

BOLIVIEN

Gewerkschaftsmonitor

Februar 2024

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Bolivien wird aktuell von der Regierung des Präsidenten Luis Arce regiert. Dieser wurde 2020 als Kandidat der Movimiento al Socialismo (MAS) gewählt, nachdem die Wahlen 2019 annulliert worden waren. Damals war der damalige Präsident Evo Morales trotz Verfassungswidrigkeit erneut angetreten, was neben Vorwürfen des Wahlbetrugs zu landesweiten Protesten, dem Rücktritt von Morales und seiner Flucht aus dem Land führte.

Die Frage, ob es sich um einen Wahlbetrug handelte – wie von der Opposition sowie den Wahlbeobachtungsmissionen der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und der EU angeführt – oder um ein Komplott der Opposition, um Expräsident Evo Morales per Staatsstreich aus dem Amt zu entfernen – wie von der MAS behauptet –, ist weiterhin omnipräsent und spaltet das Land. Die zwischenzeitliche rechtskonservative Übergangspräsidentin Jeanine Áñez, die aus MAS-Sicht von der Opposition verfassungswidrig installiert wurde, ist inzwischen inhaftiert.

Derweil ist die Regierungspartei MAS tief in ein Lager um Präsident Arce und ein Lager um Expräsident Morales gespalten. Die MAS ist eine Partei *sui generis*, in der die formellen Parteistrukturen deutlich weniger Gewicht haben als die Basisorganisationen (insbesondere der Pacto de Unidad), welche die numerische und organisatorische Stärke der MAS ausmachen. Dabei handelt es sich um gewerkschaftlich organisierte Interessengruppen, die kleinbäuerliche, indigene und ländliche Bevölkerungsgruppen repräsentieren. Arce hat nach seiner Amtsübernahme schnell versucht, sich von Morales zu lösen, diesem nahestehende Personen schrittweise aus den Regierungssämtern entfernt und die Basisorganisationen mit loyalen Anführer_innen besetzt. Die meisten Basisorganisationen sind daher ebenfalls in ein Arce- und ein Morales-Lager gespalten. Zudem folgt ein beträchtlicher Teil der MAS-Abgeordneten der Linie von Evo Mora-

les, sodass die Regierung im Parlament über keine Mehrheit verfügt. Diese Morales-Fraktion lehnt die meisten Gesetzesvorhaben der Regierung ab, sodass diese nur über einen geringen Handlungsspielraum verfügt.

Zwar plant Morales als Parteivorsitzender der MAS bei den Wahlen 2025 wieder als Präsidentschaftskandidat anzutreten, allerdings ist es der Arce-Regierung gelungen, die für 2023 vorgesehenen Richter_innenwahlen zu verhindern, sodass die obersten Richter_innen des Landes ihre eigenen Mandate auf unbestimmte Zeit verlängern konnten. Im Gegenzug sprechen sie Urteile im Sinne der Regierung. In einem dieser Urteile wurde die unbegrenzte Wiederwahl als verfassungswidrig erklärt und ein Maximum von zwei Amtszeiten festgelegt. Somit wäre Morales von den Wahlen 2025 ausgeschlossen, was dieser jedoch nicht akzeptiert. Für 2024 und 2025 sind daher beträchtliche politische und soziale Konflikte rund um die Klärung dieser Fragen zu erwarten.

In den letzten Jahren wurden vom bolivianischen Parlament mehrere Gesetze erlassen, die größere Auswirkungen auf die Rechte von Arbeitnehmer_innen und die Arbeitspolitik des Landes haben. Mit dem Gesetz Nr. 1468 sollen das Recht auf Arbeit, die Sicherheit des Arbeitsplatzes im Falle einer ungerechtfertigten Entlassung, die Rechte von Arbeitnehmer_innen im Falle der Nichtzahlung von Lohn oder Gehalt sowie die Gewerkschaftsprivilegien geschützt werden. Zudem ermächtigt das Gesetz das Arbeitsministerium, Beschlüsse zur Wiedereinstellung, zur Erzwingung von Lohn- oder Gehaltszahlungen oder zur Einhaltung der Gewerkschaftsprivilegien zu erlassen.

Darüber hinaus hat Bolivien mit dem Gesetz Nr. 1436 das Protokoll zum ILO-Übereinkommen über Zwangsarbeit (P029) ratifiziert, das Maßnahmen zur Verhinderung und Beseitigung von Zwangsarbeit, zum Schutz der Opfer sowie zur Bestrafung der Täter festlegt. Die Gesetzesnovelle schließt Lücken in der Anwendung eines früheren Übereinkommens und verpflichtet dazu, wirksame Maßnahmen zur Verhinderung und Beseitigung von Zwangsarbeit zu ergreifen sowie den Opfern Schutz und Wiedergutmachung zu gewähren.

Ein Verbot von Sklaverei und Menschenhandel ist ebenfalls in der bolivianischen Verfassung enthalten.

