

# Exportwachstum und Menschenrechte

## Ergebnisse und Herausforderungen für Pakistan

Javed Ahmed Malik

**Zweifelsohne hat das sogenannte „Allgemeine Präferenzabkommen Plus“ (GSP+) der Europäischen Union Pakistan geholfen, die Exportquote der EU nach Pakistan zu steigern und dabei auch die Verbesserung der Menschenrechtssituation im Land einzubeziehen. Der Bericht der EU zur Umsetzung des Abkommens wird für Januar 2020 erwartet. Es besteht eine verhaltene Erwartung, dass Pakistan seinen Status behält. Zivilgesellschaftliche Gruppen in Pakistan sorgen sich hingegen wegen der geringen Fortschritte. Das Land sieht sich nach wie vor mit großen Herausforderungen bei der Umsetzung des Abkommens und beim Erzielen konkreter Ergebnisse vor Ort konfrontiert. Eine Würdigung bisheriger Ergebnisse skizziert der Autor.**

Die Zahlungsbilanz Pakistans war in den letzten Jahren durchweg negativ.<sup>2</sup> Das Land ist stark von externen Finanzierungen sowie einem nachhaltigen Exportwachstum abhängig. Es ist also wichtig, dass das Land seinen GSP+-Status behält. Dies gilt umso mehr, als die EU ein Schlüsselmarkt für Pakistans Textilien darstellt. Deutschland ist nach den USA, China und Großbritannien der viertgrößte Handelspartner mit 5,6 Prozent Anteil an Pakistans Gesamtexporten.<sup>3</sup> Der pakistanische Wirtschaftsrat schätzt, dass Deutschland im Jahr 2018 einen Anteil von 16 Prozent an den gesamten Exporten Pakistans in die EU ausmachte.<sup>4</sup> Umgekehrt ist Deutschland ein wichtiger Exporteur nach Pakistan mit 24 Prozent Anteil an den Einfuhren aus der EU und 2 Prozent an den Importen Pakistans aus aller Welt.

### Allmähliche Verbesserungen

In den letzten Jahren gab es Fortschritte. In mehreren Schritten wurden Minderheitenrechte verbessert, der Terrorismus eingedämmt und die Menschenrechtspolitik in der größten Provinz Punjab besser umgesetzt. In der zweitgrößten Pro-

vinz Sindh hat sich die Regierung intensiv mit der Menschenrechtsgesetzgebung beschäftigt und über 20 Gesetze verabschiedet, die sich mit den Rechten schutzbedürftiger Gemeinschaften einschließlich Minderheiten und Transgenderpersonen befassen.<sup>5</sup> Darüber hinaus hat Pakistan kürzlich beschlossen, die Grenze zu öffnen, um der Sikh-Gemeinschaft aus Indien den Besuch ihrer heiligsten religiösen Stätte in Kartarpur zu ermöglichen.<sup>6</sup> Dort verbrachte der Gründer der Sikh-Religion, Guru Nanak Dev, die letzten 18 Jahre seines Lebens. Nach 72 Jahren ist nun die Grenze für indische Sikhs offen, ohne dass sie ein Visum benötigen. Dies wird als wichtige Friedensinitiative Pakistans erachtet, in einem Jahr mit sehr hohen Spannungen wegen Kaschmir.<sup>7</sup> Auch Bundeskanzlerin Angela Merkel erwähnte dies bei ihrem jüngsten Besuch in Indien.<sup>8</sup>

Durch das GSP+-Abkommen fallen auf viele Exporte aus Pakistan in die EU-Mitgliedstaaten keine Einfuhrzölle mehr an. Im Austausch soll die Lage der Menschenrechte verbessert werden. Es besteht in der pakistanischen Politik Konsens darüber, dass GSP+ sich für pakistanische

Ausfuhren als Vorteil erwiesen hat. Die Organisation *Democracy Reporting International* (DRI), mit Sitz in Berlin, hat dies in einem kürzlich erschienenen Papier bekräftigt.<sup>9</sup> Dort wird festgestellt, dass Pakistan der größte Nutznießer innerhalb des GSP+-Programms ist. Darüber hinaus verhilft das Programm Menschenrechtsverteidiger(inne)n zu einem großen Einfluss gegenüber Regierung, politischen Parteien und der Zivilgesellschaft. So kann stärker auf die Umsetzung der Menschenrechtskonventionen, -pakete und -protokolle gedrängt werden, die Pakistan ratifiziert oder signiert hat.

