AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK 31.07.2015 | Philipp Kauppert

Wandel durch Handel

Warum das EU-Handelsabkommen mit Pakistan trotz Schwierigkeiten der richtige Weg ist.

Viele Erwartungen waren an das Handelsabkommen zwischen Pakistan und der Europäischen Union geknüpft, das nach jahrelangen Verhandlungen Anfang 2014 in Kraft getreten ist. Das Allgemeine Präferenzsystem Plus (APS Plus) verschafft pakistanischen Exportgütern einen verbesserten Zugang zum europäischen Markt, ist aber auch an die Unterzeichnung und Umsetzung von 27 Konventionen in den Bereichen Menschenrechte, Umweltnormen und Sozialstandards gebunden. Im ersten Jahr war die Handelsdynamik für Pakistan positiv: Die Exporte in die EU nahmen insgesamt um 18,3 Prozent zu, die Produkte aus den Bereichen Textilien und Bekleidung sogar um 24,2 Prozent. Auf dem europäischen Markt stammen 2,6 Prozent der Textilprodukte aus Pakistan, in der Bekleidungsindustrie haben die pakistanischen Importe einen Anteil von 1,1 Prozent. Kritiker bemängeln allerdings das Fehlen einer industriepolitischen Strategie seitens der pakistanischen Regierung. Die traditionellen Exportindustrien haben im Vergleich zu Konkurrenten aus Bangladesch, Myanmar oder Kambodscha aufgrund der Aufwertung der Pakistanischen Rupie, der schwierigen Sicherheitslage und der schlechten Energieversorgung im Laufe der letzten Jahre zunehmend an Wettbewerbsfähigkeit verloren.

Seitens der Europäischen Union hat APS Plus sichtbar zu einer stärker integrierten und umfassenden Außenpolitik gegenüber Pakistan beigetragen. So wurde das Handelsabkommen einerseits immer mehr zum gemeinsamen Referenzrahmen für die verschiedenen europäischen Regierungen und die unterschiedlichen EU-Akteure beim politischen Alltagsgeschäft mit der pakistanischen Regierung. Andererseits hat es konstruktiv dazu beigetragen, die EU-Handelspolitik mit einer breiteren außen- und entwicklungspolitischen Agenda zu verknüpfen. Die positive Handelsdynamik hat es ermöglicht, die notwendigen Themen der Situation der Menschenrechte und der mangelhaften Sozialpolitik auf die Agenda zu setzen. Das ist der richtige Ansatz, um die demokratische und nachhaltige Entwicklung Pakistans langfristig durch politischen Dialog zu unterstützen. Keinesfalls ein einfacher Prozess, wie vor allem die aktuellen Auseinandersetzungen um die Aufhebung des Moratoriums

der Todesstrafe zeigen. Infolge des Anschlags auf eine Militärschule in Peschawar im Dezember 2014 wurden Militärgerichte wieder eingeführt, im ersten Halbjahr 2015 wurden im „Kampf gegen den Terror“ bereits mehr als 150 Menschen hingerichtet. Alle europäischen Vertreter haben diese Entwicklungen zu Recht stark kritisiert. Streng genommen steht die Todesstrafe allerdings nicht auf der Liste der unterzeichneten Normen.

Erster Review zur Umsetzung steht an: gemischte Bilanz

Anfang 2016 wird es nach zwei Jahren den ersten Review-Prozess geben, bei dem die Umsetzung seitens der pakistanischen Regierung überprüft wird. Trotz einer gemischten Bilanz ist es eher unwahrscheinlich, dass Pakistan der Status nach nur zwei Jahren bereits wieder entzogen wird. Der Mechanismus des Reviews ist dennoch der richtige Einstiegspunkt zu einer ernsthaften Beurteilung der Anstrengungen zum Schutz der Menschenrechte und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Diesen Hebel sollte man nicht aufgeben, trotz aller Schwierigkeiten. APS Plus ist auch auf nationaler Ebene ein wertvoller Referenzrahmen für die Zivilgesellschaft geworden. Durch die hohe Aufmerksamkeit auf die Umsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen haben sich für die pakistanischen Gewerkschaften neue Spielräume ergeben, zur Stärkung der eigenen Organisation nach innen sowie zur Politikgestaltung nach außen.