Schließlich wurde das Gesetz Nr. 1455 erlassen, das Händler_innen in der informellen Wirtschaft das Recht auf Entfaltung ihrer Tätigkeit im Rahmen der geltenden Rechtsordnung sowie auf Nutzung des öffentlichen Raums garantiert. Darüber hinaus sieht das Gesetz den Zugang zu Krediten, Sozialwohnungen, Gesundheit und sozialer Sicherheit für die informellen Händler_innen vor. Bislang wurde dieses Gesetz jedoch nicht umgesetzt.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Bolivien durchlebte 2023 eine Phase großer wirtschaftlicher Ungewissheit, mit Potenzial für eine langanhaltende Krise. Das Land weist eine im internationalen Vergleich geringe Inflationsrate auf, die durch eine seit vielen Jahren praktizierte Kopplung der nationalen Währung an den US-Dollar sowie die Setzung fester Preise und die Subventionierung zentraler Güter wie Erdgas, Treibstoff und wichtiger Nahrungsmittel (Mehl, Mais) erreicht wird. Dies belastet den Staatshaushalt jedoch stark, da ein Großteil der öffentlichen Ausgaben für die genannten Subventionen aufgewendet wird.

Im Kontext der schwindenden Erdgasreserven stellt dies ein enormes Problem dar. Nach einem Boom aufgrund hoher Rohstoffpreise und großer Mengen exportierten Erdgases, womit große Deviseneinnahmen erzielt und die Armut stark reduziert werden konnten, weist Bolivien seit einigen Jahren, bedingt durch zurückgehende Erdgasexporte und mangelnde wirtschaftliche Alternativen, ein großes Haushalts- und Leistungsbilanzdefizit auf. Diese Defizite wurden bislang durch Devisenreserven gedeckt, welche seit Anfang 2023 jedoch aufgebraucht sind. Da der Wechselkurs der Landeswährung fest an den US-Dollar gekoppelt ist, leidet Bolivien seitdem unter einer Dollar-Knappheit. Zugleich gibt die Regierung einen großen Teil des Staatshaushalts für Treibstoffsubventionen aus, will diese jedoch nicht verringern oder aussetzen.

Die Regierung scheint in der Krise ideenlos: Als Reaktion wurde ein Gesetz erlassen, welches die Regierung befugt, die Goldreserven zu verkaufen, um an US-Dollar zu kommen. Dies ist jedoch offensichtlich keine nachhaltige Lösung. Zuletzt wurden lediglich internationale Kredite als pragmatische Lösung verfolgt, um Devisen ins Land zu holen. Diese müssen jedoch vom Parlament abgesegnet werden. Aufgrund der internen Spaltung in der MAS gelingt es der Regierung aber oftmals nicht, eine entsprechende Mehrheit zu gewährleisten.

Diese Probleme gehen auch auf das extraktivistische Entwicklungsmodell des Landes sowie die Abwesenheit von mittel- bis langfristigen Strategien zurück, um neue, nachhaltige Wirtschaftszweige zu erschließen und die informelle Beschäftigung zu reduzieren. Entsprechende Reflexionsprozesse und Debatten werden von der Regierung nicht angestoßen. Verschiedene Mineralien (hauptsächlich Gold, Zink und Silber) sowie Erdgas und Soja sind weiterhin die Hauptexportpro-

dukte. Der Ab- und Anbau verursacht jedoch hohe Kosten für die Umwelt, die Biodiversität und die Amazonaswälder. Insbesondere der Bergbau richtet enorme Schäden in geschützten Amazonasgebieten an und vergiftet wegen der intensiven Nutzung von Quecksilber die Gewässer. Die Pro-Kopf-Entwaldung in Bolivien ist eine der höchsten weltweit.

Das Land konnte die Armut in den letzten Jahrzehnten deutlich verringern. Der Anteil von Menschen, die in Armut leben (2,15 US-Dollar pro Tag) ist von 19 (2001) auf zwei Prozent (2021) gesunken. Gleichzeitig ist der Gini-Index von einem sehr hohen Niveau (57,4 im Jahr 2001) auf 40,9 (2021) gesunken und der Zugang zu Elektrizität von 69,3 (2001) auf 98,6 Prozent (2021) gestiegen. Dies sind Erfolge der sozialpolitischen Maßnahmen der MAS-Regierung, die vorrangig aufgrund der Einnahmen aus den Erdgasexporten möglich waren. Dabei wurde jedoch nicht in die Erkundung und Erschließung neuer Gasreserven oder in andere Wirtschaftszweige investiert, weshalb die Regierung sich nun in akuter Finanznot befindet und die Armutsverringerung stagniert.

Die wirtschaftliche Entwicklung hat sich deutlich abgekühlt: Das durchschnittliche Einkommen der Haushalte befindet sich aktuell immer noch auf einem Niveau unterhalb der Jahre vor der Corona-Pandemie. Dies liegt auch an dem sehr hohen Anteil der informellen Beschäftigung: 2022 lag der Anteil informell Arbeitender an der erwerbstätigen Bevölkerung laut ILO bei 83,7 Prozent, der höchste Wert in ganz Lateinamerika und höher als 2013 (80,4 %).

