

# PAKISTAN

Gewerkschaftsmonitor

Oktober 2023

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

## POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

### POLITISCHE ENTWICKLUNG

Seit der Staatsgründung 1947 ist die politische Geschichte Pakistans gekennzeichnet von einem Pendeln zwischen langen Perioden verschiedener Militärregime auf der einen und demokratischer Entwicklung mit ziviler Herrschaft auf der anderen Seite. Der pakistanische Staat wird von einer Elite aus Militärs und konkurrierenden oligarchischen Netzwerken (oft unter besonderer Einbeziehung von Großgrundbesitzer\_innen) beherrscht, wobei die früher bedeutsamen zivilen Bürokrat\_innen an Einfluss verloren haben. Die Ausgestaltung der zivil-militärischen Beziehungen bleibt weiterhin schwierig.

Insgesamt trägt der pakistanische Staatsapparat an vielen Stellen nach wie vor einen quasi-kolonialen Charakter, bei dem eine demokratische Partizipation der Bevölkerung (und insbesondere der ärmeren Gesellschaftsschichten) nicht vorgesehen ist. Politische Auseinandersetzungen finden vor allem zwischen den konkurrierenden Teilen der politischen und wirtschaftlichen Elite statt. Das führt zu einem weiterhin auf Ausbeutung beruhenden Wirtschaftssystem, das – jenseits aller gesetzlichen Bestimmungen und internationalen Konventionen – das System der Arbeitsbeziehungen und die Arbeit der Gewerkschaften entscheidend prägt und einschränkt. Daran konnten auch weitreichende Reformen wie eine Föderalisierung und Novellierung des Arbeitsrechts im Jahr 2012 nur wenig ändern.

Nach dem Ende der letzten Militärdiktatur unter General Musharraf im Jahr 2008 kam es zu relativ freien Wahlen. Auch 2013 und 2018 fanden im Wesentlichen demokratische Wahlen statt, bei denen zum ersten Mal in der pakistanischen Geschichte Regierungen friedlich und geregelt von anderen abgelöst wurden. Der Wahlsieg der populistischen Pakistan Tehreek-e-Insaf (Pakistanische Bewegung für Gerechtigkeit, PTI) weckte große Hoffnungen. Der neue Ministerpräsident Imran Khan versprach ein »Neues Pakistan« insbesondere für die Marginalisierten, Armen und Arbeiter\_innen. Diese Hoffnungen sind enttäuscht worden. Unter der PTI-Regierung

hat es keinen grundsätzlichen Kurswechsel und keine Verbesserungen für benachteiligte Bevölkerungsgruppen gegeben.

Im April 2022 wurde Imran Khan von einer Allianz größerer und kleinerer Oppositionsparteien sowie abtrünniger PTI-Abgeordneter durch ein Misstrauensvotum abgesetzt. Neuer Premierminister wurde an seiner Stelle Shehbaz Sharif (Pakistan Muslim League Nawaz, PMLN). Damit kamen die alten Eliten wieder an die Macht. Imran Khan bestreitet bis heute die Legitimität der neuen Regierung und mobilisiert seine Anhänger zu andauernden und immer wieder gewalttätigen Protesten. Die politische Lage bleibt in einem hohen Maße instabil, was dazu führt, dass gewerkschaftsrelevante Fragen in der politischen Debatte fast keine Rolle spielen. Dafür werden mit Blick auf die tiefgreifende Wirtschaftskrise Pakistans sowohl die weit verbreitete und steigende Armut und Arbeitslosigkeit diskutiert als auch der große Bereich informellen Wirtschaftens und informeller Beschäftigung. Aber dies führt nicht dazu, dass politische Entscheidungsträger\_innen plausible Strategien für eine nachhaltige Lösung dieser Probleme jenseits von kurzfristigen Transferzahlungen oder Subventionen für Energiepreise vorschlagen. Reguläre Parlamentswahlen sind für den Herbst 2023 geplant.

Anfang 2023 wurde nach dem Vorbild Bangladeschs der Pakistan Accord für bessere Arbeitsbedingungen in der Textilindustrie unterzeichnet. Mit Unterstützung von Regierung, Gewerkschaften, Arbeitgeber\_innen und Zivilgesellschaft sollen so – in mehr als 500 Fabriken vor allem in den Provinzen Sindh und Punjab – die oft schlechten Bedingungen bei Arbeitssicherheit und Arbeitsschutz für die Beschäftigten in der für Pakistan bedeutsamen Textilindustrie verbessert werden. Mit der Unterstützung der globalen Gewerkschaftsdachverbände UNI Global Union und IndustriALL eröffnet der Pakistan Accord den pakistanischen Gewerkschaften perspektivisch Möglichkeiten, sich effektiver für die Belange von Arbeiter\_innen einzusetzen.

## WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Trotz einer Verbesserung der Sicherheitslage und der Energieversorgung in den letzten Jahren haben die Auswirkungen der COVID-Pandemie, des russischen Überfalls auf die Ukraine und der verheerenden Flutkatastrophe von 2022 die wirtschaftliche Entwicklung des Landes weit zurückgeworfen.

Der pakistanischen Exportindustrie ist es in den vergangenen Jahrzehnten nicht gelungen, ihre Produkte zu diversifizieren und in technologisch anspruchsvollere Exportsegmente vorzudringen. Nach wie vor bestimmen die Landwirtschaft und der Bausektor Pakistans heimische Wirtschaft. Textilwaren machen mit rund 60 Prozent den Großteil der Exporte aus. Die EU ist nach China Pakistans zweitwichtigster Handelspartner. Rund 15 Prozent des gesamten Handelsvolumens sowie ein Drittel aller Exporte – davon sind rund 75 Prozent Textilprodukte – entfallen auf die EU. Von dem im Januar 2014 mit der EU unterzeichneten Handelsabkommen GSP+, das Pakistan spezielle Zugänge zum europäischen Markt gewährt und an die Ratifizierung und Umsetzung 27 verschiedener ILO-Konventionen geknüpft ist, hatte die Regierung unter dem damaligen Premierminister Nawaz Sharif eine Wiederbelebung der exportorientierten Industriesektoren erwartet. Zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lage der pakistanischen Gewerkschaften hat dies bislang jedoch noch nicht geführt. Arbeitnehmervertreter\_innen beklagen, dass Gewerkschaften und Arbeitnehmer\_innenrechte in den umfassenden Evaluationen des GSP+-Programms durch die EU nur eine nachrangige Rolle spielten und Arbeitgeber\_innen einseitig bevorteilt würden. Es ist derzeit unklar, ob Pakistan sich 2024 erfolgreich um die Wiederaufnahme des reformierten GSP+-Programms bewerben können.

Seit Juli 2019 befindet sich Pakistan in einem Rettungsprogramm des Internationalen Währungsfonds (IWF) – dem insgesamt 23. seit der Unabhängigkeit 1947. Die Umsetzung des sieben Milliarden US-Dollar umfassenden Programms stockt seit Oktober 2022, da sich die pakistanische Regierung und der IWF in zentralen wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen nicht einigen können. Im Juni 2023 lief das derzeit ausgesetzte Programm aus und angesichts der dramatischen Staatsverschuldung dürfte umgehend ein weiteres IWF-Programm erforderlich sein.

Die pakistanische Regierung scheint weder für das ausgesetzte noch für ein zukünftiges IWF-Programm eine kohärente Strategie zu verfolgen. Stattdessen setzt die Regierung auf Wunschenken, dass sich die tiefgreifenden strukturellen Probleme der pakistanischen Wirtschaft ohne ihr Zutun von selbst lösen. Dabei hätte die Situation im Frühjahr 2023 dramatischer kaum sein können: Die Devisenreserven deckten weniger als einen Monat der Importe, die Landeswährung befand sich im freien Fall und die Inflationsrate zählte mit 30 bis 40 Prozent zu den höchsten in Asien. Für 2023 wurde mit einem Wirtschaftswachstum von lediglich 0,6 Prozent gerechnet und manchen Beobachter\_innen erscheint selbst das als zu optimistisch.

Durch die anhaltend schlechte Wirtschaftslage gingen vor allem in importabhängigen Industriebetrieben und im

verarbeitenden Gewerbe zahlreiche Arbeitsplätze verloren. Für pakistanische Unternehmen wird es immer schwieriger, Rohstoffe und Vorprodukte aus dem Ausland einzuführen. Immer wieder müssen größere und kleinere Unternehmen die Produktion für längere Zeiträume unterbrechen. Darunter leiden auch für den Export wichtige Wirtschaftszweige wie die Textilindustrie. Die schlechte Wirtschaftslage hat sich auch negativ auf den Dienstleistungssektor ausgewirkt. Dem Land droht ein Teufelskreis aus Devisenmangel, Importbeschränkungen und sinkenden Exporten zur Devisenbeschaffung.

