

**Manfred Liebel & Peter Strack**

## **Das Kinder- und Jugendgesetz von Bolivien (Ley 548, 2014) und die Internationale Arbeitsorganisation – Kontroversen über eine neue Politik zur Unterstützung arbeitender Kinder im Globalen Süden**

Seit dem 4. August 2014 ist in Bolivien ein Kinder- und Jugendgesetz in Kraft, das neue Maßstäbe für das Verständnis und die Umsetzung der Kinderrechte setzt. Es ist weltweit das erste Gesetz, das unter maßgeblicher Beteiligung von Kindern zustande kam. Es interpretiert die Kinderrechte auch im Geiste der Traditionen indigener Gemeinschaften und unter Beachtung der sozialen und kulturellen Realität des Landes. Dies gilt namentlich für die Bestimmungen, die sich auf die sog. Kinderarbeit beziehen. Für die arbeitenden Kinder wurden erstmals in einem Gesetz Regelungen festgeschrieben, die ihnen nicht pauschal die Arbeit verbieten. Stattdessen werden ihnen Rechte und Schutzmechanismen zugebilligt, die sie vor Ausbeutung und Machtmissbrauch schützen und ihnen zugleich ermöglichen sollen, in Würde zu leben. Dieser Teil des Gesetzes, der nach seiner Verabschiedung international kontroverse Debatten ausgelöst hat, soll im Zentrum dieses Beitrags stehen.

Nach der Analyse der Konflikte und Schwierigkeiten, die bis heute bei der Umsetzung des Gesetzes sichtbar geworden sind, werden wir besonderes Augenmerk auf die Rolle und die Haltung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) gegenüber dem Gesetz richten. Schließlich werden wir uns der Bedeutung widmen, die das Gesetz für die arbeitenden Kinder hat, und eine kritische Einschätzung mit Blick auf die Zukunft versuchen. Zunächst fassen wir die wichtigsten Bestimmungen des Gesetzes zusammen, die sich auf die Arbeit der Kinder beziehen.

### **Wie die Rechte arbeitender Kinder geschützt werden sollen**

Zum ersten Mal wird in einem Kinder- und Jugendgesetz ausdrücklich auf arbeitende Kinder Bezug genommen. Ihnen wird zugesichert, ein Recht auf Schutz bei der Arbeit zu haben. Dies ist insofern bemerkenswert, weil in bisherigen rechtlichen Regelungen und Konventionen der ILO der einzige „Schutz“ darin gesehen wird, Kinder bis zu einem bestimmten Alter von Arbeitsprozessen fernzuhalten oder zu entfernen, indem ihnen die Arbeit verboten wird. Diese Verbote haben bisher, wie in verschiedenen Untersuchungen nachgewiesen wurde (vgl. z.B. Pankhurst et al. 2015; Hanson, Volonakis & Al-Razzi 2015; Bharadwaj & Lakdawala 2013; Spittler & Bourdillon 2012; Leyra Fatou 2012; Bourdillon et al., 2010; Bourdillon, White & Myers, 2009; Hungerland et al. 2009; Liebel 2001), oft die Kinder eher schutzlos gemacht, weil sie sich bei der Arbeit auf keinerlei Rechte mehr berufen konnten.

In dem neuen Gesetz wird betont, dass alle arbeitenden Kinder das Recht haben, durch den Staat auf allen seinen Ebenen, durch die Familie und durch die Gesellschaft vor wirtschaftlicher Ausbeutung und vor jeglicher Arbeit geschützt zu werden, die Gefahren mit sich bringt und insbesondere ihr Recht auf Bildung, ihre Gesundheit, ihre Würde und ihre integrale Entwicklung gefährdet. Dies schließt auch das Recht der Kinder ein, angehört zu werden und sich an allen Entscheidungen, die sie betreffen, zu beteiligen.<sup>1</sup> Der Staat verpflichtet sich, auf allen

---

<sup>1</sup> Mit dieser Selbstverpflichtung, die gegen die vertikale Manier gerichtet ist, in der die ILO ihre Positionen zur Kinderarbeit dekretieren will, verbietet sich die bolivianische Regierung auch, den adultistischen Ansatz zu akzeptieren, den die Gewerkschaften ebenso wie der Unternehmerverband auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2015 vertreten haben (aus diese gehen wir weiter unten ein). Ein Beispiel für die Ernsthaftigkeit, mit der man dieses Recht umsetzt, ist das jüngste Gesetzesprojekt zur Partizipation der Kinder und Jugendlichen in der Stadt Cochabamba.

politischen Ebenen Vorsorge- und Schutzprogramme für arbeitende Kinder unter 14 Jahren durchzuführen und insbesondere die Familien zu unterstützen, die in extremer Armut leben. Damit soll nicht nur ein umfassender Schutz der arbeitenden Kinder gewährleistet, sondern ihnen auch erleichtert werden, sich gegen die Verletzung ihrer Rechte zu wehren. Durch die Bekämpfung der Armut soll zumindest ein Teil der Gründe beseitigt werden, die Familien nötigen, auf die Arbeitskraft ihrer Kinder zurückzugreifen, oder die Kinder nötigen, zum Lebensunterhalt mit jeglicher Arbeit vorlieb zu nehmen, die sich ihnen bietet. Auf diese Weise soll den strukturellen Ursachen der wirtschaftlichen Ausbeutung der Kinder entgegengewirkt werden. In Erläuterungen zum Gesetz kündigt die Regierung an, dieses Ziel bis 2020 erreichen zu wollen.

Internationales Aufsehen hat erregt, dass in dem neuen Gesetz erstmals *kein generelles Verbot der Erwerbstätigkeit von Kindern* (also von „Kinderarbeit“) unter 14 Jahren vorgesehen ist, sondern eine Regelung gewählt wird, die nach Art der Arbeit und Alter der Kinder differenziert. Kindern im Alter von 10 bis 14 Jahren wird „in Ausnahmefällen“ und unter besonderen Voraussetzungen die Arbeit gestattet und ihnen werden entsprechende Arbeitsrechte und Schutz vor Gewalt und Ausbeutung garantiert.

Das Gesetz differenziert zwischen verschiedenen Formen von Arbeit. Arbeit, die die Kinder in der familiären und kommunitären Gemeinschaft<sup>2</sup> ausüben, wird ungeachtet des Alters als legitim anerkannt. Darunter werden häusliche und landwirtschaftliche Tätigkeiten verstanden, die im Rahmen der familiären Subsistenzwirtschaft oder als kollektive Arbeitsvorhaben der Gemeinde ausgeübt werden. Im Gesetz wird diese Art von Arbeit ausdrücklich in den historischen und kulturellen Zusammenhängen des Landes verortet.<sup>3</sup> In Art. 128 heißt es:

„Es ist die Aktivität, die Mädchen oder Jungen gemeinsam mit ihren Familien in den indigenen Gemeinschaften bäuerlichen, afroamerikanischen und interkulturellen Ursprungs ausüben. Diese Aktivitäten sind kulturell wertgeschätzt und akzeptiert und haben zum Ziel, die Entwicklung grundlegender Fähigkeiten für das eigene Leben und die Stärkung des kommunitären Zusammenlebens im Rahmen des Guten Lebens (*Vivir Bien*)<sup>4</sup> zu entwickeln. Sie basieren auf dem überkommenen Wissen und schließen Aktivitäten der Saat, des Erntens, der Bewahrung von Naturgütern wie Wäldern, Wasser und Tiere ein. Sie enthalten durchgehend spielerische, rekreative, künstlerische und religiöse Elemente.“

Diesen Arbeiten wird im Gesetz (ähnlich wie in der Verfassung von 2008) ausdrücklich eine positive Funktion für die Sozialisation der Kinder und ihre Heranbildung zu aktiven und verantwortlichen Bürgerinnen und Bürgern beigemessen. Es wird allerdings in dem Gesetz auch betont, dass sie in keiner Weise die Rechte der Kinder verletzen, sie ihrer Würde berauben sowie in ihrer integralen Entwicklung und Schulbildung behindern dürfen. Besondere Schutzmaßnahmen werden nicht für erforderlich gehalten, da man offensichtlich davon ausgeht,

---

<sup>2</sup> Im spanischen Original wird der Terminus *actividades comunitarias familiares* gebraucht. Ich übersetze ihn mit dem im Deutschen ungewöhnlichen Terminus *kommunitär*, um den spezifischen indigenen Kontext und ihre meist kollektive Form mit auszudrücken.

