



INTERNATIONALE AKADEMIE

für innovative Pädagogik, Psychologie und Ökonomie gGmbH (INA) an der Freien Universität Berlin

Prof. Dr. Manfred Liebel

Institut für internationale Studien
zu Kindheit und Jugend (ISCY)

Habelschwerdter Allee 45
D-14057 Berlin

Tel.: 030 83852734

Fax: 030 83855293

E-mail: mliebel@ina-fu.org

Berlin, 04.09.2014

Manfred Liebel

Statt Kinderarbeit verbieten, die Rechte arbeitender Kinder schützen: Bolivien geht in der Gesetzgebung neue Wege

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 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 international kontroverse Debatten ausgelöst hat, soll im Zentrum dieses Beitrags stehen.

Ich werde zunächst die wichtigsten Bestandteile des Gesetzes darstellen und insbesondere auf seine Bezüge zu arbeitenden Kindern eingehen. Anschließend werde ich unter Einbeziehung eines Gesetzentwurfs, den arbeitende Kinder und Jugendliche selbst konzipiert hatten, die konfliktreiche Entstehungsgeschichte des neuen Gesetzes rekonstruieren. Schließlich werde ich seine Bedeutung für die arbeitenden Kinder einer kritischen Würdigung unterziehen.¹

Das Kinder- und Jugendgesetz

Das Kinder- und Jugendgesetz (*Ley 548 Código Niño, Niña y Adolescente*) wurde am 3. Juli 2014 von der Gesetzgebenden Versammlung des Plurinationalen Staates Bolivien einstimmig verabschiedet, am 17. Juli 2014 in einer öffentlichen Zeremonie im Präsidentenpalast vom Vizepräsidenten

¹ Ich danke Peter Strack, dem Leiter des Südamerika-Büros von *terre des hommes* Deutschland, für informative Hinweise und Anmerkungen zum Manuskript.

ten *Álvaro García Linera* in Vertretung des Präsidenten *Evo Morales* verkündet und trat am 4. August 2014 in Kraft.² Es bezieht sich auf alle Kinder und Jugendlichen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres.³ Es garantiert allen in Bolivien lebenden Kindern und Jugendlichen (ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit) die volle und wirkungsvolle Ausübung ihrer Rechte und verpflichtet alle staatlichen Organe und erwachsenen Personen, die für die Kinder Verantwortung tragen, das „beste Interesse“⁴ und alle im Gesetz festgelegten Rechte der Kinder zur Richtschnur ihres Handelns zu machen. Das Gesetz bezieht sich auf alle Bereiche und Fragen, die Kinder betreffen, indem es z.B. jegliche physische und psychische Gewalt gegen Kinder in der Familie, in der Schule und anderen staatlichen Institutionen sowie in der Öffentlichkeit untersagt und die Gesellschaft verpflichtet, für die bestmöglichen Lebens- und Entwicklungsbedingungen zu sorgen. Den Kindern wird zugesichert,

- dass ihre Belange „absolute Priorität“ haben;
- dass sie frei und gleich sowie mit Würde und Rechten ausgestattet sind und aus keinerlei Grund diskriminiert werden dürfen;
- dass sie insbesondere nicht aufgrund ihres Geschlechts benachteiligt werden dürfen;
- dass sie sich frei, aktiv und ohne Einschränkung am familiären, kommunalen, sozialen, schulischen, wissenschaftlichen, kulturellen, sportlichen und rekreativen⁵ Leben beteiligen können;
- dass sie in allen Lebensbereichen angehört und respektiert werden und ihre Meinung in allen sie betreffenden Angelegenheiten frei äußern können;
- dass in Anerkennung der kulturellen Vielfalt des Landes ihre Identität und Zugehörigkeit zu einer Kultur anzuerkennen und zu respektieren ist;
- dass sie in harmonischer Weise ihre körperlichen, kognitiven, affektiven, emotionalen, geistigen und sozialen Fähigkeiten entwickeln können, wobei deren vielfache und wechselseitige Beziehung zu den Lebensumständen zu beachten sei;
- dass sie ihre Rechte gemäß der Entwicklung ihrer Fähigkeiten selbst ausüben können, aber auch ihren damit wachsenden Pflichten nachkommen müssen.

Ausdrücklich wird hervorgehoben, dass der Familie für den Schutz, die Bildung und Entwicklung der Kinder besondere Bedeutung zukomme und der Staat durch entsprechende Programme und Maßnahmen dafür sorgen müsse, dass sie ihre Aufgaben erfüllen kann.

Die einzelnen Kapitel des Gesetzes sind folgenden Bereichen gewidmet:

- dem Recht auf Leben, Gesundheit und eine gesunde Umwelt, einschließlich der reproduktiven Gesundheit und dem Schutz der Mutterschaft; besondere Beachtung und Förderung sollen Kinder mit Behinderung finden;
- dem Recht auf Familie, was z.B. den Zugang zu beiden Elternteilen einschließt; die Tötung von Kindern wird mit der Höchststrafe (30 Jahre Freiheitsentzug) belegt; besonders aus-

² Zum Text des Gesetzes und seinen Veränderungen gegenüber früheren Entwürfen siehe: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-no-548-del-17-de-julio-de-2014/> (abgerufen am 23.08.2014).

³ Im Gesetz werden junge Personen bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres als Kinder und vom 12. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres als Jugendliche bezeichnet. Der spanische Terminus *adolescentes* wird hier mit dem Terminus Jugendliche übersetzt. Alle Übersetzungen aus dem bolivianischen Spanisch durch den Autor.

⁴ Das „beste Interesse des Kindes“ (*best interest of the child*), das im Spanischen mit *interés superior* übersetzt wird, ist eines der leitenden Prinzipien der UN-Kinderrechtskonvention. In der offiziellen deutschen Übersetzung dieses Terminus ist missverständlich von „Kindeswohl“ die Rede (vgl. Liebel 2013a, S. 61 ff.).

