ein Viertel aller Staatseinnahmen an die Familie abzutreten. Heute gibt es zwar keine direkte Bezuschussung der Scheiche und Scheichas aus der Staatskasse mehr, führende Mitglieder der Herrscherfamilie nehmen aber nicht nur Spitzenpositionen in der Staatsbürokratie ein, sondern dominieren auch die Staatsunternehmen und spielen selbst im Privatsektor eine führende Rolle.<sup>4</sup>

Aufgrund der Schwäche der Händlerfamilien ging von diesen zwar keine Gefahr für die Herrschaft der Al-Thani aus, wohl aber mussten die Herrscher notorisch Konkurrenz aus der eigenen Familie gewärtigen. Im Unterschied etwa zum kuwaitischen Herrscherhaus der Al-Sabah war es den Al-Thani nämlich in der Ära vor dem Erdöl nicht gelungen, ihre Herrschaft durch eine institutionalisierte Regelung der Nachfolgefrage zu konsolidieren. Die für Örentierstaaten charakteristische Depolitisation funktionierte im katarischen

Fall also nur jenseits der Grenzen der Herrscherfamilie, wohingegen diese selbst ihre herausgehobene Stellung in der Staatsbürokratie für eine Repolitisation nutzen konnte. So überrascht es nicht, dass es in der Nachkriegsgeschichte bis in die jüngste Zeit zu Machtübernahmen durch Familienmitglieder und mehr oder minder stark erzwungenen Abdankungen zugunsten anderer Scheiche kam. Erst Emir Hamad, der 1995 selbst durch einen unblutigen Staatsstreich an die Macht gekommen war, ist es gelungen, in der Verfassung von 2004 festzuschreiben zu lassen, dass die Herrschaft vom Vater auf den Sohn übergehen soll. Damit ist der Einfluss der Herrscherfamilie zwar eingeschränkt, aber durchaus nicht völlig aufgehoben. Politischen Gerüchten zufolge übten bei der Abdankung Jassim Al-Thanis als Thronfolger und der Ernennung seines Bruders Tamim zum Thronwärter im Jahr 2003 sowie beim 2013 erfolgten Thronverzicht Hamids zu dessen Gunsten einflussreiche Familienmitglieder Druck aus.

Jill Crystal zeigt sich in ihrem 1990 erschienenen sozialwissenschaftlichen Klassiker zu Katar sehr skeptisch, ob das Land die entwicklungspolitischen Herausforderungen der Zukunft meistern könne, während Matthew Gray in seinem herausragenden Buch aus dem Jahr 2013 Katar auf einem guten Weg sieht, Rentierstaatlichkeit zugunsten eines entwicklungsorientierten Staatskapitalismus zu überwinden.<sup>5</sup> Paradoxerweise können beide Szenarien eine – allerdings jeweils zeitgebundene – Plausibilität beanspruchen. Angesichts eines seinerzeit außerordentlich geringen Institutionalierungsgrades der Herrschaft, begrenzt erscheinender Vorräte an förderungswürdigen Kohlenwasserstoffen und relativ niedriger Energiepreise in den 1980er-Jahren erscheint Crystals damalige Skepsis nachvollziehbar. Vor dem Hintergrund der allenthalben als erfolgreich beurteilten Herrschaft Hamads leuchtet aber auch Grays Einschätzung ein, zumal auch die Professionalisierung der Staatsbürokratie gegenüber den 1980er-Jahren, als die meisten katarischen Staatsbediensteten nur geringe Lese- und Schreibfähigkeiten besaßen, weit vorangeschritten ist. Zweifellos hat Katar im 21. Jahrhundert beeindruckende Entwicklungsschritte erzielt. Allerdings sollte dabei nicht übersehen werden, dass das Regime in Doha, insbesondere in der Zeit vom Millennium bis 2014, angesichts stark steigender Erdölpreise und eines rasanten Ausbaus der Produktion von Naturgas über außerordentlich hohe Renteneinnahmen verfügte. Ob die mithilfe von Kohlenwasserstoffrenten geförderten Investitionen in den Staats- und Privatsektor tatsächlich sich selbst tragendes, von rentenbasierten Subventionen unabhängiges Wachstum erzeugen können, ist allerdings fraglich, zumal in Katar nicht nur die Entwicklung des Staatssektors, sondern auch jene des Privatsektors von der Herrscherfamilie bestimmt wird.

Einen guten Maßstab zur besseren Beurteilung der Frage, ob Katar tatsächlich dabei ist, Rentierstaatlichkeit zu überwinden, bietet das Management von Krisen. Das katarische

<sup>3</sup> Vgl. Martin Beck (2007): »Der Rentierstaats-Ansatz. Zum politikwissenschaftlichen Charme eines ökonomisch fundierten Konzepts«, in: Holger Albrecht (Hrsg.): *Der Vordere Orient. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, S. 101–119.

<sup>4</sup> Vgl. Jill Crystal (1990): *Oil and Politics in the Gulf. Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar*, Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>5</sup> Vgl. Crystal (1990) (Fn. 4); sowie Matthew Gray (2013): *Qatar. Politics and the Challenges of Development*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Krisenmanagement der unter Federführung von Saudi-Arabien und den VAE verhängten Blockade Katars (2017–2021) durch den jungen Emir Tamim Al-Thani, der die Amtsgeschäfte erst 2013 von seinem Vater übernommen hatte, wartete mit einigen Erfolgen auf, die auf genuin staatskapitalistisches Denken hinweisen. So hat Katar trotz äußerst widriger Verhältnisse sorgsam darauf geachtet, seinen Ruf als verlässlicher Handelspartner zu wahren, und hielt alle Lieferfristen bei Energieexporten ein.<sup>6</sup> Auf andere Krisen reagierte Katar allerdings typisch rentierstaatlich: Eine Entfaltung der Kräfte des »Arabischen Frühling«, den Katar im regionalen Zusammenhang durchaus förderte, wurde im eigenen Land durch eine sechzigprozentige Gehaltserhöhung für die ohnehin hochbezahlten Bediensteten im aufgeblähten öffentlichen Sektor blockiert. Dies erschwerte auch die im Entwicklungsplan *Qatar National Vision 2030* angestrebte Katarisierung des Privatsektors jenseits absoluter Spitzenpositionen. Auch die katarische Reaktion auf den Erdölpreiskrückgang 2014 stimmt eher skeptisch, da Katar diesen nicht nutzte, um strukturelle Reformen auf den Weg zu bringen. Selbst eher bescheidene Reformmaßnahmen wie die vom Golfkooperationsrat (GKR) beschlossene Einführung einer fünfprozentigen Mehrwertsteuer wurden von Katar nicht umgesetzt.

## SPORTDIPLOMATIE

Katars Sportdiplomatie weist eine insbesondere von westlichen Beobachter\_innen oft vernachlässigte innenpolitische Dimension auf. Im Selbstverständnis der katarischen Führung ist indes fest verankert, dass die Ausrichtung der Fußballweltmeisterschaft entwicklungspolitischen Zielen dient, wie sie in der *Qatar National Vision 2030* festgeschrieben sind. Für Emir Hamad Al-Thani, dem Initiator von Katars Sportdiplomatie, stellte sie von Anfang an weit mehr als das Ausleben eines persönlichen Interesses dar. Mit dem Argument, Katar als weltoffenes, sprich gegenüber westlichen Konzepten aufgeschlossenes Land zu präsentieren, konnte Hamad konservative Kreise, die einer an westlichen Maßstäben orientierten Modernisierungspolitik abwartend bis ablehnend gegenüberstanden, in die Defensive drängen. Einigen Augur\_innen zufolge wäre der konservativere Sohn – wohl auch entnervt von der anhaltenden Kritik an Katar als Gastgeber der Weltmeisterschaft – nach seinem Amtsantritt anfangs bereit gewesen, von der Austragung zurückzutreten. Während der Blockade verstand es Emir Tamim jedoch, die Ausrichtung der Fußballweltmeisterschaft als kommunikationspolitische Ressource zu nutzen und ein Narrativ zu konstruieren, demzufolge die Blockade aus Neid auf Katars Bereitschaft und Fähigkeit verhängt worden sei, ein solches Ereignis von globaler Bedeutung zu stemmen. Weiterhin ist nicht zu vernachlässigen, dass die Vorbereitung der Weltmeisterschaft als ökonomischer Stimulus wirkte, von dem

gerade auch der Privatsektor, insbesondere der Bausektor, profitierte. Aus entwicklungspolitischer Perspektive ist nicht zuletzt bemerkenswert, dass die politische Führung Katars den Zuschlag für die Ausrichtung der Fußballweltmeisterschaft genutzt hat, um eine neuartige staatliche Agentur ins Leben zu rufen: das Supreme Committee for Delivery and Legacy, das für die Bereitstellung der Infrastruktur für die Weltmeisterschaft 2022 verantwortlich zeichnet und eng mit internationalen Nichtregierungsorganisationen zusammenarbeitet, insbesondere der Building and Wood Workers' International (BWI).

Nicht weniger wichtig ist Katars Sportdiplomatie als Teil seiner Außenpolitik, die vor allem unter Emir Hamad mit einigen spektakulären Projekten aufzuwarten vermochte. Am bekanntesten ist das 1996 ins Leben gerufene Medienunternehmen *Al Jazeera*, das erstmals in der arabischen Welt Qualitätsjournalismus mit globaler Ausstrahlung schuf. Projekte wie diese sind durchaus nicht risikolos: So trug die kritische Berichterstattung von *Al Jazeera* mit zur Entscheidung Saudi-Arabien und der VAE bei, über Katar 2017 eine dreieinhalb Jahre währende Blockade zu verhängen. Und hätte sich Doha nicht erfolgreich um die Fußballweltmeisterschaft beworben, wären Menschenrechtsverletzungen in Katar kaum zu einem Topthema westlicher Medien und Nichtregierungsorganisationen geworden. Um die sich somit aufdrängende Frage salopp zu formulieren: Weshalb tut das katarische Regime sich das trotz komfortabler Renteneinnahmen an?

Das Herrscherhaus der Al-Thani blickt auf eine lange Geschichte zurück, in der es seit dem 19. Jahrhundert bis hinein ins 21. Jahrhundert aus einer Position der machtpolitischen Schwäche gegenüber stärkeren und häufig aggressiven regionalen Akteuren agieren musste. Die Geschichte der Außenpolitik des katarischen Herrscherhauses lässt sich durchaus als eine ums politische Überleben bezeichnen. Von Beginn an betrieben die politischen Führungen dabei eine häufig mit Risiken behaftete Außenpolitik, die Akteure jenseits der Golfregion aktiv in katarische Politik hineinzog und externe regionale und außerregionale Kräfte auszubalancieren suchte, um sich ein Mindestmaß an staatlichem Handlungsspielraum zu sichern. So nimmt es nicht wunder, dass es ein außenpolitischer Akt war, der Katar 1868 erstmals als politisches Gebilde in Erscheinung treten ließ. Mit seiner Unterschrift unter einen vom Vereinigten Königreich angebotenen Vertrag zur Befriedung eines zwischen Bahrain und Katar eskalierten Konflikts erkannte Muhammad Al-Thani zwar seine Tributpflicht gegenüber Bahrain an, wurde damit aber offiziell als *Hakim* (arabisch für Gebietsverwalter) anerkannt. Die Herrschaft der Al-Thani war damit allerdings nicht konsolidiert, vielmehr wurde diese immer wieder von Akteuren der Golfhalbinsel, allen voran Bahrain und Saudi-Arabien, infrage gestellt. Um diese Begehrlichkeiten aus dem Golf abzuwehren, griffen die Herrscher Katars regelmäßig zu gewagten Manövern. So zogen sie im 19. und 20. Jahrhundert das Osmanische Reich und das Vereinigte Königreich in katarische Politik hinein. Im Vergleich zu seinen mächtigeren Nachbarn musste Katar dafür eine sehr viel höhere politische Durchdringung durch Istanbul und vor allem London hinnehmen. So wurde die katarische Staatsbürokratie

<sup>6</sup> Vgl. Matthew Gray (2021): »Qatar. Leadership Transition, Regional Crisis, and the Imperatives for Reform«, in: Martin Beck / Thomas Richter (Hrsg.): *Oil and the Political Economy in the Middle East. Post-2014 Adjustment Policies of the Arab Gulf and Beyond*, Manchester: Manchester University Press, S. 102–123.

tie in den 1950er-Jahren unter Federführung von Entsandten des Vereinigten Königreiches aufgebaut und vollkommen auf dessen ökonomische und sicherheitspolitische Interessen hin ausgerichtet.