<sup>3</sup> In den in Bolivien gebräuchlichen indigenen Sprachen Aymara, Quechua und Guaraní werden diese Tätigkeiten nicht als „Arbeit“ bezeichnet. Der Terminus Arbeit, der in seiner allgemeinen Form in diesen Sprachen nicht existiert, wird ausschließlich auf die mit der Geldwirtschaft oder der kapitalistischen Wirtschaftsweise entstandenen Arbeit in urbanen Räumen oder auf industriell betriebenen Exportplantagen bezogen.

<sup>4</sup> Das Prinzip des *Vivir Bien* oder *Buen Vivir* greift indigene Kosm visionen und Vorstellungen der Gestaltung der Gesellschaft für ein Leben in Einklang mit sich selbst, der umgebenden Gemeinschaft und der Natur auf, die sich grundlegend vom westlichen Entwicklungs- und Wachstumsmodell unterscheiden. Es ist in der Verfassung Boliviens als Staatsziel verankert (vgl. Acosta 2015).

dass die Familie und die jeweilige Gemeinschaft darauf achten, die Kinder nicht zu überfordern oder gar auszubeuten.

Von dieser Art von Arbeit werden im Gesetz Arbeiten unterschieden, die mit der städtischen Geldwirtschaft oder der kapitalistischen Wirtschaftsweise entstanden sind und in der Regel zum Erwerb von Einkommen verrichtet werden. Dazu werden zum einen Arbeiten gezählt, die unabhängig bzw. „auf eigene Rechnung“ ausgeübt werden (gleichsam als Kleinunternehmer bzw. selbständige Tätigkeit im informellen Sektor), zum anderen Arbeiten, die in Abhängigkeit von einem „Arbeitgeber“ stattfinden und in der Regel mit Geld entlohnt werden (Arbeiten „auf fremde Rechnung“). Diese Formen von Arbeit bleiben laut Gesetz zwar Kindern unter 14 Jahren prinzipiell untersagt, aber ab bestimmten Altersgrenzen sind „Ausnahmen“ vorgesehen. Demnach können Kinder ab dem 10. Lebensjahr Arbeiten auf eigene Rechnung und ab dem 12. Lebensjahr abhängige Arbeiten ausüben unter der Voraussetzung, dass bestimmte Bedingungen erfüllt und die jeweilige Arbeit von der zuständigen örtlichen Ombudsstelle genehmigt wurde. Die Genehmigung kann nur (soll aber auch) erteilt werden, wenn die Arbeit nicht das Recht auf Bildung beeinträchtigt und nicht die Gesundheit, Würde und integrale Entwicklung der Kinder und Jugendlichen gefährdet. Für alle Arbeiten gilt als grundlegend, dass sie dem freien Willen der Kinder entsprechen und ihre ausdrückliche Zustimmung finden müssen. Zudem werden alle arbeitenden Kinder in einem Register beim Arbeitsministerium erfasst und unterliegen damit besonderer Aufsicht. Gefährliche Arbeiten, die Kindern schaden können, werden in einer Liste aufgeführt, die alle fünf Jahre aktualisiert werden soll. Für sie darf unter keinen Umständen eine Erlaubnis erteilt werden. Arbeiten in fremden Haushalten dürfen erst ab dem 14. Lebensjahr ausgeübt werden und unterliegen ebenfalls besonderen Bedingungen.

Für Arbeiten, die in Abhängigkeit von einem Arbeitgeber ausgeübt werden, muss immer eine Erlaubnis der Mutter, des Vaters oder eines anderen Sorgeberechtigten vorliegen. Bevor die Arbeit genehmigt wird, muss in jedem Fall eine medizinische Untersuchung vorgenommen werden, die die Gesundheit und die physische und mentale Fähigkeit für die auszuübende Arbeit bestätigt. Die Arbeitszeit darf 6 Stunden täglich und 30 Stunden wöchentlich nicht überschreiten. Allen Kindern wird das Recht auf Sozialversicherung zugesichert, zu der die Arbeitgeber die gesetzlich vorgeschriebenen Anteile des Lohns abführen müssen.

Für die Arbeiten auf eigene Rechnung werden die Eltern oder andere Sorgeberechtigte verpflichtet, den Schulbesuch zu ermöglichen und für Arbeitsbedingungen zu sorgen, die es dem Kind gestatten, sich zu erholen und an kulturellen und anderen Freizeittätigkeiten teilzunehmen. Die Arbeiten dürfen nur bis längstens 22 Uhr ausgeübt werden. Nähere Angaben zur Arbeitszeit werden nicht gemacht. In keinem Fall dürfen Arbeiten ausgeführt werden, die das Leben, die Gesundheit, die Integrität oder das Ansehen des Kindes gefährden.

Mit diesen Regelungen wird zwar die wirtschaftliche Ausbeutung von Kindern nicht aus der Welt geschafft – das ist mit einem Gesetz allein ebenso wenig möglich, wie mit internationalen Konventionen –, aber es wird ein rechtlicher Rahmen vorgegeben, der arbeitenden Kindern garantiert, dass ihre Rechte beachtet werden und dass sie sich gegen deren Verletzung wehren können. Bei allen Schwierigkeiten, die bei der praktischen Umsetzung zu erwarten sind, wäre anzuerkennen, dass hier ein Versuch unternommen wird, die Lage der arbeitenden Kinder und insbesondere ihren Schutz zu verbessern. Bei der Arbeit, die Kindern nach diesem Gesetz gestattet wird, würde es sich nicht mehr um Arbeit handeln, die Kindern schadet. Damit stellt sich die Frage ob die ILO-Konventionen zur „Kinderarbeit“ überhaupt auf diese Fälle anwendbar sind.

## Erste internationale Reaktionen auf das Gesetz

In den internationalen Stellungnahmen wurden diese detaillierten Bestimmungen und ihr möglicher Beitrag zum besseren Schutz und zur Verbesserung der Situation der arbeitenden Kinder zunächst kaum gewürdigt. Die ersten Reaktionen waren verhalten bis negativ und befassten sich allein mit der Frage, ob das Gesetz mit den ILO-Konventionen zur Kinderarbeit vereinbar sei.<sup>5</sup> Vertreter von Regierungen und der Europäischen Kommission verwiesen auf die ausstehende Stellungnahme der Internationalen Arbeitsorganisation. Diese zeigte sich in einer Pressemitteilung v. 28.07.2014, also unmittelbar nach Verabschiedung des Gesetzes, in vorsichtigen Worten „besorgt wegen des neuen Gesetzes zur Kinderarbeit in Bolivien“ ([http://www.ilo.org/berlin/presseinformationen/WCMS\\_250932/lang--de/index.htm](http://www.ilo.org/berlin/presseinformationen/WCMS_250932/lang--de/index.htm)) und kündigte an, nach der im Juni 2015 anstehenden Internationalen Arbeitskonferenz ausführlich zu dem neuen Gesetz Stellung zu nehmen.<sup>6</sup>

In Deutschland veranstalteten die Kinderrechtsorganisationen terre des hommes und Kinder-nothilfe am 1. Juni 2015, also ca. zehn Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes, einen öffentlichen „Fachtag“, auf dem unter Beteiligung von Delegierten der UNATsBO und der Bewegung arbeitender Kinder und Jugendlicher Lateinamerikas<sup>7</sup> intensiv über das Gesetz diskutiert wurde. Sie endete mit einer vorsichtigen positiven Bewertung des Gesetzes und dem Vorschlag, in einigen Provinzen eine Pilotstudie durchzuführen, um die Auswirkungen des Gesetzes zu überprüfen. Außerdem wurden Regierungen und die internationale Gemeinschaft aufgefordert, die bolivianische Regierung bei der Ausstattung der Ombudsstellen und der Qualifizierung des Personals zu unterstützen (vgl. die Dokumentation: Kindernothilfe & terre des hommes 2015). Obwohl auch die bolivianische Regierung bald darauf einen entsprechenden Vorschlag ausarbeitete, ist es bis heute nicht gelungen, ihn zu realisieren. Ein wesentlicher Grund für die fehlende Unterstützung durch Regierungen und NGOs liegt in der ablehnenden Stellungnahme der ILO.