⁵ Der spanische Terminus *recreativo* wird meist im Sinne von Freizeittätigkeiten verstanden, die der Erholung und dem Vergnügen dienen.

föhrlich wird die Frage nationaler und internationaler Adoptionen geregelt, da Pflege- und Adoptivfamilien Priorität vor der Institutionalisierung von Kindern eingeräumt wird;

- dem Recht auf Nationalität, Identität und Zugehörigkeit;
- dem Recht auf Bildung, Information, Kultur und Rekreation;
- dem Recht auf Meinungsäußerung, Partizipation und Petitionen (ohne Vermittlung Erwachsener);
- dem Recht auf Schutz in Beziehung zur Arbeit;
- dem Recht auf Freiheit, Würde, das eigene Bild⁶ und Schutz der Privatsphäre;
- dem Recht auf persönliche Integrität und Schutz vor Gewalt (besonders ausführlich wird auf sexuelle Gewalt und Gewalt durch Autoritätspersonen im Erziehungssystem Bezug genommen);

In einem kurzen Kapitel wird auch ein Katalog von Pflichten der Kinder und Jugendlichen aufgeführt. Dazu gehören die Pflichten,

- auf sein Leben und seine Gesundheit zu achten;
- seine Rechte zu kennen, zu verteidigen und die Rechte anderer Personen zu achten;
- seinen Eltern, Lehrern und allen Menschen mit Respekt zu begegnen;
- die Gesetze einzuhalten;
- sich überall ehrenhaft und verantwortlich zu verhalten;
- die Umwelt und die „Mutter Erde“ zu schützen;
- die Kultur und heimische Produktion wertzuschätzen und
- die nationalen Symbole Boliviens zu respektieren.

Ausdrücklich sei darauf hingewiesen, dass die Inanspruchnahme der Rechte nicht davon abhängig gemacht wird, ob die Kinder und Jugendlichen ihren Pflichten nachkommen. Für die Erfüllung der Pflichten ist kein Reglement vorgesehen, sie stellen einen moralischen Appell dar.

Für den Schutz der Rechte der Kinder wird den bereits in den meisten Kommunen bestehenden Ombudsstellen (*Defensorías de la Niñez y Adolescencia*)⁷ besondere Bedeutung beigemessen. Sie sind als integraler Teil der kommunalen Behörden konzipiert, die für den Schutz der Kinderrechte verantwortlich sind. Sie sollen sich aus Anwälten, Sozialarbeitern, Psychologen und anderen Professionellen zusammensetzen.⁸ In der Praxis sind die Teams aufgrund des begrenzten Haushalts jedoch zumeist unvollständig. Zu ihren vielfältigen Aufgaben zählen die regelmäßige Überprüfung staatlichen Handelns (Monitoring) in Bezug auf die Kinderrechte, die Intervention im Falle ihrer Verletzung, sowie die Aufklärung über Kinderrechte und die Prävention von Verletzungen. Ebenso können sie als Beschwerdestelle von Kindern und anderen Personen in Anspruch genommen werden. Sie können die Beschwerde führenden Kinder gegenüber Behörden und vor Gerichten vertreten.

⁶ Hiermit ist gemeint, dass Fotos- und Filmaufnahmen von Kindern und Jugendlichen nicht – wie bisher üblich – einfach ohne deren Zustimmung veröffentlicht werden dürfen, sei es zu Werbezwecken, für politische Propaganda oder für Polizeinachrichten in den Zeitungen, z.B. im Falle von Straftaten. Der im spanischen Original verwendete Terminus *imagen* kann auch im Sinne von „Ansehen“ verstanden werden. Im Grunde geht es um den Schutz der Menschenwürde der Kinder und Jugendlichen.

⁷ Ich verwende hier den international gebräuchlichen Terminus *Ombudsstellen*, da die Aufgaben dieser *Defensorías* über den traditionellen Kinderschutz hinausgehen und sich auf die umfassende Vertretung der Interessen und Rechte von Kindern erstrecken. Zur internationalen Diskussion vgl. Lansdown 2001 und UNICEF 2012; zu Deutschland vgl. Liebel & Masing 2013.

⁸ Zur besseren Lesbarkeit wird jeweils nur eine geschlechtliche Form gebraucht. Sie bezieht sich auf Frauen ebenso wie auf Männer. Dies gilt auch für die weiteren Ausführungen.

Weiterhin sind nun auf allen politischen Ebenen Kinder- und Jugendkomitees (*Comités de Niñas, Niños y Adolescentes*) als Instanzen der sozialen Partizipation vorgesehen, denen von Seiten der Behörden die nötige technische und finanzielle Unterstützung bereitzustellen ist. Ihnen sollen Repräsentanten von Schüler- und anderen Kinder- und Jugendorganisationen im Alter von 10 bis 18 Jahren angehören, davon mindestens 50 Prozent Mädchen. Ihre Aufgabe soll darin bestehen, auf der jeweiligen politischen Ebene an der Ausarbeitung kinderpolitischer Programme und Maßnahmen mitzuwirken und ihre Umsetzung zu kontrollieren. Das Kinder- und Jugendkomitee auf nationaler Ebene hat die Aufgabe, die Komitees auf kommunaler und auf Departements-Ebene zu unterstützen und die Ministerien zu beraten.

Neben Ausführungen zum integralen Schutz der Kinderrechte enthält das Kinder- und Jugendgesetz einen Teil zur Jugendgerichtsbarkeit, einschließlich des Umgangs mit straffällig gewordenen Jugendlichen, soweit diese noch nicht 18 Jahre alt sind. Anders als derzeit in anderen lateinamerikanischen Staaten wurde das Alter für die Strafmündigkeit in Bolivien nicht herabgesetzt, sondern von 12 auf 14 Jahren angehoben. Für die 14 bis 18-Jährigen gilt eine verminderte Strafmündigkeit und es sollen für sie spezielle Betreuungseinrichtungen geschaffen werden. Allerdings gibt es bisher kaum solche Alternativangebote.

Wie die Rechte arbeitender Kinder geschützt werden sollen

Ein absolutes Novum in der Kinder- und Jugendgesetzgebung sind die Regelungen der Rechte in Bezug auf die Arbeit der Kinder (der üblicherweise gebrauchte Terminus „Kinderarbeit“ [*trabajo infantil*] wird im Gesetz vermieden). 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 Internationalen Arbeitsorganisation (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. Bharadwaj & Lakdawala 2013; Bourdillon et al. 2010; Liebel 2001), die Kinder eher schutzlos gemacht, weil sie sich bei der Arbeit auf keinerlei Rechte mehr berufen konnten (vgl. Liebel, Meade & Saadi 2012).

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. Der Staat verpflichtet sich, auf allen politischen Ebenen Vorsorge- und Schutzprogramme für arbeitende Kinder unter 14 Jahren durchzuführen und insbesondere die Familien zu unterstützen, die in extremer Armut leben.

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. Die Arbeit von Jugendlichen unter 18 Jahren ist im Regelfall erlaubt, unterliegt aber bestimmten Bedingungen und muss ebenso wie die Arbeit der jüngeren Jugendlichen und der Kinder bei den kommunalen Ombudsstellen und dem Arbeitsministerium registriert werden.

