

Jugendarbeitsschutz - aber wie?

Vv er sich einmal der Mühe unterzöge, das gesamte Schrifttum zum Thema Jugendarbeitsschutz zu sammeln, das in den letzten Jahren, insbesondere im Zusammenhang mit der Forderung nach einem neuen Gesetz zum Schutz der arbeitenden Jugend, erschienen ist, würde — vorausgesetzt, daß es ihm auch nur annähernd gelänge — eine Anzahl stattlicher Bände zusammenstellen können. Tatsächlich gibt es nicht leicht ein zweites Thema, das sich solch permanenter publizistischer Aufmerksamkeit rühmen kann — nicht gerechnet die unzähligen Reden, die seit fast einem Jahrzehnt darüber gehalten werden. Leider muß jedoch gesagt werden, daß Reden und sonstige Veröffentlichungen sich hier umgekehrt proportional den Taten zu verhalten scheinen. Nichts und niemand kann darüber hinwegtäuschen, daß wir heute immer noch mit einem Gesetz operieren, das inzwischen zwanzig Jahre alt ist und von dem u. a. Ärzte, Soziologen, Psychologen, Arbeitswissenschaftler — ein Personenkreis also, dem das Odium der „Interessenvertretung“ wahrlich nicht anhaftet — in schöner Einmütigkeit immer wieder erklären, daß es unzureichend und überholt sei. Dabei braucht selbst der Laie zumindest für die zweite Feststellung kaum noch einen Beweis: Es genügt völlig, die wirtschaftliche und technische Entwicklung dieser Jahre zu überdenken, um zu erkennen, daß das geltende Recht den heutigen Verhältnissen in der Arbeitswelt unmöglich noch gerecht werden kann.

Trotzdem haben sich diejenigen, in deren Macht es steht, eine Änderung herbeizuführen, nicht gerade damit beeilt. Das ist um so bedauerlicher, als unter allen Umständen hätte verhütet werden müssen, daß sich Vergleiche mit dem Werdegang des bestehenden

Gesetzes, das immerhin erst im letzten Jahr vor Kriegsausbruch erlassen wurde, aufdrängen könnten. Wohl scheint die Einsicht vorhanden, daß eine gesunde und leistungsfähige Jugend einer der wesentlichsten Faktoren in der staatspolitischen und volkswirtschaftlichen Rechnung ist, doch besteht offenbar nur wenig Neigung, aus dieser Einsicht die notwendigen Konsequenzen zu ziehen und den Schutz der Jugendlichen in der Berufswelt entsprechend den sozialen Erfordernissen und den wissenschaftlichen Erkenntnissen der Gegenwart zu sichern. Und das, obwohl — zumindest nach außen hin — die Notwendigkeit einer Neuregelung eigentlich von niemand bestritten wird!

Kreuzweg eines Gesetzes

Bereits während der ersten Legislaturperiode, im April 1951, beauftragte der Bundestag die Bundesregierung „zum Zwecke der einheitlichen Regelung des Jugendarbeitsschutzrechtes im Bundesgebiet den Entwurf eines Gesetzes alsbald dem Bundestag vorzulegen . . .“ (Protokoll der 139. Plenarsitzung am 26. April 1951 S. 5552 B). Was die Bundesregierung unter dem Wort „alsbald“ verstand, ist bemerkenswert. Fünfviertel Jahre später, am 26. Juni 1952, erklärt das Bundesministerium für Arbeit in seiner Antwort auf eine kleine Anfrage der Bundestagsfraktion der SPD, daß beabsichtigt sei, den Entwurf im Oktober 1952 vorzulegen (Bundestagsdrucksachen Nr. 3446 und 3553). Er wurde mitnichten vorgelegt!

Im Oktober 1954 schlägt der DGB Alarm. Im Rahmen einer großen Aktion, die das ganze Bundesgebiet umfaßt, weist er die Öffentlichkeit und alle Verantwortlichen auf die Dringlichkeit eines derartigen Gesetzes im Interesse einer gesunden Jugend hin. Jetzt erst — drei Jahre nachdem der Bundestag seinen Auftrag erteilt hatte — werden wenigstens die Vorarbeiten beschleunigt. In den folgenden zwei Jahren werden nicht weniger als vier Referentenentwürfe mit Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Jugendverbänden, Wohlfahrtsverbänden, Ärzteverbänden und Institutionen der Jugendfürsorge eingehend beraten. Im August 1956 ergreift die Bundestagsfraktion der SPD die Initiative und bringt einen eigenen Entwurf im Bundestag ein (Bundestagsdrucksache Nr. 2429). Wenn dieser Entwurf auch im einzelnen manche Mängel aufweist und verschiedentlich den Eindruck erweckt, nicht in allen Punkten völlig durchdacht zu sein, so kann doch die Tatsache, daß die Bundesregierung damit zu beschleunigtem Handeln veranlaßt wurde, nicht hoch genug veranschlagt werden. Ende November 1956 wird der Regierungsentwurf im Kabinett verabschiedet und dem Bundesrat zur Stellungnahme übermittelt, knappe vier Wochen später bereits leitet ihn der Bundesrat mit 44 Änderungsvorschlägen an die Bundesregierung zurück, die nicht ganz die Hälfte dieser Änderungsvorschläge akzeptiert. Am 13. März 1957 endlich bringt sie ihren Entwurf im Parlament ein (Bundestagsdrucksache Nr. 3286), den „alsbald“ vorzulegen sie der Bundestag sechs Jahre zuvor beauftragt hatte!

Bis zum Ende der zweiten Legislaturperiode im Sommer 1957 konnten die beiden Gesetzentwürfe in erster und zweiter Lesung behandelt werden. Die dritte — abschließende — Lesung unterblieb. Das war in der parlamentarischen Praxis zweifellos ungewöhnlich. Die Begründung: Aus der Fülle der Vorlagen, die in diesen Wochen zur Beratung anstanden, mußte der Bundestag unter Zeitdruck zwangsläufig eine Auswahl treffen. Er beschloß nur noch die seiner Ansicht nach wichtigsten Gesetze. Das Jugendarbeitsschutzgesetz war nicht dabei.