Diese hatte auf der Internationalen Arbeitskonferenz, die vom 1. bis 12. Juni 2015 in Genf stattfand, auch das neue Kinder- und Jugendgesetz Boliviens ins Visier genommen. Statt sich Gedanken zu machen, ob das Gesetz anders als die bisherige Verbotspolitik gegen Kinderarbeit den Schutz arbeitender Kinder verbessern könnte, hat die Konferenz sich damit begnügt, das Gesetz als unvereinbar mit der ILO-Kinderarbeits-Konvention 138 zu verdammen. Um dies verständlicher zu machen, werden wir zunächst in einem Exkurs die Funktionsweise und die

---

<sup>5</sup> Vgl. z.B. die Stellungnahme von Human Rights Watch vom 15. Dezember 2014: ‘Bolivia: Fix laws that undermine rights’ (<https://www.hrw.org/news/2014/12/15/bolivia-fix-laws-undermine-rights>) oder die kinderpolitische Stellungnahme der Wharton University of Pennsylvania von August 2014: ‘The Long Road Towards Eradicating Child Labor in Latin America’ (<http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/ending-child-labor-in-latin-america/>). Dieser Stellungnahme haben ihrerseits mehrere Dozent\*innen von Kinderrechtsstudiengängen in lateinamerikanischen Universitäten vehement widersprochen (Docentes de las Maestrías de los Países Andinos 2015; nur auf Spanisch verfügbar).

<sup>6</sup> Von einigen Abgeordneten, die im Handelsausschuss des Europa-Parlaments vertreten sind, wurde sogar gedroht, dem Land Bolivien den APS-Status und damit Zollvorteile bei Exporten in die Europäische Union zu entziehen, eine Art Wirtschaftsblockade also. Diesem Ansinnen haben andere Abgeordnete widersprochen und aus diesem Grund arbeitenden Kindern aus Bolivien und anderen Ländern Lateinamerikas sowie dem bolivianischen Botschafter die Möglichkeit gegeben, im Entwicklungsausschuss des Europa-Parlaments das Gesetz zu erläutern und um Unterstützung nachzusuchen (vgl.: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20150116IPR09877/html/Committee-on-Development-meeting-22-01-2015-09001230>).

<sup>7</sup> Die drei Delegierten und zwei erwachsenen Begleiter waren anschließend nach Genf weitergereist, um auf der ILO-Konferenz zu Wort zu kommen. Es kam zwar zu einem informellen Gespräch mit ILO-Mitarbeitern, eine Teilnahme an der Konferenz wurde den Delegierten aber verwehrt.

Kontrollmechanismen der ILO erläutern und dann den Verlauf und das Ergebnis der Genfer Konferenz darstellen.

### **Exkurs über die Kontroll-Maschinerie der ILO**

Die ILO wurde 1919 mit dem Ziel gegründet, den mit der kapitalistischen Wirtschaftsweise entstandenen Klassenkampf zwischen „Arbeit“ und „Kapital“ in friedliche Bahnen zu lenken. Sie sollte zum geregelten Austragen von Interessenkonflikten und zum sozialen Ausgleich in den Arbeitsbeziehungen sowie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen beitragen. Um diese Agenda zur Humanisierung des Kapitalismus erfolgreich zu gestalten, kam man auf die Idee, die Arbeitgeberorganisationen und die Gewerkschaften in dasselbe Boot zu holen. Sie sollten gemeinsam mit den Regierungen an internationalen Übereinkommen zur Regelung der Arbeitsbeziehungen basteln und ihre Umsetzung kontrollieren.

Seit 1946 ist die ILO eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen mit gegenwärtig 186 Mitgliedsstaaten. Sie ist die einzige UN-Organisation, in deren Entscheidungsgremien nicht nur Regierungen, sondern in Gestalt von Gewerkschaften (in der offiziellen ILO-Terminologie: „*workers*“) und Unternehmerverbänden („*employers*“) auch gesellschaftliche Organisationen vertreten sind (sog. Drei-Parteien-Struktur: „*tripartism*“). Das höchste Entscheidungsgremium ist die Internationale Arbeitskonferenz, die in der Regel alle zwei Jahre in Genf tagt. Innerhalb der Arbeitskonferenz überprüft ein sog. Normenkontrollausschuss (*Committee on the Application of Standards*) regelmäßig, inwieweit die Mitgliedsstaaten die von ihr ratifizierten ILO-Konventionen bei der Gesetzgebung beachten (vgl. ILO 2011<sup>8</sup>). Diesem Ausschuss ist ein sog. Sachverständigenausschuss (*Committee of Experts*) vorgelagert, der eine Vorprüfung vornimmt. Während im Normenkontrollausschuss die drei „Parteien“ der ILO vertreten sind, gehören dem Sachverständigenausschuss 20 Personen (allesamt Juristen) an, die vom ILO-Generalsekretär ernannt werden.

Eines der Hauptziele der ILO ist die Bekämpfung und Abschaffung der „Kinderarbeit“ (*child labour*), die sie als grundsätzlich ungeeignet und schädlich für Kinder versteht. Die Auffassung der ILO, was unter Kinderarbeit zu verstehen ist, hat sich im Laufe der Zeit auf Handlungen ausgedehnt, die üblicherweise nicht als Arbeit verstanden werden (z.B. Kinderhandel, Missbrauch von Kindern für pornographische Zwecke). Die ILO drängt darauf, die Altersgrenze für die Aufnahme einer Arbeit nach oben zu verschieben und an die Beendigung der Schulpflicht zu koppeln (vgl. Liebel, Meade & Saadi 2012). Hierzu wurden seit Bestehen der ILO zahlreiche Konventionen verabschiedet (vgl. Dahlén 2007). Die heute gültigen Konventionen sind die 1973 beschlossene Konvention 138, in der Mindestalter für die Erwerbstätigkeit von Kindern festgelegt sind, und die 1999 beschlossene Konvention 182, die gegen die „schlimmsten Formen der Kinderarbeit“ gerichtet ist.

Im Falle des bolivianischen Gesetzes hatte der Sachverständigenausschuss zu Beginn des Jahres 2015 eine Stellungnahme vorgelegt, in der Verstöße gegen die ILO-Konventionen 138 und 182 festgestellt wurden (ILO 2015a; zur Kritik vgl. Liebel & Strack 2015). Diese Stellungnahme

---

<sup>8</sup> Der vollständige Titel dieser 565 Seiten umfassenden, sich als wissenschaftlich darstellenden Schrift lautet: *The Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference: A dynamic and impact built on decades of dialogue and persuasion*. Die euphemistische und wichtigtuersche Sprache weist daraufhin, dass sich die ILO auf dem Weg zu einem geschlossenen Klub befindet, der sein Wissen und seinen Geltungsanspruch nur noch aus sich selbst schöpft. In der Schrift wird der Normenkontrollausschuss als Teil einer „*supervisory machinery*“ bezeichnet.

wurde nun durch den Normenkontrollausschuss mit Blick auf die Konvention 138 im Wesentlichen bestätigt. Dabei hat sich der Ausschuss nicht die Mühe gemacht, die Bestimmungen des Gesetzes in ihrer immanenten Logik und im spezifischen bolivianischen Kontext zu würdigen, sondern sich darauf beschränkt, ihre vermeintlichen Abweichungen von der Konvention 138 festzustellen. Der bolivianische Staat wurde aufgefordert, ein neues Gesetz zu erarbeiten. Um ihm dabei „behilflich“ zu sein, wurde beschlossen, eine „technische“ Kommission (*technical assistance*) nach Bolivien zu entsenden (ILO 2015b).