Das Gesetz differenziert zwischen verschiedenen Formen von Arbeit. Arbeit, die die Kinder in der familiären und kommunitären Gemeinschaft⁹ 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.¹⁰ 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*)¹¹ 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) 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 diese Arbeiten 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, 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.¹² Für Jugendliche ab 14 Jahren ist eine Arbeitserlaubnis des Arbeitsministeriums erforderlich. Für alle Arbeiten, die in der Altersspanne von 10 bis 18 Jahren verrichtet werden, gilt als grundlegend,

⁹ 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.

¹⁰ In den in Bolivien gebräuchlichen indigenen Sprachen Aymara und Quechua 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.

¹¹ Das Prinzip des *Vivir Bien* oder *Buen Vivir* greift indigene Kosmovisionen 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. Gudynas 2012).

¹² Näheres wird in den im Gesetz vorgesehenen Ausführungsbestimmungen geregelt, die gerade ausgearbeitet werden.

dass sie dem freien Willen der Kinder und Jugendlichen entsprechen und ihre ausdrückliche Zustimmung finden müssen. Zudem werden alle arbeitenden Kinder und Jugendlichen in einem Kinder- und Jugendregister beim Arbeitsministerium¹³ 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 und sie ist für alle Kinder und Jugendlichen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahrs tabu.¹⁴

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. Um eine „gerechte Entlohnung“ sicherzustellen, darf bei Jugendlichen ab 14 Jahren die Bezahlung nicht geringer sein, als sie ein Erwachsener für die gleiche Arbeit erhält, und sie darf nicht die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns unterschreiten.¹⁵ Der Lohn muss immer den Jugendlichen zur Verfügung stehen und soll ihnen eine „bessere Lebensqualität“ ermöglichen. Die Arbeitgeber müssen die notwendigen Bedingungen für die Sicherheit der Jugendlichen gewährleisten und ihnen täglich zwei bezahlte Stunden für das eigene Studium gewähren. Sie dürfen auch die gewerkschaftliche Betätigung nicht behindern. Die Arbeitszeit darf 8 Stunden am Tag und 40 Stunden in der Woche nicht überschreiten und muss bis 22 Uhr beendet sein. Für Jugendliche unter 14 Jahren wird eine Höchstarbeitszeit von 6 Stunden täglich und 30 Stunden wöchentlich vorgeschrieben. Aussagen über die persönliche Verfügbarkeit des Lohns, den Mindestlohn und die Bezahlung von Stunden für das Selbststudium werden für diese Altersgruppe nicht gemacht. Es geht auch aus dem Gesetz nicht eindeutig hervor, ob für sie dieselben Vorschriften zur gleichen Bezahlung für gleiche Arbeit und dem Mindestlohn gelten wie für Jugendliche ab 14 Jahre.

Für die Arbeiten auf eigene Rechnung, die ab dem Alter von 10 Jahren genehmigt werden können, 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.

Ein besonderer Artikel ist den Arbeiten in fremden Haushalten gewidmet, die entlohnt werden. Sie dürfen lt. Gesetz nur von Jugendlichen ab 14 Jahren ausgeübt werden. In der Arbeitsvereinbarung muss im Einzelnen bestimmt werden, welche Arbeiten ausgeführt werden, z.B. Kochen, Wäsche waschen, Saubermachen oder die Betreuung von Kindern. Wenn Kinder erwachsener Hausangestellter mit diesen im fremden Haushalt leben, dürfen sie nicht zu Arbeiten herangezogen werden. Die Arbeiten von Kindern im Haushalt der eigenen Familie werden nicht eigens geregelt, d.h. für sie sind keine besonderen Schutzrechte vorgesehen.

In einem weiteren Artikel werden Verbote für bestimmte Arbeitsumstände präzisiert. So ist es nicht erlaubt, Kinder und Jugendliche wirtschaftlich auszubeuten, sie ohne ihre Zustimmung, ohne

¹³ *Sistema de Información de Niñas, Niños y Adolescentes (SINNA)*. Es wäre wünschenswert, dass die erhobenen Informationen sich nicht auf die Registrierung formaler Daten beschränken, sondern auch Untersuchungen über die konkreten Lebenssituationen einschließen, in denen die Erfahrungen, Sichtweisen und Erwartungen der Kinder und Jugendlichen zum Ausdruck kommen.

¹⁴ Die in der ILO-Konvention 182 (aus dem Jahr 1999) gebrauchte Formulierung „schlimmste Formen der Kinderarbeit“ wird allerdings vermieden. Die in der Liste enthaltenen Arbeiten unterscheiden sich auch teilweise von dem, was in dieser Konvention als „schlimmste Formen“ definiert wird.

¹⁵ Der monatliche Mindestlohn beträgt heute in Bolivien umgerechnet 152 Euro. Im Jahr 2005 betrug er noch 46 Euro.

„gerechte Vergütung“ oder außerhalb des Landes zu beschäftigen.¹⁶ Für die Beschäftigung an wechselnden Arbeitsorten ist die ausdrückliche Zustimmung der Eltern oder anderer Sorgeberechtigter erforderlich. Jugendliche unter 14 Jahren dürfen nicht zu Überstunden herangezogen werden. Die Arbeitsvermittlung durch private Agenturen wird untersagt.

Die Liste der verbotenen Arbeiten unterscheidet zwischen solchen Arbeiten, die aufgrund ihrer immanenten Eigenschaften, und solchen, die unter bestimmten Bedingungen für das Kind oder den Jugendlichen als schädlich und unzumutbar gelten. Zur ersten Gruppe werden gezählt: Zuckerrohr- und Kastanienernte, Arbeit *innerhalb* von Bergwerken (sie werden im Einzelnen benannt), Fischerei (soweit sie nicht im familiären bzw. kommunitären Rahmen stattfindet), Ziegelherstellung, Alkoholausschank, Sammeln von Müll (soweit dieser die Gesundheit gefährdet), Reinigungsarbeiten in Krankenhäusern, Sicherheitsdienste, Arbeit in fremden Haushalten (wenn sie mit Unterkunft gekoppelt ist) und in Gipsbrennereien. Zu den Arbeiten, die unter bestimmten Bedingungen untersagt sind, werden gezählt: Landwirtschaftliche Arbeiten, die Aufzucht großer Tiere und Bauarbeiten (soweit sie den Entwicklungsbedürfnissen von Kindern entgegenstehen und nicht im familiären oder kommunitären Rahmen stattfinden), Arbeit in Steinbrüchen oder als Steinmetz, Arbeit als Model (insoweit sie in erotisierender Weise erfolgt), sowie generell alle Arbeiten, die in der Nacht (nach 22 Uhr) ausgeführt werden. Die Liste muss regelmäßig, mindestens alle fünf Jahre, unter Mitwirkung der „betroffenen Akteure“ (also auch der arbeitenden Kinder und Jugendlichen) aktualisiert werden.