Wer die Liste der Gesetze, die in jenen Tagen beschlossen wurden, durchsieht — allein vom 27. Juli 1957 sind es 22 —, wird zugeben müssen, daß sich darunter nicht wenige finden, deren Bedeutung die bevorzugte Behandlung rechtfertigte. Er wird aber auch mit Befremden feststellen müssen, daß das Parlament immerhin Zeit genug fand, um Vorlagen wie das Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Preußischer Kulturbesitz“ oder das Gesetz über Titel, Orden und Ehrenzeichen und ähnliches zu verabschieden. Da nicht

angenommen werden kann, daß es damit der Ansicht hätte Ausdruck geben wollen, daß diese Gesetze vordringlicher gewesen seien als dasjenige, das dem Schutz der Jugend dienen soll, läßt sich nur feststellen, daß es bei der Auswahl der bevorzugt zu behandelnden Vorlagen offenbar keine ganz glückliche Hand gehabt hat. Daß der Widerstand interessierter Kreise gegen das Zustandekommen des Gesetzes dabei eine nicht unwesentliche Rolle gespielt hat, ist allerdings kein Geheimnis.

Nach der Geschäftsordnung des Bundestags gelten alle Vorlagen, die bis zum Ende einer Legislaturperiode nicht abschließend beraten worden sind, als erledigt. Sie müssen, wenn sie aufrechterhalten werden sollen, in der nächsten Legislaturperiode erneut eingebracht und neu behandelt werden. Wieder ergriff die Bundestagsfraktion der SPD die Initiative und legte ihren Entwurf eines Jugendarbeitsschutzgesetzes — geringfügig geändert — im November 1957 dem Parlament vor (Bundestagsdrucksache Nr. 31). Die Bundesregierung folgte mit ihrem unveränderten Entwurf im April 1958 (Bundestagsdrucksache Nr. 317). Seit diesem Zeitpunkt — seit fast einem Jahr also — werden die beiden Entwürfe nun schon zum zweiten Mal in den Ausschüssen beraten (federführend: Ausschuß für Arbeit, mitberatend: Ausschuß für Familien- und Jugendfragen und Rechtsausschuß). Wie verlautet, soll die Stellungnahme der Ausschüsse dem Parlament noch vor den Sommerferien 1959 vorgelegt werden. Ob das gelingt, bleibt nach den bisherigen Erfahrungen abzuwarten.

Die wichtigsten Punkte des Regierungsentwurfs

Die wesentlichsten Punkte des Regierungsentwurfs — der allgemein in erster Linie als Diskussionsgrundlage betrachtet wird — sollen schwerwiegende Mängel des zur Zeit noch geltenden Gesetzes, mit denen die Forderung nach einer Reform vor allem begründet wird, beheben.

So sieht der Entwurf zunächst die *Ausdehnung des Geltungsbereichs* auf verschiedene Wirtschaftszweige — Haus-, Land-, Forst- und Jagdwirtschaft, Binnenschifffahrt, Fischerei und Flößerei — vor, die das Gesetz bisher nicht erfaßte, obwohl über 200 000 Jugendliche allein in den vier erstgenannten Wirtschaftszweigen beschäftigt werden.

Die *Arbeitszeitverkürzung* — nach dem Regierungsentwurf auf 84 Stunden in der Doppelwoche — ist eines der dringendsten Anliegen. Eine wöchentliche Arbeitszeit von 48 Stunden, die noch dazu in nicht wenigen Fällen überschritten werden darf, ist bei der heutigen Arbeitsintensität und der damit verbundenen geistig-nervlichen Belastung nicht mehr tragbar. Daß die Forderung nach gesetzlich festgelegter Verkürzung der Arbeitszeit erfüllt wird, ist um so wichtiger, als sich herausgestellt hat, daß die tarifliche Verankerung nicht genügt, um die Jugendlichen auch tatsächlich in den Genuß vermehrter Freizeit gelangen zu lassen. Die Berufsschulzeit — Arbeitgebern, die nicht einsehen wollen, daß erst betriebliche Ausbildung und Berufsschulbesuch zusammen eine volle Berufsausbildung ergeben, vielfach immer noch ein Dorn im Auge — ist zwar nach dem geltenden Recht auf die Arbeitszeit anzurechnen, aber das bedeutet doch eben nur, daß Berufsschulzeit und Arbeitszeit zusammen die *gesetzliche* Höchstarbeitszeitgrenze nicht überschreiten dürfen. Da den meisten Tarifverträgen, die eine kürzere Arbeitszeit vereinbaren, die klare und eindeutige Bestimmung fehlt, daß in dieser kürzeren Arbeitszeit die Berufsschulzeit enthalten sein muß, ist kein Unternehmer, für dessen Betrieb tariflich eine Wochenarbeitszeit von 45 Stunden vereinbart wurde, ernsthaft daran gehindert, seine Jugendlichen, die vielleicht sechs Stunden Berufsschulunterricht haben, nach wie vor 42 Stunden im Betrieb zu beschäftigen und die Berufsschulzeit bis zu der gesetzlich zulässigen Grenze von 48 Stunden aufzurechnen. Von dieser Möglichkeit wird gar nicht selten Gebrauch gemacht. So entsteht die paradoxe Situation, daß ein Teil des Personenkreises, der des größten Schutzes bedürfte, von einer effektiven Arbeitszeitverkürzung sehr wohl ausgeschlossen bleiben kann.

Um die Bedeutung, die dem *Berufsschulunterricht* im Rahmen der Berufsausbildung zukommt, zu unterstreichen und Mißstände zu beseitigen, hat es sich als notwendig erwiesen, die bestehenden Bestimmungen ausführlicher zu gestalten und schärfer zu fassen. Die Klagen aus den Kreisen der Pädagogen über Schüler, die — übermüdet — dem Unterricht nur mangelhaft zu folgen vermögen, und über Hausaufgaben, die aus Zeitmangel schlecht oder gar nicht gemacht werden, haben in dem vorliegenden Entwurf ihren Niederschlag gefunden. Beginnt der Unterricht vor neun Uhr, soll der Jugendliche vorher im Betrieb nicht beschäftigt werden dürfen. Die Beschäftigung im Betrieb soll auch dann verboten werden, wenn Unterrichtszeit und Pausen zusammen mindestens sechs Stunden betragen. Daß in diesem Fall die volle reguläre Tagesarbeitszeit bezahlt werden soll, ist im Interesse der Jugendlichen, die im Stundenlohn arbeiten, zu begrüßen.