Auch die Beziehungen zur Petroleum Development Qatar (PDQ) – der späteren Qatar Petroleum bzw. Qatar Energy – stellten Katar vor besondere Herausforderungen. Als vergleichsweise kleines Förderland im Arabischen Golf war Katar dem von europäischen und amerikanischen Ölkonzernen gebildeten Konsortium nicht einmal eine eigene Repräsentation in Doha wert. Auch reichten die Zahlungen der Ölgesellschaften angesichts hoher finanzieller Begehrlichkeiten von Mitgliedern der eigenen Herrscherfamilie und laxer Ausgabendisziplin nicht aus, um die katarischen *Hakims* im Ölzeitalter – Abdallah (1913–1949), Ali (1949–1960) und Ahmad (1960–1971) – vor notorischer Verschuldung zu bewahren. Erst die 1970er-Jahre brachten hier strukturellen Wandel: Ohne selbst einen gewichtigen Beitrag zur Erdölrevolution zu leisten, konnte Katar kurz nach seiner Unabhängigkeit 1971 die Ölproduktion im Land selbst bestimmen. Dies festigte jedoch auch die Abhängigkeit vom Erdöl, was dem katarischen Regime in den letzten beiden Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts deutlich vor Augen geführt wurde, als sich die Erdölpreise auf einem gegenüber den 1970er-Jahren merklich niedrigeren Niveau bewegten.<sup>7</sup>

Im gesamten 20. Jahrhundert sah sich Katar latenten sicherheitspolitischen Herausforderungen und Bedrohungen durch regionale Akteure – vor allem seitens Bahrains und Saudi-Arabiens – ausgesetzt. Diesen versuchte Katar durch Arrangements mit den politischen Zentralen außerregionaler Weltmächte – bis zur Unabhängigkeit mit London, danach vor allem mit Washington – zu begegnen. Hierbei handelte es sich um eine durchaus rationale Strategie, denn die Anlehnung an Großmächte ging zwar auf Kosten der Autonomie, nie aber stellten diese eine Bedrohung für die Herrschaft der Al-Thani an sich dar. Zur Bildung einer engen militärischen Absicherung der Beziehungen zu den USA kam es jedoch erst, nachdem der Versuch einer regionalpolitischen Sicherheitsallianz durch den 1981 gegründeten GKR krachend gescheitert war: Als Irak 1990 Kuwait annektierte, konnte die Herrschaft der Al-Sabah nur durch massiven militärischen Einsatz der USA restauriert werden. Auf ein 1992 geschlossenes bilaterales Verteidigungsbündnis Katars mit den USA folgte zehn Jahre später die Unterzeichnung eines Beistandspakts, wodurch Katar Saudi-Arabien als wichtigsten regionalen Partner des US Central Command (CENTCOM) ablöste.<sup>8</sup>

Allerdings provozierte Emir Hamad mit seiner Weigerung, regionale Hierarchien anzuerkennen und auf die Interessen von mit höheren Machtressourcen ausgestatteten Akteuren im Arabischen Golf – insbesondere Saudi-Arabien in Allianz mit den VAE – Rücksicht zu nehmen, wiederum sicherheitspolitische Bedrohungen. Dies wird häufig als Ausdruck einer

Selbstüberschätzung Katars abgetan, reflektiert aber ein echtes Dilemma. Beispielsweise wäre es der Selbstaufgabe einer eigenständigen Außenpolitik gleichgekommen, hätte Katar nicht verurteilt, dass Abdel Fattah al-Sisi mit massiver Unterstützung Saudi-Arabiens und der VAE 2013 in Ägypten die Macht usurpierte. Die konträren regionalpolitischen Reaktionen auf den »Arabischen Frühling« entfremdeten die arabischen Golfstaaten voneinander und trugen zu wachsenden diplomatischen Spannungen bei, die im Juni 2017 in eine von Riad und Abu Dhabi angeführte Politik der Blockade Katars gipfelte. Auch in diesem Fall gilt: Wäre Katar den Forderungen Saudi-Arabiens und der VAE wie jenen nach der Schließung von *Al Jazeera* und der Aufkündigung der Beziehungen zu den Muslimbrüdern nachgekommen, wäre dies einer Kapitulation gleichgekommen und hätte das Ende einer eigenständigen Außenpolitik bedeutet. Zwar ist Katar aufgrund eines erfolgreichen Krisenmanagements gestärkt aus der im Januar 2021 beendeten Krise hervorgegangen, eine institutionelle Absicherung einer friedlichen Regionalpolitik liegt aber in weiter Ferne.

Auch die Sportdiplomatie Katars hat sich mit der Vergabe der Fußballweltmeisterschaft 2022 als zweischneidiges Schwert erwiesen. Einerseits handelt es sich um einen Höhepunkt der katarischen Strategie, durch »Branding« seine Softpower in der arabischen Welt und auf globaler Ebene zu stärken. Andererseits hat die gewonnene Aufmerksamkeit auch Kritiker\_innen, insbesondere aus dem Westen, auf den Plan gerufen. Als in vielerlei Hinsicht wirklich gravierend und die Politik nachhaltig prägend hat sich dabei erwiesen, dass Doha im Zuge der Vorbereitungen für die Ausrichtung der Fußballweltmeisterschaft 2022 mit dem Vorwurf überzogen wurde, die auf dem Kafala-System beruhenden Arbeitsbeziehungen in Katar verstießen massiv gegen die sozialen Menschenrechte.

<sup>7</sup> Vgl. Crystal (1990), Kap. 5 (Fn. 4).

<sup>8</sup> Vgl. Gray (2013), S. 196 (Fn. 5).

## 3

## DAS KAFALA-SYSTEM IN KATAR: HISTORISCHE ENTWICKLUNG UND (DYS-)FUNKTIONALITÄT

Das Kafala-System regelt in umfassender Weise wirtschaftliche Aktivitäten ausländischer Akteure in Katar. Ausländische Unternehmen, die in Katar tätig werden wollen, benötigen ebenso einen *Kafil* (arabisch für Bürg\_in) wie alle Arbeitsmigrant\_innen, angefangen von hochgebildeten Spezialist\_innen, die oft von Unternehmen im Globalen Norden entsandt werden, bis hin zu sogenannten unqualifizierten Arbeitskräften. Arbeitnehmer\_innen sind im Kafala-System eng an ihre Arbeitgeber\_innen gebunden, da sie keine von diesem unabhängige Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für das Land bekommen. Konstitutiv für das Kafala-System ist auch, dass die Jobs zeitlich begrenzt sind. Zudem haben Arbeitsmigrant\_innen keine Aussicht darauf, eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten, geschweige denn die Staatsbürgerschaft zu erlangen.<sup>9</sup>

Entgegen einer verbreiteten Auffassung verdankt das Kafala-System seine Dominanz in den Arbeitsbeziehungen im Arabischen Golf historisch nicht einer häufig als archaisch apostrophierten Tradition Katars oder des Arabischen Golfs, sondern dem Wirken imperialer britischer Politik. In den 1920er-Jahren führte London das System in der bahrainischen Perlenökonomie ein, um seine Kontrolle über die politische Ökonomie zu erhöhen, denn alle ausländischen bzw. als ausländisch definierten Personen fielen unter britische Jurisdiktion, während Einheimische juristisch den jeweiligen Herrscherhäusern unterstellt waren. Ab den 1930er-Jahren wurde das Kafala-System im historisch ersten Erdölland der arabischen Golfhalbinsel ausgebaut, um die Arbeitsbeziehungen im nun mit Abstand wichtigsten Wirtschaftssektor zu regulieren. Dem bahrainischen Modell folgend übertrug das Vereinigte Königreich das Kafala-System schrittweise auf den gesamten Arabischen Golf, wo es sich im Unterschied zu Bahrain, mit Ausnahme von Inder\_innen, allerdings nur auf nicht-muslimische Arbeitsmigrant\_innen erstreckte.<sup>10</sup> In Katar wurde es 1938 von London eingeführt und gewann mit Beginn des Erdölexports aufgrund der steigenden Zahl indischer und westlicher Arbeits-

migrant\_innen vor allem im Erdölsektor an Bedeutung. Eine gesetzliche Verankerung in katarisches Recht erfuhr das Kafala-System erst Anfang der 1960er-Jahre, als die Vergabe von Arbeitsvisa über ein Bürgerschaftssystem für alle Arbeitsmigrant\_innen festgeschrieben und außerdem kodifiziert wurde, dass ausländische Firmen nur in Kooperation mit Personen, welche die katarische Staatsbürgerschaft besitzen, Geschäfte betreiben können. Auch wurde festgelegt, dass der ausländische Anteil 49 Prozent des Kapitals nicht übersteigen darf.

Die traditionelle Perlenökonomie Katars zeichnete sich durch hohe unregulierte Mobilität sowohl der Faktoren Kapital als auch Arbeit aus. Wenn es zu Konflikten mit den Herrschern der Al-Thani kam, steuerten die Handelsfamilien mit ihren Booten nicht selten freundlichere Häfen an. Das Perlentauchen wurde sowohl von versklavten als auch freien Arbeitskräften ausgeübt, während die andernorts im Arabischen Golf verbreitete Schuldknechtschaft in Katar eine untergeordnete Rolle spielte, denn die dort lebenden Menschen hatten Zugang zu dem von den Al-Thani nicht kontrollierten Hinterland und damit zu Beschäftigungsmöglichkeiten in der Wüstenökonomie.

Die britische PDQ beschäftigte im Erdölsektor vorzugsweise ausländische Arbeitskräfte. Dies hatte nicht nur damit zu tun, dass es kaum qualifizierte Kataris gab – einer Schätzung zufolge waren Mitte der 1950er-Jahre gerade einmal 630 Kataris alphabetisiert. Vielmehr bevorzugte die PDQ auch deshalb ausländische Arbeitskräfte, weil sie kaum organisationsfähig waren. In der Tat handelte es sich bei der in den 1950er-Jahren aktiven Arbeiterbewegung im Erdölsektor um eine rein katarische Angelegenheit. In der vom Erdölsektor angeführten Streikbewegung kämpften neben freien Kataris bis zur Abschaffung der Sklaverei im Jahre 1952 auch versklavte Personen um höhere Löhne, bessere Arbeitsbedingungen und – unter zunehmend nationalistischen und vom Panarabismus inspirierten anti-imperialistischen Tönen – um eine Katarisierung der Beschäftigung im Erdölsektor. Solange die Streiks die Position des Herrschers in Verhandlungen über die von der Erdölindustrie zu entrichtenden Abgaben an den Staat stärkten, erfuhr die Streikbewegung Unterstützung von der politischen Führung. Bereits in der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre überwog allerdings deren Interesse an einem störungsfreien Produktionsablauf im Erdölsektor, von dessen Exporterlösen sie vollkom-

<sup>9</sup> Im Jahr 2006 wurde ein Gesetz erlassen, das erstmals überhaupt die Möglichkeit schuf, dass ausländische Personen vom Innenminister eine Aufenthaltsgenehmigung ohne Bürg\_in erhalten können. Diese Option ist freilich auf Geschäftsleute begrenzt, die in Katar hohe Investitionen tätigen.