Eine große Herausforderung des Landes besteht darin, alternative Entwicklungsmodelle zu entwerfen, die sozial inklusiv und ökologisch nachhaltig sind. Die Förderung und Weiterverarbeitung der weltweit größten Lithiumreserven sind ein angestrebtes Ziel der Regierung; bislang sind hier jedoch keine Fortschritte zu verzeichnen.

Die Gewerkschaften spielen in diesen Themenbereichen keine nennenswerte Rolle. Sie beschränken sich auf die Verfolgung ihrer spezifischen, branchenbezogenen Interessen sowie auf die alljährlichen Verhandlungen mit der Regierung zur verpflichtenden Anhebung des Mindestlohns und aller sonstigen Löhne. 2022 und 2023 wurde landesweit jeweils eine Anhebung von mindestens drei Prozent für alle Löhne in allen Branchen im Privatsektor festgelegt. Der öffentliche Sektor ist davon allerdings ausgenommen. Diese Verhandlungen erfolgen zwischen Regierung und Gewerkschaftsdachverband ohne Beteiligung der Arbeitgeber_innen, was diese regelmäßig bei der ILO anprangern.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Bolivien verfügt über einen einzigen Gewerkschaftsdachverband, die Central Obrera Boliviana (COB), welche zahlreiche Branchengewerkschaften und regionale Gewerkschaftsverbände vereint. Laut Statuten muss alle zwei Jahre ein Kongress abgehalten werden, um ein neues Führungsgremium zu wählen. Die COB-Führung hat ihr Mandat jedoch seit 2020 über die in der Satzung vorgesehene Dauer hinaus ir-

regulär, ohne Wahlen, verlängert, um länger im Amt bleiben zu können. Der letzte Kongress fand im Januar 2018 statt; seitdem wurde kein Kongress mit entsprechenden Wahlen durchgeführt.

Die COB konnte 2023 in den alljährlichen Verhandlungen mit der Regierung eine Erhöhung des nationalen Mindestlohns um fünf Prozent und aller restlichen Löhne um mindestens drei Prozent erreichen. Dies stellt jeweils eine Untergrenze dar. Zudem fordert sie bereits seit Langem einen nationalen Dialog zu drei zentralen Themen: der Reform des allgemeinen Arbeitsrechts, der Reform der sozialen Sicherheit und einem wirtschaftlichen Entwicklungsplan. Zum Arbeitsrecht hat bislang kein Dialog stattgefunden, zum zweiten und dritten Thema besteht zwischen Regierung und Gewerkschaften immerhin ein Austausch. Dieser hat jedoch eher symbolischen und weniger inhaltlichen Charakter, was letztlich einer Unterstützung der Regierung gleichkommt, bei der Regional- und Branchengewerkschaften in ihrer Mitsprache eingeschränkt sind. Zudem enthielt der von der COB vorgelegte Forderungskatalog keine spezifischen Punkte, die sich mit der Rolle und den Rechten von Frauen befassen, was Ausdruck des allgemeinen Desinteresses innerhalb der COB an Themen rund um die Gleichstellung der Geschlechter im Arbeitsbereich sowie innerhalb der Gewerkschaftsbewegung ist.

Die COB hat nach langem Druck von Frauen in der Gewerkschaftsbewegung jedoch eine Resolution zur Unterstützung der Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 190 (Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt) verabschiedet. Dieses Übereinkommen wird derzeit im Parlament behandelt. Die Position der COB im Ratifizierungsprozess wurde allerdings von verschiedenen Seiten als autoritär empfunden, da sie während der Verhandlungen zivilgesellschaftliche Organisationen und Stiftungen, welche die Ratifizierung ebenfalls unterstützen, aufforderte, den Saal zu verlassen und damit ihre Weigerung zum Ausdruck brachte, trotz gleichem Ziel mit anderen Organisationen zusammenzuarbeiten.

GEWERKSCHAFTEN IN BOLIVIEN – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

In den 1940er- und 1950er-Jahren erlebten die Gewerkschaften in Bolivien einen bedeutenden Aufschwung. Der COB wurde im Bündnis mit politischen und sozialen Bewegungen im Kontext der nationalen Revolution von 1952 gegründet. Hervorzuheben ist dabei die gemeinsame Regierung zwischen dem Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) und der COB nach der Revolution, ein wichtiger Moment in der politischen Geschichte des Landes. Diese politische Übereinkunft ermöglichte die aktive Beteiligung der COB an der Entscheidungsfindung und der Umsetzung der Regierungspolitik im Bemühen, die Interessen der Arbeitnehmer_innen und der Gewerkschaftsbewegung in der Regierung zu vertreten. Trotz Spannungen, interner Differenzen und Kritik an der Effektivität dieser Zusammenarbeit konnte die COB in dieser

Zeit Einfluss auf die Formulierung der Arbeits- und Sozialpolitik nehmen und dadurch wichtige Fortschritte bei der Verstaatlichung natürlicher Ressourcen und dem Schutz der Arbeitnehmer_innenrechte erzielen. In der Folgezeit stand die COB jedoch stets in Opposition zu den Regierungen. Darüber hinaus spielten die Gewerkschaften eine aktive Rolle im Kampf gegen die Militärdiktaturen.

