
Autoren: Hans Jürgen Schlösser, Michael Schuhen, Universität Siegen

Quelle: ajs-informationen 1/2007 „Jugendarbeitsschutz“

Verlag: Aktion Jugendschutz Stuttgart

Jugendarbeitsschutz – ein Hemmschuh für Jugendliche in neuen Dienstleistungsstrukturen?

Ein Standpunkt zur angestrebten Novellierung des Jugendarbeitsschutzgesetzes

Ist eine Novellierung des Jugendarbeitsschutzgesetzes notwendig, um jungen Menschen unter 18 Jahren den Weg in die Ausbildung – insbesondere im Dienstleistungsbereich – zu erleichtern? Nach einem Abriss zur Geschichte des Jugendarbeitsschutzgesetzes diskutieren die Autoren diese Frage aus unterschiedlichen Perspektiven. Manches Argument aus der aktuellen Debatte – etwa dass Abiturienten Haupt- und Realschulabsolventen in bestimmten Branchen vom Ausbildungsmarkt verdrängen – wird dabei widerlegt. Die Autoren begreifen den Jugendarbeitsschutz per se als Ziel mit hohem Eigenwert. Daher ist eine Abwägung mit anderen Zielen, etwa der Steigerung von Erträgen eines Unternehmens, nicht einfach.

Eine allgemeine ökonomische Einschätzung

Die soziale Ausgestaltung des Arbeitsmarktes erfolgt über verschiedene Gesetze. Diese betreffen u.a. den Kündigungsschutz (Kündigungsschutzgesetz), die Heimarbeit (Heimarbeitsgesetz), die Lohnfortzahlung (Lohnfortzahlungsgesetz), den Schutz von schwangeren Frauen und von Müttern (Mutterschutz) sowie von Behinderten und den Jugendarbeitsschutz. Den Arbeitsschutzgesetzen ist gemeinsam, dass sie die Arbeitnehmer, die in einem Betrieb beschäftigt sind, vor als schädlich oder als unangemessen angesehenen Belastungen schützen und den Arbeitgeber teilweise zu Zahlungen verpflichten (z.B. bei Mutterschutz oder Lohnfortzahlung). Im Allgemeinen werden die Schutzgesetze kontrovers diskutiert, da sie zwar die Arbeitnehmer schützen, die einen Arbeitsplatz haben (Insider), jedoch Marktzutrittsbarrieren für jene schaffen, die einen Arbeitsplatz suchen (Outsider). Die Verbote und Gebote, wenn sie eingehalten werden, üben ohne Zweifel Einfluss auf die effektive Nachfrage nach Arbeit und auf die Beschäftigung aus. Vor allem die Gebote behindern, wenn sie zu weit gehen und zu zahlreich sind, die optimale Allokation der Arbeit oder machen sie gar unmöglich. Allerdings eignen sich Schutzgesetze nicht zur Behebung kurzfristiger Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt. Sie gehören zur *Rahmenordnung*, die nicht ohne tatsächliche Veränderung der *Rahmenbedingungen* geändert werden sollte.