Wissenschaftliche Untersuchungen über die menschliche Leistungskurve haben erwiesen, wie wichtig *Ruhepausen* während der Arbeit sind. Sie erlauben dem Körper, sich von den vorausgegangenen Anstrengungen zu erholen und neue Kräfte zu sammeln. Die Erholungsfähigkeit ist aber in den einzelnen Lebensstadien verschieden groß. Der jugendliche Organismus braucht — auch wenn es zuweilen anders scheinen mag — mehr Zeit um sich zu regenerieren als der des Erwachsenen. Aus diesem Grund sieht der Entwurf vor, daß den Jugendlichen längere Pausen als bisher gewährt werden sollen.

Den Ruhepausen während des Arbeitstages entspricht für das Arbeitsjahr der *Urlaub*. Daß der für Jugendliche bisher gesetzlich vorgeschriebene Urlaub von fünfzehn bzw. zwölf Tagen selbst für Erwachsene keinen genügenden Erholungsausgleich mehr bietet, wird ernstlich nicht bestritten. Für den Jugendlichen ist der Übergang von der Schule in den Beruf, der den jungen Menschen körperlich und seelisch ohnehin stark belastet, in diesem Punkt ganz besonders kraß. Einundachtzig Tage Ferien, die der Schüler aus gutem Grund erhält, werden brutal auf knappe zweieinhalb Wochen zusammengestrichen, sobald er ins Berufsleben eintritt. Die meisten Länder haben bereits die Konsequenzen gezogen und Urlaubsregelungen getroffen, die über die des Jugendarbeitsschutzgesetzes weit hinausgehen. Auch die Sozialpartner sind in Tarifverträgen zu weiterreichenden Vereinbarungen gekommen. Derartige Änderungen auf Länderebene oder tariflicher Basis haben indes dazu geführt, daß das Jugendarbeitsschutzrecht uneinheitlich geworden ist. Grundprinzip der Gesetzentwürfe ist daher die Rechtsvereinheitlichung auf diesem Gebiet. Soweit es den Urlaub betrifft, werden in Übereinstimmung mit den meisten Länderregelungen einheitlich vierundzwanzig Werktage festgesetzt.

Eine wichtige Neuerung steht auf dem Gebiet der *Akkord- und Fließarbeit* zur Diskussion. Untersuchungen und Beobachtungen haben ergeben, daß sich diese Arbeiten bei Jugendlichen nicht gerade gesundheitsfördernd auswirken. Junge Menschen verstehen noch nicht, mit ihren Kräften hauszuhalten und sind nur zu geneigt, sie zu überschätzen, wenn — wie bei der Akkordarbeit — höherer Verdienst reizt. Ähnliches gilt für die Fließarbeit, nur daß das Tempo hier durch das Band — also von außen her — vorge-schrieben ist. Da die Norm sich in der Regel an den Erwachsenen orientiert, muß der Jugendliche, dem es ohnehin schwerer fällt, längere Zeit gleichmäßig im selben Tempo durchzuarbeiten, auf die Dauer zwangsläufig überfordert werden. Aus diesem Grund soll Akkord- und Fließarbeit für Jugendliche erstmals generell verboten werden. Ausnahmen sollen nur für über Sechzehnjährige unter besonderen Voraussetzungen zugelassen werden können.

Einen Fortschritt auf dem Gebiet des Jugendarbeitsschutzes bedeutet zweifellos auch die geplante *Gesundheitsbetreuung*. Ausgangspunkt ist der Gedanke, daß es in unserem Zeitalter der Frühinvalidität nicht mehr genügt, bereits vorhandene Gesundheitsschäden zu bekämpfen. Vorgesehen sind daher ärztliche Untersuchungen vor der Arbeitsaufnahme und während der Beschäftigungszeit. Die Beschäftigung darf nur dann aufgenommen und nach Ablauf einer gewissen Frist fortgesetzt werden, wenn dem Beschäftigten eine Beschei-

nigung darüber vorliegt, daß die entsprechenden Untersuchungen stattgefunden haben. Das Untersuchungsergebnis hat der Arzt nur den Eltern oder dem Vormund mitzuteilen. Sollte er eine kürzere Nachuntersuchungsfrist als generell vorgesehen für notwendig erachten, muß er den Termin in Bescheinigung und Mitteilung vermerken. Das gleiche gilt für Arbeiten, die seiner Ansicht nach die Gesundheit des Jugendlichen gefährden könnten. Die Arbeitszeit, die durch die Untersuchungen ausfällt, muß der Beschäftiger bezahlen. Er soll ferner die Kosten für die regulären Untersuchungen während der Beschäftigungszeit tragen. Die übrigen Untersuchungen sollen finanziell zu Lasten der Länder gehen.

Daß schließlich die *Strafbestimmungen* verschärft werden sollen, ist dringend erforderlich. Wer die Jahresberichte der Gewerbeaufsicht einmal daraufhin durchsieht — sie finden merkwürdigerweise auch in Gewerkschaftskreisen nicht immer die Aufmerksamkeit, die ihnen nach Bedeutung und Umfang des darin publizierten Materials zukäme —, wird feststellen, daß Verstöße gegen die Arbeitsschutzgesetze offenbar nicht selten noch wie sogenannte Kavaliersdelikte geahndet werden. Die Strafen können vielfach nicht anders als lächerlich bezeichnet werden. Nur zu oft stehen sie nicht im geringsten Verhältnis zu dem Nutzen, den der Bestrafte aus seinem gesetzwidrigen Tun gezogen hat. Den Schaden hat dann später die Allgemeinheit in Gestalt steigender Frühinvalidität; sie darf damit für den Vorteil bezahlen, den ein einzelner sich dadurch verschaffte, daß er sich aus reinem Egoismus über gesetzliche Bestimmungen hinwegsetzte. Die Allgemeinheit aber hat das Recht zu verlangen, daß sie vor Schäden, die ihr aus dem gesetzwidrigen Verhalten einzelner erwachsen, geschützt wird. Es ist daher wohl zu fordern, daß dem Wort des verstorbenen ersten Präsidenten des höchsten deutschen Gerichts, Professor *Höpker-Aschoff*, „Ein Richter muß stets auch die Folgen seiner Urteile vor Augen haben“ auch hier Rechnung getragen wird.