Allen Kindern und Jugendlichen (ab 12 Jahren), die bei einem Arbeitgeber beschäftigt sind, wird das Recht auf Sozialversicherung zugesichert, zu der die Arbeitgeber die gesetzlich vorgeschriebenen Anteile des Lohns abführen müssen. Die Jugendlichen dürfen nicht gegenüber Erwachsenen benachteiligt werden. Jugendliche, die auf eigene Rechnung arbeiten, können der Sozialversicherung auf freiwilliger Basis beitreten, indem sie eine ihrem Einkommen entsprechende Quote entrichten.

Konfliktreiche Vorgeschichte des Gesetzes

Eingangs hatte ich hervorgehoben, dass das Gesetz unter maßgeblicher Beteiligung von Kindern entstanden ist. Dies war allerdings von den Gesetzgebern nicht so geplant. Und es gilt auch nicht für alle Teile des Gesetzes in gleichem Ausmaß. Vor allem das Kapitel über die Rechte der Kinder in Bezug auf die Arbeit ist von Kindern beeinflusst worden und nicht von ungefähr unterscheidet es sich besonders von den Kinder- und Jugendgesetzen anderer Länder.

Im Entwurf des Gesetzes, der im Dezember 2013 vorgelegt worden war, war das Thema „Kinderarbeit“ noch schlicht mit der Formel abgehandelt worden, dass diese bis zum Alter von 14 Jahren verboten sei. Dies rief vor allem bei arbeitenden Kindern heftigen Protest hervor, die ihre abweichenden Vorstellungen in den Jahren davor mehrmals bei Verhandlungen mit Parlament und Regierung eingebracht hatten.¹⁷ Sie gingen, wie es in Bolivien zum Alltag gehört, in mehreren Provinzen auf die Straße und wurden keineswegs freundlich von den staatlichen Organen empfangen. In der Hauptstadt La Paz kam es zu heftigen Auseinandersetzungen mit der Polizei. Diese setzte Tränengas und Knüppel ein und es gab auf Seiten der protestierenden Kinder einige Verletzte.¹⁸ Aber dabei blieb es nicht. Der Protest der Kinder aktualisierte Widersprüche, die auch in der Regierung

¹⁶ Worin „wirtschaftliche Ausbeutung“ besteht oder welche Entlohnung als „gerecht“ gelten kann, wird im Gesetz selbst nicht näher bestimmt. Zur Frage wirtschaftlicher Ausbeutung und möglichen Kriterien von Gerechtigkeit vgl. Liebel 2013a.

¹⁷ Siehe dazu das informative Dossier in der Wochenzeitung *DIE ZEIT* v. 27.12.2013 (Blasberg 2013).

¹⁸ Zu den Auseinandersetzungen vgl. Strack 2014a sowie die Website www.pronats.de des Vereins ProNATs – Für die Rechte arbeitender Kinder.

und im Parlament latent vorhanden waren. Wichtig war vor allem, dass der Präsident *Evo Morales*, der sich schon bei früherer Gelegenheit als ehemaliges arbeitendes Kind geoutet hatte, für die Kinder Partei ergriff. Und es erwies sich als folgenreich, dass die Konfrontation zwischen Kindern und Polizei ein erhebliches Medienecho auslöste und auch aus dem Ausland gefordert wurde, das Recht der Kinder auf Gehör nicht zu missachten (vgl. Wimmer 2014; www.pronats.de).

Für die Kinder erwies sich als Vorteil, dass sie organisiert und gut vorbereitet waren. Seit Ende der 1980er Jahre gab es Koordinationen auf nationaler Ebene. Seit dem Jahr 2003 sind die arbeitenden Kinder auch formell auf nationaler Ebene in einer Organisation zusammengeschlossen, die sich „Union der arbeitenden Kinder und Jugendlichen Boliviens“ (UNATSBO)¹⁹ nennt und in nahezu allen Teilen des Landes aktiv ist. Dieser Organisation, die in den Medien des Öfteren als „Kinder-gewerkschaft“ bezeichnet wird, war es gelungen, bereits auf die Verfassung Einfluss zu nehmen und dort eine auf die Realitäten des Landes eingehende Formulierung zur Arbeit von Kindern zu erreichen. Mit Blick auf die Rechte der Kinder wird in Art. 61 der Verfassung von 2008 (<http://www.patrianueva.bo/constitucion/>), die 2009 in einem Referendum bestätigt wurde, ausdrücklich „jede Form von Gewalt gegen Kinder, in der Familie ebenso wie in der Gesellschaft“ untersagt. Doch statt wie sonst üblich Kinderarbeit pauschal zu verbieten, wird das Verbot auf „Zwangsarbeit und Ausbeutung von Kindern“ zentriert. Dagegen seien „Aktivitäten, die Kinder im familiären und sozialen Rahmen ausüben, dazu geeignet, Bürgerinnen und Bürger heranzubilden, sie haben eine bildende Funktion.“

In den Folgejahren hatte UNATSBO mit Unterstützung von Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) einen eigenen Gesetzentwurf ausgearbeitet, der sich als „normativer Vorschlag zu Anerkennung, Förderung, Schutz und Verteidigung der Rechte der arbeitenden Kinder und Jugendlichen“ verstand und im Dezember 2010 veröffentlicht wurde (UNATSBO 2010, S. 101-131; vgl. Liebel 2011).²⁰ Der Gesetzentwurf brachte mit Blick auf das Thema Kinderarbeit erstmals die Perspektive arbeitender Kinder und Jugendlicher zum Ausdruck und basierte auf dem Gedanken, dass auch Kinder ein Recht haben zu arbeiten. Einige Gedanken und sogar Formulierungen des Gesetzentwurfs konnten bei den Verhandlungen über das neue Kinder- und Jugendgesetz durchgesetzt werden. Um einen Vergleich zu ermöglichen, stelle ich im Folgenden die wesentlichen Elemente des Entwurfs dar.

Der Gesetzentwurf der arbeitenden Kinder

Im Gegensatz zu den Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über Kinderarbeit²¹ und der bisherigen Rechtslage in Bolivien wurde in dem UNATSBO-Gesetzentwurf kein Mindestalter für die Aufnahme einer Arbeit festgelegt. Jeder Junge und jedes Mädchen sollte selbst entscheiden können, ab welchem Alter er/sie arbeiten will. Die in dem Gesetzentwurf formulierten Regeln und Rechte sollen für alle Kinder und Jugendlichen bis zum 18. Lebensjahr gelten. Lediglich mit Blick auf spezielle Regelungen wird zwischen arbeitenden Kindern (bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres) und arbeitenden Jugendlichen (vom 12. bis 18. Lebensjahr) unterschieden. Die arbeitenden Kinder und Jugendlichen definierten sich in ihrem Gesetzentwurf so (UNATSBO 2010, S. 109):

¹⁹ *Unión de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores de Bolivia* (UNATSBO). Die Formulierung weist ausdrücklich darauf hin, dass beide Geschlechter gemeint sind. UNATSBO ist mit ähnlichen Organisationen in Lateinamerika vernetzt (siehe: <http://molacnats.org>).