Schon jetzt sind weite Bevölkerungsschichten von Arbeitslosigkeit und Armut entweder betroffen oder unmittelbar bedroht. Auch Beschäftigte spüren die dramatische Wirtschaftskrise, da die Lohnentwicklung nicht ansatzweise mit der Inflationsrate mithält und viele Betriebe auf Leiharbeiter\_innen setzen, was wiederum die Löhne drückt. Auch der bereits seit Jahren anhaltende deutliche Trend zu einer Informalisierung der Beschäftigungsverhältnisse setzt sich fort. All dies führt zu einem Bedeutungs- und Machtverlust der ohnehin schwachen pakistanischen Gewerkschaften, die kein Rezept gefunden haben, um in der chronischen Krise an Einfluss zu gewinnen.

## GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Die starke Fragmentierung der Gewerkschaftsbewegung lenkt einen Großteil der Energien auf interne Konflikte. Insbesondere der seit Langem schwelende und Anfang 2023 offen ausgebrochene Machtkampf im einflussreichen Dachverband Pakistan Workers Federation (PWF) hat zu einer weiteren Schwächung der Gewerkschaftsbewegung geführt. Dabei geht es unter anderem um Korruptionsvorwürfe und den Zugriff auf internationale Posten, da Pakistan bei der International Labour Organisation (ILO) und der International Trade Union Confederation (ITUC) traditionell durch die PWF vertreten wird.

Interne Machtkämpfe, befeuert durch tatsächliche oder vermeintliche Korruption, sind in der pakistanischen Gewerkschaftsbewegung weit verbreitet. Sie stehen einer wirksamen Interessenvertretung von Mitgliedern und Beschäftigten in wirtschaftlich schwierigen Zeiten entgegen. Dennoch gibt es seit einigen Jahren Bestrebungen, die zerstrittene Gewerkschaftsbewegung in einer Konföderation zu vereinen. Erste Schritte in diese Richtung konnten zuletzt im Mai 2023 bei einer National Labour Conference unternommen werden, bei der die wichtigsten Gewerkschaftsverbände und gewerkschaftsnahen zivilgesellschaftlichen Organisationen eine gemeinsame Resolution zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen, zur Erhöhung des Mindestlohns und zu anderen drängenden Problemen aus Gewerkschaftssicht verabschiedeten, die dem Staatspräsidenten persönlich übergeben werden konnten.

Ein weiteres zentrales Problem der Gewerkschaften ist das eklatante Gender-Ungleichgewicht. Patriarchalische Strukturen und misogynen Verhalten machen viele Gewerkschaften zu einem frauenfeindlichen Ort. Der Anteil von Frauen in Gewerkschaften ist daher wenig überraschend verschwindend gering. In gewerkschaftlichen Führungspositionen sind Frauen kaum vertreten. Nach Angaben der ILO waren 2012

nur zwei Prozent der Gewerkschaftsmitglieder Frauen – daran dürfte sich bis heute wenig geändert haben. Eine Ausnahme ist der weiblich dominierte informelle Sektor, in dem sich seit rund fünf Jahren eine steigende Zahl von Arbeiter\_innen zivilgesellschaftlich organisiert. Dies ist auch dringend geboten, denn die meist in der Textilindustrie informell beschäftigten Heimarbeiterinnen verdienen in der Regel nur einen Bruchteil des gesetzlichen Mindestlohns und damit deutlich weniger als ihre männlichen Kollegen. Unter dem untersten einen Prozent auf der Einkommenskala aller Beschäftigten sind in Pakistan 90 Prozent Frauen.

Der Mangel an innerorganisatorischer Demokratie in Verbindung mit Nepotismus und Korruption führt dazu, dass die meisten Gewerkschaften stark personenorientiert und die internen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse oft intransparent und wenig partizipativ sind. Vielfach dominieren Verwandtschaftsverhältnisse oder andere enge persönliche Bindungen die Führungsebenen von Gewerkschaften. Alt-ingesessene Funktionäre weigern sich in den meisten Fällen, für jüngere Nachfolger\_innen Platz zu machen. Insbesondere junge Arbeitnehmer\_innen haben daher kaum Interesse an einer Mitarbeit in Gewerkschaften, die seit 30 oder mehr Jahren von denselben Personen geführt werden. Darunter leidet die Innovationsfähigkeit von Gewerkschaften und ihre Bereitschaft, sich neuen Herausforderungen zu stellen.

Eine zusätzliche Herausforderung ist die ohnehin schwache Finanzkraft der Gewerkschaften. Sie verfügen kaum über finanzielle Mittel. Die Mitgliedsbeiträge sind zumeist ein sehr niedriger oder gar nur symbolischer Festbetrag, der seit vielen Jahren nicht angepasst wurde. Dies gibt wohlhabenderen Mitgliedern und Funktionären einen überproportional großen Einfluss in den Gewerkschaften und macht die Gewerkschaftsbewegung insgesamt abhängig von der Unterstützung internationaler Organisationen wie der ILO.