In diesem Zusammenhang ist noch auf eine andere Überlegung hinzuweisen: Es gehört schon viel Naivität dazu, sich zu wundern, daß junge Menschen die notwendige Achtung vor dem Gesetz vermissen lassen, wenn sie erleben, daß dann, wenn ihre — und nicht nur ihre — Interessen auf dem Spiel stehen, mit den Gesetzesübertretern recht großzügig verfahren wird. Ob die Strafbestimmungen des Regierungsentwurfs geeignet sind, wirklich Wandlung zu schaffen, wird sich erst in der Praxis zeigen und mit Aufmerksamkeit zu beobachten sein.

Die kritischsten Punkte des Regierungsentwurfs

Der Regierungsentwurf hat bei seiner Veröffentlichung einen Sturm der Kritik entfacht, der sich bis heute nicht gelegt hat. In selten erlebtem Ausmaß haben die verschiedensten Interessentengruppen versucht — und versuchen es im gegenwärtigen Beratungsstadium erst recht —, die Öffentlichkeit in ihrem jeweiligen Sinn zu beeinflussen. Tatsächlich hat es heute den Anschein, als ob eine Einigung über die wichtigsten Bestimmungen weniger denn je zu erreichen sei. Eins scheint jedenfalls festzustehen: Wollte der Gesetzgeber versuchen, allen Wünschen gerecht zu werden, würde von dem vorliegenden Entwurf kaum etwas übrigbleiben — von weiterreichenden Forderungen ganz zu schweigen. Die Aushöhlung könnte unter Umständen sogar so weit gehen, daß sich eines Tages schließlich die Erkenntnis Bahn brechen müßte, es wäre besser gewesen, das Thema niemals aufzugreifen und es bei dem alten Gesetz zu belassen. So sehr zu hoffen ist, daß sich diese Befürchtungen nicht bewahrheiten werden, so deutlich muß doch ausgesprochen werden, daß nichts mehr zu allzu großem Optimismus berechtigt.

Bereits im Februar 1957, kurz nachdem der Regierungsentwurf mit den Änderungsvorschlägen des Bundesrats in der Öffentlichkeit bekanntgeworden war, hatte der DGB ausführlich dazu Stellung genommen. In dieser — sachlich vorbildlichen — Stellungnahme hatte er zwar die Grundkonzeption des Entwurfs begrüßt und akzeptiert, aber

auch seiner Enttäuschung darüber Ausdruck gegeben, daß dieser endgültige Entwurf den vorausgegangenen Referentenentwürfen gegenüber erhebliche Verschlechterungen aufweist, obwohl während der Verhandlungen im Bundesarbeitsministerium auch von den Arbeitgeberverbänden keine diesbezüglichen Einwände erhoben worden waren. Er hat keinen Zweifel daran gelassen, daß er Verbesserungen für dringend notwendig hält und hat seine Vorschläge im einzelnen begründet. Da sich seine Wünsche im wesentlichen mit denen der Jugendverbände, Wohlfahrtsverbände und sonstiger Institutionen der Jugendfürsorge decken, kann seine Stellungnahme im folgenden auch als stellvertretend für deren Forderungen betrachtet werden.

Von der Gegenseite liegen vor allem eine Stellungnahme der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände vom September 1958 und eine des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT) aus demselben Jahr vor. Hinzu kommen von beiden Seiten unzählige Artikel, Berichte und Verlautbarungen in der einschlägigen Presse. Da es unmöglich ist, im Rahmen dieses Beitrags auf jede Einzelheit einzugehen, sei nur die Kritik an den drei Kernstücken des Entwurfs herausgegriffen.

Nach dem Regierungsentwurf sollen Jugendliche über 17 Jahre, die die Abschlußprüfung in einem Lehrberuf bestanden haben und als Fachkraft tätig sind, aus dem *Geltungsbereich* des Gesetzes herausgenommen werden. Die Bundesvereinigung wünscht diese Regelung auf Anlernlinge, für die die gleichen Voraussetzungen zutreffen, auszuweiten, der DIHT auch noch diejenigen Jugendlichen auszuschließen, die die Prüfung nicht bestanden haben und außerhalb eines Berufsausbildungsverhältnisses weiter im erlernten Beruf tätig sind.

DGB, Ärzte, Jugendverbände, vor allem aber auch der Bundesrat haben dagegen scharf protestiert. Eine derartige Bestimmung bedeutet eine absolute Verschlechterung gegenüber dem geltenden Recht und einen Bruch mit dem Prinzip, den gesetzlichen Schutz bis zum vollendeten achtzehnten Lebensjahr auszudehnen. Es ist bis heute nicht gelungen, eindeutig zu ermitteln, aus welchem Grund die Bundesregierung für diese schlechthin absurde Ausnahme eintritt. Die offizielle Begründung und die Stellungnahme zum Änderungsvorschlag des Bundesrats vermögen in keiner Weise zu befriedigen und können nur als äußerst dürftig bezeichnet werden: Die Bundesregierung erkennt zwar an, daß siebzehnjährige Facharbeiter genauso schutzbedürftig sind wie andere Siebzehnjährige, erklärt aber die Ausnahme für erforderlich, damit die siebzehnjährigen Facharbeiter keine Schwierigkeiten hätten, eine Anstellung zu finden.

Daß diese Begründung unzutreffend ist, lehrt die wirtschaftliche Erfahrung und muß auch der Bundesregierung bekannt sein. Die Entwurfformulierung beruht denn auch keineswegs auf ursprünglichen Forderungen der Arbeitgeberverbände. Im Gegenteil: Deren Vertreter hatten seinerzeit während der Verhandlungen im Bundesarbeitsministerium zusammen mit den Vertretern der Gewerkschaften gegen eine derartige Begrenzung des Geltungsbereichs Einspruch erhoben. Selbst noch in der Stellungnahme der Bundesvereinigung wird der Änderungsvorschlag, der der Klarstellung gelten soll, auf bezeichnende Weise begründet: „Die Bundesregierung hält es aus den in der amtlichen Begründung dargelegten Gesichtspunkten für erforderlich(!), die Fachkräfte aus dem Geltungsbereich des neuen Gesetzes herauszunehmen.“ (S. 11 zu § 1). Damit dürfte feststehen, daß die Initiative hierzu vom damaligen Bundesarbeitsministerium ausgegangen ist, ohne daß der tiefere Grund dafür ersichtlich wäre. Unter diesen Umständen braucht es wahrlich nicht wunderzunehmen und ist eigentlich nur konsequent, wenn heute von Arbeitgeberseite die ganze Hand verlangt wird, nachdem der kleine Finger nicht nur bereitwillig geboten, sondern förmlich aufgedrängt worden ist!