Die Umsetzung der ratifizierten Normen ist erwartungsgemäß ein langwieriger und zäher Prozess. Seit Beginn eines umfassenden Dezentralisierungsprozesses in 2010 liegen die meisten arbeitsrechtlichen und sozialpolitischen Kompetenzen bei den Provinzregierungen. Der Wille und die Fähigkeiten zur Ausübung ihres Mandats sind jedoch limitiert, die staatlichen Administrationen leiden unter der Dominanz der traditionell mächtigen Politdynastien. Viele Abgeordnete in den Provinzparlamenten entstammen Unternehmerfamilien und haben nur wenig Interesse an verbesserten Arbeitsbedingungen in den Industriesektoren. Die größte Dynamik gibt es immerhin in der bevölkerungsreichsten Provinz Punjab, in der auch 65 Prozent der Textilunternehmen angesiedelt sind. Dort hat das Arbeitsministerium eine Kampagne zur Beseitigung von Kinderarbeit und Schuldknechtschaft ausgerufen, ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Verbesserung des Systems staatlicher Arbeitsinspektionen in den

Fabriken. Außerdem hat die Debatte um APS Plus dazu beigetragen, die rechtlichen Rahmenbedingungen zur gewerkschaftlichen Organisation der Arbeiter zu verbessern. Die Hürden liegen nun eher in der mangelnden Umsetzung des geltenden Rechts. Vielerorts werden Gewerkschaften regelmäßig eingeschüchtert oder von mächtigen Arbeitgebern in Kooperation mit staatlichen Autoritäten kleingehalten und instrumentalisiert.

Verbesserte Sozialstandards nur durch Stärkung der Gewerkschaften

Nach einem jahrzehntelangen Prozess der Schwächung und Fragmentierung der Gewerkschaftsbewegung bietet APS Plus durchaus Anlass zur Hoffnung. Die größten Dachverbände haben eine gemeinsame Plattform zur Debatte der wichtigsten Entwicklungen geschaffen und werden in diesem Jahr erstmals einen Schattenbericht zur Umsetzung der Kernarbeitsnormen herausgeben. Sie haben auch verstanden, dass das Handelsabkommen mit der EU Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer eigenen Situation geschaffen hat. Auch die Vertreter der Regierungsseite sollten nun einsehen, was sich in Europa nach Jahren des neoliberalen Mainstreams langsam wieder durchzusetzen scheint – dass stabile industrielle Beziehungen direkt an die Entwicklung unabhängiger und starker Gewerkschaften geknüpft sind, die mit einer gemeinsamen Stimme auftreten. Auf dem Weg dorthin haben die pakistanischen Gewerkschaften natürlich auch noch einige Hausaufgaben zu erledigen: Wie in anderen Ländern der Region sind viele Gewerkschaften stark personenorientiert, es mangelt an professionellen Strukturen und Innovationsfähigkeiten, die internen Willens- und Entscheidungsfindungsprozesse sind intransparent und wenig partizipativ.

Die Entwicklungen in Pakistan passen insofern auch gut zur Debatte um die Initiative der Bundesregierung zur Förderung „Guter Arbeit“ weltweit durch Etablierung nachhaltiger Standards in Lieferketten. Bessere soziale Standards können nur dort entstehen, wo Arbeitsmärkte von funktionierenden Institutionen reguliert werden. Dazu gehören neben den rechtlichen Rahmenbedingungen und effektiven staatlichen Administrationen auch etablierte Mechanismen des sozialen Dialogs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Dies ist kein technisches Problem, sondern erfordert den langfristigen Aufbau gewerkschaftlicher

Strukturen. Die Geschichte hat gezeigt, dass solche Strukturen und die damit verbundenen gesellschaftlichen Räume in politischen Auseinandersetzungen erkämpft werden müssen. Im Falle Pakistans hat das Handelsabkommen immerin schon die rechtliche und politische Ausgangslage etwas verbessert. Vielleicht verhilft es auch noch den Gewerkschaften zu einem kaum für möglich gehaltenen Comeback.



Philipp Kauppert
Berlin

Philipp Kauppert ist seit 2025 Redakteur beim IPG-Journal. Zuvor arbeitete er im Referat Demokratie, Gesellschaft und Innovation der Friedrich-Ebert-Stiftung, außerdem leitete er die FES-Büros in Bolivien und Pakistan.

2 LESERBRIEFE

Michael A. Louis schrieb am 04.08.2015

Endlich mal ein Beitrag, der hinsichtlich seines Abstraktionsniveaus und seiner Deutungshoheit auf dem aktuellen Niveau und Standard des politikwissenschaftlichen Diskurses abgefasst ist. Bravo!

öpi schrieb am 04.08.2015

Ich glaube auch, dass der Prozess im Endeffekt positive Auswirkungen haben wird. Allerdings muss sehr genau geprüft werden, wie Normen und Kontrollen umgesetzt werden. Die Gefahr besteht, dass die EU Forderungen nur auf dem Papier umgesetzt werden. Wichtiger ist es neben den politischen Rahmenbedingungen 'am Boden' zu helfen. Heißt Stärkung und Hilfe für Gewerkschaften und Druck auf die Industrie.
