

## Zur Menschenrechtslage in Pakistan<sup>1</sup>

René Klaff

### I. Die allgemeine Menschen- und Bürgerrechtslage in Pakistan

Das politische System der Islamischen Republik Pakistan, die 1997 ihr 50jähriges Jubiläum feierte, ist in historischer Perspektive durch ein Wechselspiel von autoritärer Militärherrschaft und mehr oder weniger unzureichenden Modellen parlamentarischer Regierungsweise geprägt. Auch nach dem Ende des bislang letzten Militärregimes 1988 blieben die Hoffnungen auf die Entwicklung einer normativ verankerten, institutionell abgesicherten und funktionsfähigen demokratischen Ordnung, in der auch die Menschen- und Bürgerrechte akzeptiert und anerkannt werden, bislang weitgehend unerfüllt. Die Gründe liegen im Zusammenwirken verschiedener Faktoren: den bis heute ungelösten Identitäts- und Integrationsproblemen der pakistanischen Gesellschaft, die zu teils antagonistischen Konfliktstrukturen zwischen einzelnen Bevölkerungsegmenten führen; der politischen Hinterlassenschaft der verschiedenen Militärregime im Institutionengefüge; der verkrusteten traditionellen Sozialordnung, die wenig Spielraum für den Aufbau genuin partizipativer Strukturen beläßt; den verschiedenen Formen von verstärkt um sich greifenden rigiden Islaminterpretationen, die die Verankerung einer demokratischen politischen Kultur behindern; einer strukturellen Wirtschaftskrise, die weite Teile der Bevölkerung in großer Armut beläßt. Die von diesen Problemfeldern vorgezeichneten politischen und sozio-ökonomischen Spannungen führen das Land häufig in Krisensituationen, die sich auch auf die allgemeine Menschenrechtssituation des Landes auswirken.

In diesem Zusammenhang ist zunächst die um sich greifende Islamisierung des öffentlichen Lebens bedeutsam, deren Anfänge bis in die 70er Jahre zurückgehen. Die ersten einschneidenden Maßnahmen (Ausgrenzung der Ahmedi-Sekte; Alkoholverbot; Einführung des Freitags als Feiertag) ergriff der sich ansonsten sozialistisch gerierende Premierminister Zulfikar Ali Bhutto. Unter dem Militärdiktator Zia-ul-Haq (1977–1988) wurden einzelne Bereiche des Rechtssystems - etwa im Familienrecht - und der Strafrechtsbestimmungen (Einführung von drakonischen *Hudood-Strafen*) auf eine orthodox-konservative islamische Grundlage gestellt. So wird die Rechtsprechung in Pakistan heute von Richtern geprägt, die sich in der Regel an einer sehr konservativen Auslegung islamischer Rechtsnormen orientieren. Dies erfolgt in betonter Abgrenzung zu den säkularen Traditionen der eigenen Ge-

---

1 Aide Mémoire des FORUM MENSCHENRECHTE für den Arbeitsstab Menschenrechte des Auswärtigen Amtes anlässlich der 55. Sitzung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen in Genf, 22. März – 30. April 1999.

schichte, mit einschneidenden gesamtgesellschaftlichen Folgewirkungen. Öffentliches Leben und politischer Diskurs werden zunehmend von rigiden islamischen Bezugsmustern bestimmt; fundamentalistische Gruppierungen haben in den vergangenen Jahren erheblich an Freiraum gewonnen. Dies hat den Aufbau einer funktionierenden demokratischen Ordnung erheblich erschwert. Darüber hinaus hat diese Entwicklung aber auch gravierende Konsequenzen für den sozialen und politischen Status einzelner Bevölkerungssegmente. Benachteiligt und in ihren Grundrechten beeinträchtigt sind dabei vor allem Angehörige von religiösen Minderheiten und Frauen.

