

Bericht und Antrag

des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuß)

**zu dem von der Bundesregierung eingebrachten
Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen Nr. 138
der internationalen Arbeitsorganisation vom 26. Juni 1973
über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung
— Drucksache 7/2685 —**

A. Problem

Das von der Internationalen Arbeitskonferenz am 26. Juni 1973 angenommene Übereinkommen stellt neue internationale Mindestaltersgrenzen für die Zulassung zur Beschäftigung auf, insbesondere ein Mindestalter von 15 Jahren für die allgemeine Zulassung von Jugendlichen zur Beschäftigung und von 18 Jahren für die Zulassung zu gefährlichen Arbeiten. Die Ratifizierung des Übereinkommens bedingt Anpassungen des nationalen Jugendarbeitsschutzrechts.

B. Lösung

Das Übereinkommen bedarf nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 GG der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes, das sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht. Der Entwurf des neuen Jugendarbeitsschutzgesetzes (Drucksache 7/2305) bringt die notwendigen Anpassungen an den in dem Übereinkommen enthaltenen internationalen Standard.

Einstimmiger Ausschlußbeschuß

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Die zur Verwirklichung des Übereinkommens im Jugendstrafvollzug möglicherweise entstehenden Kosten sind bereits bei der Beratung des Strafvollzugsgesetzes berücksichtigt worden.

A. Bericht des Abgeordneten Urbaniak

Der Deutsche Bundestag hat am 7. November 1974 den Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Übereinkommen Nr. 138 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 26. Juni 1973 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung Drucksache 7/2685 dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung zur Beratung überwiesen. Der Ausschuß hat am 18. September 1975 die Vorlage im Rahmen der Beratungen zur Neuordnung des Jugendarbeitsschutzrechtes behandelt. Einstimmig hat er beschlossen, dem Plenum die Annahme des Ratifizierungsgesetzes zu dem Übereinkommen Nr. 138 zu empfehlen.

I.

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation hat am 26. Juni 1973 in der Vorlage enthaltenen beiden Dokumente betreffend das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung angenommen.

Das Übereinkommen, das die bestehenden, nur für begrenzte Wirtschaftsbereiche geltenden Übereinkommen schrittweise ersetzen soll, hat die vollständige Abschaffung der Kinderarbeit und eine allgemeine, fortschreitende Anhebung des Mindestalters für die Zulassung zur Beschäftigung zum Ziel.

Während in der Bundesrepublik das geltende Jugendarbeitsschutzrecht den Normen des Übereinkommens nicht in vollem Umfang entspricht, sieht der Entwurf des neuen Jugendarbeitsschutzgesetzes (Drucksache 7/2305) erhebliche Verbesserungen der Rechtslage vor.

Artikel 1 fordert ratifizierende Staaten auf, die Abschaffung der Kinderarbeit und die fortschreitende Anhebung des Mindestalters für die Zulassung zur Beschäftigung auf einen Stand, bei dem die volle körperliche und geistige Entwicklung der Jugendlichen gesichert ist, zum Gegenstand ihrer innerstaatlichen Politik zu machen. Der hierin zum Ausdruck kommende dynamische Charakter des Übereinkommens wird durch Artikel 2 konkretisiert: Ausgehend von der grundlegenden Mindestnorm des Absatzes 3, wonach das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung nicht unter dem Schulentlassungsalter und keinesfalls unter 15 Jahren liegen darf, ist für ratifizierende Staaten in Absatz 1 die Verpflichtung, das in ihrem Gebiet im Zeitpunkt der Ratifikation geltende Mindestalter anzugeben, und in Absatz 2 die Möglichkeit vorgesehen, später ein höheres Mindestalter festzusetzen. Entwicklungsländer können das Mindestalter jedoch nach Absatz 4 zunächst auf 14 Jahre festsetzen.

Während nach § 7 i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Jugendarbeitsschutzgesetzes von 1960 in bestimmten Fällen ein Mindestalter von 14 Jahren für die Zulassung zur Beschäftigung ausreichend ist, sieht

der Entwurf des neuen Jugendarbeitsschutzgesetzes in § 5 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 1 das im Übereinkommen geforderte Mindestalter vor.