### **Debatte und Schlussfolgerungen auf der Internationalen Arbeitskonferenz**

Der ILO-Normenkontrollausschuss hat sich jedoch nicht der Frage gestellt, ob die einzelnen Regelungen des Gesetzes geeignet sein könnten, die mit ihnen verfolgten Ziele zu erreichen. Er hat schlicht den Blick darauf gerichtet, ob Kindern unterhalb des in der ILO-Konvention 138 vorgesehenen Mindestalters von 14 Jahren eine Arbeit erlaubt wird. Die dafür formulierten Voraussetzungen und vorgesehenen Schutzregelungen wurden als irrelevant betrachtet. Die im Ausschuss geführte Debatte drehte sich allein um die Frage, ob das Gesetz darauf gerichtet ist, jegliche Arbeit von Kindern zu bekämpfen und ihre Abschaffung in die Wege zu leiten (zum Folgenden vgl. ILO 2015b, S. 124-128).

An der Debatte beteiligten sich außer den Vertretern aus Bolivien (Regierung, Nationaler Gewerkschaftsbund COB, Unternehmerverband der Privatwirtschaft CEPB) sieben Regierungen (Kuba – zugleich im Namen der Gruppe der Länder Lateinamerikas und der Karibik, sowie im einzelnen Nicaragua, Venezuela, Kanada, Schweiz, Ägypten und Pakistan), zwei Gewerkschaften (Uruguay und Ghana) und keine einzige weitere Arbeitgeberorganisation.

Die Debatte wurde vom Arbeitsminister Boliviens eröffnet. Er betonte die gleichbleibende Selbstverpflichtung seiner Regierung, die Gründe erzwungener und gefährlicher Arbeit und der wirtschaftlichen Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen zu beseitigen. Hierzu hätte die Arbeit von Kindern, die weitgehend in der informellen Wirtschaft stattfindet, sichtbar gemacht werden müssen. Ebenso sei zu bedenken, dass die Gründe für die Kinderarbeit struktureller Natur seien und deshalb vielfältige politische Maßnahmen zur allmählichen und effektiven Beseitigung dieser Gründe erforderlich gewesen seien. Er führte zahlreiche Maßnahmen auf, die der bolivianische Staat seit 2006 ergriffen habe, um allen Bewohnern ein würdiges und besseres Leben zu ermöglichen. Der Mindestlohn sei zwischen 2004 und 2015 um 400% auf 237 US\$ gesteigert worden und die in extremer Armut lebende Bevölkerung habe sich seit dem Jahr 2000 von 45% auf 18% reduziert. Das neue Gesetz sehe Präventions- und Schutzprogramme für alle arbeitenden Kinder unter 14 Jahren vor. Die für das Mindestalter der Beschäftigung von Kindern getroffenen Ausnahmeregelungen seien vorläufig und würden bis zum Jahr 2020 gegenstandslos. Unter Nennung der einzelnen Bestimmungen des Gesetzes bestritt er, die Konvention 138 werde verletzt, und beteuerte die Absicht seiner Regierung, letztlich jegliche Kinderarbeit zu beseitigen.

Die Vertreter des bolivianischen Unternehmerverbandes unterstrichen unter Berufung auf die vorangegangene Stellungnahme des ILO-Sachverständigenausschusses, dass das neue Gesetz in vielerlei Hinsicht die Konvention 138 verletze. Sie forderten die ILO auf, mittels „technischen Beistands“ darauf hin zu wirken, dass das Gesetz dieser Konvention angepasst werde. Die Vertreter des Gewerkschaftsbundes betonten ihrerseits, das Gesetz verletze die ILO-Konvention, indem es die Arbeit von Kindern unter 14 Jahren „legalisiere“. Dies stärke die Kinder nicht, sondern öffne die Tür zu allen Arten von Missbrauch, nicht zuletzt deshalb, weil die Regierung

nicht die Kapazität habe, die Arbeitsbedingungen von 850.000 arbeitenden Kindern zu überwachen. Die Regierung habe sowohl innerhalb des Landes als auch gegenüber den Nachbarländern das „falsche Signal“ gesetzt. Überdies beklagten die Gewerkschaftsvertreter, die „Sozialpartner“ seien bei der Ausarbeitung des Gesetzes nicht konsultiert worden (wobei ihnen belanglos erscheint, dass die unmittelbar betroffenen arbeitenden Kinder umfassend konsultiert wurden). Im Lauf der weiteren Diskussion beklagten auch die Unternehmervertreter, nicht konsultiert worden zu sein. Paradoxe Weise behaupteten sie gleichzeitig, in dem von ihnen repräsentierten Arbeitssektor gäbe es keine Kinderarbeit, die finde vorwiegend in der „informellen Ökonomie“ statt. Am Ende schlossen sich die Gewerkschaftsvertreter der an die ILO gerichteten Bitte des Unternehmerverbandes an, der bolivianischen Regierung technischen Beistand zu gewähren, um ein neues Gesetz auszuarbeiten.

Alle Regierungs- und Gewerkschaftsrepräsentanten, die sich anschließend äußerten, betonten gebetsmühlenartig, wie wichtig ihnen sei, die Kinderarbeit abzuschaffen. Dies scheint zum Ritual von ILO-Konferenzen zu gehören. Interessant waren allerdings einige Zwischentöne. Während die Regierungsvertreter der Schweiz und Kanadas schlicht behaupteten, das Gesetz hindere die Kinder unter 12 Jahren, der Schulpflicht nachzukommen, und sende den Familien und Kindern „die falsche Botschaft“, würdigten die Regierungsvertreter der lateinamerikanischen Länder sowie Pakistans und Ägyptens den politischen Willen der bolivianischen Regierung, die Ausbeutung von Kindern zu stoppen. Sie hoben lobend hervor, dass die bolivianische Regierung nicht einfach die Kinderarbeit (*child labour*) sondern ihre *strukturellen Ursachen* beseitigen bzw. reduzieren wolle und dass das Gesetz unter „aktiver Partizipation und im Dialog mit der Zivilgesellschaft“ bzw. mit Kindern, Familien, Communities und der Nation im Ganzen ausgearbeitet worden sei. Der Regierungsvertreter Pakistans wies ausdrücklich darauf hin, dass das Gesetz darauf gerichtet sei, Kindern Schutz zu gewähren, die andernfalls außerhalb gesetzlichen Schutzes geblieben wären. Der Regierungsvertreter Ägyptens forderte, der Regierung müsse Gelegenheit gegeben werden, ihre „entsprechenden Anstrengungen fortzusetzen“, im Klartext: das Gesetz umzusetzen.

Doch nichts von diesen abwägenden und teils positiven Kommentaren findet sich in den am Ende beschlossenen „Schlussfolgerungen“ (*Conclusions*). Stattdessen wird die Regierung Boliviens „ermahnt“,

- die Bestimmungen des Gesetzes außer Kraft zu setzen, die sich auf das Mindestalter für die Aufnahme einer Beschäftigung oder „leichten Arbeit“ beziehen (Art. 129, 132 und 133);
- sofort ein neues Gesetz unter Konsultation der Sozialpartner auszuarbeiten, in dem das Mindestalter für die Aufnahme einer Beschäftigung mit der Konvention 138 übereinstimmt;
- die Arbeitsüberwachungsbehörden mit mehr personellen und technischen Ressourcen auszustatten sowie ihr Personal besser auszubilden, um eine wirkungsvollere und konkrete Anwendung der Konvention 138 zu gewährleisten;
- von der Gelegenheit des „technischen Beistands“ der ILO Gebrauch zu machen, um das Gesetz mit der Konvention 138 in Übereinstimmung zu bringen, und
- dem Sachverständigenausschuss bis zu seiner kommenden Sitzung detailliert darüber zu berichten.

Der Vertreter der bolivianischen Regierung widersprach ausdrücklich diesen „Schlussfolgerungen“ und behielt seiner Regierung das Recht vor, sie zu analysieren und die eigenen Beobachtungen zu einem späteren Zeitpunkt mitzuteilen. Aus dem „vorläufigen Protokoll“, das dieser

Darstellung zugrunde liegt, geht nicht hervor, wie die „Schlussfolgerungen“ zustande kamen. Obwohl sie mit der Bemerkung eingeleitet werden, sie seien auf der Basis der Diskussion formuliert worden, scheinen Funktionäre der ILO einfach „zusammengefasst“ zu haben, was schon vor der Diskussion feststand. Dann wurde nur noch die Hand gehoben und der Daumen der Mehrheit aus Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Regierungen des Globalen Nordens zeigte nach unten.