Die seit 1988 auf das Militärregime des Generals Zia-ul-Haq folgenden parlamentarischen Regierungen – die, abgesehen von diversen Interimsregierungen, jeweils von Benazir Bhutto (Pakistan People's Party, PPP) oder Nawaz Sharif (Pakistan Muslim League, PML) geleitet wurden – waren zu einer umfassenden Politik- und Rechtsreform weder willens noch fähig. Der Aufbau eines demokratischen Verfassungsstaates mit rechtsstaatlichen Strukturen, einer funktionierenden Gewaltenteilung und einem wirksamen Instrumentarium zum Schutz individueller Menschenrechte ist nicht erfolgt. Vor allem unter dem gegenwärtigen Premierminister Nawaz Sharif wird die Islamisierung von Staat und Gesellschaft sogar weiter vorangetrieben. Im Sommer 1998 legte die Regierung einen Entwurf für eine weitere Verfassungsänderung vor, die sogenannte Shari'a Bill, nach deren Maßgabe künftig alle Gesetze noch enger an die Shari'a, das nicht kodifizierte klassische islamische Recht, angelehnt sein müssen. Darüber hinaus sieht der Entwurf weitreichende Kompetenzen für den Regierungschef in allen Auslegungsfragen vor. Sollte die Verfassung, wie allgemein erwartet, in diesem Sinne geändert werden, erhielte das Amt des Premierministers Prärogativen und Machtbefugnisse gegenüber den Parlamenten auf nationaler und den Provinzebene, die in eklatantem Widerspruch zu demokratischen Prinzipien stünden.

Weitere Folgeerscheinungen der Islamisierungstendenzen sind die seit einigen Jahren zunehmenden, gewaltsam ausgetragenen Konflikte zwischen radikalen sunnitischen und schiitischen Gruppierungen. Viele Menschen fallen allein wegen ihres Glaubens Attentaten und Morden zum Opfer, selbst wenn sie nicht in politischen Vereinigungen aktiv sind. Zentren dieser sektiererischen Gewalttätigkeiten sind der Punjab sowie die Hafenstadt Karachi, die Wirtschaftsmetropole des Landes. Karachi und andere Städte der Provinz Sindh werden zudem seit fast zwei Jahrzehnten von ethnischen Spannungen erschüttert, die immer wieder zu eruptiven Gewaltausbrüchen zwischen den aus Indien eingewanderten Bevölkerungsgruppen (zusammenfassend als *Mohajir* bezeichnet) und den Sindhis, aber auch den in Karachi mittlerweile zahlenmäßig großen Gemeinschaften der Pathanen und Punjabis ausgetragen werden. Auch diesen ethnischen Konflikten fallen regelmäßig Unbeteiligte zum Opfer.

Die sozio-ökonomischen Strukturen haben eine große Bedeutung für die allgemeine Menschenrechtssituation des Landes. Ein Großteil der pakistanischen Bevölkerung lebt unterhalb der Armutsgrenze, sowohl in ländlichen Regionen als auch in den wuchernden Slums der Großstädte. Der Zugang zu sauberem Wasser, zu medizinischer Grundversorgung, zu jedweder Form von Grundbildung ist vielen Menschen

verwehrt. Die Gesellschaft wird sozial, politisch und ökonomisch von traditionellen Eliten, bestehend aus feudalistischen Großgrundbesitzern, Clan- und Stammesführern sowie religiösen Würdenträgern (*Pirs*), dominiert und kontrolliert. Diese Eliten haben kaum ein Interesse an einer Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen oder gar der Menschen- und Bürgerrechtslage. Auswüchse wie ungehemmte Kinderarbeit oder Arbeit in Schuldknechtschaft - eine moderne Form der Sklaverei - sind die Folgen.

Staatliche Intervention zur Behebung von Menschenrechtsverletzungen kommt praktisch nicht vor. Im Gegenteil, vor allem die Polizei ist selbst an vielerlei Formen von Verletzungen der Menschen- und Bürgerrechte beteiligt, ohne das dies rechtsstaatliche Folgen hätte. Die pakistanische Verwaltung insgesamt gilt als ausgesprochen korrupt. Vor dem Hintergrund dieser bürokratischen und der sozio-ökonomischen Strukturen ist der einzelne Bürger der Willkür der staatlichen Obrigkeit und der sozialen Eliten ebenso wie den verschiedenen bewaffneten Gruppierungen ausgeliefert.