Für die Zulassung zu gefährlichen Arbeiten ist in Artikel 3 ein Mindestalter von 18 Jahren vorgeschrieben, wobei die Bestimmung der Arten der gefährlichen Arbeit der innerstaatlichen Gesetzgebung oder der zuständigen Stelle eines jeden Landes nach Anhörung der beteiligten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände überlassen bleibt. Diese innerstaatlichen Gremien können die Mindestaltersgrenze ferner auf 16 Jahre senken, wenn sichergestellt ist, daß das Leben, die Gesundheit und die Sittlichkeit der betreffenden Jugendlichen voll geschützt sind und sie eine angemessene sachbezogene Unterweisung oder berufliche Ausbildung in dem entsprechenden Wirtschaftszweig erhalten haben. Das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung mit gefährlichen Arbeiten ist mit seinen Ausnahmen in § 22 und die Bestimmung der gefährlichen Arbeit in den §§ 22, 26 und 27 Abs. 1 des Entwurfs eines neuen Jugendarbeitsschutzgesetzes berücksichtigt.

Artikel 4 räumt den Regierungen mit Rücksicht auf die in zahlreichen Ländern bestehenden praktischen und rechtlichen Durchführungsschwierigkeiten die Möglichkeit ein, begrenzte Kategorien der Beschäftigung von der Anwendung des Übereinkommens auszunehmen. Solche Ausnahmen stehen allerdings unter dem Vorbehalt einer Reihe von Sicherungen. So müssen sie in den Erstberichten über die Durchführung des Übereinkommens begründet werden; in den nachfolgenden Berichten ist bezüglich der ausgeschlossenen Kategorien der Stand in Gesetzgebung und Praxis mitzuteilen; vorher müssen die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände angehört werden, und schließlich muß es sich um begrenzte Kategorien handeln.

Für gefährliche Arbeiten gibt es keine Ausnahmen von den Mindestaltersbestimmungen des Artikels 3.

Artikel 5 läßt für Entwicklungsländer am Anfang eine Begrenzung des Geltungsbereichs des Übereinkommens auf bestimmte Wirtschaftszweige oder Betriebsarten zu, die jedoch mindestens bestimmte, in Absatz 3 aufgezählte Tätigkeitsbereiche umfassen müssen.

Ausgenommen vom Grundsatz des allgemeinen Mindestalters sind nach Artikel 6 Arbeiten, die von Kindern und Jugendlichen in allgemeinbildenden, berufsbildenden oder Fachschulen oder in anderen Ausbildungsanstalten oder von Personen, die mindestens 14 Jahre alt sind, in Betrieben ausgeführt werden. Dabei müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Erstens muß die Arbeit unter den von der zuständigen Stelle vorgeschriebenen Bedingungen

verrichtet werden und zweitens muß sie integrierender Bestandteil eines Bildungs- oder Ausbildungslehrgangs, eines überwiegend oder ausschließlich in einem Betrieb durchgeführten Ausführungsprogramms oder eines Programms der beruflichen Beratung oder Orientierung sein.

Artikel 6 ist hinsichtlich der Ausnahme zum Zweck der Berufsausbildung in § 7 Abs. 2 Nr. 1 und hinsichtlich der Beschäftigung innerhalb des Betriebspraktikums gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 2 des Entwurfs eines neuen Jugendarbeitsschutzgesetzes berücksichtigt.

Artikel 7 Abs. 1 läßt als weitere Ausnahme die Beschäftigung von Personen zwischen 13 und 15 Jahren mit leichten Arbeiten zu, sofern diese ihrer Gesundheit oder Entwicklung nicht schaden und ihrer Bildung oder Ausbildung nicht abträglich sind. Dem entspricht § 7 Abs. 2 Nr. 2 des Entwurfs des neuen Jugendarbeitsschutzgesetzes. Artikel 7 Abs. 2 des Übereinkommens dehnt die Ausnahmeregelung des Absatzes 1 auch auf Personen aus, die zwar schon 15 Jahre alt sind, jedoch noch schulpflichtig sind. Die Bestimmung der leichten Arbeiten, der Arbeitszeit und der Arbeitsbedingungen obliegt der zuständigen Stelle (Absatz 3). Länder, die sich gemäß Artikel 2 Abs. 4 anfangs für ein Mindestalter von 14 Jahren entscheiden, können für die Dauer der Inanspruchnahme dieser Bestimmung ein Alter von 12 bis 14 Jahren einsetzen (Absatz 4).

In Einzelfällen, z. B. zum Zweck der Teilnahme an künstlerischen Veranstaltungen, sind nach Artikel 8 in denselben engen Grenzen wie nach Artikel 7 Abs. 3 behördliche Ausnahmen zulässig.

Dem trägt § 6 des Entwurfs des Jugendarbeitsschutzgesetzes Rechnung.