### **Fragwürdige Entscheidungsfindung**

Bei der Stellungnahme der ILO zum bolivianischen Kinder- und Jugendgesetz wird erneut deutlich, wie fragwürdig der Kontrollmechanismus und die Entscheidungsfindung dieser UN-Sonderorganisation ist.

Seit der Gründung der ILO vor nunmehr fast hundert Jahren war „Kinderarbeit“ eines ihrer bevorzugten Aktionsfelder. Die von der ILO vertretenen Konzepte im Umgang damit waren von den Erfahrungen in der Frühzeit des Kapitalismus in Europa geprägt, in der Kinder vor allem in der Textilindustrie und den Kohleminen in extremer Weise ausgenutzt und ausgebeutet worden waren (die Landwirtschaft nahm sie erst später in den Blick und noch viel später die Arbeit von Kindern in fremden Haushalten). Die Handlungsperspektive der ILO orientierte sich weitgehend an der Sicht der Gewerkschaften, die in den arbeitenden Kindern eine billige Konkurrenz zu den erwachsenen Lohnarbeitern sahen. Das zugrundeliegende Denkmuster war allein arbeitsmarktpolitischer Natur. Das einzig erfolgversprechende Lösungsmuster wurde darin gesehen, die Kinder mittels gesetzlicher Verbote und der Einführung der Schulpflicht vom Arbeitsmarkt fernzuhalten, ein Handlungsmuster, das seit Mitte des 19. Jahrhunderts von den sich „modernisierenden“ Obrigkeitsstaaten in Europa praktiziert worden war. In den Kindern wurden bestenfalls bemitleidenswerte und zu „rehabilitierende“ Opfer gesehen, denen durch karitative Maßnahmen geholfen werden sollte. Die „freigesetzten“ Kinder wurden allerdings auch als potentielle Gefahr für die bestehende Ordnung betrachtet. Sie wurden nicht selten als „Straßenkinder“ zum Objekt von Polizei-, Fürsorge- und Justizbehörden. Von Kinderrechten keine Spur.

Diese Denk- und Lösungsmuster lassen sich bis heute in den ILO-Konventionen zur Kinderarbeit besichtigen. Sie wurden nach dem Zweiten Weltkrieg lediglich auf andere Teile der Welt ausgeweitet und als Muster für die zivilisatorische Entwicklung der aus den Kolonien hervorgegangenen Nationalstaaten gepriesen (vgl. Nieuwenhuys 2008). Noch in der Konvention 138 aus dem Jahr 1973 und ihren Begründungen war eine kinderrechtliche Argumentation nicht zu erkennen. Erst seit der Verabschiedung der UN-Kinderrechtskonvention im Jahr 1989 bemüht sich die ILO, ihren Kampf gegen die Kinderarbeit als Kampf für die Kinderrechte darzustellen. Aber bis heute konnte sich die ILO nicht dazu durchringen, das Recht der Kinder ernst zu nehmen, bei Entscheidungen, die sie betreffen, angehört zu werden und mitwirken zu können (vgl. Wimmer 2015). Die überkommene erwachsenenzentrierte und arbeitsmarktorientierte Perspektive der ILO spiegelt sich bis heute in der Zusammensetzung und den Entscheidungsprozeduren ihrer Gremien.

Eine Gruppe von Wissenschaftlern aus Bolivien, Peru und Deutschland hatte schon zur Stellungnahme des ILO-Sachverständigenausschusses angemerkt<sup>9</sup>:

---

<sup>9</sup> Posicionamiento frente a las Observaciones de la Comisión de Expertos de la OIT al Estado Plurinacional de Bolivia en relación al trabajo de niñas, niños y adolescentes. Bolivia, marzo-abril de 2015.



- *Die Stellungnahme der ILO wurde unter Verweis auf Erklärungen des Internationalen Gewerkschaftsbundes (IGB) ausgearbeitet, aber diese Gewerkschaften von Erwachsenen repräsentieren weder die Forderungen noch die Wirklichkeit der Bewegungen der arbeitenden Kinder und Jugendlichen. Die Stellungnahme erfolgt aus einer „adultistischen“ Sicht. Sie diskriminiert die Kinder und Jugendlichen und missachtet sie als soziale und rechtliche Subjekte, die über die volle Fähigkeit verfügen, um aktiv an der Gesellschaft teilzunehmen und Entscheidungen zu treffen. Damit wird gegen eines der fundamentalen Prinzipien der UN-Kinderrechtskonvention verstoßen.*
- *Man geht zwar von einem Diskurs der Menschenrechte aus, tut dies aber in einer vertikalen und kolonialen Manier. Dies ist weit entfernt von jeder Art von interkulturellem Dialog und von einer Erkenntnisweise, die von dem hegemonialen westlichen Denken verschieden ist. Auf diese Weise wird nicht nur die Souveränität von Bolivien verletzt, sondern man weigert sich auch, jeglichen Vorschlag zur Kenntnis zu nehmen, der auf einem konstruktivistischen Paradigma der Menschenrechte beruht und die Wirklichkeit und Lebensweise jedes Volkes und jeder Nation als grundlegende Voraussetzung anerkennt. Man verfällt in eine Praxis, die aus einer monokulturellen Position heraus einem „plurinationalen“ Land mit kulturell verschiedenen Kosmvisionen politische Maßnahmen aufzudrängen versucht.*
- *Damit versucht man auch, den Plurinationalen Staat von Bolivien zu verpflichten, Normen zu etablieren, die gegen den Geist der eigenen Verfassung verstoßen, die auf den Prinzipien der Gegenseitigkeit, der Harmonie und des Respekts basiert. So wird in Art. 61 der bildende Charakter der Arbeit von Kindern und Jugendlichen anerkannt, während die Zwangsarbeit und Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen verboten wird. Gleichwohl fährt die Stellungnahme des Sachverständigenausschusses fort, die „Arbeit“ und die „Ausbeutung“ unter derselben Kategorie der Kinderarbeit in eine Tasche zu stecken und Aktionen einzufordern, die auf die Abschaffung dieser Realität gerichtet sind.*
- *Die abolitionistische Konzeption von Kinderarbeit, der die Stellungnahme des ILO-Sachverständigenausschusses folgt, zeigt einen kolonialistischen Mief und hat keine Vorstellung von dem Paradigma des „Vivir Bien“, das der bolivianische Staat als Richtlinie der Interpretation der Rechte in inter- und intrakulturellen Kontexten übernommen hat. [...] Die Stellungnahme ist von einem ethnozentrischen Geist geprägt, der eine argumentative und konzeptionelle Armut zum Vorschein kommen lässt, wenn die arbeitenden Kinder und Jugendlichen als eine fehlangepasste Gruppe dargestellt werden, die in die Gesellschaft wieder eingegliedert werden müsse. [...]*
- *Man verkennet vollkommen [...], dass die Inhalte der Verfassung Vorrang genießen gegenüber anderen Instrumenten. Aus einem kolonialistischen Verständnis heraus strebt man an, dass der bolivianische Staat den Geist und die Postulate seiner Verfassung missachtet, um eine Norm anzuwenden, die vor mehr als 40 Jahren geschrieben wurde und die von Konzeptionen inspiriert ist, die aus einer Welt vor mehr als einem Jahrhundert in Europa stammen. [...] Das Kinder- und Jugendgesetz und die Verfassung selbst bieten den Kindern und Jugendlichen einen größeren Schutz, statt einfach ihre Situation zu illegalisieren. Sie repräsentieren eine umfassendere Interpretation der Rechte und einen verstärkten Schutz für die Bevölkerung.*

Hinsichtlich des Themas Kinderarbeit fehlte der ILO von Anfang an die nötige Kompetenz und Legitimation. Die in ihren Gremien vertretenen Organisationen hatten keinerlei Erfahrung mit der Partizipation von Kindern und konnten deshalb im Umgang mit dem „sozialen Problem“ Kinderarbeit auch nicht deren Perspektiven und Interessen aufgreifen. Dieser Mangel verschärfte sich noch, seit die Orientierung an Kinderrechten weltweit zum offiziellen Maßstab des kinder- und sozialpolitischen Handelns wurde. Die spätestens seit den 1980er-Jahren erhobenen Forderungen, zivilgesellschaftliche Kinderrechtsorganisationen (NGOs) und die Organisationen der arbeitenden Kinder und Jugendlichen selbst, die es ebenfalls seit den 1980er Jahren gibt, in die Entscheidungsprozeduren der ILO einzubeziehen, stoßen bis heute auf taube Ohren. Umso absurder ist es, dass die ILO in dieser Zeit sogar begann, die „Meinungsführerschaft“ in Fragen der Kinderarbeit zu beanspruchen und sich als „soziale Bewegung“ gegen Kinderarbeit zu stilisieren (vgl. ILO 2006, S. 71-86).