²⁰ Der Originaltitel des Gesetzentwurfs lautet: *Propuesta normativa para el reconocimiento, promoción, protección y defensa de los niños, niñas y adolescentes trabajadores*.

²¹ Vor allem die ILO-Konvention 138 aus dem Jahr 1973.

„Sie üben produktive Tätigkeiten oder Dienstleistungen materieller, intellektueller oder anderer Art aus, als Abhängige oder auf eigene Rechnung, und erhalten dafür ein Gehalt oder erwirtschaften ein Einkommen. Sie üben Aktivitäten aus, die der Befriedigung lebensnotwendiger Bedürfnisse dienen und das individuelle und familiäre Überleben ermöglichen, in städtischen ebenso wie in ländlichen Gebieten; sofern es sich um familiäre oder kommunale Arbeit handelt, liegt weder ein abhängiges Arbeitsverhältnis vor, noch wird ein Lohn bezahlt.“

Mit dieser Definition wurde versucht, die sehr verschiedenen Realitäten arbeitender Kinder unter einen Hut zu bringen, ohne – wie es im offiziellen Diskurs zur sog. Kinderarbeit geschieht – die Unterschiede zu verwischen. Es wurde ausdrücklich nicht von Kinderarbeit, sondern von arbeitenden Kindern gesprochen, um deutlich zu machen, dass nicht einfach ein „soziales Problem“ zu regeln ist, sondern dass konkrete Personen, die unter verschiedenen Bedingungen leben und arbeiten, ein eigenes Interesse und ein Recht an Regelungen haben, die ihrer spezifischen Situation gerecht werden und geeignet sind, sie zu verbessern. Dabei wurde einerseits hervorgehoben, dass – vor allem im städtischen Umfeld – die meisten Kinder arbeiten, um ein *monetäres* Einkommen zu erzielen, das hier für den Lebensunterhalt unverzichtbar ist. Andererseits wurde darauf Bezug genommen, dass – vor allem in ländlichen Regionen – viele Kinder in sozialen Zusammenhängen leben, die von indigenen und afroamerikanischen Traditionen geprägt sind und bei deren Arbeit nicht monetäres Einkommen, sondern die Herstellung von *Gebrauchsgütern* im Vordergrund steht. Im Fokus der weiteren Ausführungen des Gesetzentwurfs stand die Frage, ob und in welcher Weise die Kinder bei ihrer Arbeit ausgebeutet oder in anderer Weise benachteiligt und in ihrer Würde verletzt werden und wie dem zielgerichtet zu begegnen ist.

Im Gesetzentwurf wurden die arbeitenden Kinder und Jugendlichen als „soziale Subjekte eigenen Rechts“ verstanden, die gleichermaßen das Recht und die Fähigkeit haben, „aktiv an der produktiven Dynamik und den Dienstleistungen in der Gesellschaft mitzuwirken“. Der Staat sollte dazu verpflichtet werden, den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beitrag anzuerkennen und wertzuschätzen, den die Kinder und Jugendlichen mit ihrer Arbeit erbringen. In diese Anerkennung und Wertschätzung ist eingeschlossen, dass die Arbeit der Kinder und Jugendlichen ein konstitutives Element ihrer Identität und eine Form der Partizipation darstellt, sowie als Kontext ihrer Sozialisation und der Aneignung von Werten und Normen dient.

Der Staat, repräsentiert durch die Regierung sowie die regionalen und kommunalen Behörden, sollte per Gesetz verpflichtet werden, die Arbeitsrechte der Kinder und Jugendlichen als „soziale Akteure“ zu fördern, sie bei ihrer Arbeit gegen Missbrauch und Ausbeutung zu schützen und ihnen eine integrale Bildung und eine Berufsausbildung zu gewährleisten, die ihren Wünschen, Eigenschaften und Fähigkeiten entsprechen. Die Organisationen der „Zivilgesellschaft“ wurden zur Zusammenarbeit bei der Förderung der Rechte der arbeitenden Kinder und Jugendlichen aufgefordert.

Mit Blick auf die Umsetzung der Rechte sollte den Kindern und Jugendlichen zugesichert werden, dass sie vor dem Gesetz gleich sind und denselben Schutz und dieselben Garantien genießen wie erwachsene Personen. Kein Kind oder Jugendlicher dürfe aufgrund seines Alters, Geschlechts, seiner Hautfarbe, sexuellen Orientierung oder Identität, Herkunft, Kultur, Nationalität, Sprache, seines religiösen Glaubens, seiner politischen Überzeugungen, seiner Parteizugehörigkeit, seines zivilen Status, seiner wirtschaftlichen und sozialen Situation, seines Berufs, seines Bildungsstandes, einer als Behinderung wahrgenommenen Eigenschaft, einer Schwangerschaft oder aus anderen Gründen ausgeschlossen, diskriminiert oder bevorzugt werden.

Der Gesetzentwurf basierte auf Workshops und Umfragen, die UNATSBO mit Unterstützung dreier Kinderrechtsorganisationen²² in mehreren Regionen des Landes durchgeführt hatte. Die auf diese Weise ermittelten Vorstellungen und Erwartungen der arbeitenden Kinder wurden in einer von UNATSBO herausgegebenen Broschüre (UNATSBO 2010, S. 87 ff.) wie folgt zusammengefasst:

- Soziale und politische Anerkennung der arbeitenden Jungen und Mädchen des Landes;
- Recht auf eine Bildung, die allen arbeitenden Jungen und Mädchen zugänglich, inklusiv und mit besseren Lebenschancen verbunden ist;
- Anerkennung der organisierten Mitwirkung der arbeitenden Jungen und Mädchen bei der Ausarbeitung der neuen Gesetze und Vorschläge, die den Wandel eines kolonialen in einen plurinationalen und kommunitären Staat²³ absichern und seinen Erfordernissen entsprechen;
- Schutz und Unterstützung gegen die Verletzungen der Rechte der arbeitenden Jungen und Mädchen an ihren Arbeitsorten sowie in Schulen, Familien und Gemeinden;
- Beendigung der Diskriminierung und Stigmatisierung des arbeitenden Kindes (Jungen und Mädchen);
- Anerkennung des wirtschaftlichen Beitrags, den die arbeitenden Jungen und Mädchen für das Land erbringen.