---

## GEWERKSCHAFTEN IN PAKISTAN – FAKTEN UND DATEN

### HISTORISCHE ASPEKTE

Die Anfänge der Gewerkschaftsbewegung in Pakistan reichen bis in die Zeit vor der Unabhängigkeit des Landes zurück. Nach der Gründung zweier unabhängiger Staaten – Pakistan und Indien – im Jahr 1947 erlitt die Gewerkschaftsbewegung in Pakistan einen Rückschlag, da viele Gewerkschaftsführer\_innen nach Indien emigrierten, zumal der junge Staat einen gewerkschaftsfeindlichen Kurs einschlug. Zudem verfügte Pakistan im Gegensatz zu Indien kaum über Industrien. Die Arbeiter\_innenschaft bestand vor allem aus ungelernten Landarbeiter\_innen. Anders als in Indien, das nach der Unabhängigkeit eine Landreform durchführte, blieben in Pakistan die »feudalen« Strukturen erhalten. Die politischen Parteien und Institutionen wurden von einflussreichen Großgrundbesitzer\_innen dominiert, die ein Interesse an der Aufrechterhaltung dieses Systems hatten und einer Industrialisierung und Modernisierung des Landes im Wege standen. So entstanden politische wie rechtliche Rahmenbedingungen, die der pakistanischen

Gewerkschaftsbewegung zwar gewisse Spielräume eröffneten, aber zugleich sicherstellten, dass gewerkschaftliche Organisation auf die betriebliche Ebene beschränkt und politisch, geografisch und auch ethnisch fragmentiert blieb.

Erst 1973 erhielt Pakistan seine erste demokratische Verfassung – unter der ersten durch allgemeine Wahlen legitimierten Regierung, angeführt von der Pakistan People's Party (PPP). Die bis dahin schlechten politischen Rahmenbedingungen für die Gewerkschaften verbesserten sich in den darauffolgenden Jahren erheblich. Die Regierung setzte arbeitsrechtliche Reformen durch. Außerdem verstaatlichte sie nationale Industrien (wie die Eisen-, Stahl-, Metall-, Elektro-, Öl- und Gas-Industrien) und erleichterte es den Gewerkschaften damit, Arbeiter\_innen in großem Umfang zu organisieren. So stieg die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder in den 1970er Jahren auf knapp 800.000, was mit Blick auf den Organisationsgrad bis heute den Höhepunkt der Gewerkschaftsbewegung darstellt. Der Militärputsch unter General Zia ul Haq von 1977 machte viele dieser Entwicklungen rückgängig und warf die Gewerkschaftsbewegung weit zurück. Staatliche Repression gegen gesellschaftliche Organisationen wie Gewerkschaften wurden zur Regel. Davon haben sich die pakistanischen Gewerkschaften bis heute nicht vollständig erholt.

Insgesamt hat sich in den letzten Jahren und insbesondere seit der Föderalisierung von 2010 die rechtliche Lage für Arbeitnehmer\_innen leicht verbessert. Dies hat sich allerdings kaum auf die Lebenswirklichkeit ausgewirkt, weil es an staatlichem Monitoring und an der tatsächlichen Umsetzung der Gesetze mangelt. Es fehlt vor allem der politische Wille der politischen Entscheidungsträger\_innen, dies zu ändern.

### GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Nach der jüngsten Erhebung der ILO aus dem Jahr 2018 gibt es derzeit rund 7.000 Gewerkschaften mit – je nach Berechnung – insgesamt 1,4 bis 2 Millionen Mitgliedern bei mehr als 70 Millionen Beschäftigten. Davon verfügen knapp 1.400 Gewerkschaften über das formelle Recht, als *Collective Bargaining Agents* (CBA) kollektive Tarifverträge abzuschließen. Schließt man den informellen Sektor mit ein, liegt der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Pakistan bei maximal zwei Prozent. Kritische Gewerkschaftsvertreter\_innen gehen von einem Prozent oder weniger aus.

Nach Angaben der National Industrial Relations Commission (NIRC) waren Anfang 2023 46 gewerkschaftliche Dachverbände registriert. Die drei größten sind die National Labour Federation of Pakistan (NLF – Arbeiter\_innenflügel der islamistischen Partei Jamaat-e-Islami), die Pakistan Workers Federation (PWF – landesweit und branchenübergreifend einflussreichster Dachverband mit Schwerpunkt im öffentlichen Sektor) und die Pakistan Central Mines Labour Federation (PCMLF – hauptsächlich in Belutschistan mit Schwerpunkt im Bergbausektor). Weitere einflussreiche Dachverbände sind die All Pakistan Labour Federation (APLF), die Mutahida Labour Federation (MLF), die National Trade Union Federation (NTUF),

die Pakistan Hydroelectric Workers Union (PHWU) und die Home-Based Women Workers Federation (HBWWF).