Grundsätzlich ist festzuhalten, daß das Jugendarbeitsschutzgesetz der besonderen Schutzbedürftigkeit der Jugendlichen in der Arbeitswelt Rechnung tragen soll. Diese Schutzbedürftigkeit ist biologisch bedingt und kann daher auch nicht durch Tatbestände

nichtbiologischer Art aufgehoben werden. Entweder ist der Reifeprozess mit siebzehn Jahren abgeschlossen und die Schutzbedürftigkeit entfällt, oder er ist es nicht und die Schutzbedürftigkeit besteht weiter. Ist er aber nicht abgeschlossen, so bleibt es völlig belanglos, welche Tätigkeit der Siebzehnjährige ausübt: Er wird durch diese wie immer auch geartete Tätigkeit biologisch noch kein Erwachsener. Eine andere Alternative gibt es nicht. Daß der Reifeprozess aber selbst mit achtzehn Jahren noch nicht abgeschlossen ist — weder physisch noch psychisch —, ist allgemein bekannt, und nicht wenige Wissenschaftler haben deshalb bereits gefordert, die Grenzen für das Schutzalter auf einundzwanzig Jahre heraufzusetzen. Nach den bisherigen Erfahrungen dürfte das wohl zunächst einmal ein schöner Traum bleiben. Aber es ist um so unverständlicher, daß die Bundesregierung nun auch noch den besonderen Schutz für ganze Gruppen von Siebzehnjährigen beseitigen will, ohne dafür hieb- und stichfeste Gründe anführen zu können. Es ist sehr zu hoffen, daß sich gerade bei der Beratung dieses Punkts im Bundestag eine Mehrheit finden läßt, die der Vernunft zum Sieg verhilft.

Das zweite Kernstück des geplanten Gesetzes wird zweifellos die *Arbeitszeitbegrenzung* sein. Wie notwendig sie ist, wurde bereits ausgeführt. Der SPD-Entwurf sieht eine tägliche Arbeitszeit von acht Stunden, eine wöchentliche von vierzig Stunden vor. Der Regierungsentwurf legt eine tägliche Arbeitszeit von acht Stunden und eine Arbeitszeit von 84 Stunden in der Doppelwoche fest; wenn in Verbindung mit Feiertagen an Werktagen nicht gearbeitet wird, soll die ausfallende Arbeitszeit auf die Werktage von fünf zusammenhängenden, die Ausfalltage einschließenden Wochen so verteilt werden, daß die wöchentliche Arbeitszeit im Durchschnitt dieser fünf Wochen 42 Stunden und die tägliche Arbeitszeit achteinhalb Stunden nicht überschreitet. Der Vorschlag des DGB entspricht dem der SPD, ist aber für eine mögliche andere Verteilung der Arbeitszeit im Sinn des Regierungsentwurfs ergänzt mit der Maßgabe, daß in diesem Fall die durchschnittliche Wochenarbeitszeit vierzig Stunden, die tägliche Arbeitszeit achteinhalb Stunden nicht überschreiten darf. Bundesvereinigung und DIHT verlangen eine Höchstarbeitszeit von acht Stunden täglich und neunzig Stunden in der Doppelwoche; bei anderer Verteilung der Arbeitszeit, die nicht nur in Verbindung mit Feiertagen möglich sein soll, sondern auch in Verbindung mit Sonntagen, soll die tägliche Arbeitszeit neun Stunden nicht überschreiten dürfen. Diese Forderung hat sich in jüngster Zeit die Landesgruppe der CSU im Bundestag zu eigen gemacht. Sie will sie nunmehr in Form von Empfehlungen der gesamten CDU/CSU-Bundestagsfraktion unterbreiten. Auch das Handwerk, das am liebsten überhaupt keine Verkürzung der heute noch zulässigen Wochenarbeitszeit von achtundvierzig Stunden sehen würde, glaubt sich äußerstenfalls mit einer Höchstarbeitszeit von fünfundvierzig Stunden abfinden zu können.

Es sind im wesentlichen drei Argumente, mit denen die Forderung, die Wochenarbeitszeit auf fünfundvierzig Stunden zu begrenzen, gestützt wird:

1. Eine kürzere Arbeitszeit sei weder vom gesundheitlichen noch vom arbeitsschutzrechtlichen Standpunkt notwendig. Der Gesundheitszustand der Jugendlichen sei besser als allgemein angenommen werde und Gesundheitsstörungen seien in erster Linie auf andere Einflüsse soziologischer und zivilisatorischer Natur zurückzuführen; ein Zusammenhang mit der Belastung durch die Arbeit und vor allem mit der Dauer der Beschäftigung sei „im allgemeinen nicht festzustellen“ (Bundesvereinigung S. 17 zu § 8). Im übrigen seien „zahlreiche andere Bestimmungen“ des Regierungsentwurfs, die einzeln aufgezählt werden, „besser geeignet. . . einer Überlastung . . . vorzubeugen“ (Bundesvereinigung S. 20 zu § 8) — wozu aber gleich zu bemerken ist, daß die Arbeitgeberseite an fast jeder dieser Bestimmungen ebenfalls Abstriche vornehmen möchte! Arbeitsschutzrechtlich hätten es die wichtigsten europäischen Staaten nicht für erforderlich gehalten, die Höchstarbeitszeit für Jugendliche so erheblich einzuschränken wie der Regierungsentwurf; fast überall stehe sie im Einklang mit der der Erwachsenen.