<sup>10</sup> Vgl. Omar Hesham AlShehabi (2021): »Policing Labour in Empire. The Modern Origins of the Kafala Sponsorship System in the Gulf Arab States«, in: *British Journal of Middle Eastern Studies* 48 (2), S. 291–310.

men abhängig waren.<sup>11</sup> Zudem wurde der noch in den 1950er-Jahren kaum entwickelte öffentliche Sektor in den 1960er-Jahren ausgebaut und teilweise katarisiert, sodass sich katarischen Arbeitskräften eine attraktive Alternative zur Arbeit im Erdölsektor zu eröffnen begann. Gleichwohl sollte die Arbeiterbewegung auch in den 1960er-Jahren, in denen es immer wieder zu sozialen Protesten kam, noch eine gewichtige Rolle spielen. So gelang es 1963, einen Streik fast drei Wochen aufrechtzuerhalten. Dass die seinerzeit vergleichsweise schlagkräftige katarische Arbeiterbewegung letztlich doch Episode blieb, erklärt sich damit, dass Emir Khalifa (1972–1995) die im Zuge der Erdölrevolution exorbitant steigenden Erdölrenten nutzte, um den öffentlichen Sektor stark auszubauen. Somit boten sich den Kataris unterschiedlicher sozialer Herkunft gut dotierte Anstellungen beim Staat, sodass die Arbeiterjobs ganz überwiegend den Arbeitsmigrant\_innen überlassen wurden. Was allerdings überdauerte, war ein quer durch alle sozialen Schichten verlaufender katarischer Nationalismus, der bis heute für die spezifischen Arbeitsbeziehungen in Katar prägend ist: Die katarische Gesellschaft identifiziert sich stark mit einer von Leistung weitgehend entkoppelten Privilegierung katarischer Arbeitskraft und mit der engen und stark asymmetrischen Bindung ausländischer Arbeitskräfte an die katarischen Bürg\_innen.<sup>12</sup>

## DIE (DYS-)FUNKTIONALITÄT DES KAFALA-SYSTEMS IN DER POLITISCHEN ÖKONOMIE KATARS

Historisch wurde das Kafala-System etabliert, weil dieses dem Vereinigten Königreich erlaubte, die Genese Katars zum abhängigen Ölentierstaat ohne großen Verwaltungsaufwand voranzutreiben, dabei die eigenen Staatsbürger\_innen zu privilegieren und gleichzeitig das katarische Herrscherhaus und die Händlerfamilien einzubinden. Erst nachdem Katar 1971 die volle politische Unabhängigkeit erlangt hatte und kurz danach die Erdölrevolution im Nahen und Mittleren Osten einsetzte, in deren Verlauf der katarische Erdölsektor nationalisiert wurde, konnten Katar wie auch die anderen Erdölstaaten in der Region erstmals selbst über den Produktionsumfang bestimmen und versuchen, Einfluss auf den Preis zu nehmen.

Mit der Unabhängigkeit und der Erdölrevolution wurde die Rentierstaatlichkeit indes nicht infrage gestellt, sondern vollendet. Dem Kafala-System sollte dabei eine zentrale Rolle zukommen. Im bevölkerungsarmen, vom Zufluss von Kohlenwasserstoffrenten abhängigen katarischen Rentierstaat stellte das Kafala-System aus herrschaftspolitischer, insbesondere aber aus Sicht der katarischen Gesellschaft eine vorteilhafte Regulierung der Arbeitsbeziehungen dar. Der

Staat privilegierte auf einfache Art seine Staatsbürger\_innen und festigte damit seine Legitimation, denn durch die Bindung wirtschaftlicher Aktivitäten von Ausländern an katarische Bürg\_innen eröffnete sich den Besitzer\_innen eines katarischen Passes eine Quelle hoher Renteneinnahmen. Weiterhin zogen Privatunternehmer\_innen und Familien aus der Verfügbarkeit vergleichsweise billiger Arbeitskräfte finanziellen Nutzen. Leidtragende waren die Arbeitsmigrant\_innen, denn wenn Arbeitgeber\_innen gegen Normen der sozialen Menschenrechte verstießen, konnten sie weder auf Institutionen eines Rechtsstaates zugreifen, noch gab es Gewerkschaften oder andere gesellschaftliche Organisationen, mit deren Hilfe sie für die Durchsetzung sozialer Menschenrechte hätten kämpfen können.

Durch die stark gestiegenen Erdölpreise in den 1970er-Jahren und dann wieder zu Beginn des 21. Jahrhunderts bis 2014 flossen dem Staat enorme Finanzmittel zu. Diese verwendeten die Emire nach dem Kriterium der Herrschaftssicherung, indem sie die nationale Gesellschaft in vielfältiger Weise privilegierten und damit *volens volens* das Kafala-System weiter stärkten. Nachhaltig prägend für die Struktur des katarischen Arbeitsmarkts war, dass der katarische Staat an seine Bürger\_innen gut dotierte Jobs im öffentlichen Sektor vergab. Dies hatte den Effekt, dass für Kataris sämtlicher sozialer Schichten Jobs unattraktiv wurden, die den Einsatz harter körperlicher Arbeit erforderten. Abgesehen von wenigen Führungspositionen besaßen Kataris außerdem keinen Anreiz, eine Anstellung im Privatsektor anzustrengen, da die Gehälter im öffentlichen Sektor deutlich höher waren.

Die Phasen hoher Rentenflüsse ließen insbesondere den Bausektor exorbitant wachsen, denn dieser wurde durch öffentliche Infrastrukturprojekte stimuliert. Hinzu kam, dass privates katarisches Kapital bevorzugt in Immobilien investiert wurde, was der Staat wiederum dadurch förderte, dass er subventionierte Landverkäufe organisierte. Das Wachstum im arbeitsintensiven Bausektor zog im 21. Jahrhundert einen enormen Anstieg ausländischer Arbeitskräfte nach sich – allein von 1997 bis 2009 wuchs die Anzahl der Bauarbeiter\_innen in Katar von 56.000 auf 559.000 Menschen, was ihren Anteil an den Erwerbstätigen von 20 auf 44 Prozent hochschnellen ließ. Insgesamt lebten im Jahre 2017 in Katar 2,3 Millionen Arbeitsmigrant\_innen, die damit fast 90 Prozent der Bevölkerung des Landes ausmachten. Der Anstieg ausländischer Arbeitskräfte als Resultat gesteigerter Renteneinnahmen stärkte das Kafala-System also allein durch die schiere Anzahl der in diesem System Beschäftigten. Zudem eröffneten sich den katarischen Staatsbürger\_innen durch die steigende Zahl von Arbeitsmigrant\_innen weitere Einkommensquellen, insbesondere durch Bürgschaften und Vermietungen.<sup>13</sup>

Zwar hat sich der katarische Staat aufgrund des jahrzehntelangen hohen Zuflusses ökonomischer Renten zu einem virtuosen Verteilungsstaat entwickelt, eine Durchdringung

<sup>11</sup> Katar ist die einzige Golfmonarchie, die Arbeiter\_innen unter bestimmten Bedingungen ein Streikrecht einräumt. Allerdings ist es für Arbeitsmigrant\_innen praktisch ausgeschlossen, dieses Recht auszuüben, ohne des Landes verwiesen zu werden. Vgl. Gray (2013), S. 126 (Fn. 5).

<sup>12</sup> Vgl. Crystal (1990), Kap. 5 (Fn. 4).

<sup>13</sup> Vgl. Gray (2013), Kap. 5 (Fn. 5).

von Gesellschaft und Wirtschaft mit staatlichen und vom Staat geförderten Institutionen wurde durch das Erdöl aber erschwert. Dies liegt daran, dass die Staaten des Arabischen Golfs im Unterschied etwa zu Europa nicht dem Zwang unterliegen, Institutionen auszubilden, um die Gesellschaft und Privatunternehmen effektiv besteuern zu können. Der schon unter imperialer Herrschaft des Vereinigten Königreichs angelegte schwache, weil unterinstitutionalisierte Staat erhöhte die herrschaftspolitische Funktionalität des Kafala-Systems weiter. Das Kafala-System ist zwar hoch bürokratisch, überlässt die zu seiner Aufrechterhaltung notwendigen organisatorischen Leistungen aber Privatpersonen und privaten Vermittlungsagenturen. Der Staat selbst muss lediglich in der Lage sein, seine Außengrenzen zu kontrollieren. Zudem erspart das Kafala-System dem Staat, seine Bürger\_innen und Privatunternehmen mit Regulierungen des Arbeitsmarktes zu konfrontieren, die seine Legitimität reduzieren würden. Schließlich übertüncht das Kafala-System die für reiche Rentierstaaten charakteristische Schwäche, dass die Staaten nicht die Kapazitäten entwickelt haben, moderne Familienpolitik zu betreiben. Das Kafala-System eröffnet in Bereichen wie Kinderbetreuung, Altenpflege und Hausarbeit stattdessen billige private Lösungen in Form der Anstellung ausländischer, überwiegend weiblicher Hausangestellter. Diese Möglichkeit wird nicht nur von Kataris, sondern auch von gutverdienenden, aus dem Globalen Norden entsandten Mitarbeiter\_innen genutzt, denen es erlaubt ist, Hausangestellte über das Kafala-System zu rekrutieren. Für Familien, bei denen beide Elternteile arbeiten, ist die Anstellung einer privaten Kinderbetreuung über das Kafala-System ohne vernünftige Alternative.

Da das Kafala-System katarischen Staatsbürger\_innen etliche Privilegien sichert, nimmt es nicht wunder, dass es äußerst populär ist. Wie eine auf die Jahre 2012 bis 2017 angelegte, auf Umfragen beruhende Studie belegt, will eine überwältigende Mehrheit der katarischen Staatsbürger\_innen das System nicht nur bewahren, sondern hinsichtlich der engen Bindung der Arbeitsmigrant\_innen an die katarischen Bürg\_innen sogar ausbauen.<sup>14</sup>

Aus herrschaftspolitischer Perspektive ist das Kafala-System also funktional, nicht aber aus entwicklungspolitischer Sicht. Beispielsweise haben aufgrund der begrenzten Beschäftigungszeit weder Arbeitgeber\_innen noch Arbeitnehmer\_innen einen Anreiz, Ausbildung und Fortbildung zu fördern. Da das Kafala-System so gut wie keine Aufstiegsmöglichkeiten eröffnet, stellt auch mangelnde Mitarbeitermotivation ein gravierendes Problem dar. Weiterhin stehen die Arbeitgeber\_innen wegen der niedrigen Lohnkosten nur unter geringem Innovations- und Investitionsdruck. Diese Effekte des Kafala-Systems führen somit zu einem weit unterdurch-

schnittlichen Produktivitätsniveau und konstituieren entwicklungspolitische Defizite, derer sich die politische Führung des Landes vollkommen bewusst ist.

<sup>14</sup> Vgl. Abdoulaye Diop / Trevor Johnston / Kien Trung Le (2018): »Migration Policies across the GCC. Challenges in Reforming the Kafala«, in: Philippe Fargues / Nasra M. Shah (Hrsg.): *Migration to the Gulf. Policies in Sending and Receiving Countries*, Cambridge: Gulf Research Center Cambridge, S. 33–60; [https://gulfmigration.grc.net/media/pubs/book/grm2017book\\_chapter/Volume%20-%20Migration%20to%20Gulf%20-%20Chapter%203.pdf](https://gulfmigration.grc.net/media/pubs/book/grm2017book_chapter/Volume%20-%20Migration%20to%20Gulf%20-%20Chapter%203.pdf).