Gleich ein ganzes Gesetz zu verfassen, war keine einfache Sache, zumal für Kinder, die üblicherweise in solchen Dingen nichts zu entscheiden haben. Selbst wenn sie, wie im vorliegenden Fall, solidarische und rechtskundige Berater hatten, mussten sie sich das erst mal zutrauen. Sie mussten Formulierungen finden, die rechtlichen Kriterien entsprechen und die nötige Allgemeinheit besitzen, ohne dass ihre persönlichen Erfahrungen und spezifischen Anliegen unter den Tisch fallen. Wenn die Kinder gar für sich ein Recht zu arbeiten beanspruchten, hatten und haben sie internationale Vereinbarungen und eingefahrene Denkmuster gegen sich, die leicht zu der Unterstellung führen, sie wollten „die Kinderarbeit“ legitimieren.

Was bringt das neue Kinder- und Jugendgesetz den arbeitenden Kindern?

Dies gilt auch für die Passagen des neuen Kinder- und Jugendgesetzes, die sich auf die Arbeit von Kindern beziehen. Zwar wurde den arbeitenden Kindern nicht, wie in dem UNATSBO-Gesetzentwurf gefordert, ein Recht zu arbeiten zugebilligt²⁴, aber auch die Perspektive, die Arbeit von Kindern ab dem 10. bzw. von Jugendlichen ab dem 12. Lebensjahr „in Ausnahmefällen“ zu legalisieren, stellt das bisherige „offizielle“ Denken und internationale Vereinbarungen zum Verbot und zur „Abschaffung der Kinderarbeit“ in Frage. Der darin angelegte Konflikt kommt in den Worten des Vizepräsidenten *García Linera* zum Ausdruck, mit denen er die Verkündung des Gesetzes am 17. Juli 2014 begleitete²⁵:

„Es war nicht einfach, [dieses Gesetz] auszuarbeiten, denn es existieren zahlreiche internationale Vereinbarungen, die der Staat in Bezug auf die Rechte der Kinder und Jugendlichen unterzeichnet hat. Allerdings besteht auch eine bolivianische Realität, eine eigene Form

²² *terre des hommes* Deutschland und Schweiz, sowie *Save the Children Bolivia*.

²³ Im Spanischen: *Estado plurinacional comunitario*.

²⁴ Zu dem von mehreren Bewegungen und Organisationen arbeitender Kinder und Jugendlicher geforderten Recht zu arbeiten vgl. Liebel (2013b) und Liebel, Nnaji & Wihstutz (2008)

²⁵ Vgl. <http://www.justicia.gob.bo/index.php/noticias/notas-de-prensa/1371-gobierno-boliviano-promulga-nuevo-codigo-de-la-nina-nino-y-adolescente> (abgerufen am 23.08.2014).

dessen, was die Arbeit und die Situation der Jungen und Mädchen in unserem Land ausmacht.“²⁶

Im Gesetz wird versucht, den Spagat zwischen den ILO-Konventionen zur Kinderarbeit, die auf eine extensive Verbotspraxis abzielen, und der Tatsache, dass die Arbeit hunderttausender Kinder²⁷ in den verschiedensten Formen und Zusammenhängen zur bolivianischen Realität gehört, auf zweierlei Weise zu überbrücken.²⁸ Zum einen wird die Arbeit der Kinder differenziert nach ihren jeweiligen Bedingungen und Kontexten betrachtet und ein weiter Bereich aus dem von den ILO-Konventionen vorgeschriebenen Verständnis von Kinderarbeit herausgenommen. Dies entspricht weitgehend den Vorstellungen, die im UNATSBO-Gesetzentwurf enthalten waren. Zum zweiten wird die Legalisierung von Arbeiten, die sich im Umkreis der ILO-Konventionen bewegen, zur „Ausnahme“ erklärt und an deutliche Voraussetzungen geknüpft. Auf diese Weise wird unterstrichen, dass den ILO-Konventionen zur „Kinderarbeit“ Genüge getan wird. Zugleich wird es möglich, den Fokus auf die Probleme zu richten, denen sich viele arbeitende Kinder tatsächlich gegenübersehen: der wirtschaftlichen Ausbeutung und dem Machtmissbrauch, die in vielen Arbeitsverhältnissen der Kinder zum Alltag gehören. Hierbei ist besonders wichtig, dass das Gesetz Schutzmechanismen und Unterstützungsmaßnahmen für arbeitende Kinder und ihre Eltern vorsieht, zu denen die Behörden ausdrücklich verpflichtet werden. Bei einem generellen Verbot wäre das nicht möglich gewesen.

Allerdings bleibt zu bedenken, dass die defensive Logik, die der „Ausnahme“-Regelung zugrunde liegt, manche Fallstricke bereithält und die Gefahr der Bürokratisierung und des Missbrauchs mit sich bringt. So ist davon auszugehen, dass internationale Organisationen wie UNICEF und ILO bei den derzeitigen Verhandlungen um die Ausführungsbestimmungen im Rahmen ihrer jeweiligen institutionellen Mandate und aus Sorge um eine Verwässerung internationaler Normen auf eine restriktive Auslegung drängen.²⁹ Dagegen haben die arbeitenden Kinder bisher nur wenige Möglichkeiten, auf die Praxis der Ombudsstellen Einfluss auszuüben. Da die Kinder in diesen nicht mit Sitz und Stimme vertreten sind, sind sie darauf angewiesen, gegen die Ablehnung von Ausnahmen Beschwerde einzulegen, und müssen darauf hoffen, dass die Ombudsstellen ihren Argumenten folgen und die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen einhalten.³⁰

²⁶ Um das Gesetz zu begründen, hätte sich der Vizepräsident durchaus auch auf die UN-Kinderrechtskonvention berufen können, in der kein „Verbot der Kinderarbeit“ vorgeschrieben ist, sondern Kindern das Recht zugesichert wird, vor „wirtschaftlicher Ausbeutung“ geschützt zu werden (Art. 32).

²⁷ UNICEF und Kinderrechtsorganisationen schätzen die Zahl erwerbstätiger Kinder und Jugendlicher in Bolivien auf ca. 850.000, das sind 28% aller Kinder im Alter von 5 bis 17 Jahren. Dies ist freilich eine grobe Schätzung, bei der die Kriterien für „Kinderarbeit“ unklar sind und die sich nur teilweise auf statistische Erhebungen stützen kann.