Zur aktuellen Situation

Die Bundesregierung hat im Jahr 2006 Vorbereitungen für eine Novellierung des Jugendarbeitsschutzgesetzes (JArbSchG) eingeleitet, indem sie eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe einberufen hat, die erstmals im September 2006 tagte. Hauptdiskussionspunkt dieser Arbeitsgruppe ist die Frage, ob eine Überprüfung des aus dem Jahr 1976 stammenden Gesetzes aufgrund möglicher sozialer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und bildungsmäßiger Veränderungen notwendig ist. Wirtschaftsverbände und Bundesländer vertreten die Position, dass einzelne Regelungen des JArbSchG Betriebe davon abhalten könnten, Ausbildungs- und Arbeitsplätze für Jugendliche, vor allem in Dienstleistungsstrukturen, anzubieten. Deshalb haben sie im Arbeitskreis Diskussionen zu den Themen Kinderarbeit im Kultur- und Medienbereich; Arbeitszeiten, Pausen, Schichtzeit, Nachtruhe, Samstags- und Sonntagsarbeit sowie ärztliche Untersuchungen angeregt (Ausschuss für Arbeit und Soziales 16(11)441). Vertreter von Jugendorganisationen und Gewerkschaften befürchten hingegen eine Absenkung von Schutzstandards für junge Arbeitnehmer, da auf Drängen von Wirtschaftsverbänden und Bundesländern vor allem Nachtruhezeiten, u.a. im Gaststättengewerbe, geändert werden sollen. So klafft beispielsweise in der Gastronomie meist eine Lücke zwischen dem Mittags- und Abendgeschäft und die Betriebe sind, so die Argumentation der Wirtschaftsvertreter, zurzeit gezwungen, Jugendliche nach Hause zu schicken, wenn das eigentliche Hauptgeschäft erst beginnt. Konkret geht es bei der Diskussion darum, die Höchstarbeitszeit anzuheben, Beschäftigungsverbote für Jugendliche zu bestimmten Tageszeiten und an Sonn- und Feiertagen aufzuheben sowie die gesundheitliche Betreuung fortan von den Ländern regeln zu lassen.

Historische Hintergründe

Die Geschichte des Arbeitsschutzes von Kindern und Jugendlichen ist eng mit der Geschichte der Industrialisierung in Europa verknüpft. Die rücksichtslose Ausbeutung von Kindern ab sechs Jahren und Jugendlichen führte bald zu schwersten körperlichen Schäden. So wurden Kinder vor allem in Baumwollspinnereien oder in Bergwerken eingesetzt, da sie klein genug waren, um in Maschinen zu kriechen oder in Bergwerken in niedrigen Stollen zu arbeiten. 13-Stunden-Tage unter häufig gesundheitsgefährdenden Bedingungen waren keine Seltenheit. Die Ausbeutung der „FabrikKinder“ führte dazu, dass viele unter körperlichen und geistig-seelischen Schäden litten. Ihre Schulbildung wurde meist völlig vernachlässigt. Eine für den preußischen König Friedrich Wilhelm III. sehr missliche Situation, denn aufgrund dieser körperlichen Mängel war das preußische Heer nicht mehr in der Lage, die erforderlichen Truppenkontingente, vor allem aus dem Rheinland, aufzubringen. Der Staat und die Herrschaft König Friedrich Wilhelms III. waren gefährdet. Deshalb wies er seinen Kultus- und seinen Innenminister an, ein Gesetz zu erarbeiten, das die Kinderarbeit in Preußen einschränken sollte. Dieses Gesetz, das preußi-

sche „Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter“, wurde 1839 erlassen. Es verbot die Kinderarbeit und gilt heute als das erste deutsche Gesetz zum Arbeitsschutz. Der Schutzbereich dieses Gesetzes erstreckte sich auf Kinder bis zum neunten Lebensjahr. Ihnen war die Arbeit in der Fabrik, in Berg- und Hüttenwerken verboten. Die Arbeitszeit von Jugendlichen unter 16 Jahren begrenzte das Regulativ auf zehn Stunden täglich. Voraussetzung war aber, dass die Jugendlichen die „Muttersprache geläufig lesen“ konnten und „einen Anfang im Schreiben gemacht“ hatten. Konnten die Jugendlichen nicht auf eine mindestens dreijährige Schulzeit zurückblicken, wurde ihnen die Fabrikarbeit untersagt.