2. Eine kürzere Arbeitszeit sei im Hinblick auf die betrieblichen Erfordernisse nicht zu vertreten. Aus betrieblichen und Verkehrsgründen sei es geboten, daß die Anwesenheitszeit von Jugendlichen und Erwachsenen im Betrieb übereinstimme. Dem sei im Regierungsentwurf nicht Rechnung getragen. Verwiesen wird auf die Bestimmungen über die anderweitige Verteilung der Arbeitszeit und über die Anrechnung der Berufsschulzeit (Bundesvereinigung S. 23 ff. zu § 8).

3. Eine kürzere Arbeitszeit gefährde die Berufsausbildung. Bei einer Höchstarbeitszeit, wie sie der Regierungsentwurf vorsehe, würde die Zeit, die den Betrieben zur Ausbildung zur Verfügung stehe, erheblich gemindert. Darunter müsse die Qualität der Ausbildung leiden. Der Intensivierung der betrieblichen Ausbildung seien enge Grenzen gezogen, besonders bei den mittleren und kleinen Betrieben (Bundesvereinigung S. 26 ff. zu § 8), wozu zu bemerken ist, daß der DIHT diese letzten Bedenken offenbar nicht zu teilen scheint (DIHT S. 7 zu § 8).

Ob der Gesundheitszustand der Jugendlichen besser ist als allgemein angenommen, kann dahingestellt bleiben. Daß er noch lange nicht gut ist, haben zahlreiche Untersuchungen ergeben. Allerdings muß dabei die Untersuchung von *Hermann* („Arbeit und Gesundheit der Jugend im ärztlichen Urteil“ hgg. vom Deutschen Gesundheitsmuseum, Zentralinstitut für Gesundheitserziehung e. V., Köln) außer Ansatz bleiben, weil sie sich inzwischen als unkorrekt, unsachlich und pseudowissenschaftlich erwiesen hat (vgl. hierzu und zum Gesundheitszustand der Jugendlichen im allgemeinen *Meis-Sand* „Der Gesundheitszustand der deutschen Schulkinder und erwerbstätigen Jugendlichen“ hgg. vom DGB; dort auch ein ausgezeichneter Überblick über die einschlägige Literatur). Es ist bedauerlich, daß sich die Bundesvereinigung zur Begründung ihrer Thesen im wesentlichen nur auf die Untersuchungen von Hermann gestützt und alle übrigen außer acht gelassen hat. Die Überzeugungskraft ihrer Argumente hat sich dadurch nicht gerade verstärkt.

Daß die Arbeitszeitvorschriften in anderen Ländern eventuell schlechter sind, kann kein Maßstab sein, wenn heute ein Gesetz geschaffen wird, das auch noch in Jahren Gültigkeit haben soll. Ziel für alle Arbeitnehmer ist die Vierzig-Stunden-Woche, und die Sozialpartner sind sich grundsätzlich darüber einig, daß es in absehbarer Zeit erreicht werden soll. Es ist nur verständlich, wenn dieses Ziel, soweit es die Jugendlichen betrifft, deren Kräfte ohnehin um zehn bis dreißig Prozent geringer sind als die der Erwachsenen, bereits heute schon berücksichtigt wird. Völlig unbeachtet wurde überdies gelassen, daß seit Beginn dieses Jahres etwa dreieinhalb Millionen Beschäftigte in der Bundesrepublik vierundvierzig Stunden und weniger in der Woche arbeiten. Weitere werden folgen. Wenn die Dinge aber derart in Fluß sind, muß es zumindest seltsam berühren, daß einem modernen Gesetz eine Bestimmung eingefügt werden soll, die für einen Teil der Betroffenen bereits überholt ist, noch ehe dieses Gesetz überhaupt in Kraft getreten ist. Daß jede effektive Verkürzung der Arbeitszeit auch eine entsprechende Auswirkung auf die tatsächliche Beschäftigungszeit der Jugendlichen haben sollte und müsse und daß es sich dabei um eine Selbstverständlichkeit handle (Bundesvereinigung S. 21 zu § 8), klingt zwar recht beruhigend, kann aber nach den bereits geschilderten Erfahrungen nur mit Skepsis zur Kenntnis genommen werden. Zweifellos kann es — es muß durchaus nicht — nützlich sein, wenn sämtliche Arbeitnehmer eines Betriebs zur gleichen Zeit kommen und gehen. Nicht berücksichtigt wird jedoch, daß die Schwierigkeiten, die sich aus der kürzeren Arbeitszeit der Jugendlichen etwa ergeben könnten, durch die vorgesehenen längeren Ruhepausen weitgehend kompensiert würden. Das entfällt allerdings, wenn — wie von Bundesrat und Arbeitgebern gewünscht — das neue Gesetz gegenüber dem alten hier überhaupt keine Verbesserung bringen würde, obwohl auf den Wert ausreichender Ruhepausen auch für die Steigerung der Leistung von wissenschaftlicher Seite immer wieder hingewiesen wird.

Soweit die Bundesvereinigung sich auf die Bestimmungen des Regierungsentwurfs, die die anderweitige Verteilung der Arbeitszeit regeln soll, bezieht, muß ihr beigespflichtet werden. Diese vorgesehene Regelung ist nur logisch bei einer Wochenarbeitszeit von vierzig Stunden. Bei einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von zweiundvierzig Stunden müßte die andere Verteilung auch möglich sein, wenn in Verbindung mit Sonntagen an Werktagen nicht gearbeitet wird. Andernfalls würden die zweiundvierzig Stunden in Betrieben, die regelmäßig nur an fünf Tagen arbeiten, nicht erreicht werden können. Nicht anzuerkennen sind jedoch die Rechnung, die die Bundesvereinigung über die Arbeitszeit im Betrieb nach Abzug der Berufsschulzeit aufmacht, und die Folgerungen, die sie daraus zieht (Bundesvereinigung S. 25 zu § 8 und S. 38 ff. zu § 11). Danach wäre es unter gewissen Voraussetzungen möglich, daß die betriebliche Arbeits- und Berufsausbildungszeit auf vierundzwanzig Wochenstunden verkürzt würde. Sie gibt zwar selbst zu, daß es sich dabei um theoretische Überlegungen handelt, fordert aber ausgerechnet hier, daß „die sich bereits jetzt abzeichnende künftige Entwicklung zur Erweiterung der Berufsschulzeit“ berücksichtigt werden müsse, weil das „bei der Schaffung eines Jugendarbeitsschutzgesetzes, das für längere Zeit Geltung haben und nicht bereits nach kürzerer Zeit überholt sein soll, notwendig erscheint“ (Bundesvereinigung S. 42 zu § 11). Schade, dieses Argument hätte man gern an anderer Stelle gehört!