Die Gesamtausfuhren Pakistans in die EU stiegen 2018 um mehr als 50 Prozent auf 6870 Millionen Euro gegenüber 4538 Millionen Euro im Jahr 2013. Auf anderen Märkten gingen sie stark zurück. Die pakistanischen Exporteure sparen durch die Zollbefreiungen rund eine Milliarde US-Dollar. Hauptnutznießer sind die großen Unternehmen.<sup>10</sup> Die Textilexporte sind sowohl mengen- als auch wertmäßig deutlich gestiegen und machen heute 80 Prozent der Gesamtexporte aus Pakistan in die EU aus. Andere Sektoren wie Le-

der, Schuhe und Lebensmittel (außer Reis) stagnieren jedoch oder gehen zurück. Mangelnde Diversifizierung und Verfeinerung der Produkte stellt für Pakistan eine Herausforderung dar, wenn es die Gewinne aus dem Export vervielfachen will.<sup>11</sup>

### Perspektiven der Veränderung

Der Staat scheint auch besser auf Menschenrechtsfragen einzugehen. Er beteiligt sich formell an verschiedenen regelmäßigen Überprüfungen und erstellt Aktionspläne, um die meisten Probleme und Fragen aus internationalen Foren anzugehen. Auf Provinzebene werden Gremien gebildet, sogenannte *Treaty Implementation Cells* (TIC), die Menschenrechtsfragen zur Arbeit, zum Kinderschutz und zu den Bedingungen in pakistanischen Gefängnissen aufgreifen. In mehr als 25 relevanten Abteilungen existieren sie bereits. Die Regierung hat außerdem die Nationale Menschenrechtskommission mit einem umfassenden Mandat zur Förderung, zum Schutz und zur Umsetzung der Menschenrechte eingerichtet (*National Commission for Human Rights Act*, 2012).

Es bleiben viele Verbesserungsmöglichkeiten, da sich in Pakistan ein repressives Umfeld gegen bürgerliche und individuelle Freiheiten gebildet hat. Die Vereinigungsfreiheit wurde in nie da gewesener Weise eingeschränkt. Die Regierung maßregelt die Registrierung legitimer zivilgesellschaftlicher Organisationen. Der UN-Menschenrechtsausschuss<sup>12</sup> wertete im November 2019 die Antworten Pakistans auf die abschließenden Bemerkungen (*Concluding Observations*) des Ausschusses aus und stellte fest, dass die meisten Antworten der Regierung unzureichend oder irrelevant waren.<sup>13</sup> Hier muss also weiter an den systemischen Defiziten in der Regierungsführung gearbeitet werden. Pakistan hat noch einen langen Weg vor sich, um die Vorrangstellung der Verfassung und die Gewaltenteilung sicherzustellen.

Gleichwohl: Die Öffnung des Kartarpur-Korridors hat die öffentliche Stimmung in Pakistan gegenüber Minderheitenrechten und friedlichem Zusammenleben verbessert, die demokratischen Stimmen gestärkt und der kleinen Friedensgemeinde geholfen, größer zu werden. Darunter viele junge Aktivist(inn)en, die sich offen für eine bessere Beziehung zwischen Indien und Pakistan aussprechen. Viele von ihnen hinterfragen die Logik des lange vertretenen, traditionellen Gegeneinanders beider Staaten. Die Demokratie in Pakistan ist seit ihrer Wiederherstellung im Jahr 2008 nach wie vor fragil. Gefährdete Gruppen wie Frauen und religiöse Minderheiten werden weiterhin rechtlich und in der Praxis diskriminiert und sehen sich regelmäßig mit Gewalt und Ausgrenzung konfrontiert.<sup>14</sup>