## 4

## NORMATIVE PERSPEKTIVE: DAS KAFALA-SYSTEM ALS AUSDRUCK MODERNER SKLAVEREI?

Der Chefredakteur des Sportteils des *Independent* titelt in der Ausgabe vom 3. Oktober 2017 besonders eindringlich: »Katars Arbeiter\_innen sind keine Arbeiter\_innen, sondern Sklav\_innen, und sie bauen keine Stadien, sondern Mausoleen.«<sup>15</sup> Ähnlich drastisch drückt es Samira El Ouassil mit der Überschrift in ihrer Kolumne in *Spiegel Online* vom Dezember 2021 aus: »Für unseren Torjubel starben 15.000 Menschen.«<sup>16</sup> Im Folgenden soll zunächst eine argumentative Auseinandersetzung mit diesen starken Vorwürfen erfolgen, um besser zu verstehen, worin genau die Verstöße des katarischen Kafala-Systems gegen die sozialen Menschenrechte bestehen – und worin nicht. Dies wiederum schafft die Voraussetzung, um anschließend die vom katarischen Staat auf den Weg gebrachten Reformen des Kafala-Systems und deren Grenzen zu beleuchten.

### KAFALA-SYSTEM UND MODERNE SKLAVEREI

Seit 2013 haben investigative Journalist\_innen, insbesondere vom *Guardian*, der sich dem Thema »moderne Sklaverei« in besonderer Weise angenommen hat, Internationale Gewerkschaftsverbände wie die International Trade Union Confederation (ITUC) und die BWI sowie die Menschenrechtsorganisationen Human Rights Watch (HRW) und Amnesty International (AI) teilweise schwere Vorwürfe gegen Katar erhoben. Pete Pattison schreibt, Untersuchungen des *Guardian* hätten ergeben, dass der Tod Dutzender nepalesischer Bauarbeiter\_innen im Sommer 2013 auf die extrem gefährlichen Arbeitsbedingungen in Katar zurückzuführen seien.<sup>17</sup> Auch lege es der Grad an Ausbeutung und Missbrauch der im Bausektor Beschäftigten nahe, dass die Ar-

beitsverhältnisse auf moderner Sklaverei beruhten. Eine Studie der ITUC, die sich unter anderem auf Todesfälle nepalesischer und indischer Arbeitsmigrant\_innen zwischen 2010 und 2013 bezieht, identifiziert das Kafala-System als entscheidenden Faktor für die »Verklavung« der Arbeiterschaft in Katar.<sup>18</sup> Populär wurde der Vorwurf, dass der Stadionbau in Katar zum Tod Hunderter Arbeitsmigrant\_innen aus Nepal und anderen asiatischen Entsendeländern wie Bangladesch, Indien und Sri Lanka geführt habe, 2014 durch den *Guardian*.<sup>19</sup> Aber auch Menschenrechtsorganisationen nahmen Katar ins Visier. Bereits 2012 legte HRW anlässlich der Vergabe der Fußballweltmeisterschaft an Katar einen umfangreichen Bericht zum Kafala-System vor, der detailliert die mit dem System verbundenen Verstöße gegen die sozialen Menschenrechte aufzeigt. Allerdings ist es mit Amnesty International die andere große Menschenrechtsorganisation, die sich an der Skandalisierung der Austragung der Fußballweltmeisterschaft in Katar unmittelbar beteiligt. So titelt Amnesty International 2016 »Katar Weltmeisterschaft der Schande«<sup>20</sup>.

Ist die Charakterisierung der durch das Kafala-System konstituierten Arbeitsverhältnisse als Sklaverei zutreffend? Das von Kevin Bales entwickelte akademische Konzept der »neuen Sklaverei« sieht »Vertragssklaverei« als eine ihrer wichtigsten Formen an.<sup>21</sup> Zwar verzichtet Bales auf einige Merkmale klassischer Definitionen von Sklav\_innen – etwa deren Verkäuflichkeit als Ware –, sieht aber als konstitutiv an, dass Sklav\_innen keinen Lohn erhalten: Ein\_e Vertragsklav\_in »bekommt nichts bezahlt«<sup>22</sup>. Bales besteht auf das Merkmal der fehlenden Entlohnung aus guten Gründen, da der Begriff der Sklaverei andernfalls bis zur Unkenntlichkeit ver-

<sup>15</sup> Jonathan Liew (2017): »World Cup 2022. Qatar's Workers are not Workers, they are Slaves, and they are Building Mausoleums, not Stadiums«, in: *Independent*, 3.10.2017; <https://www.independent.co.uk/sport/football/international/world-cup-2022-qatar-s-workers-slaves-building-mausoleums-stadiums-modern-slavery-kafala-a7980816.html>. Dieses und alle folgenden englischsprachigen Zitate sind vom Autor ins Deutsche übersetzt worden.

<sup>16</sup> Samira El Ouassil (2021): »Für unseren Torjubel starben 15.000 Menschen«, in: *Spiegel Online*, 16.12.2021; <https://www.spiegel.de/kultur/wm-in-katar-wer-fussball-liebt-darf-ueber-die-toten-nicht-schweigen-a-dc3d98b6-40b3-4dc7-9d82-69a6b07f6600>.

<sup>17</sup> Vgl. Pete Pattison (2013): »Revealed. Qatar's World Cup »Slaves««, in: *Guardian*, 25.9.2013; <https://www.theguardian.com/world/2013/sep/25/revealed-qatars-world-cup-slaves>.

<sup>18</sup> ITUC (2014): *The Case against Qatar*, ITUC Special Report, [https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/the\\_case\\_against\\_qatar\\_en\\_web170314.pdf](https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/the_case_against_qatar_en_web170314.pdf).

<sup>19</sup> Vgl. Owen Gibson / Pete Pattison (2014): »Death Toll among Qatar's 2022 World Cup Workers Revealed«, in: *Guardian*, 23.12.2014; <https://www.theguardian.com/world/2014/dec/23/qatar-nepal-workers-world-cup-2022-death-toll-doha>.

<sup>20</sup> Amnesty International (2016): »World Cup of Shame. Migrants building a state-of-the-art stadium for the 2022 football World Cup in Qatar are abused and exploited – while FIFA makes huge profits«, in: *amnesty.org*; <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2016/03/qatar-world-cup-of-shame/>.

<sup>21</sup> Vgl. Kevin Bales (1999): *Disposable People. New Slavery in the Global Economy*, Berkeley: University of California Press.

<sup>22</sup> Kevin Bales (2000): Expandable People. Slavery in the Age of Globalization, in: *Journal of International Affairs* 53 (2), S. 464.

wässert würde. Arbeitsmigrant\_innen werden in Katar jedoch bezahlt. Arbeitskräfte mit geringen Qualifikationen, wie die im Bausektor Beschäftigten, erhalten zwar nur einen geringen Lohn und es gibt glaubhafte Berichte, dass etliche Arbeitgeber\_innen in Katar regelmäßig mit Lohnzahlungen im Rückstand sind, Lohnkürzungen vornehmen und Serviceleistungen, die sie kostenlos erbringen müssten, von Zahlungen abhängig machen. Diese Praktiken weisen jedoch vor allem auf einen hohen Grad an Ausbeutung hin, implizieren aber gleichzeitig, dass Arbeitsmigrant\_innen in Katar grundsätzlich entlohnt werden und damit keine Sklav\_innen sind.

Einige jener, die Katar moderne Sklaverei vorwerfen, verwenden den Begriff der Sklaverei synonym mit jenem der »erzwungenen Arbeit«. Der in der Konvention 29 von der International Labour Organization (ILO) im Jahr 1930 kodifizierte Begriff der erzwungenen Arbeit umfasst allerdings ein sehr viel breiteres Spektrum von Praktiken des Arbeitgebers als Vertragssklaverei. Hierzu gehören finanzielle Strafen, Kündigungen einer laufenden Beschäftigung, Ausschluss von zukünftiger Beschäftigung und der Entzug von Rechten und Privilegien. Amnesty International und Human Rights Watch haben glaubhafte Berichte vorgelegt, dass katarische Arbeitgeber\_innen Praktiken angewandt haben, die den Tatbestand der erzwungenen Arbeit erfüllen. Zwar sind diese in Katar spätestens seit der Reform des Arbeitsgesetzes von 1962 im Jahr 2004 sowie des 2011 in Kraft getretenen Gesetzes zur Bekämpfung von Menschenhandel eindeutig unter Strafe gestellt, es liegen aber glaubhafte Hinweise vor, dass die Gesetze nicht konsequent durchgesetzt werden.

Um nur einige Beispiele für Praktiken zu nennen, die in Katar trotz gesetzlichen Verbots beobachtet worden sind: Vor allem Arbeitgeber\_innen von Hausangestellten, teilweise jedoch auch von Bauarbeiter\_innen, nehmen ihren Mitarbeiter\_innen die Pässe ab. Das ist in Katar im Unterschied zu Bahrain zwar illegal, Verstöße der Arbeitgeber\_innen werden aber von den katarischen Behörden nicht konsequent aufgedeckt und bestraft. Zudem schränkt das klassische Kafala-System zukünftige Beschäftigungsmöglichkeiten stark ein, da der Arbeitgeber nicht ohne Weiteres gewechselt werden kann. Darüber hinaus gibt es plausible Darstellungen, dass Arbeitgeber\_innen im Konfliktfall Arbeiter\_innen gefügig machen, indem sie ihnen hohe finanzielle Strafen androhen, ohne dass sie starke Befürchtungen hegen müssten, hierfür von den katarischen Behörden zur Rechenschaft gezogen zu werden.

Der Begriff der Sklaverei wird den Realitäten der Arbeitswelt in Katar nicht gerecht und leistet einer problematischen Perspektive des Orientalismus Vorschub. Mit anderen Worten: Durch die Anwendung des Begriffs der modernen Sklaverei auf das Kafala-System wird suggeriert, dass die Arbeitswelt in Katar durch eine »orientalische«, anachronistische Abnormalität geprägt und gleichsam aus der Zeit gefallen wäre. Die politische Ökonomie Katars ist jedoch sowohl hinsichtlich des Faktors Kapital als auch der Arbeit integraler Bestandteil eines modernen, globalisierten Kapitalismus. Nicht nur ist internationales Kapital an Großprojekten in Katar be-

teiligt, sondern privates wie staatliches Kapital ist in Katar auch ein direktes Produkt des Erdöl- und Naturgassektors und damit einer Branche, die im Prozess der ökonomischen Globalisierung eine Pionierrolle spielte.