Im Hinblick auf strukturelle Fragen hat sich die COB in ihrer Geschichte hauptsächlich auf akute Themen wie Lohnverhandlungen und die Lösung sozialer Konflikte konzentriert. Notwendige interne Reformprozesse wurden in all dieser Zeit jedoch kaum angegangen. Das gewerkschaftliche Umfeld ist weiterhin von internen Machtkämpfen geprägt. Extern bezieht die COB ihre Legitimität aus ihrer historischen Bedeutung als soziopolitische Institution des Landes, die jedoch seit den 1980er-Jahren stetig abgenommen hat. Die institutionelle Krise und die fehlende Repräsentativität der COB sind aufgrund des Fehlens von Frauen in Führungspositionen besonders auffällig. Im Gegensatz zu den Regional- und Branchengewerkschaften sind Frauen im nationalen Exekutivkomitee der COB nicht vertreten.

Gegen Ende des 20. Jahrhunderts erlebten die Gewerkschaften in Bolivien eine Wiederbelebung, insbesondere durch die aktive Beteiligung indigener Bewegungen. Diese Gewerkschaften kämpften für die Arbeitsrechte indigener Arbeitnehmer_innen und soziale Gerechtigkeit. Nach der Machtübernahme der MAS im Jahr 2006 hat die Führung der COB verschiedene Phasen der Annäherung, Zusammenarbeit und Entfremdung mit der Regierung durchlaufen.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Die Gewerkschaftsbewegung in Bolivien ist historisch bedingt ein einflussreicher politischer Akteur. Oftmals waren Gewerkschaften mit parteilichen Interessen verbunden, was zum Teil an der Geschichte des sozialen Kampfes in Bolivien liegt, in dem die Gewerkschaften eine wichtige Rolle bei der Förderung von Rechten und der Verteidigung von Interessen der Arbeitnehmer_innen sowie der Bevölkerung im Allgemeinen gespielt haben. Die parteipolitische Bindung der Gewerkschaften war dabei durch den Zugang zur Regierung teils vorteilhaft, teils schwächte sie aber auch die unabhängige Interessensvertretung der Arbeitnehmer_innen.

Die COB gilt seit der Wahl des Führungsgremiums unter Juan Carlos Huarachi Anfang 2018 als politisch kooptiert. Seitdem vertritt sie öffentlich die Positionen der Regierung und trat auch im Wahlkampf für die Präsidentschaftswahlen 2019 gemeinsam mit Evo Morales und Álvaro García Linera auf. Während der Krise 2019 forderte Huarachi hingegen den Rücktritt von Morales und ließ sich seine Amtszeit von der Übergangspräsidentin Jeanine Áñez verlängern, forderte schließlich aber auch deren Rücktritt. Als Folge der Rücktrittsforderung gegen Morales schloss die MAS alle von der COB nominierten Kandidat_innen, die bei den Wahlen 2019 für die MAS angetreten waren, von ihren Listen für die Neuwahlen 2020 aus. Daher existiert in der aktuellen Legislaturperiode – anders als zuvor –

keine Gewerkschaftsfraktion im Parlament. 2022 beschloss die COB mittels einer Resolution die Unterstützung der Regierung von Präsident Luis Arce und positionierte sich im internen Konflikt der MAS zwischen Evo Morales und Luis Arce zugunsten des Letzteren.

Während die COB durch ihr Bündnis mit der Regierung teilweise ihre Unabhängigkeit aufgegeben sowie ihren eigenen Handlungsspielraum eingeschränkt hat, gibt es Regional- und Branchengewerkschaften, die ihre politische Unabhängigkeit priorisieren und nicht die Linie der Regierung vertreten. Diese haben jedoch einen schweren Stand und werden auf verschiedene Weisen drangsaliert, um sich der politischen Linie der Regierung unterzuordnen.

Die Gewerkschaften in Bolivien sind in mehreren Sektoren und Lieferketten stark vertreten, vor allem in der Privatwirtschaft und im Bergbau. Letzterer ist ein wichtiger Wirtschaftszweig in Bolivien und die Bergbaugewerkschaften können auf eine lange Geschichte der Organisation und Mobilisierung zurückblicken. Der bolivianische Bergarbeitergewerkschaftsbund (FSTMB), der sowohl den privaten Bergbausektor als auch das staatliche Bergbauunternehmen formell vertritt, stellt eine der einflussreichsten Gewerkschaften in Bolivien dar und nimmt eine führende Rolle bei der Verteidigung von Arbeitsrechten und bei Tarifverhandlungen im Bergbausektor ein. Der FSTMB wurde 1944 gegründet und hat historisch die Vorherrschaft im bolivianischen Gewerkschaftswesen inne. Auch der aktuelle Vorsitzende der COB ist Minenarbeiter. Diese Vorherrschaft entspricht jedoch nicht mehr der tatsächlichen politischen und wirtschaftlichen Bedeutung des Bergbausektors für die Wirtschaft des Landes.