Der Autoritätsanspruch der ILO als UN-Organisation ist zumindest in Fragen der Kinderarbeit obsolet. Die diesbezüglichen ILO-Konventionen sind weder unter relevanter Beteiligung von Kinderrechtsorganisationen noch derjenigen arbeitender Kinder und Jugendlicher zustande gekommen. Die zaghaften Zugeständnisse, die sich 1997 bei den Vorbereitungsarbeiten zur ILO-Konvention 182 abzeichneten, wurden rasch auf Betreiben von Gewerkschaften, die um ihr Monopol fürchteten, wieder abgewürgt (vgl. Sanz 1997). Seitdem wird Kindern und NGOs nur noch gestattet, mitzureden, wenn von vorneherein absehbar ist, dass sie sich pauschal gegen jede Art von Kinderarbeit positionieren (ein Beispiel ist die Einbeziehung des „*Global March against Child Labour*“ bei der Verabschiedung der Konvention 182). Ebenso schottet sich die ILO vor wissenschaftlichen Expertisen ab, die den Sinn und die Wirksamkeit der Konventionen gegen Kinderarbeit in Frage stellen.

Bis heute wird auf den ILO-Arbeitskonferenzen nicht über die eigenen Konventionen offen diskutiert und über ihre Verbesserung oder Revision nachgedacht. Sie gelten als sakrosankt und es geht immer nur darum, nationale Gesetze an ihren Maßstäben zu messen. Darin unterscheidet sich die ILO-Praxis vom Umgang des UN-Kinderrechtsausschusses mit der Kinderrechtskonvention. Dieser für ihre Kontrolle und Weiterentwicklung verantwortliche Ausschuss (der im Unterschied zum ILO-Sachverständigenausschuss von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gewählt wird und in seiner Zusammensetzung kompetenter ist) lädt immer wieder zu offenen Diskussionen einzelner Artikel der UN-Kinderrechtskonvention ein und reflektiert die Notwendigkeit ihrer Weiterentwicklung in grundsätzlichen Stellungnahmen (sog. *General Comments*). Nichts davon findet im Rahmen der ILO statt.

Wie sehr die ILO-Gremien in Ritualen und Lippenbekenntnissen erstarrt sind, ließ sich nun wieder an der Debatte zum bolivianischen Kinder- und Jugendgesetz ablesen. Der autoritative Gestus, mit dem die Schlussfolgerungen präsentiert wurden, wirkt aufgesetzt und kann den Mangel an Sachkenntnis und Legitimität nur schlecht vertuschen. Besonders gravierend ist, dass auch in diesem Fall die ILO den unmittelbar betroffenen arbeitenden Kindern wieder verwehrt hat, sich an der Debatte zu beteiligen. Die 17-jährige Lourdes Cruz Sánchez aus Bolivien, der es zumindest gelungen war, bei der Debatte anwesend zu sein, drückt dies so aus (zit. n. *welt-sichten*, Heft 8/2015):

*„All diese Dinge über dein Land zu hören, aus dem Zusammenhang gerissenen und vielfach einfach unwahr, wie die immer wiederkehrende Behauptung, dass arbeitende Kinder in Bolivien nicht die Schule besuchen können... und du darfst selbst dazu nichts sagen. Das ist das Hässlichste, was mir in meinem Leben passiert ist. Ich musste mir anhören, dass das neue Ge-*

*setz ein Rückschritt ist. Wo es doch die Kritiker sind, die nicht merken, dass Tausende von Kindern in ihren Ländern arbeiten. Und dass sie selbst rückschrittlich sind, wenn sie die arbeitenden Kinder verstecken, statt sie in das Blickfeld zu holen, um sie zu schützen. Ich weiß nicht, ob es mehr Wut oder Ohnmacht war, die ich empfand.“*

### **Gegenwärtige Situation und Perspektiven (April 2017)**

Der negative Beschluss der ILO-Arbeitskonferenz (im Juni 2015) hat zwar nicht zur Rücknahme des Gesetzes geführt, aber er hat die Möglichkeiten beeinträchtigt, das Gesetz zugunsten der arbeitenden Kinder umzusetzen. Die für die Umsetzung des Gesetzes verantwortlichen Personen im Vizeministerium für Chancengleichheit (dem Justizministerium zugeordnet) haben konkrete Pläne insbesondere zur Qualifizierung der Ombudsstellen ausgearbeitet und ausländische Regierungen um Unterstützung ersucht. Die negative Stellungnahme der ILO hat vermutlich dazu beigetragen, dass diese Unterstützung bisher ausgeblieben und weiter schwer zu erreichen ist.

Da die bolivianische Regierung signalisiert hat, das Gesetz nicht ändern zu wollen, wird die ILO-Forderung zur Neuformulierung des Gesetzes auf schleichende Weise durchzusetzen versucht, indem das Gesetz selektiv interpretiert und Spezialprojekte auf den Weg gebracht werden, die mit der ILO-Position konform sind. Es gibt also durchaus Aktivitäten, aber die finanzielle Unterstützung durch internationale Organisationen geht bislang fast nur in eine bestimmte Richtung. Dazu zählt ein von der ILO gefördertes Projekt des Arbeitsministeriums für ein Beschäftigungsprogramm der Eltern arbeitender Kinder, um Kinder unter 14 Jahren vom Arbeiten abzuhalten.<sup>10</sup> Ein anderes Projekt der bolivianischen Regierung zielt auf eine quantitative Bestandsaufnahme zur Kinderarbeit (im Rahmen des Haushaltszensus). Der Zensus basiert auf einer einseitigen Interpretation des Gesetzes, indem er nur Fragen aufnimmt, die mögliche negative Folgen der Arbeit von Kindern betreffen. Möglicherweise positive Aspekte der Arbeitserfahrung (z.B. Lernprozesse, Persönlichkeitsstärkung, Autonomie) oder Sichtweisen und Wünsche der arbeitenden Kinder, die auf Änderungen der Arbeitsbedingungen gerichtet sind, bleiben außen vor. Der Zensus orientiert sich zwar an den differenzierten Arbeitskategorien des Gesetzes, doch diese werden auf pauschale Weise verwendet, z. B. wird bei der Fischerei nicht unterschieden, ob diese als kommerzielles Unternehmen oder im Rahmen der kommunitär-familiären Wirtschaft stattfindet.

Ein weiteres Projekt soll eine computergestützte Erfassung der Arbeit der Ombudsstellen ermöglichen, wobei auch Fallprüfungen zur Arbeit der Kinder vorgesehen sind. Dieses Projekt kann zur Verbesserung der Arbeit der Ombudsstellen beitragen, doch es kann eine umfassende Qualifizierung der Ombudsstellen nicht ersetzen. Außerdem bleibt es aufgrund finanzieller und technischer (Zugang zum Internet) Beschränkungen zunächst auf einige thematische Bereiche begrenzt und wird nur in einem Teil der Gemeinden implementiert. Für die Umsetzung des Gesetzes kommt den Ombudsstellen entscheidende Bedeutung zu. Sie haben nicht nur die Aufgabe, Genehmigungen zu erteilen und sich die Beschwerden von Kindern anzuhören, sondern müssten sich, wenn sie das Gesetz ernstnehmen, auch dafür einsetzen, die Bedingungen, unter denen Kinder arbeiten, zu verbessern. Die Mitarbeiter der Ombudsstellen

---

<sup>10</sup> Hierin spiegeln sich auch unterschiedliche Positionen innerhalb der bolivianischen Regierung wieder. Das Budget des Arbeitsministeriums wird seit Jahren zu großen Teilen von der ILO finanziert.

dürften die Kinder nicht nur als Antragsteller mit Bringschuld sehen<sup>11</sup>, sondern müssten den Gesetzauftrag aktiv wahrnehmen und die Kinder vor Ort aufsuchen und begleiten. Solchen Aufgaben können die Ombudsstellen nur gerecht werden, wenn sie in ausreichendem Maße materiell und personell ausgestattet sind und über qualifiziertes Personal verfügen, das sich in die Situation arbeitender Kinder hineinzusetzen versteht und sie zu unterstützen bereit ist. Die Reduzierung der kommunalen Sozialhaushalte für 2017 um circa 30% gegenüber dem Vorjahr schränkt die Handlungsmöglichkeiten der Ombudsstellen, die schon bislang mit Fällen von innerfamiliärer Gewalt oder verweigerter Unterhaltszahlung überfordert waren, ein und lässt eine Umsetzung der Artikel zur Kinderarbeit im Kinder- und Jugendgesetz in noch weitere Ferne rücken.