Hinsichtlich des Faktors Arbeit ist zunächst zu betonen, dass erzwungene Arbeit im Unterschied zur Sklaverei in Katar vorkommt. Um einer von Orientalismus geprägten Perspektive vorzubeugen, gilt es jedoch, diese Feststellung zu kontextualisieren: Laut ILO ist erzwungene Arbeit in Europa verbreiteter als in der arabischen Welt, und auch innerhalb der Grenzen der Europäischen Union stellt dieses Phänomen ein gravierendes Problem dar.<sup>23</sup> Liest man die von Amnesty International und Human Rights Watch veröffentlichten Augenzeugenberichte von Arbeitsmigrant\_innen in Katar, fällt auf, dass sie sehr häufig davor zurückschrecken, extreme Ausbeutung durch Unternehmen und Willkür von Arbeitgeber\_innen anzuzeigen, weil sie Angst haben, ihren Job zu verlieren. Dass Arbeitsmigrant\_innen trotz extremer Ausbeutung an ihren Arbeitsplätzen hängen, erklärt sich damit, dass die Gegebenheiten, die durch den globalisierten Kapitalismus geschaffen werden, ihnen keine guten Alternativen bieten: In ihren Heimatländern wären ihre Einkommenschancen und oftmals auch die Arbeitsbedingungen noch wesentlich schlechter, und von Ländern des Globalen Nordens wird ihnen der Zugang zum Arbeitsmarkt verwehrt. Dies macht Katar und den Arabischen Golf paradoxerweise zu einem vergleichsweise attraktiven Zielort für Menschen aus Asien und Afrika, die zur Mobilität verdammt sind, um sich und ihren Familien eine Lebensgrundlage zu schaffen. Aus den in diesem Abschnitt aus einer normativen Sicht diskutierten Aspekten der politischen Ökonomie Katars lassen sich Perspektiven für den politischen Umgang mit der Ausrichtung der Fußballweltmeisterschaft in Katar ableiten. Hierauf wird in Kapitel 5 näher eingegangen.

## BLUT FÜR FUSSBALL?

An dem seit 2014 erhobenen Vorwurf, dass der mit der Vergabe der Fußballweltmeisterschaft an Katar verbundene Infrastrukturausbau in unmittelbarem, kausalem Zusammenhang zum Tod Hunderter, über die folgenden Jahre gerechnet sogar Tausender Arbeitsmigrant\_innen stehe, ist schon früh methodische Kritik geübt worden.<sup>24</sup> Zum einen werden in die Rechnungen alle männlichen Arbeitsmigrant\_innen einbezogen. Hiergegen lässt sich einwenden, dass nicht alle Infrastrukturprojekte, in denen Arbeitsmigrant\_innen als Bauarbeiter\_innen eingesetzt werden, in direktem Zusam-

<sup>23</sup> International Labour Organization / Walk Free Foundation (2017): *Global Estimates of Modern Slavery. Forced Labour and Forced Marriage*, Geneva: International Labour Office; [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_575479.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf); International Labour Organization (2012): »Forced Labour. An EU Problem«, ILO Press release, 10.7.2012, [https://www.ilo.org/brussels/press/press-releases/WCMS\\_184972/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/brussels/press/press-releases/WCMS_184972/lang--en/index.htm).

<sup>24</sup> Vgl. Wesley Stephenson (2015): »Have 1,200 World Cup Workers Really Died in Qatar?«, in: BBC, 6.6.2015; <https://www.bbc.com/news/magazine-33019838>.

menhang mit der Fußballweltmeisterschaft stehen. Der katarische Bauboom hat zwar durch die Vergabe der Fußballweltmeisterschaft einen weiteren Schub erhalten, hat aber sehr viel früher eingesetzt und ist durch die hohen Erdöl- und Naturgaspreise in den 2000er-Jahren und den damit verbundenen stark steigenden Einnahmen entfacht worden. Zwar nicht alle, aber doch viele der Infrastrukturmaßnahmen wären also auch ohne die Fußballweltmeisterschaft durchgeführt worden. Zudem beschäftigt der Bausektor absolut betrachtet zwar die mit Abstand größte Anzahl von Arbeitsmigrant\_innen, eine knappe Mehrheit der ausländischen Arbeitskräfte ist aber in anderen Branchen tätig. Würden in die Rechnung indes nur jene Toten einfließen, die beim Bau von Stadien beschäftigt waren, wäre die Zahl weitaus weniger spektakulär.

Zum anderen beruhen die Angaben auf Todesfallstatistiken der Entsendeländer, die keine Auskunft über die Todesursache geben und somit auch Tote erfassen, die an einer natürlichen Ursache oder infolge eines Unfalls verstorben sind. Es ist auch nicht ersichtlich, ob die Menschen bei der Arbeit oder in der Freizeit gestorben sind. Der Vorwurf, dass Arbeitgeber\_innen ihre Bauarbeiter\_innen nicht ausreichend vor den mit der extremen Hitze im Sommerhalbjahr einhergehenden gesundheitlichen Gefahren geschützt haben und dieses Versäumnis Todesfälle begünstigt hat, kann zwar eine gewisse Plausibilität beanspruchen, nimmt man jedoch die Lebenserwartung in den Entsendeländern als Maßstab, so kann bezweifelt werden, ob überhaupt eine erhöhte Zahl verstorbener Arbeitsmigrant\_innen in Katar diagnostiziert werden kann. Wesley Stephenson verweist auf indische Vergleichszahlen, denen zufolge die statistische Lebenserwartung indischer Arbeitsmigrant\_innen in Katar um ein Vierfaches geringer gewesen wäre, wären sie in Indien geblieben.<sup>25</sup> Ob sich eine solch große Diskrepanz damit kontern lässt, dass es sich bei Katar ganz im Gegensatz zu Indien um eines der reichsten Länder der Welt mit einem gut funktionierenden Gesundheitssystem handelt, erscheint fraglich, zumal Stephenson zufolge auch Vergleichszahlen aus Großbritannien die These von einer gehäuft auftretenden Sterblichkeit unter Arbeitsmigrant\_innen in Katar nicht stützen.

Der *Guardian* spricht angesichts der in den 2010er-Jahren 6.500 gestorbenen Arbeitsmigrant\_innen aus Bangladesch, Indien, Nepal, Pakistan und Sri Lanka gleichwohl von einem »schockierend« hohen Todeszoll.<sup>26</sup> Sehr viel vorsichtiger argumentiert Amnesty International in einem *Reality Check 2021*.<sup>27</sup> Zwar hält Amnesty International aufrecht,

dass Migrant\_innen aufgrund gesundheitsgefährdender Arbeitsbedingungen gestorben seien, gesteht aber ein, dass dies im Einzelfall schwer nachzuweisen sei, und sieht von der Nennung einer konkreten Zahl ab. Amnesty International legt gleichwohl plausibel dar, dass der katarische Staat die Todesfälle lediglich dokumentiert, aber kaum untersucht. Als Todesursache werden häufig als »natürlich« bezeichnete Sachverhalte wie Herzversagen oder Atemstillstand angegeben, ohne dass die dahinterliegenden kausalen Faktoren untersucht worden wären. Ob sich freilich mit solchen Untersuchungen ein medizinischer Nachweis für einen kausalen Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen auf dem katarischen Bau hätte erbringen lassen, bleibt dahingestellt.

Der Fokus der Kritik an Katar übersieht, dass auch internationales Kapital an der Ausbeutung beteiligt ist. Von dieser Gegenkritik auszunehmen ist der von HRW 2012 vorgelegte Bericht, der beispielsweise ausführlich auf die Rolle von Bechtel beim Bau des neuen Flughafens in Doha eingeht.<sup>28</sup> Die von HRW interviewten Bauarbeiter\_innen, die sich glaubhaft über Tatbestände erzwungener Arbeit beklagten, geben an, dass sie nicht direkt bei Bechtel angestellt, sondern, wie dies oft der Fall ist, über lokale Subunternehmen auf den Baustellen beschäftigt seien. HRW zufolge befreit diese Form des Outsourcings von Ausbeutung ein internationales Unternehmen allerdings nicht von einer Mitverantwortung. Insgesamt ist zu betonen, dass keine Hinweise darauf vorliegen, dass internationale Unternehmen im Vergleich zu katarischen per se fortschrittlicher wären in puncto Achtung von Arbeiterrechten.

Wer den Tod Tausender Arbeitsmigrant\_innen in den 2010er-Jahren als direkte Folge des beim Stadienbau angewandten Kafala-Systems brandmarkt, skandalisiert die Ausrichtung der Fußballweltmeisterschaft 2022 durch Katar ohne ausreichend gesicherte Datenlage. Wie dargelegt, wissen wir nicht – und können angesichts mangelnder differenzierter statistischer Daten auch gar nicht wissen –, wie viele der in den 2010er-Jahren in Katar gestorbenen Arbeitsmigrant\_innen tatsächlich bei der Arbeit gestorben sind, wie viele derjenigen, die bei der Arbeit gestorben sind, direkt im Stadienbau beschäftigt waren und wie viele von diesen tatsächlich infolge der extremen Arbeitsbedingungen gestorben sind. Statistische Vergleichszahlen liefern keine Hinweise darauf, dass ein Aufenthalt in Katar als Arbeitsmigrant\_in unmittelbar lebensbedrohlich wäre. Die Skandalisierung mit Fokus auf den Staat Katar lenkt weiterhin davon ab, dass die primäre Verantwortung für die Arbeitsbedingungen beim Stadienbau in Katar bei privaten Firmen einschließlich multinationaler Unternehmen liegt. Damit sind zentrale normative Fragen zum gesellschaftspolitischen Umgang mit der Ausrichtung der Fußballweltmeisterschaft berührt, die es in Kapitel 5 aufzugreifen gilt.

<sup>25</sup> Vgl. Stephenson (2015), Fn. 23.

<sup>26</sup> Pete Pattison / Niamh McIntyre / Imran Mukhtar / Nikhil Eapen / Imran Mukhtar / Owassim Uddin Bhuyan / Udwab Bhattarai / Aanya Piyari (2021): »Revealed. 6,500 Migrant Workers Have Died in Qatar since World Cup Awarded«, in: *Guardian*, 23.2.2021; <https://www.theguardian.com/global-development/2021/feb/23/revealed-migrant-worker-deaths-qatar-fifa-world-cup-2022>.

<sup>27</sup> Vgl. Amnesty International (2021): *Reality Check 2021. A Year to the 2022 World Cup. The State of Migrant Workers' Rights in Qatar*; <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/11/MDE-2249662021ENGLISH.pdf>.

<sup>28</sup> Vgl. Human Rights Watch (2012): »Migrant Construction Workers Face Abuse«, in: *HRW News*; <https://www.hrw.org/news/2012/06/12/qatar-migrant-construction-workers-face-abuse>.

## REFORMEN DES KAFALA-SYSTEMS

Das offizielle Katar war von Anfang an darauf bedacht, sich der Kritik am Kafala-System gegenüber aufgeschlossen zu zeigen und Reformbereitschaft zu signalisieren. Im Januar 2012 konzedierte Hassan Al-Thawadi, Generalsekretär des Supreme Committee for Delivery and Legacy, das mit der Koordination aller mit der Fußballweltmeisterschaft zusammenhängenden Aufgaben betraut ist, dass es Probleme bei den Arbeitsbedingungen in Katar gebe, dass das Land aber Reformen angehen und solcherart sicherstellen werde, dass internationale Standards eingehalten würden. Bereits im Mai 2007 war Premierminister Scheich Hamad Al-Thani in lokalen Medien mit den Worten zitiert worden, dass wesentliche Teile des Kafala-Systems angesichts heftiger Kritik nicht aufrechtzuerhalten seien.<sup>29</sup> Allerdings sollte es bis Ende 2017 dauern, ehe mit einer Vereinbarung zwischen dem Supreme Committee for Delivery and Legacy und der BWI zur Schaffung einer Joint Working Group ein erster Meilenstein erreicht wurde. 2017 legte diese Arbeitsgruppe einen ersten auf Inspektionen von Baustellen beruhenden Bericht vor.<sup>30</sup>

Erst unter dem Eindruck der massiven Krise, welche die von seinen Nachbarn im Juni 2017 verhängte Blockade nach sich zog, sah sich die politische Führung in Doha in der Lage, in Kooperation mit der ITUC vielversprechende, substantielle Reformen des Kafala-Systems anzukündigen, beispielsweise die Einführung eines Mindestlohns und die Ergreifung von Maßnahmen gegen erzwungene Arbeit.<sup>31</sup> Im selben Jahr begann auch die erste Phase einer technischen Kooperation mit der ILO, deren zweite Phase von Juli 2021 bis Ende 2023 geplant war. Katar ist das erste Land im Arabischen Golf, das der ILO die Eröffnung eines Büros ermöglichte.