Auch der Verband der Bergbaukooperativen (FENCOMIN), der den informellen Bergbausektor vertritt, ist sehr einflussreich, vorrangig aufgrund der hohen Gewaltbereitschaft seiner Mitglieder. Dabei handelt es sich mehr um einen Interessens- als um einen Gewerkschaftsverband, da er nicht der COB angehört und sich dem Recht auf gewerkschaftliche Organisation innerhalb der Kooperativen widersetzt. Wesentliche Interessen sind die Beibehaltung von Steuerbefreiungen, geringe Umweltauflagen und schwache Institutionen zur Einhaltung von Arbeits- und Umweltschutzauflagen, um dem hochgradig umweltschädlichen Bergbau ohne Einschränkungen nachgehen zu können.

Die Gewerkschaften der bolivianischen Erdöl- und Gasindustrie sind ebenfalls stark vertreten. Die bolivianische Erdöl- und Gasindustrie (FSTPB), die der COB angeschlossen ist,

vertritt sowohl die Beschäftigten des Erdöl- als auch des Erdgassektors und beteiligt sich an der Aushandlung von Tarifverträgen sowie der Verteidigung von Arbeitsrechten in ihrer Industrie.

Im Dienstleistungsbereich gehören Verkehrsgewerkschaften wie das Sindicato de Choferes de Bolivia, welches die Beschäftigten des Personen- und Güterverkehrs vertritt, zu den bedeutendsten. Sie besitzen ein sehr hohes Mobilisierungspotenzial und können durch Blockaden alle Städte und Überlandstraßen des Landes lahmlegen. Dies gibt ihnen starken politischen Einfluss, den sie nutzen, um die Verringerung oder Abschaffung der Treibstoffsubventionen sowie eine Regulierung des Nahverkehrs zu verhindern.

Eine wichtige politische Rolle spielt zudem die Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), der Dachverband der Gewerkschaften von Kleinbäuer_innen und Indigenen in Bolivien. Er wurde 1979 gegründet und gilt als bedeutende Stimme im Kampf um die Rechte der ländlichen Arbeitnehmer_innen sowie für die Verteidigung der Interessen indigener Gemeinschaften. Sie ist Teil des *Pacto de Unidad*, der wichtigsten Basisorganisation der MAS.

Es gibt jedoch auch Bereiche, in denen die Gewerkschaften in Bolivien schwächer oder gar nicht vertreten sind. Hierzu zählen Teile des unregulierten Privatsektors, da beispielsweise in einigen Kleinbetrieben und in der informellen Arbeit nicht die erforderliche Mitgliederzahl für eine Gewerkschaftsgründung erbracht werden kann. Dadurch dass die gewerkschaftliche Organisation in staatlichen Einrichtungen und Ministerien verboten ist, sind Gewerkschaften des öffentlichen Sektors in Bolivien zudem schwächer repräsentiert als in anderen Ländern der Region.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Die Rechtsgrundlagen für die Arbeit der Gewerkschaften sind in Bolivien in der Verfassung und im allgemeinen Arbeitsgesetz verankert. Darin werden das Recht auf Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Tarifverhandlungen und das Streikrecht als grundlegende Rechte der Arbeitnehmer_innen anerkannt. Darüber hinaus gibt es spezifische Gesetze in Bezug auf Arbeit und soziale Sicherheit sowie von Bolivien ratifizierte internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte der Arbeitnehmer_innen. Ebenso legen gesetzliche Bestimmungen den Rahmen und die Vorschriften für die Gründung, die Funktionsweise und die Repräsentativität von Gewerkschaften fest.

Tabelle 1

Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Bolivien

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Central Obrera Boliviana, COB (Bolivianische Arbeiter_innenzentrale)	Juan Carlos Huarachi (seit Januar 2018) / Pablo Manuel Flores	Mitgliedsgewerkschaften aus 50 Branchen; Zahl der Mitglieder unbekannt	–

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchen- bzw. Einzelgewerkschaften in Bolivien

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia, FSTMB (Gewerkschaftsbund der Minenarbeiter_innen Boliviens)	COB	Vorsitzender und Generalsekretär: Gonzalo Quispe	63 Mitglieds- gewerkschaften; ca. 18 000 Mitglieder	–
Federación Sindical de Trabajadores Petroleros de Bolivia, FSTPB (Gewerkschaftsbund der Erdöl- arbeiter_innen Boliviens)	COB	Vorsitzender: Augusto Blanco Generalsekretär: José Domingo Vásquez	28 Mitglieds- gewerkschaften; Zahl der Mitglieder unbekannt	–
Confederación Sindical de Trabajadores en Salud Bolivia, CSTSB (Gewerkschaftsbündnis der Gesundheits- arbeiter_innen Boliviens)	COB	Vorsitzende: Jenny Arias de la Torre Generalsekretärin: María Gamboa	ca. 14 000 Mitglieder	–
Confederación de Trabajadores de Educación Urbana de Bolivia, CTEUB (Bündnis der städtischen Arbeiter_in- nen im Bildungssektor)	COB	Vorsitzender: Wilfredo Ajllahuanca Mamani Generalsekretär: Ludbin Salazar Pedrazas	Keine genauen Angaben verfügbar	–
Confederación de Maestros de Educación Rural de Bolivia, CONMERB (Bündnis der länd- lichen Arbeiter_innen im Bildungssektor)	COB	Generalsekretäre: Rudy Callisaya Callisaya / William Mendoza Mendoza	ca. 40 000 Mitglieder	–
Confederación General de Trabajadores Fabriles de Bolivia (Bündnis der Fabrik- arbeiter_innen Boliviens)	COB	Generalsekretäre: Mario Segundo / Limberth Fernández Coronado	ca. 180 000 Mitglieder	–
Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar, FENATRAHOB (Nationaler Bund der Hausangestellten)	COB	Vorsitzende: María Pariqui Generalsekretär_in: Derzeit vakant	ca. 180 000 Mitglieder	Confederación Latino- americana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar (Bündnis der Hausange- stellten Lateinamerikas und der Karibik, CONLACTRAHO)