Außerdem müsste gewährleistet werden, dass Kinder und Jugendliche auf die Arbeit der Ombudsstellen Einfluss nehmen können. Bisher ist dies nur in geringem Maße der Fall und hängt von der Bereitschaft des örtlichen Personals ab. Da die Kinder in den Ombudsstellen nicht mit Sitz und Stimme vertreten sind, sind sie darauf angewiesen, gegen die Ablehnung von Anträgen Beschwerde einzulegen, und müssen darauf hoffen, dass die Ombudsstellen ihren Argumenten folgen und die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen einhalten.<sup>12</sup> Eine Sicherheit hierfür gibt es nicht. So stellt sich die Frage, wie der Schutz der arbeitenden Kinder gewährleistet werden soll, die keinen Antrag stellen oder deren Antrag abgelehnt wurde. Dies gilt zudem für alle Kinder, die das 10. Lebensjahr noch nicht erreicht haben und deshalb keinen Antrag stellen können.

Neue Perspektiven könnten sich aus den erstmals im Gesetz vorgesehenen Kinder- und Jugendkomitees ergeben. Diese Komitees sind bisher zwar in einer beachtlichen Zahl von Gemeinden und in allen Departements entstanden und bestehen seit April 2017 auch auf nationaler Ebene, aber erst wenige Komitees sind in der Lage, nachhaltig und basisbezogen zu arbeiten. Sie selbst bestehen darauf, mehr operative Mittel zu erhalten, um ihr Recht auf Partizipation ausüben zu können. Trotz dieser Schwierigkeiten ist anzuerkennen, dass Bolivien das Land in der Region ist, in dem die Partizipationsrechte der Kinder und Jugendlichen praktiziert und vom Staat ernstgenommen werden. In diesem Sinne ist hervorzuheben, dass an dem ersten Nationalen Kinder- und Jugendkongress, den das Vizeministerium für Chancengleichheit im November 2016 abgehalten hat, um den Kinder- und Jugend-Fünfjahresplan (*Plan Quinquenal*) zu beschließen, Kinder und Jugendliche aus allen Teilen des Landes teilgenommen haben. Angesichts der unzureichenden Vorbereitung haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht nur eine genauere Diskussion des Regierungsprogramms und bessere finanzielle Absicherung des Plans, sondern auch eine stärkere Einbeziehung und Mitwirkung der organisierten arbeitenden Kinder gefordert. Das Vizeministerium für Chancengleichheit hat diese Forderungen inzwischen aufgegriffen und einen umfassenden Prozess der Information und Konsultation über den Fünfjahresplan mit einer signifikanten Zahl von Kinder- und Jugendkomitees eingeleitet. So fanden im Departement Chuquisaca Konsultationen in 20 von 29 Gemeinden und im Departement Cochabamba in 39 von 47 Gemeinden statt. Diese Konsultationen

---

<sup>11</sup> Aus einer Studie in den Minengebieten Boliviens, die im Rahmen einer Bachelorarbeit entstand (Angenvoort 2016, S. 51 ff.), geht hervor, dass dies noch die dominierende Sichtweise bei den Mitarbeitern der Ombudsstellen ist.

<sup>12</sup> In der Funktionsbeschreibung der Ombudsstellen ist ein Widerspruch enthalten. Sie sind einerseits als Genehmigungsbehörde, andererseits als Beschwerdestelle für Kinder konzipiert. Die letztgenannte Aufgabe würde nach internationalen Standards für Menschenrechtsinstitutionen erfordern, dass die Ombudsstellen unabhängig von staatlichen Weisungen agieren können. Kinder werden i.d.R. nur von ihrem Recht auf Beschwerde Gebrauch machen können, wenn sie dabei von rechtskundigen Erwachsenen unterstützt werden (zur Problematik vgl. Liebel 2015).

fürten bereits dazu, dass der Plan auf der Basis der Vorschläge umformuliert und vervollständigt wurde. Als Ergebnis ließ sich beim zweiten Nationalen Kinder- und Jugendkongress, der im April 2017 stattfand, beobachten, dass nicht nur die Partizipation der Kinder- und Jugendkomitees wesentlich umfassender und intensiver war, sondern auch der Plan einmütig mit nur einigen wenigen Änderungsvorschlägen angenommen wurde.

In der nächsten Zeit wird es darauf ankommen, wie die Kinder- und Jugendkomitees auf lokaler Ebene gestärkt werden, um auch auf regionaler und nationaler Ebene Einfluss ausüben zu können. Dazu bedarf es einer gesellschaftlichen Entwicklung und letztlich auch entsprechender rechtlicher Regelungen, die den Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren ermöglichen, an politischen Entscheidungen auf allen Ebenen direkt mitzuwirken.

Ein gutes Beispiel ist der Konsultationsprozess, den das Bildungsministerium mit den arbeitenden Kindern unternommen hat. Bei den Treffen, zu denen das Ministerium eingeladen hatte, haben die Kinder ihre Schwierigkeiten und ihre Vorschläge vorgelegt, während das Ministerium parallel dazu die bisherigen Erfahrungen aufgearbeitet hat, um Lösungen für die Schwierigkeiten zu finden. Das Ergebnis war ein Plan, wie das Bildungssystem zu verbessern sei, um die Lernprozesse der arbeitenden Kinder zu unterstützen. Dieser Plan sieht sowohl Verbesserungen der Infrastruktur vor, insbesondere für die Abendkurse, sowie eine Diversifizierung der Lernmodalitäten und spezifische Arten der Unterstützung für Mädchen und Jungen. Aber um dies zu erreichen, müssen aufgrund der großen Zahl arbeitender Kinder und der vielfältigen Aufgaben der Ombudsstellen die wirtschaftlichen Probleme gelöst werden. Im Fall der Ombudsstellen haben sich die Schwierigkeiten mit dem Preisverfall der fossilen Brennstoffe und letztlich mit der Reduktion der sozialen Haushalte in den Gemeinden eher vergrößert.

Nicht minder wichtig ist, Arbeits- und Ausbildungsalternativen für Kinder und Jugendliche zu schaffen, die den Kriterien des Kinder- und Jugendgesetzes für „legale“ Arbeit entsprechen und ihnen über den Schulbesuch hinaus bessere Entwicklungsmöglichkeiten bieten, bzw. bestehende Arbeitssituationen im Sinne der Erfüllung der Kinderrechte umzugestalten. Die in dem Gesetz erfolgte Anwendung der Arbeitsnormen auf Kinder und Jugendliche (z.B. Mindestlohn, Arbeitszeiten) und die Schutzgarantien sind ein erster Schritt. Aber die „abolitionistische“ Logik, die eine Lösung in Verboten sucht und letztlich auf die Abschaffung „der Kinderarbeit“ zielt, ist aus dem Gesetz nicht verschwunden. Sie wird dort als Notlösung beibehalten, wo eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen nicht vorstellbar oder durchsetzbar erscheint. Um Lösungen im Sinne der arbeitenden Kinder zu finden, muss jedoch auch im positiven Sinn eine Kindheit vorgestellt und ermöglicht werden, die menschenwürdige Arbeit auch für Kinder als dauerhafte Möglichkeit vorsieht. Erst dann wäre das Gesetz mehr als eine pragmatische Notlösung, um Kindern und ihren Familien vorübergehend die Bewältigung der Armut zu erleichtern. Das Gesetz enthält zwar das Versprechen und fordert dazu heraus, den Menschen, die in Bolivien noch immer in großer Armut leben müssen, ein würdiges und befriedigendes Leben zu ermöglichen, aber die arbeitenden Kinder müssten hierbei auch als aktive Subjekte einbezogen und ihre Organisationen müssten als „Mittler“ anerkannt werden.