1903 wurde dieses preußische Regulativ durch den Reichstag im Sinne des Kinderschutzes deutlich verbessert. Kinderarbeit war fortan für Kinder bis zu 13 Jahren verboten und für 13- bis 14-Jährige auf sechs Stunden pro Tag beschränkt. Für die 14- bis 16-jährigen Jugendlichen wurde die Festlegung aus dem preußischen Regulativ mit maximal zehn Arbeitsstunden pro Tag übernommen. Während der beiden Weltkriege waren diese Arbeitsschutzbestimmungen durch zahlreiche Verordnungen des Bundesrates vorübergehend eingeschränkt. Diese Einschränkungen entfielen jedoch nach Beendigung der Kriege.

1960 erließ der Deutsche Bundestag auf Forderung der Gewerkschaften das Jugendarbeitsschutzgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Erstmals wurden sowohl das Verbot von Kinderarbeit als auch Jugendschutzvorschriften in einem Gesetz zusammengefügt. Das Gesetz wurde 1976 und in der Folge mehrmals überarbeitet. Die Hauptargumente könnten auch der heutigen Diskussion entstammen: Welcher Schutz von Kindern und Jugendlichen ist angemessen und welche Vorschriften behindern die Berufstätigkeit der Jugendlichen in Deutschland? So wurde z.B. 1983 durch maßgeblichen Einfluss der Arbeitgeberverbände beschlossen, dass Samstagarbeit für verschiedene Ausbildungsberufe möglich ist oder dass separate Pausenräume für Jugendliche fortan nicht mehr notwendig sind. (vgl. Roscher 1985)

Jugendarbeitsschutz heute

Ziel des Jugendarbeitsschutzgesetzes ist es, junge Menschen unter 18 Jahren, unabhängig davon, ob sie Auszubildende oder Arbeitnehmer sind, vor Überforderung, Überbeanspruchung und den Gefahren am Arbeitsplatz entsprechend ihrem Entwicklungsstand zu schützen. Dem Arbeitsschutz der Kinder und Jugendlichen kommt hierbei ein erhöhtes Augenmerk zu, da sie meist weniger widerstandsfähig und belastbar sind als Erwachsene und ihnen häufig viele Gefahren, die am Arbeitsplatz drohen, nicht bekannt sind.

Entscheidendes Kriterium für den Jugendarbeitsschutz ist das Alter und der damit verbundene Entwicklungsstand des jungen Menschen. Deshalb ist die Beschäftigung von Kindern grundsätzlich verboten. Als Kind gilt hierbei, wer noch nicht 15 Jahre alt ist. Jugendlicher ist, wer 15, aber noch nicht 18 Jahre alt ist. Auf Jugendliche, die noch der Vollzeitschulpflicht unterliegen, finden die für Kinder geltenden Vorschriften Anwendung, wobei die Vollzeitschulpflicht in der Regel nach fünf Jahren nach dem Übergang in eine Schule, die auf der Grundschule aufbaut, endet.

Jugendliche die schon 15 Jahre alt, aber noch vollzeitschulpflichtig sind, dürfen während der Schulferien für maximal vier Wochen im Kalenderjahr arbeiten. Für sie gelten ebenfalls die Bedingungen, die für die Beschäftigung von Jugendlichen heute angewendet werden müssen:

Arbeitszeit

Jugendliche dürfen nicht länger als acht Stunden täglich und 40 Stunden in der Woche arbeiten. Ausnahmen hiervon sind möglich: So dürfen Jugendliche an den Werktagen einer Woche bis zu 8 ½ Stunden arbeiten, wenn an einzelnen Werktagen innerhalb der Woche weniger als acht Stunden gearbeitet wurde. Auch kann, wenn an einem „Brückentag“ in Verbindung mit einem Feiertag nicht gearbeitet wird, die Arbeitszeit innerhalb von fünf Wochen ausgeglichen werden. Aber auch hier gilt die Beschränkung auf höchstens 8 ½ Stunden pro Tag. In der Regel gilt für Jugendliche die Fünf-Tage-Woche, und der Samstag ist arbeitsfrei. Es gibt jedoch Ausnahmen, z.B. im Einzelhandel und im Gaststättengewerbe.