In Bolivien existieren Gewerkschaften auf Ebene von Unternehmen, Branchen und *Departamentos*. Die Branchenverbände und -vereinigungen spielen eine wichtige Rolle bei der Vertretung und Verteidigung der Arbeitnehmer_inneninteressen in einer bestimmten Branche, aber auch die Betriebsgewerkschaften haben bei Tarifverhandlungen und der Verteidigung der Arbeitnehmer_innenrechte auf Ebene des Unternehmens, dem sie angehören, eine wichtige Funktion.

Trotz günstiger rechtlicher Rahmenbedingungen für die Gewerkschaftsbewegung ist die Gründung neuer Gewerkschaften in der Realität sehr eingeschränkt, da diese auf einer stark ideologischen und sektoralen Grundlage arbeiten. So gibt es starken Widerstand sowohl vonseiten der bestehenden Branchengewerkschaften als auch des COB gegen die Gründung neuer Gewerkschaften. Nach geltendem Recht kann eine Gewerkschaftsorganisation nur in Unternehmen mit mehr als 20

Mitgliedern gegründet werden. Diese Beschränkung kann jedoch die Fähigkeit der Arbeitnehmer_innen beeinträchtigen, sich zu organisieren und ihre Rechte im informellen Sektor und in Kleinbetrieben zu verteidigen. Zudem ist laut Gesetz nur eine Gewerkschaftsorganisation pro Unternehmen erlaubt.

Eine neu gegründete Gewerkschaft muss beim Arbeitsministerium ihre Rechtspersönlichkeit beantragen. Zudem obliegt es dem Arbeitsministerium, den in Ämter gewählten Mitgliedern die Befugnis und Freistellung für die Ausübung ihrer gewerkschaftlichen Aufgaben zu erteilen. Die Ausstellung des entsprechenden Ministerialbeschlusses bzw. deren Verweigerung ist ein Mechanismus, um nicht regierungsnahen Sektoren zu demobilisieren oder auf Regierungslinie zu bringen.

Bolivien hat eine einzigartige Gesetzgebung, nach der Kinder zwischen 10 und 14 Jahren auf eigene Rechnung arbei-

ten können. Diese weicht vom ILO-Übereinkommen 138 ab, welches ein Mindestalter von 14 Jahren vorsieht. Darüber hinaus findet Kinderarbeit häufig in Bergwerken statt, in denen Kinder ab 14 Jahren arbeiten dürfen. Die gewerkschaftliche Organisation ist ihnen jedoch untersagt.

Insgesamt hat Bolivien acht der zehn ILO-Kernarbeitsnormen ratifiziert. Die beiden nicht von Bolivien ratifizierten Kernarbeitsnormen sind das Übereinkommen 155 über Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt sowie das Übereinkommen 187 über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz. Die eigentliche Herausforderung besteht allerdings darin, dass die Möglichkeiten für die Einhaltung der Übereinkommen in der Realität oft sehr begrenzt sind. In vielen Fällen werden Rechtsvorschriften mit notwendigen Leitlinien und Verfahren für die Umsetzung von Übereinkommen verspätet oder nicht vollständig ausgearbeitet. Dadurch sind die erforderlichen Bedingungen zur Einhaltung von Arbeitsstandards in der Praxis oftmals nicht gegeben.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

In Bolivien finden Verhandlungen und sozialer Dialog auf verschiedenen Ebenen sowie zwischen verschiedenen Akteuren statt:

- auf **Unternehmensebene** zu Arbeitsverträgen, Arbeitsbedingungen, Löhnen und unternehmensspezifischen Leistungen;
- auf **sektoraler Ebene** – möglich, aber in der Praxis eher selten – zwischen Gewerkschaftsorganisationen und Arbeitgeber_innen einer bestimmten Branche zu Tarifverträgen und der Erörterung spezifischer Arbeitsfragen im Sektor;
- auf **nationaler Ebene** zwischen den Gewerkschaftsorganisationen, angeführt von der COB, und der bolivianischen Zentralregierung, ohne Beteiligung der Arbeitgeber_innen.