Der ITUC verfügt in Pakistan über zwei Mitgliedsorganisationen: die PWF und den All Pakistan Trade Union Congress (APTUC). Der APTUC existiert nach Auskunft pakistanischer Expert\_innen nur noch auf dem Papier. Die Pakistan Workers Confederation (PWC) als Konföderation großer Dachverbände ist aufgrund interner Streitigkeiten handlungsunfähig.

Die großen Gewerkschaften und Gewerkschaftsdachverbände des Landes sind politisch meist neutral. Einerseits verschafft die politische Neutralität den Gewerkschaften weitestgehend Autonomie und Handlungsfreiheit. Andererseits hat die mangelnde Vernetzung mit den politischen Parteien aber dazu geführt, dass der Einfluss der Gewerkschaften auf politische Entscheidungsprozesse gering ist. Erschwerend kommt hinzu, dass sich keine politische Partei einer freien, unabhängigen Gewerkschaftsbewegung verpflichtet fühlt. Die politischen Parteien, die selbst intern kaum je demokratisch organisiert sind, haben vielmehr ihre eigenen Arbeiter\_innenflügel, die sogar auf betrieblicher Ebene mit einigem Erfolg in Konkurrenz zu den traditionellen Gewerkschaften stehen.

**ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN**

Die Vereinigungsfreiheit ist in Artikel 17 der pakistanischen Verfassung garantiert. Verfassungsrang haben auch das Verbot von Zwangs- und Sklavenarbeit sowie Schuldknechtschaft (*bonded labour*) und das Recht auf einen ausreichenden Lebensunterhalt. Im Jahr 2010 wurden im Rahmen einer großen Verfassungsreform zur Föderalisierung Pakistans den Provinzen weitreichende Kompetenzen u. a. für das Arbeitsrecht übertragen. Analog und weitgehend inhaltsgleich zum

bundesstaatlichen Arbeitsgesetz von 2012 (Industrial Relations Act, IRA) haben die Provinzen in der Folge eigene Arbeitsgesetze erlassen.

Auf dieser Grundlage erfolgt die gewerkschaftliche Organisation in erster Linie auf betrieblicher Ebene und in Dachverbänden. Sektorengewerkschaften sind nicht zulässig. Erst wenn mindestens zwei Gewerkschaften in einem Unternehmen bestehen, kann ein Antrag auf formelle Registrierung einer Gewerkschaft als Tarifpartei (*Collective Bargaining Agent, CBA*) gestellt werden. Ab zwei in einem Betrieb bestehenden Gewerkschaften muss jede weitere Gewerkschaft über mindestens 20 Prozent der Belegschaft verfügen. Jede bzw. jeder Beschäftigte darf nur in einer Gewerkschaft Mitglied sein. Das Arbeitsrecht billigt Gewerkschaften zudem grundsätzlich ein Streikrecht zu, das aber mit zahlreichen Ausnahmen deutlich abgeschwächt wird. Die größte Gewerkschaft in einem Betrieb ist als CBA in der Regel zuständig für Kollektivverhandlungen. Der Arbeitgeber kann dem CBA auf freiwilliger Basis Büroräumlichkeiten zur Verfügung stellen und Arbeitszeitfreistellungen gewähren. Und nur der CBA verfügt über das Recht, Beschäftigte gerichtlich zu vertreten und über ein Check-Off-System Mitgliedsbeiträge zu erheben, die in der Regel jedoch nicht ausreichen, um die Arbeit zu finanzieren.

Durch die neuen Arbeitsgesetze wurden regelmäßige Arbeitsplatzinspektionen in den Provinzen wiedereingeführt, die eine staatliche Kontrolle und die Anfechtung von Arbeitsrechtsverletzungen und schlechten Arbeitsbedingungen ermöglichen. Aber die Zahl der Inspektor\_innen, die ihre Ämter zudem häufig für Korruption missbrauchen, steht bisher in keinem Verhältnis zur Anzahl der Betriebe. In der Provinz Belutschistan sind beispielsweise weniger als 30 Inspektoren für mehr als 6.000 Bergbaubetriebe zuständig. Darüber hinaus werden die Arbeitsinspektoren zunehmend mit eigentlich