## II. Formen der Menschenrechtsverletzungen

Für die systematische Erfassung der Verletzungen von Menschenrechten in Pakistan erscheinen folgende Bereiche wichtig:

### - Diskriminierung von Minderheiten

Der Islam ist die *raison d'être* der pakistanischen Staatsgründung; bis heute ist der soziale und politische Stellenwert der nicht-islamischen Minderheiten im Staat im Prinzip ungeklärt. Die säkulare Konzeption des Staatsgründers Jinnah, wonach alle Pakistaner ungeachtet ihrer religiösen Bindungen als Bürger mit gleichen Rechten und gleichen Pflichten anerkannt werden sollten, hat sich in der Verfassungswirklichkeit jedenfalls nie durchgesetzt. Besonders Christen und Hindus sowie die Sekte der Ahmedis sind vielfältigen Diskriminierungen ausgesetzt, so daß sie in rechtlicher, politischer und sozialer Hinsicht durchaus als Bürger mit einem zweitklassigen Status bezeichnet werden können.

Christen sind vor allem den in der Zia-Zeit eingeführten Blasphemiegesetzen ausgeliefert, nach denen die Verunglimpfung des Islams oder des Propheten Mohammed mit dem Tode zu bestrafen ist. Es kommt immer wieder zu Anklagen gegen Christen wegen Blasphemie, die jedoch in der Regel unbegründet und völlig haltlos sind. Oft liegt zwischen dem muslimischen Kläger und dem christlichen Beklagten eine vollkommen andersgeartete Streitursache, etwa ein Nachbarschaftsstreit o.ä., vor. Ist jedoch erst einmal Klage wegen Blasphemie erhoben, ist der Beklagte in der Regel vollkommen schutzlos jeder Verfahrenswillkür ausgeliefert. Das Urteil der Todesstrafe steht zumeist von vornherein fest. Angesichts der Emotionen, die Verfahren wegen Blasphemie gerade in den ländlichen Regionen hervorrufen, wagt selbst ein unvoreingenommener Richter kaum einmal, einen Beschuldigten freizusprechen, auch wenn die Vorwürfe offensichtlich konstruiert sind. Zwar ist noch kein Todesurteil wegen Blasphemie vollstreckt worden, aber Hunderte von Angeklagten oder

bereits Verurteilten sitzen in Gefängnissen, ohne Aussicht auf einen fairen Prozeß. Diese Situation veranlaßte 1998 den katholischen Bischof von Faisalabad, John Joseph, zum Selbstmord.

Hindus leiden weniger unter den Blasphemiegesetzen als vielmehr unter den sozio-ökonomischen Bedingungen, unter denen die meisten von ihnen leben müssen. Pakistanische Hindus werden allgemein als "Inder, die in einem falschen Land leben", betrachtet; die Tatsache ihrer pakistanischen Staatsangehörigkeit wird unterschwellig als Irrtum der Geschichte interpretiert. Der Großteil der Hindus lebt in den ländlichen Gebieten der Provinz Sindh, wo sie sich auf den Feldern der Großgrundbesitzer als weitgehend rechtlose Landarbeiter verdingen. Teilweise werden ganze Familien oder Dorfgemeinschaften in Schuldknechtschaft gehalten.

Die Sekte der Ahmedis sieht sich selbst als islamische Glaubensgemeinschaft an, ist aber 1973 für unislamisch erklärt worden. Diese Situation bringt vielfältige Diskriminierungen und Einschränkungen für die Ausübung ihres Glaubens, aber auch für ihren gesellschaftlichen Stellenwert mit sich. So dürfen Ahmedis nicht das islamische Glaubensbekenntnis sprechen oder islamische Grußformeln benutzen und ihre Gebethäuser nicht Moscheen nennen, wollen sie nicht unter den Maßgaben der Blasphemiegesetze angeklagt werden. Karrieren im Staatsdienst bleiben ihnen verwehrt. Verwüstungen ihrer Versammlungszentren oder von Privatbesitz durch fanatisierte, von Mullahs aufgestachelte Mobs kommen immer wieder vor.