²⁸ In einem Interview meinte der bolivianische Abgeordnete Javier Zavaleta noch Ende 2013, es sei unmöglich, ein Gesetz zu machen, in dem die Kinderarbeit nicht verboten wird. "Wir haben keine Wahl. Wenn wir unserer Verfassung folgen, werden wir vom Ausland sanktioniert. Es wäre leichter, die Verfassung umzuschreiben" (zit. n. Blasberg 2013, S. 15).

²⁹ In einer Pressemitteilung v. 28.07.2014 zeigt sich die ILO in vorsichtigen Worten „besorgt wegen des neuen Gesetzes zur Kinderarbeit in Bolivien“ (http://www.ilo.org/berlin/presseinformationen/WCMS_250932/lang--de/index.htm). Die von einigen Politikern und NGOs (z.B. *Human Rights Watch*) sowie in einigen Medien vertretene Auffassung, dass das Gesetz die UN-Kinderrechtskonvention und die ILO-Konventionen zur „Kinderarbeit“ verletze, entbehrt jeder Grundlage. Sie erklären sich aus unzureichender Kenntnis bzw. selektiver Lektüre des Gesetzes, manchmal auch schlicht aus eurozentrischer Voreingenommenheit. Von einigen europäischen Politikern wurde sogar insgeheim gedroht, dem Land Bolivien den APS-Status und damit Zollvorteile bei Exporten in die Europäische Union zu entziehen, eine Art Wirtschaftsblockade also.

³⁰ In der Funktionsbeschreibung der Ombudsstellen ist ein Widerspruch enthalten, da diese im Sinne der Kinderrechte eigentlich auch für die Unterstützung der Beschwerden Verantwortung tragen. Kinder werden in vielen Fällen nur von ihrem Recht auf Beschwerde Gebrauch machen können, wenn sie dabei von rechtskundigen Erwachsenen unterstützt werden (zur Problematik vgl. Liebel & Masing 2013).

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. Aus Stellungnahmen von UNATSBO (siehe: www.pronats.de) und einzelner Kinder und Jugendlicher (siehe z.B. die ‚Großbotschaft‘ im Anhang) 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 offensiv „getestet“ wird, kann sich erweisen, inwieweit es den arbeitenden Kindern tatsächlich nutzt. Dabei kommt der Inanspruchnahme der Ombudsstellen entscheidende Bedeutung zu. Sie werden vermutlich nur dann den ihnen übertragenen Aufgaben gerecht werden können, wenn sie in ausreichendem Maße ausgestattet werden und über ein qualifiziertes Personal verfügen, das sich in die Situation arbeitender Kinder hineinzuversetzen versteht und sie zu unterstützen bereit ist.³¹ Außerdem müsste gewährleistet werden, dass Kinder und Jugendliche auf ihre Arbeit Einfluss nehmen können.

Neue Perspektiven könnten sich aus den erstmals im Gesetz vorgesehenen Kinder- und Jugendkomitees ergeben. Diese Komitees existieren bisher zwar weitgehend nur auf dem Papier, aber in einigen Kommunen sind sie – teils auf Initiative und unter Beteiligung arbeitender Kinder und Jugendlicher – bereits entstanden und weitere sind gerade im Entstehen. In der nächsten Zeit wird es darauf ankommen, wie die Kinder- und Jugendkomitees gestärkt werden und auch auf nationaler Ebene Einfluss ausüben können. Dazu bedarf es einer gesellschaftlichen Entwicklung und letztlich auch entsprechender rechtlicher Regelungen, die Kindern und Jugendliche unter 18 Jahren ermöglichen, an politischen Entscheidungen auf allen Ebenen direkt mitzuwirken.

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. Das Kinder- und Jugendgesetz sollte allerdings nicht nur als pragmatische Notlösung verstanden werden, um Kindern und ihren Familien die Bewältigung der Armut zu erleichtern. Es enthält vielmehr 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.

Die besondere Bedeutung des Gesetzes – auch für andere Länder – liegt darin, dass es die arbeitenden Kinder nicht – wie bisher üblich – nur als „Sozialfälle“ 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 wirtschaftlichen internationalen Abhängigkeit befreit sowie Wirtschaftsformen und Arbeitsverhältnisse hervorbringt, die den in der Verfassung verankerten Prinzipien des „guten Lebens“ entsprechen.

³¹ In einem Interview, das Peter Strack im Mai 2014 führte, erklärte der Abgeordnete des bolivianischen Senats, Adolfo Mendoza, die Ombudsstellen seien landesweit noch nicht funktionsfähig und gegenwärtig mit der Aufgabe überlastet, der Gewalt gegen Kinder zu begegnen (vgl. Strack 2014b). Ob die lt. Mendoza vom Finanzministerium und UNICEF zugesagten Mittel für eine angemessene Ausstattung ausreichen werden, ist fraglich. Die Regierungen wohlhabender Länder wären gut beraten, im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zur angemessenen Ausstattung dieser Ombudsstellen beizutragen.

Gesetze und Konventionen

- Estado Plurinacional de Bolivia (2008): *Nueva Constitution Política del Estado*;
<http://www.patrianueva.bo/constitucion/>
- Estado Plurinacional de Bolivia (2014): *Ley 548 Código Niño, Niña y Adolescente*;
<http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-no-548-del-17-de-julio-de-2014/>
- Internationale Arbeitsorganisation (ILO) (1973): Konvention 138 – Über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung; http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c138_de.htm
- Internationale Arbeitsorganisation (ILO) (1999): Konvention 182 – Über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit;
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c182_de.htm
- Vereinte Nationen (1989): UN-Konvention über die Rechte des Kindes;
<http://www.kindex.de/pro/index~mode~gesetze~value~un.aspx>