Tabelle 1:  
**Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Pakistan**

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Pakistan Workers Federation (PWF)	Abdul Rehman Aasi	ca. 215.000	International Trade Union Confederation (ITUC)
National Labour Federation of Pakistan (NLF)	Shams Ur Rehman Swati	ca. 435.000	
All Pakistan Labour Federation (APLF)	Sultan Muhammad Khan	ca. 130.000	Public Services International (PSI)
Pakistan Central Mines Labour Federation (PCMLF)	Haji Mir Gul	ca. 192.000	IndustriAll

Tabelle 2:  
**Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in Pakistan**

Branchenverband / Gewerkschaft	Mitgliedschaft in Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
All Pakistan Wapda Hydro Electric Central Workers Union (APWHECWU)	All Pakistan Federation of Trade Unions (APFTU)	Abdul Latif Nizamani	ca. 160.000	IndustriAll, PSI
CDA Mazdoor Union	Pakistan Workers Federation (PWF)	Chaudhry M. Yaseen	ca. 22.000	ITUC
Railway Workers Union	All Pakistan Trade Union Federation (APTUF)	Malik Zafar, Aijaz	ca. 15.000	

aufgabenfremden Funktionen betraut (etwa der Preiskontrolle auf Märkten), sodass sie ihrer Aufgabe der Kontrolle der Arbeitsbeziehungen und -bedingungen kaum nachkommen können. Es ist zu hoffen, dass sich die Lage durch die Unterzeichnung des Pakistan Accord zumindest im Textilsektor in den Provinzen Sindh und Punjab verbessern wird. Weitere Elemente der nationalen und der Provinz-Gesetzgebung sind die Verpflichtung, in Unternehmen, die Frauen beschäftigen, eine proportionale Repräsentanz in den Gewerkschaftsorganen zu gewährleisten, und die von Pakistan ratifizierten internationalen Standards und Konventionen umzusetzen.

Pakistan hat als zweites asiatisches Land die ursprünglichen acht ILO-Kernarbeitsnormen ratifiziert – und insgesamt 36 ILO-Konventionen. Die Ratifikation der beiden neuen Kernarbeitsnormen – das Übereinkommen über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (155) und das Übereinkommen über einen Förderrahmen für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (187) – steht allerdings noch aus. Einige andere, wie die ILO-Konvention zur menschenwürdigen Arbeit für Hausangestellte (189), sind aber von der pakistanischen Regierung bis heute nicht ratifiziert worden. Andere Gesetze schränken die Wirkungen arbeitsrechtlicher Schutzvorschriften häufig ein und beschäftigen die ILO seit Jahren. Und von einer Umsetzung dieser Standards in den Provinzen ist das Land noch weit entfernt. Korrupte Strukturen zwischen Behörden und Betrieben und ein mangelnder politischer Wille auf allen Ebenen erlauben weiterhin in zahlreichen Sektoren den Fortbestand illegaler und inhumaner Arbeitsbedingungen. Die chronische Schwäche der pakistanischen Gewerkschaften trägt ebenfalls dazu bei.

Für Gewerkschaften und Unternehmen, die in mehr als einer Provinz bzw. über die Grenzen der Hauptstadt Islamabad hinweg tätig sind, ist die 1972 gegründete National Industrial Relations Commission (NIRC) von zentraler Bedeutung. Die NIRC registriert provinzübergreifende Gewerkschaftsorganisationen und entscheidet provinzübergreifende Arbeitsrechtsstreitigkeiten. Viele Gewerkschaften sehen die NIRC – aufgrund einer Vielzahl negativer Erfahrungen – als arbeitsrechtliche Instanz kritisch und werfen ihr vor, staatliche Stellen und Arbeitgeber\_innen zu bevorzugen.

Auch die Arbeitsgesetzgebung wird von Gewerkschaften teils scharf kritisiert, weil große Teile der Arbeitnehmer\_innenschaft – wie der öffentliche Dienst, Polizei, Militär und Beschäftigte in staatlichen Unternehmen, aber auch im weitesten Sinne leitende Angestellte – davon ausgenommen sind und damit keine Möglichkeit haben, sich gewerkschaftlich zu organisieren.

Nennenswerte Verbesserungen für Arbeitnehmer\_innen wurden in den letzten Jahren u.a. in der Provinz Punjab mit dem Domestic Workers Act von 2019 beschlossen, der das Mindestalter für Beschäftigte auf 15 Jahre festsetzt, Regelungen zu Mutterschutz und Jahresurlaub sowie Vorschriften für bessere Arbeitsbedingungen enthält. In der Provinz Khyber Pakhtunkhwa gibt es seit 2017 ein Gesetz zum Schutz von Frauen gegen Belästigungen am Arbeitsplatz. In der Provinz

Sindh wurde seit 2015 eine Reihe von Gesetzen zum besseren Schutz von Arbeitnehmer\_innen beschlossen.

## GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Die unzureichende Implementierung der Arbeitsgesetze bleibt ein großes Problem und behindert die Arbeit von Gewerkschaften effektiv. So können Arbeitgeber\_innen gesetzliche Bestimmungen in Bezug auf Mindestlöhne und Arbeitsbedingungen ungestraft verletzen. Ein großer Teil der formell und informell Beschäftigten wird unterhalb des geltenden Mindestlohns bezahlt – zum Teil sogar durch öffentliche Arbeitgeber. Tripartite Dialoge finden sowohl auf nationaler als auch auf Provinzebene mangels Initiativen der Regierungen nur selten und unregelmäßig statt.

Viele Arbeitgeber\_innen verhindern weiterhin die gewerkschaftliche Organisation ihrer Beschäftigten und scheuen dabei auch vor repressiven Maßnahmen wie Einschüchterungen, Entlassungen und schwarzen Listen nicht zurück. In der Vergangenheit haben Arbeitsunruhen und Streiks insbesondere in den Industriestädten Karachi, Lahore und Faisalabad zugenommen. Die Ursache hierfür sind Betriebs-schließungen und drohende Privatisierungen in den Bereichen Verkehr, Energie und Bergbau. In der Vergangenheit haben Privatisierungen nicht zu den erhofften Wachstumsimpulsen und Effizienzgewinnen geführt, sondern sich aufgrund von Intransparenz und Korruption nachteilig auf die betroffenen Unternehmen und ihre Beschäftigten ausgewirkt. Trotzdem diskutiert die pakistanische Regierung auf Druck des IWF weitere Privatisierungsprogramme.

Aufgrund nichtexistenter oder dysfunktionaler Plattformen für sozialpartnerschaftlichen Dialog werden Streiks häufig von der Polizei beendet und von den Arbeitgeber\_innen als Rechtsfertigung für Entlassungen genutzt. Von der Justiz können die Arbeitnehmer\_innen zumeist keinen Rechtsschutz erwarten, da Gerichtsverfahren äußerst langwierig und kostspielig sind. Außerdem kennen die Richter\_innen häufig das Arbeitsrecht nicht oder sind korrupt. Es herrscht zudem ein akuter Mangel an Anwälten für Arbeitsrecht. Die Tagessätze der vorhandenen Anwälten sind für Gewerkschaften oft nicht erschwinglich. In der Vergangenheit wurden Arbeiter\_innen vor dem Hintergrund ihrer gewerkschaftlichen Tätigkeiten unter falschen Anschuldigungen vor Anti-Terror-Gerichten angeklagt und verurteilt. Dies war insbesondere im Textilsektor der Fall, in dem politisch und wirtschaftlich einflussreiche Unternehmer auf eine zunehmend besser organisierte Arbeiter\_innenschaft treffen.

Die Mindestlöhne werden durch die jeweiligen Provinzregierungen festgelegt. Diese richten sich dabei nach den Empfehlungen der Provincial Minimum Wage Boards, die sich aus Vertreter\_innen der Arbeitgeber, der Gewerkschaften sowie der Provinzregierung zusammensetzen. Monatliche Mindestlöhne – die im informellen Sektor ohnehin nicht gelten – liegen derzeit zwischen 20.000 und 25.000 Pakistanischen Rupien, umgerechnet rund 65 bis 85 Euro. Diese Mindestlöhne reichen nicht aus, um einen Familienhaushalt oberhalb der

Armutsgrenze zu halten. Verschiedene Berechnungen eines *living wage* durch Gewerkschaften und Thinktanks kommen auf ein notwendiges Mindestgehalt für eine vierköpfige Familie von über 35.000 Pakistanischen Rupien (rund 100 Euro).

In gewerkschaftlich organisierten Betrieben können die Löhne durch Tarifverhandlungen bestimmt werden. Die Tarifabschlüsse gelten jedoch nur für die fest angestellten Mitarbeiter\_innen eines Betriebs. Die Arbeitgeber\_innen haben daher die Möglichkeit, die Tarifverträge zu umgehen, indem sie Leiharbeiter\_innen einstellen. Von dieser Möglichkeit machen sie rege Gebrauch. Kleine und manche mittelgroßen Unternehmen vermeiden auch ihre staatliche Registrierung, um in einem informellen Graubereich operieren zu können, in dem sie ihren Arbeitnehmer\_innen die ihnen zustehenden Rechte vorenthalten können. Eine weit verbreitete Praxis der Arbeitgeber\_innen ist es zudem, den Angestellten keine Arbeitsverträge auszustellen. Selbst langjährigen Mitarbeiter\_innen wird daher häufig der ihnen zustehende Tariflohn verweigert, da sie über keinen Nachweis ihrer Anstellung verfügen. Sie haben dann auch keinen Zugang zu den ohnehin begrenzten sozialen Sicherungssystemen.