### - Diskriminierung von Frauen

Pakistan ist eine Männergesellschaft, in der der gesellschaftliche Stellenwert von Frauen überwiegend von überlieferten, vormodernen Traditionen geprägt ist. Religiöse und gesellschaftliche Traditionen dürfen jedoch nicht als Entschuldigungen für die vielfältigen Formen der Verletzung der Menschenwürde und der Grundrechte von Frauen herhalten. Frauen sind häufig Opfer von Erniedrigungen, Diskriminierungen und Gewaltanwendungen, auch und gerade im häuslichen Bereich (*domestic violence*). Sie haben dabei nur sehr wenige Möglichkeiten, Verletzungen ihrer individuellen Menschen- und Bürgerrechte abzustellen. Die Islamisierungstendenzen haben ein gesellschaftliches Klima erzeugt, das Frauen die Geltendmachung ihrer Rechte weitgehend verweigert, vor allem vor Gericht. Frauen werden nicht nur im Familienrecht, im Erbrecht oder als Zeugen vor Gericht durch die Anwendung von klassischen Shari'a-Rechtsvorschriften benachteiligt. Geradezu skandalös ist die Behandlung von Vergewaltigungen durch das existierende Rechtssystem. Frauen müssen nämlich für den Akt der Penetration vier männliche Zeugen aufbieten können, um vor Gericht den Tatbestand der Vergewaltigung zu beweisen. Sind sie dazu nicht in der Lage, geben jedoch den Geschlechtsverkehr zu, machen sie sich der Unzucht schuldig und können dafür bestraft werden. Mehr als die Hälfte aller in Pakistan inhaftierten Frauen sitzen wegen solcher angeblichen Unzuchtsvergehen ein. So verwundert es nicht, daß die meisten Anwälte ihren Mandantinnen raten, Vergewaltigungen nicht zur Anzeige zu bringen. Bei vielen Vergewaltigungen sind zwischen zwei bis zu zehn Täter beteiligt (sogenannte *gang rapes*). Derartige *gang*

*rapes* kommen auch im Polizeigewahrsam oder in Gefängnissen vor, ein weiterer Grund, warum Frauen dem Rechtssystem wenig Vertrauen entgegen bringen.

### - Kinderarbeit

Pakistan zählt zu denjenigen Ländern, in denen Kinderarbeit ein überall anzutreffendes Phänomen ist. In vielen Zweigen der pakistanischen Industrie, namentlich der Teppichindustrie, aber auch in der Landwirtschaft und im informellen Sektor, ist Kinderarbeit weit verbreitet. Zwar gibt es gesetzliche Vorschriften, wonach zumindest in bestimmten Industriezweigen Kinderarbeit verboten ist, aber die Implementierung dieser Vorschriften ist absolut ungenügend. Hier wirkt sich besonders die Tatsache aus, daß für viele Familien der Verdienst der Kinder einen für das schiere Überleben entscheidenden Beitrag leistet.

Die Verweigerung des Rechts auf Kindheit mit allen seinen Implikationen geschieht nicht nur durch die üblichen Formen und Zwänge der Kinderarbeit. Viele Kinder, meistens Jungen, werden teilweise schon im Alter von drei oder vier Jahren von ihren Eltern an obskure Koranschulen (*Medressen*) vermittelt, um ihnen vermeintlich eine Art Grundbildung zukommen zu lassen - und nicht zuletzt, um die Lebenshaltungskosten zu sparen. Hier sind sie dann auf Gedeih und Verderb dem jeweiligen Mullah ausgeliefert. In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche Koranschulen entdeckt, in denen Dutzende von Jungen unter unsäglichen Bedingungen praktisch gefangen gehalten wurden. Nicht selten vegetieren sie angekettet in abgedunkelten Räumen dahin. Die Motivationen ihrer jeweiligen "Lehrer" sind dabei unterschiedlich. Teilweise werden die Jungen tatsächlich in den Islam "unterwiesen", wobei die Art der Unterweisung den verblendeten und fanatischen Überzeugungen der jeweiligen Mullahs entspricht; teilweise werden sie einfach nur Opfer jeder denkbaren Form von Ausbeutung, einschließlich der sexuellen.