Schichtzeit und Nachtruhe

Jugendliche dürfen nur in der Zeit zwischen 6 Uhr und 20 Uhr arbeiten. Ausnahmen gibt es allerdings im Bäckerhandwerk (ab 5 Uhr), in der Landwirtschaft (ab 5 Uhr oder bis 21 Uhr), im Gaststättengewerbe (bis 22 Uhr) und in Schichtbetrieben (bis 23 Uhr). Die Schichtzeit ist auf zehn Stunden begrenzt und umfasst die Zeit vom Beginn bis zum Ende der Arbeit, einschließlich der Ruhepausen.

Ruhepausen, tägliche Freizeit und Jahresurlaub

Zur Erholung haben Jugendliche das Recht auf geregelte Pausen. Bei einer Arbeitszeit von über 4 ½ bis sechs Stunden müssen diese 30 Minuten, bei einer Arbeitszeit von über sechs Stunden insgesamt 60 Minuten dauern. Die erste Pause muss spätestens nach 4 ½ Stunden gemacht werden. Keine Pause darf kürzer als 15 Minuten

sein. Außerdem hat der Jugendliche Anspruch darauf, dass zwischen Feierabend und Arbeitsbeginn am nächsten Tag mindestens zwölf freie Stunden liegen. Sein Jahresurlaubsanspruch ist nach Alter gestaffelt. So erhalten 15-Jährige 30 Werktage, 16-Jährige 27 und 17-Jährige 25 Werktage. Im Bergbau unter Tage sind es jeweils drei Tage mehr.

Berufsschule und Prüfungen

Für die Teilnahme am Berufsschulunterricht, für bestimmte außerbetriebliche Ausbildungsmaßnahmen und für die Teilnahme an Prüfungen muss der Jugendliche von der Arbeit freigestellt werden. Dies gilt auch für den Arbeitstag unmittelbar vor der schriftlichen Abschlussprüfung. Auch darf der Jugendliche nach einem Schulbesuch nicht mehr im Betrieb beschäftigt werden. Dies gilt allerdings nur einmal in der Woche, wenn der Unterricht mehr als fünf Unterrichtsstunden von mindestens 45 Minuten beträgt. Davon ausgenommen sind Jugendliche über 18 Jahre. Die Zeit des Unterrichts wird voll auf die Arbeitszeit angerechnet.

Diskussion

Anknüpfend an die Darstellung des gesetzlichen Status quo bietet sich eine mehrdimensionale Betrachtung des Gesetzes und der angestrebten Novellierung an.

Betrachtet man die Entwicklung des Jugendarbeitsschutzes in den letzten 20 Jahren, lassen sich Daten finden, die einen Überblick sowohl über die Entwicklung der Arbeitsunfälle als auch über die Verstöße gegen das JArbSchG geben. So ist die Zahl der meldepflichtigen Arbeitsunfälle von 15- bis 24-Jährigen in den Jahren 1996 bis 2004 um knapp 80.000 Unfälle auf 165.403 zurückgegangen, und auch die Zahl der aus Arbeitsunfällen resultierenden Unfallrenten (2004 waren es noch 1.097) und Todesopfer (2004 waren es 51) hat sich glücklicherweise halbiert. Auch wurden in den Kalenderjahren 2002 (3.798 Verstöße) und 2003 (3.008) immer weniger Verstöße gegen das Jugendarbeitsschutzgesetz gemeldet.

Ein differenzierter Überblick über die Art der Verstöße ist jedoch nicht möglich, da die Kontrolle der Unternehmen und die Erhebung der Verstöße den Bundesländern obliegen. Nach Aussage der obersten Landesarbeitschutzbehörden liegen vor allem Verstöße gegen die Einhaltung der Regelungen zu täglichen Arbeits- und Ruhezeiten, zur Fünf-Tage-Woche, zur Sonn- und Feiertagsruhe, zur Beschäftigung von Kindern und vollzeitschulpflichtigen Jugendlichen, zu Aushang- und Unterweisungspflichten sowie zu Antragspflichten bei der Teilnahme

von Kindern an kulturellen Veranstaltungen vor. Und dies, obwohl die Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen das Jugendarbeitsschutzgesetz bei Ordnungswidrigkeiten eine Geldbuße bis zu 15.000 Euro vorsehen und die Gefährdung der Gesundheit oder der Arbeitskraft des Jugendlichen mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit einer Geldstrafe geahndet werden kann.