2018 brach Katar dann erstmals tatsächlich mit einigen zentralen Aspekten des Kafala-Systems.<sup>32</sup> So können seitdem Arbeitsmigrant\_innen, die ihren Vertrag erfüllt haben, ohne Genehmigung der Arbeitgeber\_in einen neuen Job annehmen. Im September 2020 ging Katar noch einen Schritt weiter und ermöglichte es als erstes Land im Arabischen Golf, dass Arbeitsmigrant\_innen bereits vor Erfüllung ihres Vertrages einen anderen Job annehmen können. Auch ein Min-

destlohn wurde eingeführt.<sup>33</sup> Beide Maßnahmen stärkten die Position der Arbeitsmigrant\_innen gegenüber den Arbeitgeber\_innen. Allerdings stand die Frage der konsequenten Implementierung durch den Staat von Anfang an im Raum. Wie Amnesty International darlegt, dauerte es nur wenige Wochen, ehe sich unter den Kataris effektiver Widerstand gegen die gesetzlich verankerte Jobmobilität formiert hatte. Im Februar 2021 empfahl die beratende Versammlung Katars (Schura) die Rücknahme wesentlicher Aspekte der Reform. Unter Berufung auf eine Repräsentantin der internationalen Nichtregierungsorganisation *Migrant-Rights.org* legt Amnesty International dar, dass der Jobwechsel nur ganz zu Anfang gut funktioniert habe, dann aber rasch »chaotisch« gehandhabt und von Arbeitgeber\_innen häufig obstruiert worden sei.<sup>34</sup>

Im Fortschrittsbericht der ILO vom Dezember 2021, der vier Säulen der programmatischen Zusammenarbeit mit dem katarischen Staat abdeckt – Arbeitsmarkt und Regierungsführung (Governance) im Bereich der Arbeitsmigration, Umsetzung der Arbeitsgesetzgebung und Zugang zum Justizwesen, Mitsprache und sozialer Dialog sowie internationale Kooperation und Erfahrungsaustausch – zeichnet die Organisation ein eher positives Bild.<sup>35</sup> Wesentliches Ergebnis bei der ersten Säule ist, dass gut 240.000 von fast 350.000 Anträgen auf Jobwechsel genehmigt und knapp 100.000 Anträge abgelehnt wurden, wobei der Bausektor die größte Bewegung zeigte. Bei der zweiten Säule betont der ILO-Bericht, dass mehr als 280.000 Arbeiter\_innen und Hausangestellte oder 13 Prozent der Arbeitsmigrant\_innen von der Einführung des Mindestlohns profitiert haben. Weiterhin verbucht die ILO als ersten substantiellen Erfolg der erweiterten Gesetzgebung zum Schutz vor Überhitzung – u. a. in Form des Verbots von Arbeit im Freien vom 1. Juni bis 15. September in der Zeit von 10:00 bis 15:30 Uhr – eine 2021 gegenüber den Vorjahren deutlich reduzierte Anzahl von Arbeitsmigrant\_innen, welche die vier katarischen Krankenhäuser des Roten Halbmondes wegen hitzebedingter Körperfunktionsstörungen aufsuchen mussten. Auch wurden 35.000 Inspektionen von Unterkünften und Arbeitsplätzen vorgenommen und dabei 7.000 Arbeitsplätze und 2.500 Unterkünfte beanstandet. Auch bei der dritten Säule, die im Bereich des sozialen Dialogs zwischen Arbeitgeber\_innen und Arbeitnehmer\_innen unter anderem auf den Bausektor fokussiert, werden gewisse Fortschritte attestiert. So waren bis Ende 2021 182 Arbeiter\_innen gewählt worden, die in 32 Unternehmen knapp 30.000 Arbeitsmigrant\_innen vertraten. Im Bereich der vierten Säule fanden vor allem Austauschtreffen mit westlichen Botschaften, internationalen Gewerkschaftsorganisa-

<sup>29</sup> Das offizielle Katar zeichnet sich im Vergleich zu anderen autoritären Systemen durch eine hohe Datentransparenz aus, die auch vor öffentlicher Selbstkritik nicht zurückscheut. So nimmt sich das unter der Ägide von Scheicha Moza bint Nasser aufgebaute Msheireb-Museum intensiv der Geschichte der Sklaverei in Katar an und schließt hier ausdrücklich »moderne Sklaverei« ein.

<sup>30</sup> Vgl. The Supreme Committee for Delivery & Legacy & Building and Wood Workers' International – Joint Working Group (2017): *2017 Report*; [https://www.bwint.org/web/content/cms.media/793/datas/SC\\_BWI\\_JWG\\_Report2017.pdf](https://www.bwint.org/web/content/cms.media/793/datas/SC_BWI_JWG_Report2017.pdf).

<sup>31</sup> Vgl. Human Rights Watch (2018): »Qatar. Year of Crisis Spurred Rights Reforms«, in: *HRW News*; <https://www.hrw.org/news/2018/01/18/qatar-year-crisis-spurred-rights-reforms>; Human Rights Watch (2018): *World Report: Qatar. Events of 2017*; <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/qatar#3ce968>.

<sup>32</sup> Vgl. Amanda Garrett (2020): »The End of Kafala? Evaluating Recent Migrant Labor Reforms in Qatar«, in: *Georgetown Journal of International Affairs* 21, S. 201–208; <https://muse.jhu.edu/article/766397>.

<sup>33</sup> Vgl. Human Rights Watch (2020): »Qatar: Significant Labor and Kafala Reforms. Enforcement Needed, Other Provisions in Effect Still Carry Risk of Abuse«, in: *HRW News*; <https://www.hrw.org/news/2020/09/24/qatar-significant-labor-and-kafala-reforms>.

<sup>34</sup> Amnesty International (2021), Fn. 26.

<sup>35</sup> Vgl. ILO Project Office for the State of Qatar (2021): *Progress Report on the Technical Cooperation Programme between the Government of Qatar and the ILO*; [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/---ilo-qatar/documents/publication/wcms\\_832122.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/---ilo-qatar/documents/publication/wcms_832122.pdf).

tionen wie der ITUC sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen statt.

Vor der Vergabe der Fußballweltmeisterschaft 2022 an Katar war dessen Kafala-System im Kontext des Arabischen Golfs kaum reformiert, insbesondere im Vergleich zu Kuwait und Bahrain. Heute ist Katar hier hingegen führend in der Region.<sup>36</sup> Von der Abschaffung des Kafala-Systems und dessen Ersetzung durch einen freien Arbeitsmarkt mit staatlichen Regularien im Rahmen eines Systems der (sozialen) Marktwirtschaft ist Katar entgegen Verlautbarungen einiger Behörden in Doha freilich weit entfernt. Vielmehr sind die Fundamente des Kafala-Systems unangetastet, denn – abgesehen von wenigen Ausnahmen wie insbesondere in den seit 2018 von der Qatar Free Zone Authority verwalteten Freizonen – benötigen Arbeitsmigrant\_innen und ausländische Investor\_innen prinzipiell weiterhin katarische Bürg\_innen.

Einer Abschaffung des Kafala-Systems sind nicht nur angesichts des allgemein bestehenden Beharrungsvermögens etablierter Institutionen keine großen Chancen einzuräumen, auch die innenpolitischen Interessenlagen für die Aufrechterhaltung des Kafala-Systems sind in Katar stark ausgeprägt. Fast alle Kataris bis hinauf zur Herrscherfamilie profitieren von diesem System, und viele Staatsbürger\_innen identifizieren sich mit ihm in besonderer Weise, da dessen Entwicklung und Kodifizierung in Katar eng mit der Herausbildung eines Nationalbewusstseins verbunden ist. Aus herrschaftspolitischer Sicht würde dem Regime im Falle der Abschaffung des Kafala-Systems eine Grundsäule seiner Legitimation wegbrechen. Das Herrscherhaus besitzt allerdings entwicklungspolitische und auch außenpolitisch verankerte herrschaftspolitische Anreize zur vertieften Reformierung des Kafala-Systems. Damit verbunden sind Fragen hinsichtlich der Effektivität und Nachhaltigkeit der angestrebten Reformen und deren mögliche externe Förderung. Diese Problemkomplexe zu diskutieren ist eine der Aufgaben der sich nun anschließenden Kapitel zu politischen Perspektiven und Politikempfehlungen.

---

**36** Dies hat auch bereits regionalpolitische Wirkungen gezeitigt. So hat Saudi-Arabien 2021 zentrale Komponenten der katarischen Reformen übernommen. Vgl. hierzu Derya Bandak (2021): »Saudi-Arabia. Reform of the Kafala System Comes into Force«, *Rödl & Partner Insights*; <https://www.roedl.com/insights/saudi-arabia-reform-of-kafala-system-comes-into-force>.

## 5

## POLITISIERUNG ODER SKANDALISIERUNG? ÜBER DEN ANGEMESSENEN UMGANG MIT KATAR ALS AUSRICHTUNGSORT DER FUSSBALLWELTMEISTERSCHAFT 2022

Es gibt keinen gut begründbaren Zweifel daran, dass es in Katar in der bis in die Gegenwart hineinreichenden Vergangenheit im Rahmen des Kafala-Systems zu Fällen erzwungener Arbeit von Arbeitsmigrant\_innen und damit zu Verstößen gegen soziale Menschenrechte gekommen ist, wie sie in der *Universal Declaration of Human Rights* (im Folgenden kurz: Menschenrechtserklärung) von 1948 und im *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (im Folgenden kurz: UN-Sozialpakt) von 1966/76 kodifiziert sind. Weiterhin ist eindeutig, dass Arbeitsmigrant\_innen in Katar das in Artikel 23, Absatz 4 der Menschenrechtserklärung festgeschriebene Recht auf gewerkschaftliche Organisation verwehrt wird. Verstöße gegen die sozialen Menschenrechte sind nicht zu billigen und geben hinreichenden Anlass für eine Politisierung der im Dezember 2010 erfolgten Vergabe und Ende 2022 anstehenden Ausrichtung der Fußballweltmeisterschaft in Katar. Gegen eine über diese Politisierung hinausgehende Skandalisierung durch westliche Akteure lassen sich indes gewichtige Argumente anführen.

Erstens behandelt der Globale Norden die sozialen Menschenrechte im Vergleich zu den politischen und bürgerlichen Menschenrechten selbst seit jeher als nachrangig, obwohl dies mit dem Prinzip der Unteilbarkeit der Menschenrechte nicht ohne Weiteres vereinbar ist. Beispielsweise sind in der Menschenrechtserklärung das Recht auf Arbeit (Artikel 23, Absatz 1) und das Recht auf Wohnung (Artikel 25, Absatz 1) festgeschrieben. Obwohl beide Rechte im UN-Sozialpakt bekräftigt und spezifiziert sind, werden sie in weiten Teilen des Globalen Nordens nicht in dem Maße umgesetzt, wie dies angesichts der dort vorhandenen Verfügungsgewalt über hohe materielle Ressourcen zu erwarten wäre. Bemerkenswert erscheint zudem, dass unfreiwillige Arbeitslosigkeit und Obdachlosigkeit in Katar ein sehr viel geringeres Problem darstellen als im Globalen Norden. Weiterhin ist erzwungene Arbeit kein katarisches, sondern ein globales Problem. In Europa nimmt erzwungene Arbeit sogar größere Ausmaße an als in der arabischen Welt, vor allem was die per Menschenhandel organisierte sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern angeht. Wer vor dem Hintergrund der sozialen Menschenrechtsverletzungen in Katar für eine Skandalisierung der Fußballweltmeisterschaft 2022 eintritt, die Ausrichtung von Sportveranstaltungen in Europa oder den USA indes nicht mit derselben Vehemenz anprangert, sieht sich also dem Vorwurf der Doppelmoral ausgesetzt.