### - Arbeit in Schuldknechtschaft (*Bonded Labour*)

"Arbeit in Schuldknechtschaft" ist tatsächlich eine Umschreibung für nichts anderes als moderne Sklaverei, die in dem Umfang und den Ausmaßen, in denen sie in Pakistan vorkommt, einmalig in der gegenwärtigen Welt sein dürfte. Sie basiert auf dem Prinzip der Verschuldung von Landarbeitern bei einem Großgrundbesitzer, bei der die Rückzahlung der Schulden durch die Höhe der "Zinsen" von vornherein ausgeschlossen ist. So sind diese Menschen - in der Regel ganze Familienverbände und Dorfgemeinschaften - verpflichtet, ihr Leben lang quasi als Leibeigene auf den Feldern ihres *Landlords* zu arbeiten. Oft wird die Schuldknechtschaft auf die nächste Generation vererbt. Diese Menschen sind in jeder Hinsicht schutz- und rechtlos; ihre zumeist unbeschreiblichen Lebensumstände verletzen selbst die grundlegenden Aspekte der Menschenwürde. Nicht selten werden sie in einfachsten Behausungen oder gar in Erdlöchern gehalten und wie Vieh angekettet auf die Felder getrieben. Ihren Bewachern sind sie vollkommen ausgeliefert. *Bonded Labour* ist ein Phänomen des ländlichen Sindh und zum Teil des südlichen Punjab, dem vor allem, aber nicht ausschließlich, Hindus zum Opfer fallen. Nach Schätzungen der Menschen-

rechtsorganisation *Human Rights Commission of Pakistan* leben gegenwärtig mehrere hunderttausend Menschen in Pakistan in Schuldknechtschaft.

### - *Extrajudicial Killings*

Die Tötung bzw. Ermordung von Menschen durch Sicherheitsorgane, insbesondere durch die Polizei, außerhalb jeglicher Form eines Rechtsrahmens (*Extrajudicial Killings*) stellt sicherlich eines der größten Probleme der Menschenrechtslage in Pakistan dar. Diese Vergehen werden praktisch nie geahndet, und im Prinzip kann ihnen jeder Verdächtige zum Opfer fallen. Damit ist vor allem die Polizei gewissermaßen außerhalb jeden Rechtsrahmens gestellt, sie kann nach Gutdünken verfahren und wird so nicht selten zu einem der größten Verursacher von Menschenrechtsverletzungen im Lande. Die Kontrolle der Polizei und der übrigen Sicherheitskräfte entspricht sicherlich traditionellerweise nicht wünschenswerten Standards. Das heute gravierende Problem der *Extrajudicial Killings* ist in größerem Umfang jedoch erst in den 90er Jahren entstanden. Vor allem die Regierung Benazir Bhuttos versuchte auf diese Weise, die explosive Lage in Karachi zu entschärfen. Tausende von Regierungsgegnern wurden dabei zu Tode gefoltert, "auf der Flucht erschossen" oder auf andere Weise ganz einfach ermordet.

### - Meinungs- und Pressefreiheit

Im Kampf für die Verbesserung der Menschenrechtslage in Pakistan hat sich die Informationsverbreitung und Aufklärung als das zunächst wohl wichtigste Instrument erwiesen. Die englischsprachige Presse des Landes berichtet sehr offen, allerdings auch unsystematisch, über Mißstände und Einzelfälle und nennt dabei auch Schuldige und politisch Verantwortliche. Allerdings erreicht diese Presse nur ca. 1% der pakistanischen Bevölkerung. Die Urdu-Presse, die ca. 30% aller Pakistaner erreicht, ist sehr reißerisch, qualitativ schlecht und politisch ausgesprochen einseitig, d.h. sie fungiert im großen und ganzen als Sprachrohr der politisch Mächtigen, zumindest in den Bereichen, die diesen wichtig sind. Daher kommt es kaum vor, daß Menschenrechtsverletzungen, die in dem hier geschilderten Sinne mit Islamisierungstendenzen zusammenhängen, von ihr aufgegriffen oder überhaupt als Menschenrechtsverletzungen anerkannt werden. Dies gilt besonders für alle Aspekte im Zusammenhang mit dem Status von Frauen, aber auch von Minderheiten.