Die aufgeführten Daten unterstreichen die Bedeutung des Jugendarbeitsschutzgesetzes als Schutzgesetz. Eine ausgewogene Diskussion um eine Flexibilisierung für mehr Ausbildung oder Flexibilisierung um jeden Preis muss allerdings auch die einzelwirtschaftliche Perspektive der Unternehmen einbeziehen.

Wann betreiben Unternehmen Ausbildung, wann nicht? Die einzelwirtschaftliche Perspektive

Die Motive, die Unternehmen dazu führen, Auszubildende einzustellen oder nicht, sind vielfältig (Bundesinstitut für Berufsbildung 2005). Neben die „harten“ betriebswirtschaftlichen Aspekte treten häufig ethische Beweggründe, z.B. die Verbundenheit mit der Region. Auch „weiche“ wirtschaftliche Argumente spielen eine Rolle, wie etwa die Hoffnung, durch Ausbildung ein verbessertes Image in der Öffentlichkeit zu bekommen, z.B. bei regionalen Politikern, Kunden oder den eigenen Mitarbeitern. Davon versprechen sich Unternehmen langfristig Vorteile, die aber nicht zu quantifizieren sind. Im Folgenden werden nur die einzelwirtschaftlichen Argumente behandelt (Wolter/Mühlemann 2006).

Das einzelwirtschaftliche Kalkül beinhaltet eine Gegenüberstellung des Aufwandes, den die Ausbildung verursacht, und des Ertrages, den die Ausbildung dem Unternehmen bringt. Nur wenn der Ertrag den Aufwand übersteigt, bildet ein gewinnmaximierendes Unternehmen aus (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2004). Allerdings ist der Aufwand erheblich leichter zu bestimmen als der Ertrag.

Die meisten Komponenten des Aufwandes erscheinen in der Kostenrechnung. Dazu gehören die Vergütung und die Lohnnebenkosten der Auszubildenden und ggf. der Ausbilder sowie Materialkosten im Zusammenhang mit der Ausbildung. Der Ertrag der Ausbildung für das Unternehmen fällt teilweise während der Ausbildungszeit an, teilweise aber erst nach Abschluss der Ausbildung.

Diese zweite Ertragskomponente ist schwer zu bestimmen, besteht sie doch z.B. darin, dass das Unternehmen dann über eigene qualifizierte Mitarbeiter verfügt und keine Such- und Einstellungsaufwendungen mehr anfallen. Generell ist es schwierig, den geldwerten Vorteil zu berechnen, der daraus resultiert, dass das Unternehmen in der Zukunft, etwa drei Jahre später, über qualifizierte und hinsichtlich ihrer persönlichen Zuverlässigkeit bekannte Mitarbeiter verfügt. Während also der Aufwand leicht deutlich wird und quantifizierbar ist, bleibt der langfristige Ertrag relativ ungewiss.

Legt das Unternehmen dagegen eine kurzfristige Perspektive zugrunde, so fokussiert es bei seinem Kalkül auf die Erträge während der Ausbildungszeit. Dabei geht es im Wesentlichen um die Arbeitsleistung des Auszubildenden.