Pakistan könnte seine Menschenrechtssituation verbessern, indem es ein starkes Narrativ zu Menschenrechten entwickelt, gestützt auf die Verfassungsgarantien und den Vater der Nation, Muhammed Ali Jinnah. Seit den 1970er Jahren haben die Regierungen jedoch regressive Positionen eingenommen. Darüber hinaus muss Pakistan seine Fähigkeit verbessern, Entscheidungen des Staates umzusetzen, damit die neu geschaffenen Menschenrechtsorganisationen ihre Arbeit tatsächlich leisten können. Dazu gehören eine starke unabhängige Zivilgesellschaft, Medienfreiheit und eine wachsame Presse gegenüber der Rechenschaftspflicht des Staates. Das GSP+-Abkommen unterstützt die Menschenrechtsaktiven und verhilft Wirtschaftskreisen, den Wert besserer Arbeitsverhältnisse zu verstehen. Die Beibehaltung des GSP+-Status hilft Pakistan, auf diesen Ergebnisse aufzubauen, Demokratie, Menschen- und Arbeitsrechte weiter zu stärken.

*Aus dem Englischen übersetzt  
von Theodor Rathgeber*

### Zum Autor



Javed Ahmed Malik ist der Landesvertreter der unabhängigen Organisation *Democracy Reporting International* (DRI) in Pakistan. DRI hat seinen Stammsitz in Berlin.

### Endnoten

- <sup>1</sup> *Generalised Scheme of Preferences Plus*, Anm. der Red.
- <sup>2</sup> *Arab News*, 4. Juli 2019, siehe <https://www.arabnews.pk/node/1520036/pakistan>.
- <sup>3</sup> *Trading Economics*, siehe <https://tradingeconomics.com/pakistan/exports>. Die Webseite stellt verlässliche Informationen zu 196 Ländern zur Verfügung, unter Einschluss historischer Daten und Prognosen unter Berücksichtigung von über 20 Millionen Indikatoren zu Wechselkursraten, Börsenindices, Regierungsanleihen und Güterpreisen.
- <sup>4</sup> *Pakistan Business Council*, 2018, siehe <https://www.pbc.org.pk/research/trade-with-the-european-union-28-2018>.
- <sup>5</sup> *Sindh Assembly*, Liste der Gesetze in Bezug auf progressive Gesetzgebung.
- <sup>6</sup> *The News Pakistan*, 20. Oktober 2019, siehe <https://www.thenews.com.pk/latest/543837-pakistan-all-set-to-open>.
- <sup>7</sup> *Sindh Assembly*, op.cit., Fußnote 5.
- <sup>8</sup> *The Print*, 1. November 2019, siehe <https://theprint.in/diplomacy/angela-merkel-says-kashmir-situation-not-sustainable-needs-to-change/314763>.
- <sup>9</sup> Samiullah: *GSP+: How Pakistan is increasing its exports abroad while improving human rights and labour rights at home*. Broschüre zum EU GSP+-Status für politische Entscheidungsträger, *Democracy Reporting International*, Berlin, 2019.
- <sup>10</sup> Ibid.
- <sup>11</sup> Ibid.
- <sup>12</sup> Zuständig für die Überprüfung des Zivilpakts (*International Covenant on Civil and Political Rights*, ICCPR).
- <sup>13</sup> *Daily Dawn*, 24. November 2019, Artikel von Rema Omer: *Dismal Approach to Rights*, abrufbar via <https://www.dawn.com/news/1518540/dismal-approach-to-rights>, letzter Zugang am 26. November 2019.
- <sup>14</sup> Human Rights Watch: *World Report 2019*, 2019, abrufbar via <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/pakistan#3775af>.