Vor diesem Hintergrund sind die Maßnahmen der Regierung Nawaz Sharif der vergangenen Monate, die letztlich zur Eingrenzung der Pressefreiheit führen, besorgniserregend. Sie hängen vor allem mit der geplanten Einführung der Shari'a Bill zusammen. Es ist absehbar, daß jegliche mißliebige Berichterstattung in Zukunft als ein "Angriff auf den Islam" interpretierbar sein und daher mit allen Mitteln unterbunden werden wird, mit allen Konsequenzen für die Meinungs- und Pressefreiheit im Lande. Die Regierung Nawaz Sharif übt bereits seit 1998 erheblichen juristischen und wirtschaftlichen Druck auf die ihr gegenüber kritisch eingestellte *Jang Group of Newspapers* aus, so daß deren Organe zu Zeiten nur eingeschränkt vertrieben werden können und sogar ihre Existenz in Frage steht. Druck auf Eigentümer

und Chefredakteure, aber auch auf einzelne Journalisten, gehört mittlerweile zu den üblichen Formen der Einflußnahme.

In ähnlicher Weise wird gegen Nicht-Regierungsorganisationen vorgegangen, die auf Grund ihrer gesellschaftspolitischen Ausrichtung bei der Regierung und den sozialen Eliten in Mißkredit geraten. Dies gilt etwa für NROen, die sich für die Stärkung partizipativer Strukturen in ländlichen Gebieten oder für die Gewährleistung von Rechtshilfe für Frauen einsetzen. So laufen z.B. seit Januar 1999 regelrechte Hetz- und Einschüchterungskampagnen gegen NROen der Frauen- und Menschenrechtsbewegung in Lahore, die von Stellen der Provinzregierung initiiert wurden.

Sollte die Presse- und Meinungsfreiheit weiter gefährdet bleiben oder gar entscheidend eingeschränkt werden, bedeutet dies eine erhebliche Gefährdung der sowieso nur schwach entwickelten pluralistischen Strukturen in Pakistan. Gleichschaltung, Diskriminierung und Unterdrückung ganzer gesellschaftlicher Gruppen, weitere Aushöhlung rechtsstaatlicher Prinzipien, ein Abgleiten in zementiertere Formen autoritärer Regierungsweise und vor allem die ungehinderte Verletzung von Menschen- und Bürgerrechten sind die absehbaren Folgen.

### **III. Forderungen für die Sitzung der UN-Menschenrechtskommission in Genf**

1. Die Bundesregierung sollte darauf dringen, daß der Menschenrechtsdialog in Pakistan auf allen Ebenen intensiviert wird. Hier gilt es zum einen, einschlägige NROen in ihrer Aufklärungs- und Rechtshilfearbeit zu unterstützen; zum anderen muß auf die pakistanische Regierung eingewirkt werden, daß auch staatliche Organe, vor allem der Polizei- und Justizapparat, in diesen Dialog ernsthaft einbezogen werden.
2. Die Bundesregierung sollte über die Kommission bei der pakistanischen Regierung darauf hinwirken, daß Menschenrechtsverletzungen durch Polizei- und andere Sicherheitsorgane mit rechtsstaatlichen Mitteln verfolgt und geahndet werden.
3. Die Kommission sollte bei der pakistanischen Regierung auf die Einhaltung der entsprechenden UN-Deklarationen zum Schutz der Menschenwürde und -rechte von Frauen dringen.
4. Die Kommission sollte die Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Kinderarbeit und Arbeit in Schuldknechtschaft verurteilen und vor allem der ILO entsprechende Schritte bzw. Programme zu deren Eindämmung nahelegen.
5. Die Bundesregierung sollte über die Kommission wirksame Kommunikationsstrukturen anregen, um über Menschenrechtsverletzungen an Angehörigen von religiösen Minderheiten informiert zu werden und auf diese schnell bei der pakistanischen Regierung reagieren zu können. Die Kommission sollte die Blasphemiegesetze als mit Menschenrechtsstandards unvereinbar verurteilen.