Zweitens ignoriert skandalisierende Kritik an Katar die historische Mitverantwortung des Globalen Nordens am Kafala-System. Katar ist unter dem politischen Schild des imperialen Vereinigten Königreichs von europäischem und amerikanischem Kapital zu einem Erdölland gemacht worden. Die Entwicklung der politischen Ökonomie Katars war nicht selbstbestimmt, sondern folgte dem Energiehunger des Globalen Nordens. Auch ist die Dominanz des Kafala-Systems für die Arbeitsbeziehungen in Katar nicht das Resultat einer lokalen Tradition, sondern einer Entscheidung Londons, welche die politische Ökonomie Katars im Interesse globaler Kapitalinteressen zu kontrollieren trachtete, ohne hohe administrative Ressourcen investieren zu müssen. Die überragende Rolle, die das Kafala-System in Katars politischer Ökonomie spielt, verdankt sie nicht der Durchsetzungskraft einer anachronistischen orientalischen Tradition, vielmehr handelt es sich um eine ausgesprochen moderne Institution, deren historische Entwicklung sich nicht ohne Verweis auf das Wirken kapitalistischer Interessen und imperialer Interventionen des Globalen Nordens erklären lässt.

Drittens besteht nicht nur historisch, sondern auch aktuell eine Mitverantwortung des Globalen Nordens daran, dass gering qualifizierte Arbeitsmigrant\_innen aus dem Globalen Süden in Katar und im Arabischen Golf allgemein schlecht entlohnt werden und schwierigen Arbeitsbedingungen ausgesetzt sind, mit anderen Worten stark ausgebeutet werden. Für Arbeitsmigrant\_innen ist Katar nämlich ungeachtet aller Widrigkeiten aufgrund der Beschaffenheit der globalen politischen Ökonomie dennoch ein vergleichsweise attraktiver Standort. Die Mitverantwortung des Globalen Nordens manifestiert sich zum einen direkt darin, dass er seine Arbeitsmärkte abschottet. So eröffnet die EU für gering- und unqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Globalen Süden kaum reguläre Zugangsmöglichkeiten zu ihrem Arbeitsmarkt. Die Kosten für Versuche, sich durch Schleuser\_innen auf irreguläre Weise Zugang zu Europa zu verschaffen, sind für Migrant\_innen indes tendenziell höher, als lokale Arbeitsvermittler\_innen zu bezahlen, damit sie ihnen einen Job im Arabischen Golf vermitteln. Angesichts dessen, dass in den Jahren 2014 bis 2021 über 20.000 Menschen beim Versuch ertrunken sind, das Mittelmeer in Richtung EU zu überwinden, erscheint auch einsichtig, dass statistisch betrachtet die Lebenserwartung von Migrant\_innen, die auf irreguläre Weise das Mittelmeer zu überwinden versuchen, ungleich

stärker sinkt als die von Arbeitsmigrant\_innen in Katar. Zum anderen ist der Globale Norden historisch (qua Imperialismus) und/oder aktuell (aufgrund eines hohen Ausbeutungsgrades durch multinationale Konzerne in der Ära des Neoliberalismus) dafür mitverantwortlich, dass Arbeitsmigrant\_innen in den Entsendeländern häufig schlechtere Perspektiven auf dem heimischen als dem katarischen Arbeitsmarkt besitzen.

Viertens erscheint problematisch, dass bei der Kritik an der Ausbeutung durch das Kafala-System primär, häufig sogar ausschließlich, der katarische Staat ins Visier genommen wird. Dies verkennt, dass es private Unternehmen sind, die für die Ausbeutung von Arbeitsmigrant\_innen im katarischen Bausektor unmittelbar verantwortlich sind. Zum einen wird dadurch wiederum eine Mitverantwortung des Globalen Nordens ausgeblendet, da es auch multinationale Konzerne sind, die sich meist über den Umweg der Kooperation mit lokalen Subunternehmen an der Ausbeutung von Bauarbeiter\_innen beteiligen. Zum anderen vernachlässigt diese Perspektive auch die in der jüngsten Vergangenheit geleisteten Reformen des katarischen Staates, wie im folgenden Punkt näher ausgeführt wird.

Fünftens übersieht eine Skandalisierung der Ausrichtung der Fußballweltmeisterschaft 2022 in Katar, dass Doha nach jahrelangen bloßen kosmetischen Maßnahmen in jüngster Zeit Reformen des Kafala-Systems auf den Weg gebracht hat, von denen die Arbeitsmigrant\_innen tatsächlich profitieren. So können diese inzwischen ihren Arbeitsplatz wechseln und erhalten einen Mindestlohn. Kritiker\_innen haben aus Problemen bei der Implementierung geschlossen, dass der autokratische katarische Staat kein wirkliches Interesse an einer Reform des Kafala-Systems besäße. Man muss dem katarischen Staat indes kein genuines Interesse an der Achtung der Menschenrechte unterstellen, um dennoch – auf reinem Eigeninteresse – beruhende Anreize auszumachen, das Kafala-System zu reformieren. Zum einen ist es seit Langem Teil der Herrschaftsstrategie Dohas, sich dem Westen gegenüber als »zivilisierter« Partner zu gerieren. Zum anderen hat das Regime die entwicklungspolitischen Defizite des Kafala-Systems durchaus erkannt. Da praktisch alle Kataris ein fest verankertes Interesse haben, am Kafala-System festzuhalten, besteht auf absehbare Zeit zwar keine realistische Aussicht auf dessen Abschaffung, eine Vertiefung der eingeleiteten Reformen und deren Implementierung erscheint aber möglich. Im abschließenden Teil zu Empfehlungen an die deutsche und europäische Politik soll deshalb auch ausgelotet werden, wie durch externe Einflussnahme eine vertiefte Reform des Kafala-Systems befördert werden könnte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine Skandalisierung der politischen Ökonomie Katars trotz gravierender Defizite im Bereich der sozialen Menschenrechte durch westliche Akteure nicht angemessen ist, weil sie bei einem als »anders« konstruierten Akteur in selbstgerechter Weise einen Maßstab anlegt, dem man selbst bei Weitem nicht genügt: die sozialen Menschenrechte vollumfänglich zu achten. Weiterhin blendet die Skandalisierung der Fußballweltmeisterschaft in Katar die geschichtliche und aktuelle Mit-

verantwortung des Globalen Nordens für das Kafala-System aus: Die Dominanz des Kafala-Systems in den katarischen Arbeitsbeziehungen ist nicht Ausdruck eines orientalischen Anachronismus, sondern steht historisch vielmehr im Zusammenhang mit der vom Globalen Norden gesteuerten Genese Katars zum Ölentierstaat. Dass Katar im 21. Jahrhundert zudem keine Probleme bei der Anwerbung sogenannter unqualifizierter Arbeitskräfte hat, liegt auch in einem vom Globalen Norden dominierten kapitalistischen System begründet, das vielen Menschen im Globalen Süden keine guten Alternativen zur Arbeitsmigration in den Arabischen Golf bietet. Schließlich wird eine Skandalisierung den vom katarischen Staat angestrebten Reformen, die trotz ihrer Grenzen und Probleme bei der Implementierung für die betroffenen Arbeitnehmer\_innen Nutzen abwerfen, nicht gerecht und eröffnet keine Perspektive, Reformpotenziale auszuschöpfen.

## 6

## POLITIKEMPFEHLUNGEN

Die folgenden Politikempfehlungen werden vor dem Hintergrund abgegeben, dass es sich bei Katar um eine außenpolitisch exponierte Autokratie handelt, die vergleichsweise hohe entwicklungspolitische Ambitionen besitzt. Im Vergleich zu ihren regionalen Konkurrenten – Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten – zeichnet sich Katar insbesondere seit dem Arabischen Frühling durch eine wesentlich höhere Friedfertigkeit in den Außenbeziehungen und einen deutlich geringeren Einsatz repressiver Politiken im Inneren aus. Gleichzeitig ist zu betonen, dass in Katar, wie in allen Monarchien des Arabischen Golfs, gegenüber Arbeitsmigrant\_innen soziale Menschenrechte verletzt werden. Nachdem Doha lange Zeit noch weniger Eifer als die anderen Golfstaaten an den Tag gelegt hatte, das Kafala-System zu reformieren, ist Doha ungeachtet weiterhin bestehender Defizite inzwischen allerdings auch in diesem Belang im regionalen Vergleich führend. Die im März 2022 von Deutschland angestoßene Initiative, eine Energiepartnerschaft mit Katar aufzubauen, sollte auch dazu genutzt werden, um eine Vertiefung der von Doha seit 2017 betriebenen Reformen des Kafala-Systems zu fördern.

Entgegen einer sonst üblichen Prioritätensetzung sollte die Förderung von Reformen zur Stärkung der sozialen Menschenrechte gegenüber den politischen Rechten – einer Demokratisierung – Vorrang genießen. Eine Demokratisierung erscheint nicht nur unrealistischer, sondern insofern nicht einmal wünschenswert, als sie der großen Mehrheit der Bevölkerung – den Arbeitsmigrant\_innen – zum Nachteil gereichen würde. Die meisten katarischen Staatsbürger\_innen stehen Reformen des Kafala-Systems sehr reserviert gegenüber und wollen gerade an dessen problematischsten Aspekten wie der hohen persönlichen Abhängigkeit der Arbeitsmigrant\_innen von den katarischen Bürg\_innen festhalten.

Eine Förderung vertiefender Reformen des Kafala-Systems kann zunächst daran ansetzen, dass das katarische Herrscherhaus ein ausgeprägtes Interesse hat, seine Legitimität gegenüber dem Westen zu erhöhen. Darüber hinaus weiß die katarische Staatsführung um die entwicklungspolitischen Defizite, die mit dem Kafala-System einhergehen. Dem stehen allerdings starke Herausforderungen gegenüber. Das Kafala-System hat sich über Jahrzehnte zu einer der Grundsäulen der Legitimationsbeschaffung des katarischen Staates entwickelt. Aus herrschaftspolitischer Perspektive sind Reformen des Kafala-Systems also heikel. Zu-

dem ist ihre Ausarbeitung und Implementierung schwierig, da eine interessenpolitisch bedingte Skepsis gegenüber Reformen des Kafala-Systems die Staatsbürokratie bis hinauf in die Herrscherfamilie durchzieht.

Das primäre Ziel deutscher Außenpolitik gegenüber Katar sollte darin bestehen, die Nachhaltigkeit der bereits angestregten Reformen auch über die Fußballweltmeisterschaft Ende 2022 hinaus zu fördern, deren Implementierungsgrad zu erhöhen und vertiefende Reformen zu unterstützen. Um dieses Ziel zu erreichen, ist es zunächst wichtig, sich zu vergegenwärtigen, dass der katarische Staat ein Eigeninteresse hat, die Reformen des Kafala-Systems zu vertiefen, denn die politische Klasse Katars ist sich bewusst, dass das Kafala-System entwicklungspolitische Defizite erzeugt. Darüber hinaus besitzt die deutsche Außenpolitik gegenüber Katar insofern einen wirksamen Hebel, als Doha besonderen Wert darauf legt, vom Westen als fortschrittliches, »zivilisiertes« Land anerkannt zu werden. Somit kann der katarische Staat zwar als potenzieller Verbündeter einer vertieften Reformagenda begriffen werden, aber es ist auch davon auszugehen, dass sowohl sein Wille als auch seine Fähigkeiten begrenzt sind, sich gegenüber Widerständen der Gesellschaft durchzusetzen.