Literatur

- 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.
- Blasberg, Marian (2013): Wir wollen arbeiten! Überall auf der Welt gilt Kinderarbeit als Ausbeutung. Jetzt aber kämpfen in Bolivien Minderjährige für ein Recht darauf. Soll die Politik es ihnen gewähren? In: *DIE ZEIT*, Nr. 1(2014), 27.12.2013, S. 13-16.
- Bourdillon, Michael; Deborah Levison; William Myers & Ben White (2010): *Rights and Wrongs of Children's Work*. New Brunswick, NJ & London: Rutgers University Press.
- Gudynas, Eduardo (2012): *Buen Vivir. Das gute Leben jenseits von Entwicklung und Wachstum*. Berlin: Rosa Luxemburg Stiftung.
- Lansdown, Gerison (2001): *Independent Institutions Protecting Children's Rights*. Florenz: UNICEF Innocenti Research Centre.
- Liebel, Manfred (2001): *Kindheit und Arbeit. Wege zum besseren Verständnis arbeitender Kinder in verschiedenen Kulturen und Kontinenten*. Frankfurt a. M. & London: IKO.
- Liebel, Manfred (2011): Mutiges Novum. Bolivien: Arbeitende Kinder formulieren ein Gesetz für ihre eigenen Rechte. In: *ila – Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika e.V.*, Bonn, H. 345, Mai, S. 44-46.
- Liebel, Manfred (2013a): *Kinder und Gerechtigkeit. Über Kinderrechte neu nachdenken*. Weinheim & Basel: Beltz Juventa.
- Liebel, Manfred (2013b): Do children have a right to work? Working children's movements in the struggle for social justice. In: Karl Hanson & Olga Nieuwenhuys (eds.): *Reconceptualizing Children's Rights in International Development: Living Rights, Social Justice, Translations*. New York & Cambridge: Cambridge University Press, S. 225-249.
- Liebel, Manfred & Vanessa Masing (2013): Kinderinteressenvertretung in Deutschland. Was Erwachsene tun können, um Kinder bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen. In: *neue praxis*, 43. Jg., H. 6, S. 497-519.
- 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; Ina Nnaji & Anne Wihstutz (2008): Arbeitende Kinder und die Würde (in) der Arbeit. In: Dies. (Hrsg.): *Kinder. Arbeit. Menschenwürde. Internationale Beiträge zu den Rechten arbeitender Kinder*. Frankfurt a.M. & London: IKO, S. 391-428.

- Strack, Peter (2014a): „Das was ich bin, bin ich dank meiner Arbeit“. Erwerbstätige Kinder wehren sich gegen ein Verbot der Kinderarbeit. In: *Lateinamerika Nachrichten*, H. 476, Februar, S. 23-25.
- Strack, Peter (2014b): Kein Gesetz, das nur auf dem Papier steht. Interview mit dem bolivianischen Senator Adolfo Mendoza. In: *ila – Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika e.V.*, Bonn, H. 376, Juli, S. 23-26.
- 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
- UNICEF (2012): *Championing Children’s Rights: A global study of independent human rights institutions for children*. Florenz: UNICEF Office of Research – Innocenti. Deutsche Version: *Einsatz für Kinderrechte. Eine globale Studie unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen für Kinder – Zusammenfassender Bericht*. Köln: Deutsches Komitee für UNICEF, 2014.
- Wimmer, Georg (2014): Kleinverdiener. Muss Kinderarbeit geächtet werden? In: *profil* (Wien), Nr. 32, 4.8.2014, S. 47-48.

Anhang: Grußbotschaft eines arbeitenden Mädchens aus Bolivien (August 2014)

Hallo!

Ich bin Lourdes Cruz Sánchez, Sprecherin des Rats der arbeitenden Kinder und Jugendlichen von Potosi.

Herzliche Grüße an alle! Lasst Euch nie unterkriegen!

Alles, was man sich vornimmt, dass will man auch erreichen.

Die Arbeit verleiht den Menschen Würde. Aber wenn die Arbeit unter schlechten Bedingungen stattfindet, dann müssen wir für bessere Bedingungen kämpfen. Nicht nur für uns und unsere Familien.

Hier in Bolivien wurde die Arbeit der Kinder lange nicht anerkannt. Obwohl viele Kinder gearbeitet haben. Aber jetzt nach vielen Anstrengungen haben wir die Anerkennung erreicht. Was fehlt, ist, dass alle Menschen das Gesetz kennen und anwenden. Und den Kindern Respekt entgegenbringen.

Die Kinder sind auch Menschen, nur mit dem Unterschied, dass sie von klein auf arbeiten. Nicht weil sie dazu gezwungen werden, sondern weil sie auf den Verdienst angewiesen sind. Und wenn sie unter unzumutbaren Bedingungen schufteten, dann hilf Du ihnen, diese Bedingungen zu verbessern!

Damit die Kinder persönlich und mit ihren Familien vorankommen und auch ihrem Land helfen.

Ja zur Arbeit, nein zur Ausbeutung von Kindern!

Eine Bitte an die Organisationen, die mit der ILO zusammenarbeiten: Bevor man Gesetze oder Programme für Länder schafft, muss man sich die Wirklichkeit der Länder ansehen. Ein Chefkoch wird ja auch einem Lehrer nicht sagen, was er zu tun hat. Er weiß nicht, wie er arbeitet. Zur Gestaltung von Programmen muss man wissen, in welcher Lage das jeweilige Land ist.

Ich bin Bolivianerin und mag mein Land. Aber Bolivien ist noch nicht in der Lage, dass Kinder nicht arbeiten müssten. Wir fordern die Kinder von 10 oder 12 Jahren nicht auf zu arbeiten. Wir fordern, dass Kinder, die arbeiten, geschützt werden und dass ihre Leistung anerkannt wird.

(Aus dem bolivianischen Spanisch von Peter Strack)

Abstract

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 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 zubilligt, die sie vor Ausbeutung und Machtmissbrauch schützen und ihnen zugleich ermöglichen sollen, in Würde zu leben. Dieser Teil des Gesetzes, der international kontroverse Debatten ausgelöst hat, steht im Zentrum des Beitrags. Zunächst werden die wichtigsten Bestandteile des Gesetzes dargestellt, sodann auf seine Bezüge zu arbeitenden Kindern eingegangen. Seine konfliktreiche Entstehungsgeschichte wird unter Bezug auf einen früheren Gesetzentwurf rekonstruiert, der von arbeitenden Kindern und Jugendlichen selbst ausgearbeitet worden war. Schließlich wird die Bedeutung des neuen Gesetzes für die arbeitenden Kinder einer kritischen Würdigung unterzogen.

Stichworte: Kinderrechte, Kinderinteressen, Kinderarbeit, arbeitende Kinder, Ombudsstellen, Bolivien.

Abstract

In Bolivia, a new Children and Youth Act has come into force on August 4, 2014, which sets new standards for the understanding and implementation of children's rights. It is the first act worldwide designed with children in a leading role. It interprets children's rights in the scope of traditions of indigenous communities and with respect to the social and cultural reality of the country. This is particularly so in the regulations of the act referring to children's work/child labour. For the first time, regulations are stipulated for working children, which do not simply prohibit their work. Instead, there are granted rights and protective measures to protect them from exploitation and power abuse and at the same time enables them to live in dignity. This section of the act, which triggered controversial debates internationally, is at the core of this paper. First, the most significant elements of the act are depicted to then address the issue of working children. Its conflict-ridden history is reconstructed by reflecting on an earlier draft that had been elaborated by working children and adolescents themselves. Finally, the meaning of the new act for working children is critically acclaimed.

Keywords: Children's Rights; Children's Interests; Working Children; Child Labour; Ombudspersons, Bolivia