Interessant ist aber, daß eine kürzere Arbeitszeit für die Jugendlichen überhaupt aus betrieblichen Gründen unannehmbar sein soll. Es wäre noch verständlich, wenn nur mit der Gefährdung der Ausbildung operiert würde. Daß aber einmal offen zugegeben wird, daß die Betriebe ein handfestes Interesse an der Beschäftigung von Jugendlichen haben, ist bemerkenswert. Trotz aller gegenteiligen Beteuerungen bleibt es eben doch dabei, daß der Jugendliche die billigste Arbeitskraft im Betrieb ist und als solche ungern entbehrt wird. Es lohnt sich, Jugendliche zu beschäftigen! (Vgl. hierzu *Wahrmut* „Die Kosten und Erträge der Lehrlingshaltung im Handwerk“, Bund-Verlag Köln-Deutz, 1957).

Abgesehen davon, daß derartige Gesichtspunkte bei der Gestaltung eines Arbeitsschutzgesetzes unmaßgeblich sein müßten, machen es diese Erkenntnisse nun auch schwer, zu glauben, daß die ablehnende Haltung gegenüber einer Arbeitszeitverkürzung für Jugendliche tatsächlich in so erheblichem Maß von der Sorge um eine qualifizierte Berufsausbildung bestimmt sein soll. Das jedoch einmal unterstellt, kann diese Sorge dennoch nicht geteilt werden. In großen Industriebetrieben mit vorbildlich eingerichteten Lehrwerkstätten arbeiten die Jugendlichen vielfach schon lange weniger als 45 Stunden, meist sogar noch unter Einschluß einiger Stunden für Spiel und Sport. Trotzdem haben die Lehrabschlußprüfungen ergeben, daß das Ausbildungsniveau bei diesen Jugendlichen nicht nur dem anderer Lehrlinge, die während ihrer Lehrzeit länger arbeiten mußten, entspricht, sondern meistens noch darüber liegt. Tatsächlich ist es denn auch weniger die Industrie, die sich des Arguments, die Ausbildung sei gefährdet, bedient, als vielmehr das Handwerk, dem sich der Handel anschließt. Wer aber Gelegenheit hat, den Ausbildungsgang in vielen dieser Betriebe zu beobachten, wird zugeben müssen, daß es hier nicht wenig Leerlauf und noch genügend Reserven für eine intensivere Ausbildung gibt. Ganz abgesehen von den berufsfremden Arbeiten — die beliebte Beschäftigung im Haushalt des Arbeitgebers, Botengänge und anderes mehr —, werden die Jugendlichen während eines nicht unerheblichen Teils ihrer Arbeitszeit mit Arbeiten beschäftigt, die zwar für den Betrieb von Nutzen sind, mit Ausbildung aber nicht viel zu tun haben. Niemand wird wohl behaupten wollen, die zahlreichen Fälle von Arbeitszeitüberschreitungen in Handwerk und Handel, von denen die Jahresberichte der Gewerbeaufsicht regelmäßig Kunde geben, seien im Interesse der Ausbildung erforderlich gewesen. Es gibt zweifellos viele Betriebe — auch in diesen Wirtschaftszweigen —, die vorbildlich sind, aber es ist nicht zu leugnen, daß ein nicht geringer Prozentsatz der Jugendlichen heute noch regelrecht ausgenutzt wird. Mit Ausbildung hat das nichts mehr zu tun, wohl aber mit dem

Wunsch, bei möglichst niedrigen Kosten möglichst hohe Erträge zu erzielen. Die Ausbildung ist kein Problem der Quantität, sondern der Qualität. Solange jedenfalls nicht der tatsächliche Beweis erbracht ist — greifbar erbracht, bisher handelt es sich doch lediglich um Spekulationen —, daß bei der Ausbildung die Grenze der Intensivierung erreicht ist, solange besteht keine Gefahr, daß eine Arbeitszeitverkürzung im Sinn des SPD-Entwurfs, ganz zu schweigen von derjenigen, die der Regierungsentwurf vorsieht, das Ziel der Berufsausbildung gefährden könnte.

Weit weniger heftig als bei den meisten sonstigen Bestimmungen des Regierungsentwurfs scheinen die Meinungsverschiedenheiten über die geplanten Vorschriften, die die *Gesundheitsbetreuung* der Jugendlichen regeln sollen (§§ 41—50 Regierungsentwurf), zu sein, vornehmlich wohl deshalb, weil vermutlich noch niemand heute ganz übersehen kann, wie sie sich in der Praxis einmal auswirken werden.

Strittig sind vor allem die Untersuchungsfristen. Vorgeschlagen wird für die erste Untersuchung eine Frist vor der Arbeitsaufnahme von: Regierungsentwurf achtzehn Monaten, Bundesrat zwölf Monaten, SPD-Entwurf sechs Monaten, DGB-Stellungnahme drei Monaten; für die zweite Untersuchung eine Frist von: Regierungsentwurf achtzehn Monaten nach der vorangegangenen Untersuchung, Bundesrat zwölf Monaten nach der Arbeitsaufnahme, SPD-Entwurf zwölf Monaten nach der vorangegangenen Untersuchung, DGB-Stellungnahme sechs Monaten nach der vorangegangenen Untersuchung; für alle weiteren Untersuchungen eine Frist von: Regierungsentwurf achtzehn Monaten, Bundesrat achtzehn Monaten, SPD-Entwurf zwölf Monaten, DGB-Stellungnahme zwölf Monaten.