Ein wichtiger Bestimmungsgrund für den Ertrag aus der Ausbildung besteht darin, wie gut es dem Unternehmen gelingt, die Auszubildenden in die Produktionsprozesse zu integrieren. Die Erfahrung zeigt, dass ausbildende Unternehmen mit durchdachten Ausbildungskonzeptionen dabei erheblich erfolgreicher sind als Unternehmen, die bisher noch nicht ausgebildet haben und zum ersten Mal Auszubildende einstellen (Wolter/Mühlemann 2006). Je mehr und länger ein Unternehmen ausbildet, desto höhere Erträge kann es aus der Ausbildung ziehen: Offensichtlich gibt es auch eine Lernkurve bei ausbildenden Unternehmen.

Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, wie Jugendarbeitsschutz das unternehmerische Kalkül beeinflusst. Jugendarbeitsschutz gehört zu den Regulierungen des Arbeitsmarktes. Regulierungen und ihre allgemeinen Auswirkungen sind in der Vergangenheit breit untersucht worden (Acemoglu/Pischke 1998 und die dort angegebene Literatur), allerdings nicht die arbeitsmarktpolitischen Effekte des Jugendschutzes. Es fehlen auch einzelwirtschaftliche Daten zur Kalkulation des Kosten-Nutzen-Verhältnisses von Ausbildung; die meisten Untersuchungen zur Regulierung der Arbeitsmärkte basieren auf Makro- oder Mesodaten. Repräsentative, international vergleichende empirische Untersuchungen über die Bedeutung des Jugendarbeitsschutzes für die firmeninterne Ausgestaltung von Ausbildungs- und Produktionsprozessen liegen nicht vor.

Daher werden wir nur wirtschaftswissenschaftlich begründete Vermutungen und stilisierte Fakten über die Effekte des Jugendarbeitsschutzes auf die Ausbildungsbereitschaft von Betrieben vorlegen können. Zu untersuchen sind die Auswirkungen des Jugendarbeitsschutzes auf die Kosten der Ausbildung sowie auf die beiden Ertragskomponenten (langfristig/kurzfristig).

Die Kostenwirkungen des Jugendarbeitsschutzes spielen heute anscheinend keine wesentliche Rolle in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion. So können z.B. zusätzliche ärztliche Untersuchungen für Jugendliche als allgemein akzeptiert angesehen werden. Auch andere Maßnahmen, die im Wesentlichen auf Gesundheit und Arbeitssicherheit für Jugendliche gerichtet sind, werden – jedenfalls in der öffentlichen Arbeitsmarktdiskussion – nicht unter Kostenaspekten problematisiert. Zwar wird vonseiten der Unternehmen kritisiert, dass Ausbildung zu teuer sei, jedoch nicht wegen des Jugendarbeitsschutzes (z.B. Zentralverband des Deutschen Handwerks 1998, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2005). Bei der Kostendiskussion stehen die Ausbildungsvergütungen und die Lohnnebenkosten im Mittelpunkt der Diskussion (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 2004), die beide nicht dem Jugendarbeitsschutz zugerechnet werden. Allerdings stellt sich, besonders für noch nicht ausbildende Unternehmen, der Jugendarbeitsschutz recht kompliziert dar – die Urlaubsregelungen sind ein Beispiel dafür – und könnte daher abschreckend wirken.

Die aktuelle kontroverse Diskussion um Jugendarbeitsschutz bezieht sich auf die Ertragsseite der Ausbildung. Dabei steht nicht die langfristige Perspektive im Vordergrund, sondern die kurzfristige. Jugendarbeitsschutz wird nicht – in erster Linie – dahingehend kritisiert, dass er die Qualität der Ausbildung mindere. Der Fokus liegt stattdessen darauf, dass Jugendarbeitsschutz die Integration der jugendlichen Auszubildenden in die betrieblichen Abläufe störe. Dabei geht es um die Arbeitszeit. Die Hauptinitiative geht vom Deutschen Hotel- und Gaststättenverband aus. Da die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände gleiche Forderungen vertritt, ist allerdings davon auszugehen, dass die Unternehmen insgesamt für eine Lockerung des Jugendarbeitsschutzes eintreten:

„Das Jugendarbeitsschutzgesetz schränkt die Rahmenbedingungen zur Ausbildung insbesondere von nicht Volljährigen, d.h. in der Regel Haupt- und Realschülern, zu sehr ein. Die geltende Regelung mit eingeschränkten Beschäftigungsmöglichkeiten für jugendliche Auszubildende über 16 Jahren in § 14 Abs. 2 Ziffer 2 JArbSchG betrifft aufgrund der Alterstruktur in der Regel Haupt- und Realschüler. Diese Jugendlichen, die es bereits schwerer auf dem Ausbildungsmarkt haben, werden vom Hotel- und Gaststättengewerbe im Prinzip gerne eingestellt, da bei ihnen eher als bei Abiturienten mit einem dauerhaften Verbleib in der Branche zu rechnen ist. Arbeitgeberseitig wird daher gefordert, § 14 Abs. 2 Ziffer 1 JArbSchG dahingehend zu lockern, dass Auszubildende im Alter von 16 bis 18 Jahren bis 23 Uhr arbeiten dürfen statt wie bisher bis 22 Uhr sowie an Abenden vor Berufschultagen bis 21 Uhr statt wie bisher bis 20 Uhr. In mehrschichtigen Betrieben dürfen Jugendliche

über 16 Jahren bereits heute bis 23 Uhr beschäftigt sein (§14 Abs. 2 Ziffer 2).“ (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 2004, S. 8.)

Der deutsche Hotel- und Gaststättenverband begründet die Forderung nach Lockerung des Jugendarbeitsschutzes zusätzlich mit dem geänderten Freizeitverhalten Jugendlicher und den Erfahrungen in Österreich:

„Diese Regelung, die einst für 14- oder 15-jährige Auszubildende konzipiert wurde, ist nicht mehr zeitgemäß, denn wer das Freizeitverhalten von Jugendlichen heute beobachtet, stellt fest: Nach 22 Uhr ist noch lange nicht Schluss. Wenn aber der Diskobesuch bis weit nach Mitternacht möglich und üblich ist, macht ein Arbeitsverbot ab 22 Uhr zur Vermeidung angeblicher Gesundheitsrisiken keinen Sinn. Dies wird durch Erfahrungen in Österreich bestätigt: Dort dürfen Jugendliche bis 23 Uhr in der Gastronomie arbeiten. Von Gesundheitsproblemen, die dadurch verursacht werden, ist nichts bekannt.“ (Deutscher Hotel- und Gaststättenverband 2006).

Diesen Forderungen von Unternehmen steht die entgegengesetzte Forderung gegenüber, den Jugendarbeitsschutz, der bisher nur für Jugendliche gilt, auch auf die jungen Erwachsenen unter 21 Jahren auszuweiten, wobei allerdings der Jugendarbeitsschutz in einen Auszubildendenschutz umgemünzt wird (Deutscher Bundestag 2006b):

„Die überwiegende Mehrheit der Jugendlichen, die heute eine Ausbildung beginnt, ist 18 Jahre alt oder älter. Für sie gilt das Jugendarbeitsschutzgesetz nicht mehr. Dadurch wird das Jugendarbeitsschutzgesetz einem seiner wesentlichen Ziele, dem Schutz von Auszubildenden, nicht mehr in ausreichender Weise gerecht.“

Wenn die Arbeitszeitregulierung des Jugendarbeitsschutzes die Erträge der Ausbildung für die Unternehmen mindert, so bedeutet dies nicht automatisch, dass die Unternehmen weniger Ausbildungsplätze anbieten, sondern kann auch den Effekt haben, dass erwachsenen Bewerbern der Vorzug vor jugendlichen Auszubildenden gegeben wird. Damit argumentiert auch die Arbeitgeberseite (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 2004) und verweist auf die Nachteile solcher Struktureffekte für Haupt- und Realschulabsolvent/innen. Es ist daher zu prüfen, ob in der Vergangenheit derartige Substitutionseffekte im Hotel- und Gaststättengewerbe wegen des Jugendschutzes stattgefunden haben oder ob es sich um einen allgemeinen Trend handelt, dass Auszubildende erst mit 18 Jahren die Ausbildung beginnen.