Die bolivianischen Gewerkschaften haben – vertreten durch die COB – in den letzten zehn Jahren erfolgreich Anhebungen des Mindestlohns und des allgemeinen Lohnniveaus ausgehandelt sowie durch Mobilisierungen Verbesserungen der Arbeitsbedingungen erreicht. Da Verhandlungen zu Tarifverträgen oder sonstige Aushandlungen mit den Arbeitgeber_innen jedoch nach wie vor kaum stattfinden, existieren in Bolivien praktisch keine Tarifverträge. Stattdessen konzentriert sich die COB auf Verhandlungen mit der Regierung zur gleichmäßigen Anhebung der Löhne in allen Branchen.

Menschen in prekären bzw. informellen Beschäftigungsverhältnissen, Frauen und Jugendliche sehen sich bei ihrer Vertretung innerhalb der Gewerkschaftsbewegung häufig mit Problemen konfrontiert. Zwar gibt es Gewerkschaften, die sich um die Vertretung dieser Gruppen bemühen, die effektive Abdeckung und Vertretung ist aufgrund verschiedener Hindernisse jedoch eingeschränkt: Einerseits erkennen verschiedene Ge-

werkschaften informelle Arbeitsverhältnisse sowie die Arbeit auf digitalen Plattformen nicht an und möchten diese Arbeiter_innen nicht vertreten, andererseits sind vor allem Frauen besonderen Schwierigkeiten ausgesetzt, wie geschlechtsspezifischer Diskriminierung, politischer Gewalt, mangelnder Entscheidungsbefugnis, dem Lohngefälle, einem unausgewogenen Verhältnis zwischen Basis und weiblichen Führungskräften sowie generell fehlenden Führungsmöglichkeiten.

Auch für junge Menschen ist der Zugang zu Führungspositionen in den Gewerkschaften schwierig, da sie oft auf Hindernisse bei der aktiven Beteiligung an den internen Entscheidungsprozessen stoßen. Dies kann dazu führen, dass es in der Gewerkschaftsführung an Transparenz und Glaubwürdigkeit bei der Vertretung der Arbeitnehmer_inneninteressen mangelt.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Die Macht der bolivianischen Gewerkschaftsbewegung beruht auf zwei Säulen: erstens ihrer Mobilisierungsfähigkeit für Aktionen auf der Straße, also Proteste und Demonstrationen als Instrumente, um Druck auf die Behörden auszuüben und die Rechte der Arbeitnehmer_innen einzufordern bzw. zu verteidigen; und zweitens auf politischen Verhandlungen und Bündnissen, die darauf abzielen, politische Vereinbarungen und Kompromisse mit der Regierung und anderen Akteuren zu schließen, um die Rechtsetzung zu beeinflussen.

Die Machtstrukturen innerhalb der Gewerkschaftsorganisationen in Bolivien sind sehr vertikal und starr. Die interne Demokratie ist oftmals nur ein in den Statuten verankertes Prinzip, das in der Praxis nicht umgesetzt wird. Die gewerkschaftliche Demokratie stellt somit eine Herausforderung dar, nicht nur bei den Wahlen der Führungsgremien, sondern auch bei der aktiven Beteiligung an der Entscheidungsfindung. Darüber hinaus ist die Machtausübung in der bolivianischen Gewerkschaftsbewegung patriarchalisch geprägt, was sich in der geringen Präsenz von Frauen in Entscheidungsgremien sowie ihrer mangelnden aktiven und effektiven Beteiligung und Vertretung in der Gewerkschaftsbewegung widerspiegelt – im Führungsgremium der COB ist keine Frau vertreten. Diese Situation unterstreicht die Notwendigkeit, eine stärkere interne Demokratisierung und eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter in der bolivianischen Gewerkschaftsbewegung anzustreben.

Der Einfluss der bolivianischen Gewerkschaften auf die Politik ist historisch bedeutsam. Die bolivianischen Gewerkschaften blicken auf eine lange Geschichte der politischen Beteiligung zurück und haben eine aktive Rolle bei der Gestaltung der politischen Agenda sowie bei der Verteidigung der Interessen der Arbeitnehmer_innen und Bürger_innen des Landes gespielt.

Unter der MAS-Regierung seit 2006 durchlief die Gewerkschaftsbewegung verschiedene Phasen: Der Widerstand gegen die Vereinnahmung durch die MAS in den Anfangsjahren und die damit verbundene kritische, aber wohlwollende Haltung gegenüber der Regierung wurde zwischen 2008 und 2010 durch eine Politik der Unterstützung für die Regierung er-

setzt. Nach der geplanten Abschaffung der Treibstoffsubvention Ende 2010 stellte die COB sich jedoch auf die Seite der verärgerten Bevölkerung. Dieser Riss vergrößerte sich 2011, als die COB die Proteste der Indigenen des Isiboro-Securé-Nationalparks gegen die Regierung unterstützte. An dem von der Regierung Ende 2011 einberufenen Sozialgipfel nahm die COB aufgrund von Differenzen mit der Regierung nicht teil. Ende 2013 folgte eine erneute taktische Annäherung, die 2014 zur Beteiligung der COB an der Regierung führte.