Zum einen reicht Opposition gegen eine konsequente Implementierung der bereits lancierten Reformen sowie deren Vertiefung bis hinauf zur Herrscherfamilie, und diese nimmt in Katar gerade auch im Vergleich zu anderen Golfmonarchien eine starke politische Stellung ein. Zum anderen hat der katarische Rentierstaat keine starken Institutionen ausgebildet, um Reformen auch gegen den Willen der Staatsbürger\_innen durchzusetzen. Konkret sollte deshalb dafür Sorge getragen werden, dass die Kooperation der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) mit Katar erhalten und nach Möglichkeit ausgebaut wird. Auch sollten Versuche unterstützt werden, den vom Supreme Committee for Delivery and Legacy geschaffenen innovativen Institutionen, wie der Joint Working Group mit der Building and Wood Workers' International (BWI), Nachhaltigkeit zu verleihen. Aufgrund inhaltlicher und regionaler Kompetenz drängt es sich für die Regierung der Bundesrepublik Deutschland zudem auf, die Friedrich-Ebert-Stiftung und ihr in Tunis angesiedeltes Regionalprogramm in ihre Politik gegenüber Katar einzubeziehen. Da der katarische Staat eine bemerkenswerte Offenheit für externe Expertise an den Tag legt, sollten darüber hinaus Be-

mühungen der politischen Führung unterstützt werden, die angesichts seines Reichtums gering entwickelten staatlichen Kapazitäten Katars zu erhöhen. Bei diesem Unterfangen gilt es, die in seiner vierjährigen Präsenz in Doha erworbene Kompetenz der ILO zu nutzen.

Maßvoller Druck auf Doha ist also nicht nur deshalb angebracht, weil das katarische Kafala-System auch nach den geleisteten Reformen nach wie vor Praktiken ermöglicht, die soziale Menschenrechte missachten, sondern auch deshalb, weil externer Druck vom Regime in Doha auch genutzt werden könnte, um die Reformagenda gegen innenpolitische Widerstände voranzutreiben. Gleichzeitig sollte der bei der katarischen Regierung und auch der ILO beobachtbaren zunehmenden Frustration entgegengewirkt werden, dass die von Katar erzielten Fortschritte im Bereich der sozialen Menschenrechte in Europa und Deutschland bisher kaum Anerkennung gefunden haben. Blicke eine solche Anerkennung dauerhaft aus, könnte dies den Anreiz Dohas abschwächen, seine Politik der Reformierung des Kafala-Systems voranzutreiben. Eine stärkere Anerkennung der erzielten Fortschritte in Katar würde hingegen das richtige Signal an andere, für Europa wichtige Akteure in der Golfregion senden, ihre Politiken der Verstöße gegen die sozialen und politischen Menschenrechte einer Revision zu unterziehen.

## ANHANG

### Interviews

#### Interviewpartner:

- Dr. Hassan Rashid Al-Derham, Präsident der Qatar University (Doha, 19.4.2022)
- Mohammed Hasan Al-Obaidly, Stellvertretender Staatssekretär im Arbeitsministerium (Doha, 19.4.2022)
- Mahmoud Qutub, Chefberater des Generalsekretärs und Geschäftsführer für Fragen der Arbeiterwohlfahrt des Supreme Committee for Delivery and Legacy (Video Call, 26.4.2022)
- Max Tuñón, Leiter des Büros der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Doha (Doha, 17.4.2022)
- Cesar Wazen Leiter des Akademischen Auslandsamts der Qatar University (Doha, 18.4.2022)

#### Wichtigste Fragen:

- *The Qatari government has recently launched reforms of the kafala system. Are they significant?* (Die katarische Regierung hat in jüngerer Zeit Reformen des Kafala-Systems auf den Weg gebracht. Wie umfassend sind diese?)
- *Why has it taken so many years for Qatar to come up with (substantial) reforms?* (Warum hat Katar so viele Jahre gebraucht, um (tiefgreifende) Reformen auf den Weg zu bringen?)
- *Are the reforms being implemented in an appropriate way?* (Werden die Reformen in angemessener Weise umgesetzt?)
- *Is the reform agenda supported by state agencies (other than the Ministry of Labour)?* (Wird die Reformagenda von staatlichen Stellen außerhalb des Arbeitsministeriums unterstützt?)
- *Is the reform agenda supported by contractors (i.e. private international companies and Qatari businesses that employ migrant workers)?* (Wird die Reformagenda von den Vertragspartnern unterstützt (das heißt von privaten internationalen Unternehmen und katarischen Unternehmen, die Arbeitsmigrant\_innen beschäftigen?)
- *Is the reform agenda supported (resisted) by Qatari society?* (Wird die Reformagenda von der katarischen Gesellschaft unterstützt oder abgelehnt?)
- *Is a deepening of reforms of the kafala system needed in order to reach the goals of the Qatar National Vision 2030?* (Ist eine Vertiefung der Reformen des Kafala-Systems erforderlich, um die Ziele der Qatar National Vision 2030 zu erreichen?)
- *If so, in what direction should future reforms go?* (Wenn ja, in welche Richtung sollten zukünftige Reformen gehen?)
- *How do you evaluate the cooperation of Qatari state institutions with the International Labour Organization (ILO)?* (Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit der staatlichen Institutionen Katar mit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)?)
- *From which expertise of the ILO does Qatar benefit the most?* (Von welchen Expertisen der ILO profitiert Katar am meisten?)
- *Is expertise from other actors (EU, Germany) welcome to Qatar? If so, in what fields?* (Ist die Expertise anderer Akteure (EU, Deutschland) in Katar willkommen? Wenn ja, in welchen Bereichen?).

## LITERATUR (AUSWAHL)

**AlShehabi, Omar Hesham** (2021): »Policing Labour in Empire. The Modern Origins of the Kafala Sponsorship System in the Gulf Arab States«, in: *British Journal of Middle Eastern Studies* 48 (2), S. 291–310.

**Bales, Kevin** (1999): *Disposable People. New Slavery in the Global Economy*, Berkeley: University of California Press.

**Bales, Kevin** (2000): »Expandable People. Slavery in the Age of Globalization«, in: *Journal of International Affairs* 53 (2), S. 461–484.

**Beck, Martin** (2007): »Der Rentierstaats-Ansatz. Zum politikwissenschaftlichen Charme eines ökonomisch fundierten Konzepts«, in: Holger Albrecht (Hrsg.): *Der Vordere Orient. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, S. 101–119.

**Beck, Martin / Richter, Thomas** (2021): »Pressured by the Decreased Price of Oil. Post-2014 Adjustment Policies in the Arab Gulf and Beyond«, in: Martin Beck / Thomas Richter (Hrsg.): *Oil and the Political Economy in the Middle East. Post-2014 Adjustment Policies of the Arab Gulf and Beyond*, Manchester: Manchester University Press, S. 1–35.

**Crystal, Jill** (1990): *Oil and Politics in the Gulf. Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar*, Cambridge: Cambridge University Press.

**Gray, Matthew** (2013): *Qatar. Politics and the Challenges of Development*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

**Gray, Matthew** (2021): »Qatar. Leadership Transition, Regional Crisis, and the Imperatives for Reform«, in: Martin Beck / Thomas Richter (Hrsg.): *Oil and the Political Economy in the Middle East. Post-2014 Adjustment Policies of the Arab Gulf and Beyond*, Manchester: Manchester University Press, S. 102–123.

## ÜBER DEN AUTOR

**Prof. Dr. Martin Beck** hat über hundertfünfzig englisch- und deutschsprachige wissenschaftliche Beiträge zu Problemen der politischen Ökonomie, der internationalen Politik und der vergleichenden Systemanalyse des Nahen und Mittleren Ostens verfasst. Derzeit hat Beck eine Gastdozentur am Institut für Politikwissenschaft an der Université Saint-Joseph de Beyrouth (USJ) im Libanon inne. Ein umfassendes wissenschaftliches Profil inklusive Kontaktdaten findet sich unter <https://www.researchgate.net/profile/Martin-Beck-14>.

## IMPRESSUM

Herausgeberin  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
Regionalprojekt Gewerkschaftskoordination  
und Soziale Gerechtigkeit  
4, rue Bachar Ibn Bord  
2078 La Marsa  
Tunesien  
E-Mail: [info.tn@fes.de](mailto:info.tn@fes.de)

Inhaltliche Verantwortung:  
Helmut Elischer | Regionalkoordinator Gewerkschaften MENA  
<https://tunisia.fes.de/>

Bestellungen/Kontakt: [Andrea.Fischer@fes.de](mailto:Andrea.Fischer@fes.de)

Design: pertext, Berlin | [www.pertext.de](http://www.pertext.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

ISBN 978-9938-815-26-9

© 2022



# KRITIK DER POLITISCHEN ÖKONOMIE KATARS

## Zur Debatte über soziale Menschenrechtsverletzungen im Vorfeld der Fußballweltmeisterschaft 2022



Die vorliegende Studie setzt sich vor dem Hintergrund der Debatte über soziale Menschenrechtsverletzungen in Katar, die im Vorfeld der Austragung der Fußballweltmeisterschaft 2022 entbrannt ist, kritisch mit der politischen Ökonomie Katars auseinander. Hauptaugenmerk liegt dabei auf der Entwicklung der Arbeitsbeziehungen im Kontext der Genese Katars zum Ölentierstaat und deren aktuelle Entfaltung vor allem im Bausektor, der Arbeitsmigrant\_innen beschäftigt. Diese sind in Katar dem Kafala-System unterworfen – einem Bürgerschaftssystem mit hoher Abhängigkeit des Arbeitnehmers vom Arbeitgeber. Zwar hält der populäre Vorwurf der »modernen Sklaverei« einer wissenschaftlichen Betrachtung nicht stand, dennoch liegen glaubhafte Berichte vor, dass es beim Bau der Infrastruktur für die Weltmeisterschaft zu Fällen erzwungener Arbeit und damit zu inakzeptablen Verstößen gegen die sozialen Menschenrechte gekommen ist.



Sind vor diesem Hintergrund westliche politische Proteste und Anklagen gegen Katar angemessen, die das Ausmaß der regulären Politisierung von Sportveranstaltungen deutlich übersteigen? Nein, eine Skandalisierung der politischen Ökonomie Katars durch den Westen ist nicht adäquat, weil sie bei einem als »anders« konstruierten Akteur in selbstgerechter Weise einen Maßstab anlegt, dem man selbst nicht genügt: die sozialen Menschenrechte vollumfänglich zu achten.



Zudem blendet die Skandalisierung der Fußballweltmeisterschaft in Katar die Mitverantwortung des Globalen Nordens für das Kafala-System aus: Dessen Dominanz in den katarischen Arbeitsbeziehungen ist nicht Ausdruck eines orientalischen Anachronismus, sondern steht historisch im Zusammenhang mit der vom Globalen Norden gesteuerten Genese Katars zum Ölentierstaat. Auch fokussiert die Kritik vorrangig auf den katarischen Staat, obwohl es Privatunternehmen sind, darunter auch multinationale Konzerne, die unmittelbar für soziale Menschenrechtsverletzungen verantwortlich zeichnen. Schließlich wird eine Skandalisierung den vom katarischen Staat angestrebten Reformen, die trotz ihrer Grenzen und Probleme bei der Implementierung für die betroffenen Arbeitnehmer\_innen Nutzen abwerfen, nicht gerecht.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:

<https://tunisia.fes.de/>