Zwischen den extremen Auffassungen der Bundesregierung einer- und des DGB andererseits stellt der Vorschlag des Bundesrats einen ausgesprochenen Kompromiß dar. Überdies dürfte er dem Zweck, der mit den Untersuchungen erreicht werden soll, in der Praxis besser gerecht werden als die sonst überall vorgesehene schematische Untersuchungsfolge, weil er auf den Termin der erstmaligen Arbeitsaufnahme abgestellt ist. Da Anzeichen dafür vorhanden sind, daß sich der Vorschlag der Bundesregierung ebensowenig durchzusetzen scheint wie der des DGB — der eine nicht, weil die Fristen als zu lang empfunden werden, der andere nicht, weil technische Schwierigkeiten entgegenstehen —, wird es sich empfehlen, dem Vorschlag des Bundesrats bei der Behandlung des Gesetzes besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Grundsätzliche Bedenken haben im übrigen hauptsächlich der Verband der Ärzte Deutschlands (Hartmannbund) und die Deutsche Zentrale für Volksgesundheitspflege geltend gemacht. Beide Institutionen glauben, daß auf das „Elternrecht der freien Arztwahl“ und die ärztliche Schweigepflicht in den betreffenden Bestimmungen nicht genügend Rücksicht genommen werde. Womit diese Besorgnis begründet wird, ist allerdings nicht klar ersichtlich.

Die Untersuchungen sollen von den staatlichen Gewerbeärzten, Arbeitsamtsärzten und Amtsärzten der Gesundheitsämter durchgeführt werden, außerdem von Werkärzten und sonstigen geeigneten Ärzten, die durch den staatlichen Gewerbearzt dazu ermächtigt worden sind. Kein Zweifel, daß die zuerst genannten Ärzte auf Grund ihrer Tätigkeit und Erfahrung dazu besonders prädestiniert sind. Es mag zutreffen, daß der Hausarzt — sofern und wo es ihn in des Wortes eigentlicher Bedeutung überhaupt noch gibt — den Gesundheitszustand des Jugendlichen ebensogut oder vielleicht manchmal sogar besser zu beurteilen vermag, aber daß er regelmäßig auch die nötige Kenntnis vom modernen Arbeitsleben und von den Anforderungen, die den Jugendlichen in den Betrieben erwarten, besitzt, darf immerhin bezweifelt werden, zumal das Gebiet der Arbeitsmedizin während des Studiums doch nur sehr am Rande behandelt wird. Auf eine gewisse Auswahl unter den frei praktizierenden Ärzten kann deshalb nicht verzichtet werden, wenn die Untersuchungen ihren Zweck erreichen sollen.

Daran, daß die ärztliche Schweigepflicht streng gewahrt bleibt, besteht allgemein das größte Interesse. Sie ist auch durch die vorgesehenen Bestimmungen nicht gefährdet, denn das Untersuchungsergebnis sollen nur die Eltern oder der Vormund erfahren. Die Bescheinigung für den Beschäftigten soll lediglich — negativ — den Hinweis enthalten, von welchen Arten von Arbeit dem Jugendlichen nach ärztlicher Überzeugung abzuraten ist. Diese Arbeiten sollen etwa entsprechend den schulärztlichen Beurteilungen für die Berufsberatung der Arbeitsämter beschrieben werden: „Zu meiden sind Berufe mit hohen Anforderungen an die Füße — an die Wirbelsäule — an die Augen —“ usw. Auch eine Reglementierung ist nicht zu befürchten, denn der Arzt kann keine Beschäftigung verbieten. Es bleibt der Einsicht der Eltern und Erzieher, der sooft geforderten Selbstverantwortung also, überlassen, eventuelle Konsequenzen zu ziehen.

Im übrigen sind, um Anfangsschwierigkeiten zu überbrücken, besondere Übergangsvorschriften vorgesehen. Außerdem sollen die Bestimmungen über die gesundheitliche Betreuung sowieso erst ein Jahr später als das Gesetz als solches in Kraft treten. Das ist aus technischen Gründen vernünftig, wenn auch nicht ganz unbedenklich. Vorschriften, die erst einmal längere Zeit nur auf dem Papier stehen, zeigen zuweilen die fatale Neigung, auch späterhin ein Papierdasein zu fristen. Diese Gefahr gilt es also im Auge zu behalten.

Chancen nicht verpassen

Mit der Darstellung der Kernstücke, die das neue Jugendarbeitsschutzgesetz enthalten soll, sind die Probleme keineswegs erschöpft. Erinnerung sei nur an so wesentliche Punkte wie die Berufsschulregelung, die Ausnahmemöglichkeiten vom Verbot der Sonntagsbeschäftigung, die gerade in einer Zeit, in der die Sonntagsheiligung auf anderem Gebiet im Mittelpunkt der Diskussion steht, zu weitreichend erscheinen, das Verbot der Akkord- und Fließarbeit, das die Arbeitgeber gern durchlöchern möchten, die Ausnahmen aus Gründen des Gemeinwohls, die unter Umständen das ganze Gesetz weitgehend illusorisch machen könnten, die Vorschriften über die Beschäftigung verwandter Kinder und Jugendlicher und die Bestimmungen über die Beschäftigung in der Haus- und Landwirtschaft.

Es ist richtig, daß die meisten Vorschläge sorgfältiger Beratung bedürfen. Immerhin wäre nach acht Jahren eigentlich zu erwarten gewesen, daß mit diesen Beratungen nicht immer wieder beim Nullpunkt begonnen werden müßte. Das neue Jugendarbeitsschutzgesetz kann einen traurigen Ruhm für sich in Anspruch nehmen: Es gibt kein Gesetz seit Bestehen der Bundesrepublik, das einen auch nur annähernd vergleichbaren Werdegang aufzuweisen hätte. Es ist zu hoffen — und die Jugend kann es nach unzähligen Versprechungen und Vertröstungen wohl fordern —, daß die Abgeordneten des Bundestags die Chance, ein sozial vorbildliches Gesetz zu schaffen, am Ende doch nicht vertun werden. In Abwandlung des zitierten Wortes von Höpker-Aschoff ist von ihnen zu verlangen, daß sie stets auch an die Folgen denken, die die von ihnen verabschiedeten Gesetze haben werden. In diesem Fall sollten sie sich bewußt bleiben, daß es nicht über ein Gesetz zum Schutz der Wirtschaft — gleich welchen Zweigs — zu entscheiden gilt, sondern einzig und allein über ein Gesetz, das den Schutz der Jugend in der Arbeitswelt sichern soll.

C. F. RAMUZ

Der Mehrzahl der Menschen gebricht es an Einbildungskraft. Sie sehen nicht, daß das Seiende auch nicht sein könnte; sie erkennen nicht jenseits des Seienden das Mögliche.