Die Beschäftigung zum Zwecke der Beschäftigungs- und Arbeitstherapie und in Erfüllung einer richtlichen Weisung in § 5 Abs. 2 Nr. 1 und 3 sowie die Hilfeleistungen und die Beschäftigung durch die Personensorgeberechtigten im Familienhaushalt in § 1 Abs. 3 des Entwurfs eines Jugendarbeitsschutzgesetzes sind keine Beschäftigung und keine Arbeit im Sinne des Übereinkommens. Diese Sonderregelungen im deutschen Jugendarbeitsschutzrecht stehen daher einer Ratifizierung des Übereinkommens nicht entgegen.

In Artikel 9 werden drei grundlegende Erfordernisse vorgesehen, die sich auf die Durchführung beziehen: Die Gewährleistung aller notwendigen Durchführungsmaßnahmen einschließlich der Androhung angemessener Zwangsmaßnahmen; die Bezeichnung der für die Einhaltung der Bestimmungen verantwortlichen Personen und die Führung von Aufzeichnungen durch den Arbeitgeber.

Diesen Erfordernissen werden die §§ 52 bis 54 und die §§ 58 bis 60 des Entwurfs des Jugendarbeitsschutzgesetzes gerecht.

Die für die Einhaltung der Bestimmungen verantwortlichen Personen sind im Gesetzentwurf jeweils bezeichnet. In der Regel ist dies der Arbeitgeber (vgl. §§ 58 und 59 des Entwurfs). Die Aufzeichnun-

gen und Unterlagen, die nach Artikel 9 Nr. 3 des Übereinkommens vom Arbeitgeber zu führen und zur Verfügung zu stellen sind, sind in den §§ 47 bis 51 des Entwurfs des Jugendarbeitsschutzgesetzes im einzelnen vorgeschrieben.

Artikel 10 behandelt das Verfahren zur weiteren Ratifizierung bzw. Kündigung der zehn bestehenden Übereinkommen über das Mindestalter.

Die Artikel 11 bis 18 enthalten die in allen IAO-Übereinkommen üblichen Bestimmungen über Eintragung der Ratifikation, Inkrafttreten, Kündigung und Abänderungen. Das Übereinkommen ist noch nicht in Kraft getreten.

II.

Ergänzend zum Übereinkommen Nr. 138 hat die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation die Empfehlung Nr. 146 betreffend das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung beschlossen. Sie steckt die Ziele für die Anhebung der Mindestaltersnormen zum Teil weiter als das Übereinkommen und enthält detaillierte Einzelempfehlungen, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungsbedingungen für Kinder und Jugendliche und hinsichtlich einer wirksamen Durchführung des Übereinkommens.

Im ersten Abschnitt werden zur Verhütung bzw. Abschaffung der Kinderarbeit und zur fortschreitenden Anhebung des Mindestalters für die Zulassung zur Beschäftigung verstärkte innerstaatliche Anstrengungen in bestimmten Schwerpunktbereichen angeregt, z. B. Maßnahmen zur Erfüllung der Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen (Ziffer 1), zur Förderung der Vollbeschäftigung, zur Einkommenssicherung der Familien, für die Soziale Sicherheit, zur Schaffung von Bildungs-, Ausbildungs- und Betreuungseinrichtungen (Ziffer 2). Ziffer 3 weist auf eine bestimmte — mitunter sehr große — Gruppe hin, die eines besonderen Schutzes bedarf: Kinder, die keine Angehörigen haben oder außerhalb der Familie leben. Von grundlegender Bedeutung ist Ziffer 4: Für alle Kinder unter dem Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung sollte der Besuch einer Pflichtschule oder die Teilnahme an Programmen der beruflichen Orientierung oder Ausbildung vorgeschrieben und gewährleistet sein. Die beiden nächsten Einzelempfehlungen ergänzen diese Bestimmung, indem sie Maßnahmen zur Überbrückung des etwaigen Zeitabstandes zwischen dem Abschluß der Pflichtschule und der Zulassung zu bestimmten Berufen vorsehen, für die ein höheres Mindestalter vorgeschrieben ist, weil sie als gefährlich gelten oder weil die Arbeit eine gewisse Reife voraussetzt (Ziffer 5).

Der zweite Abschnitt erweitert die Mindestaltersregelungen des Übereinkommens, indem er in Ziffer 6 ein einheitliches Mindestalter für alle Wirtschaftsbereiche und in Ziffer 7 eine fortschreitende Anhebung des Mindestalters auf 16 Jahre vorschlägt, ein Ziel, das schon Gegenstand einer Entschließung der Internationalen Arbeitskonferenz aus dem Jahre 1945 war. Mit besonderer Dring-

lichkeit soll die Anhebung auf das im Übereinkommen vorgesehene Mindestalter von 15 Jahren betrieben werden, wenn die Norm noch darunter liegt.