Das Gesetz ist ein politischer Kompromiss, der gegen viele Widerstände – auch in der Regierung, bei Abgeordneten und in der Öffentlichkeit – erkämpft werden musste. Ohne den beharrlichen Druck und die Überzeugungsarbeit der Kinder und Jugendlichen von UNATSBO wäre er vermutlich nicht zustande gekommen (vgl. UNATSBO 2010). Aus Stellungnahmen von UNATSBO (siehe: [www.pronats.de](http://www.pronats.de)) und aus Gesprächen, die wir vor Ort mit Kindern und Jugendlichen führen konnten, geht denn auch hervor, dass sich die Kinder erstmals als *arbeitende* Kinder respektiert sehen und sich von dem Gesetz einen besseren Schutz bei der Arbeit,

ein Ende der Diskriminierung und eine Verbesserung ihrer Lebenssituation erhoffen. Aber erst wenn das Gesetz über Teilprojekte hinaus in umfassender Weise umgesetzt wird, kann sich erweisen, inwieweit es den arbeitenden Kindern tatsächlich nutzt. Hierfür wären auch genauere Untersuchungen erforderlich. Dabei ist sicher zu bedenken, dass es sich bei diesem ebenso wie bei anderen Gesetzen immer um einen formalen Rahmen handelt, der nur Leben gewinnt, wenn er aktiv in Anspruch genommen wird.

Die besondere Bedeutung des Gesetzes – auch für andere Länder – liegt darin, dass es die arbeitenden Kinder nicht – wie bisher üblich – nur als „Sozialfälle“ oder Objekte von Schutzmaßnahmen betrachtet, sondern als soziale Subjekte anerkennt, die zu den notwendigen gesellschaftlichen Veränderungen aktiv beitragen können. Diese werden freilich nur in dem Maße gelingen, wie sich das Land auch aus der internationalen wirtschaftlichen Abhängigkeit befreit sowie Wirtschaftsformen und Arbeitsverhältnisse hervorbringt, die den in der Verfassung verankerten Prinzipien des „guten Lebens“ entsprechen.

## Literatur

- Acosta, Alberto (2015): *Buen Vivir. Vom Recht auf ein Gutes Leben*. München: oekom.
- Bharadwaj, Prashant & Leah K. Lakdawala (2013): *Perverse Consequences of Well-Intentioned Regulation: Evidence from India's Child Labor Ban*, *NBER Working Paper No. 19602*, October. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Bourdillon, Michael; Ben White & William E. Myers (2009): Re-assessing minimum-age standards for children's work. In: *International Journal of Sociology and Social Policy*, 29(3-4), S. 106-117.
- Bourdillon, Michael; Deborah Levison; William Myers & Ben White (2010): *Rights and Wrongs of Children's Work*. New Brunswick, NJ & London: Rutgers University Press.
- Dahlén, Marianne (2007): *The Negotiable Child: The ILO Child Labour Campaign 1919-1973*. Uppsala: Uppsala Universitet.
- Docentes de las Maestrías de los Países Andinos (2015). 'Niñez Trabajadora y Norma Legal en Bolivia.' *NATs – Revista Internacional desde los Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores*, no. 25, pp. 69-74;  
<http://www.ifejant.org.pe/documentos%20portada/nats25.pdf>.
- ILO (2006): *Das Ende der Kinderarbeit: Zum Greifen nah. Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*. Genf: Internationales Arbeitsamt.
- ILO (2011): *The Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference. A dynamic and impact built on decades of dialogue and persuasion*. Geneva. International Labour Organisation; online: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_343022.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_343022.pdf)
- ILO (2015a): *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, International Labour Conference, 104th session, 2015 (ILC.104/III (1A)). Geneva: International Labour Organisation; online: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_343022.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_343022.pdf)
- ILO (2015b): *International Labour Conference, Provisional Record 104th Session, Geneva, June 2015. Third item on the agenda: Information and reports on the application of Conventions and Recommendations Report of the Committee on the Application of Standards, Part two*. Geneva: International Labour Organisation; online:

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_375764.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_375764.pdf)

- Hanson, Karl; Diana Volonakis & Mohammed Al-Razzi (2015): Child Labour, Working Children, and Children's Rights. In: W. Vandenhoe et al. (Hrsg.). *Routledge International Handbook of Children's Rights*. London & New York: Routledge, S. 316-330.
- Hungerland, Beatrice; Manfred Liebel; Brian Milne & Anne Wihstutz (Eds.) (2009). *Working to Be Someone: Child Focused Research and Action with Working Children*. London & Philadelphia: Jessica Kingsley.
- Kindernothilfe & terre des hommes (2015): *Das neue Kinder- und Jugendgesetz von Bolivien: Fluch oder Segen für arbeitende Kinder? Dokumentation des Fachgesprächs am 1. Juni 2015 in Bonn*. Duisburg & Osnabrück: Kindernothilfe & terre des hommes.
- Leyra Fatou, Begoña (2012): *Las niñas trabajadoras. El caso de México*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Liebel, Manfred (2001): *Kindheit und Arbeit. Wege zum besseren Verständnis arbeitender Kinder in verschiedenen Kulturen und Kontinenten*. Frankfurt a.M. & London: IKO.
- Liebel, Manfred (2015): Statt Kinderarbeit verbieten, die Rechte arbeitender Kinder schützen: Bolivien geht in der Gesetzgebung neue Wege. In: *Neue Praxis*, 45(1), S. 76-89.
- Liebel, Manfred; Philip Meade & Iven Saadi (2012): Brauchen Kinder ein Recht zu arbeiten? Kindheitskonzepte und Kinderarbeit. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62. Jg., H. 43, S. 35-41.
- Liebel, Manfred & Strack, Peter (2015): Wolkenkuckucksheim statt ernsthafte Analyse. ILO-Sachverständige scheitern am neuen bolivianischen Kinder- und Jugendgesetz. In: *ila – Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika*, Heft 384, S. 50-52.
- Nieuwenhuys, Olga (2008): Dem kolonialen Blick widerstehen. Globale Kinderarbeit und die neue politische Agenda, in: Manfred Liebel, Ina Nnaji & Anne Wihstutz (Hrsg.): *Kinder. Arbeit. Menschenwürde. Internationale Beiträge zu den Rechten arbeitender Kinder*. Frankfurt a.M. & London: IKO, S. 17-41.
- Pacosillo Mamani, Deivid (2015): Los Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores Protagonistas de la Construcción del Código del Niña, Niño, Adolescente de Bolivia: Un Relato Necesario. In: *NATs – Revista Internacional desde los Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores*, Nr. 25, S. 75-82;  
<http://www.ifejant.org.pe/documentos%20portada/nats25.pdf>.
- Pankhurst, Alula; Bourdillon, Michael & Crivello, Gina (Hrsg.) (2015): *Children's Work and Labour in East Africa: Social Context and Implications for Policy*. Addis Ababa: Organisation for Social Science Research in Eastern and Southern Africa (OSSREA).
- Sanz, André (1997): From Kundapur to Geneva: The international coordination of working children. In: *NATs – Working Children and Adolescents International Review*, 3(3/4), S. 11-23.
- Spittler, Gerd & Michael Bourdillon (Hrsg.) (2012): *African Children at Work: Working and Learning in Growing Up for Life*. Zürich & Berlin: LIT.
- UNATSBO (2010): *“Mi Fortaleza es mi Trabajo”*. *De las Demandas a la Propuesta. Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores y la Regulación del Trabajo Infantil y Adolescente en Bolivia*; [http://tdhsbolivia.org/pdfs/Mi\\_fortaleza\\_es\\_mi\\_trabajo\\_Doc\\_Final.pdf](http://tdhsbolivia.org/pdfs/Mi_fortaleza_es_mi_trabajo_Doc_Final.pdf)
- Wimmer, Georg (2015): *Kinderarbeit – ein Tabu. Mythen, Fakten, Perspektiven*. Wien: Mandelbaum.