Dennoch gab es unter der aktuellen Regierung von Premierminister Shehbaz Sharif einige für Gewerkschaften förderliche Entwicklungen. So gilt das pakistanische Arbeitsrecht neuerdings auch in den speziell für chinesische Investitionen angelegten Sonderwirtschaftszonen. Dort besteht nun die juristische Möglichkeit, Gewerkschaften zu bilden, Kollektivverhandlungen zu führen und zu streiken. Auch Regelungen zum Mindestlohn und der Altersvorsorge finden in den Sonderwirtschaftszonen Anwendung. Im Rahmen der *Better-Work-Initiative* der ILO und der International Finance Corporation wurde u. a. die Zahl der Arbeitsinspektor\_innen erhöht und die Arbeitsverwaltung in den pakistanischen Provinzen unterstützt. Die Gesetzgebung zum Schutz vor Zwangs- und Sklavenarbeit wurde verschärft. Es gilt jedoch die übliche Einschränkung, dass es in Pakistan selten an Gesetzgebung und Initiativen mangelt, sondern häufig an deren wirksamer Umsetzung vor Ort, und dass die schwachen Gewerkschaften hierbei keine ausschlaggebende Rolle spielen.

## GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Aktuell sind die Gewerkschaften in Debatten über Wirtschafts- und Sozialpolitik nur wenig eingebunden, was zu erklären ist mit der starken Fragmentierung der Gewerkschaftsbewegung, mit unzureichenden Ressourcen und mangelnden fachlichen Kompetenzen, nicht zuletzt aufgrund des weit verbreiteten Nepotismus, gepaart mit Korruption. Politische Allianzen zwischen den traditionellen Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen entwickeln sich nur langsam und betreffen vor allem gewerkschaftsnahe Nichtregierungsorganisationen (NGOs) wie das Pakistan Institute for Labour Education & Research (PILER), die Workers Education and Research Organisation (WERO) und die Labour Education Foundation (LEF). Die Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Zivilgesellschaft reicht von Mobilisierungskampagnen über

Politik- und Strategieberatung bis hin zum Capacity Building. Die Zivilgesellschaft steht in Pakistan allerdings ihrerseits unter Druck und leidet unter staatlichen Beschränkungen. Gewerkschaften verfügen nur in wenigen Sektoren und Betrieben über eine größere Akzeptanz. Gesamtgesellschaftlich leidet die Attraktivität von Gewerkschaften vor allem unter hausgemachten Problemen wie Korruption, mangelnder Diversität des Führungspersonals und einer fragmentierten Organisationsstruktur.

Die oben geschilderten rechtlichen Rahmenbedingungen stellen ein großes Entwicklungshemmnis dar. Bei den allermeisten Gewerkschaften handelt es sich um (meist sehr kleine) Betriebsgewerkschaften mit oft nur einigen Dutzend oder wenigen Hundert Mitgliedern. Eine schlagkräftige Zusammenarbeit in ganzen Wirtschaftssektoren oder gar auf nationaler oder Provinzebene ist so schwer zu erreichen.

Die Lücke füllen zunehmend die Arbeiter\_innenflügel politischer Parteien, die im Falle der NLF sogar als Gewerkschaften registriert sind und die von traditionellen Gewerkschaften mittlerweile als Existenzbedrohung angesehen werden. Und auch nichttraditionelle soziale Bewegungen von Arbeiter\_innen sind in den letzten Jahren stärker geworden. So etwa das Labour Qaumi Movement (LQM), das 2003 als Protestbewegung von Textilarbeiter\_innen in Faisalabad gegründet wurde und sich ausschließlich über Mitgliedsbeiträge finanziert. Oder die wachsende Zahl von Heimarbeiterinnen, die für einen Großteil des informellen Sektors stehen und sich zunehmend selbstständig und jenseits traditioneller Gewerkschaften vor Ort organisieren.

**Niels Hegewisch**, Landesvertreter, FES Pakistan

**Abdullah Dayo**, Programm-Koordinator, FES Pakistan

## KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Asien und Pazifik  
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:  
Anja Bodenmüller-Raeder,  
Referentin für Gewerkschaftsarbeit in Asien,  
[Anja.Bodenmueller-Raeder@fes.de](mailto:Anja.Bodenmueller-Raeder@fes.de)

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.