Im Jahr 2016 kam es dann zu einem erneuten Bruch mit der Regierung, der im ersten landesweiten Generalstreik seit 2009 gipfelte. Als das Oberste Verfassungsgericht im November 2017 ein Urteil fällte, das Evo Morales den Weg für eine erneute Kandidatur bei den Präsidentschaftswahlen 2019 ebnete, löste dies eine starke Mobilisierung verschiedener Akteure der Zivilgesellschaft und der politischen Opposition aus. In diesem Kontext schlug sich die COB ab der Wahl des aktuellen Generalsekretärs Juan Carlos Huarachi im Frühjahr 2018 auf die Seite der Regierung um Luis Arce, die sie bis heute unterstützt. Die Beziehung zwischen den bolivianischen Gewerkschaften sowie den politischen Parteien und ihren Akteuren war jedoch stets dynamisch, sodass sich die derzeitige Unterstützung kurz- bis mittelfristig wieder ändern könnte.

Die Gewerkschaften gelten in vielen Bereichen der Gesellschaft als wichtige Akteure für die Verteidigung der Arbeits- und Sozialrechte der Arbeitnehmer_innen. Die Wahrnehmung und Akzeptanz der Gewerkschaften in der Gesellschaft hängt jedoch von verschiedenen Faktoren ab, etwa den politischen Überzeugungen, der sozioökonomischen Stellung oder der Arbeitskultur in verschiedenen Sektoren. Insbesondere die Wahrnehmung von Machtmissbrauch und Korruption in einigen Gewerkschaften sowie die Vereinnahmung der Gewerkschaften durch die Regierung schaden ihrem Ansehen.

Die Gewerkschaften haben in der Vergangenheit immer wieder versucht, Koalitionen und Bündnisse mit anderen sozialen und politischen Akteuren einzugehen, um ihre Interessen zu vertreten. So hat sich die COB beispielsweise an Bewegungen und Bündnissen von Arbeiter_innen, Bäuer_innen, indigenen Völkern und anderen sozialen Sektoren in Bolivien beteiligt, um ein gemeinsames Vorgehen bei der Verteidigung von Arbeits- und Sozialrechten zu erreichen. Oftmals vertritt die COB in wichtigen Fragen jedoch eine verschlossene Position: Sie weigert sich, mit den Arbeitgeber_innen zu verhandeln und möchte nicht mit Nichtregierungsorganisationen zusammenarbeiten, die sich für die Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 190 einsetzen. All dies wirft wichtige Fragen zur internen Demokratie, zur Dialogkultur und Offenheit für die internationale Zusammenarbeit in der bolivianischen Gewerkschaftsbewegung auf.

Auf internationaler Ebene sind die meisten bolivianischen Gewerkschaften schlecht vernetzt und bleiben auf Distanz zur internationalen Gewerkschaftsbewegung. Eine Mitgliedschaft der COB im Gewerkschaftsbund der Amerikas (CSA/TUCA) ist nie über Absichtsbekundungen hinausgekommen. Einige Gewerkschaften sind zwar in globalen Gewerkschaftsföderatio-

nen aktiv, ihre Beteiligung an der internationalen Gewerkschaftsagenda ist jedoch minimal. Insgesamt ist die bolivianische Gewerkschaftsbewegung sehr auf sich fokussiert und sieht wenig Nutzen in einem internationalen Austausch.

Die bolivianische Gewerkschaftsbewegung steht vor mehreren Herausforderungen, unter anderem einen tiefgreifenden inhaltlichen und organisatorischen Strukturwandel in den Gewerkschaften zu vollziehen. Trotz der Versuche, die gewerkschaftliche Demokratie zu stärken, sind immer noch Ausweichmanöver und mangelndes Interesse der bolivianischen Gewerkschaftsbewegung zu verzeichnen, die auch nicht durch Staat und Regierung eingefordert werden. Im Gegenteil: Wenn demokratische Prozesse innerhalb der Gewerkschaftsorganisationen stattfinden, die gewählten Führungsgremien aber nicht mit der Linie der Regierungspartei übereinstimmen, werden die Beschlüsse der Ministerien zur Anerkennung der Wahlen und zur Freistellung der Funktionär_innen für ihre gewerkschaftlichen Aktivitäten oft deutlich verzögert.

Die Demokratisierung von internen Verfahren ist nicht effektiv möglich, solange der vorherrschende Machismo und die geschlechtsspezifische Diskriminierung nicht überwunden werden. Die COB ist weit entfernt von einer geschlechterparitätischen Vertretung und einer gleichberechtigten Einbeziehung der Geschlechter in die Entscheidungsfindung.

Der derzeitige Mangel an Strukturreformen hindert die Gewerkschaften auch daran, sich vertieft mit sozialen Herausforderungen wie der Informalität, der Arbeitslosigkeit oder der Durchsetzung von Arbeitnehmer_innenrechten zu befassen. Die größte Herausforderung für die bolivianische Gewerkschaftsbewegung stellt jedoch die Reform des Arbeitsgesetzes dar, das mit Hunderten von Änderungsbestimmungen ein rechtliches Chaos und vor allem Rechtslücken geschaffen hat und den Herausforderungen der Arbeitswelt keine Rechnung trägt.

Jan Souverein, Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bolivien

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik | Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:

Fabian Lischkowitz, Referent für Brasilien, Uruguay, Gewerkschaften und Handel
fabian.lischkowitz@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.