Wo in ländlichen Gebieten die sofortige einheitliche Festsetzung eines Mindestalters für alle Beschäftigungsarten in der Landwirtschaft noch nicht möglich ist, soll dies zumindest in Plantagen und in nach Art und Größe vergleichbaren landwirtschaftlichen Betrieben geschehen (Ziffer 8).

Die Bestimmungen im dritten Abschnitt dienen dem Zweck, einen möglichst weitgehenden Schutz der Kinder und Jugendlichen gegen gefährliche Arbeiten oder Arbeitsbedingungen zu fördern, und zwar ohne Rücksicht auf den Wirtschaftssektor oder Beschäftigungszweig. Hier wird das Ziel eine Norm von 18 Jahren für die Zulassung zu gefährlichen Arbeiten gesetzt (Ziffer 9). Was die Bestimmung der Berufe angeht, für die diese Normen gelten sollte, nimmt Ziffer 10 Abs. 1 ausdrücklich auf die einschlägigen internationalen Arbeitsnormen Bezug. In Ziffer 10 Abs. 2 wird empfohlen, das Verzeichnis dieser Berufe auf dem neuesten Stand zu halten. Nach Ziffer 11 sollte der Schutz auch auf gefährliche Arbeiten in Wirtschaftssektoren oder Beschäftigungszweigen ausgedehnt werden, für die die Vorschriften über das Mindestalter nicht gelten.

Die Einzelempfehlungen im vierten Abschnitt gelten dem Schutz der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren, die berufstätig sind, Arbeiten im Sinne der im Übereinkommen vorgesehenen Ausnahmen verrichten oder in einem Betrieb eine berufliche Orientierung oder Berufsausbildung erhalten. Ziffer 12 sieht in allgemeiner Form die Verbesserung und Überwachung der Bedingungen vor, unter denen diese Kinder und Jugendlichen ausgebildet werden, und Ziffer 13 weist auf einige Bereiche von besonderer Bedeutung hin, z. B. Gewährung

eines angemessenen Entgelts, Begrenzung der Arbeitszeit, Überstundenverbot, Gewährung ununterbrochener nächtlicher Ruhezeiten von 12 Stunden mindestens und eines vierwöchigen bezahlten Mindestjahresurlaubs, Schutz durch Systeme der Sozialen Sicherheit.

Der fünfte Abschnitt behandelt schließlich verschiedene Einzelheiten im Zusammenhang mit Maßnahmen, durch die die Durchführung der Bestimmungen über das Mindestalter erleichtert und wirksamer gestaltet werden soll.

Die in der Empfehlung vorgeschlagenen Ziele und Maßnahmen haben im Entwurf des neuen Jugendarbeitsschutzgesetzes, der von den gesetzgebenden Körperschaften zur Zeit beraten wird, weitgehend Eingang gefunden. Dies gilt nicht nur für das Mindestalter selbst, sondern auch für die Beschäftigungsbedingungen und den Jahresurlaub für Jugendliche. Auch eine Reihe von weiteren Gesetzen, wie das Berufsbildungsgesetz, das Arbeitsförderungsgesetz, das Bundesausbildungsförderungsgesetz, das Jugendwohlfahrtsgesetz, das Bundeskindergeldgesetz und das Bundessozialhilfegesetz berücksichtigen einzelne Bestimmungen der Empfehlung.

III.

Der Ausschuß begrüßt einhellig die Zielsetzung des zu ratifizierenden Übereinkommens Nr. 138, die Kinderarbeit gänzlich abzuschaffen und Verbesserungen des Jugendarbeitsschutzgesetzes auch im internationalen Bereich durchzusetzen.

Auch die Empfehlung Nr. 146 der Internationalen Arbeitskonferenz betreffend das Mindestalter für die Zulassung von Beschäftigung, die dem Übereinkommen beigelegt ist, findet die Zustimmung des Ausschusses.

Bonn, den 24. November 1975

Urbaniak

Berichterstatler

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Übereinkommen Nr. 138 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 26. Juni 1973 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung — Drucksache 7/2685 — anzunehmen.

Bonn, den 18. September 1975

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung

Dr. Schellenberg

Vorsitzender

Urbaniak

Berichterstatler