Auszubildende mit neu abgeschlossenem Ausbildungsvertrag im Hotel- und Gaststättengewerbe nach Alter

| | 1996 | 2002 |
|---|--------------|--------------|
| Hotel- und Gaststättengewerbe insgesamt | 29.638 | 40.225 |
| 16 und jünger | 4.946 | 5.523 |
| 17 | 6.926 | 8.974 |
| 18 | 4.687 | 7.254 |
| 19 | 3.384 | 4.832 |
| 20 | 2.228 | 3.469 |
| 21 | 1.232 | 2.249 |
| 22 | 711 | 1.339 |
| 23 | 354 | 666 |
| 24 und älter | 617 | 1.100 |
| Keine Angabe | 4.553 | 4.819 |
| Anteil unter 18 | 47,3% | 40,9% |
| <i>Anteil unter 18 über alle Branchen</i> | <i>47,7%</i> | <i>40,0%</i> |

Quelle: Deutscher Bundestag 2004, S. 24 ff., eigene Zusammenstellung

Im Hotel- und Gaststättengewerbe hat sich das Eintrittsalter der Auszubildenden zwischen 1996 und 2002 kräftig nach oben verschoben. Der Anteil der Jugendlichen ist von 47,3% auf 40,9% gesunken. Allerdings befindet sich das Gewerbe dabei vollkommen im gesamtwirtschaftlichen Trend: Über alle Branchen ist der Anteil der Jugendlichen von 47,7% auf 40,0% gesunken. Ein *branchenspezifischer* Substitutionseffekt zwischen Jugendlichen und Erwachsenen im Hotel- und Gaststättengewerbe ist nicht erkennbar.

Im Weiteren ist zu prüfen, ob es eine branchenspezifische Verdrängung von Hauptschul- und Realschulabsolvent/innen durch Abiturient/innen gegeben hat.

Auszubildende mit neu abgeschlossenem Ausbildungsvertrag im Hotel- und Gaststättengewerbe nach schulischer Vorbildung

| | 1996 | 2002 |
|---|--------------|--------------|
| Hotel- und Gaststättengewerbe insgesamt | 25.026 | 40.225 |
| Ohne Abschluss | 427 | 802 |
| Hauptschulabschluss | 7.298 | 12.864 |
| Berufsgrundbildungsjahr | 380 | 522 |
| Berufsfachschule | 1.523 | 2.947 |
| Berufsvorbereitungsjahr | 289 | 1.369 |
| Realschule | 10.074 | 15.471 |
| Sonstige/ohne Angabe | 1.946 | 2.580 |
| Hochschulreife | 3.089 | 3.670 |
| Anteil Hochschulreife | 13,4% | 9,7% |
| <i>Anteil Hochschulreife über alle Branchen</i> | <i>14,6%</i> | <i>14,2%</i> |

Quelle: Deutscher Bundestag 2004, S. 24 ff., eigene Zusammenstellung

Der Anteil der Auszubildenden mit Hochschulreife hat sich von 1993 bis 2002 über alle Branchen nicht wesentlich verändert. Hier allerdings weicht das Hotel- und Gaststättengewerbe deutlich vom Trend ab. Mit einer Senkung von 13,4% auf 9,7% ist der Anteil an Auszubildenden mit Hochschulreife stärker zurückgegangen als in der Gesamtwirtschaft. Die These, dass es eine *branchenspezifische* Verdrängung von Haupt- und Realschulabsolvent/innen durch Abiturient/innen gibt, wird durch das vorgelegte empirische Material nicht bestätigt.

Fazit

Die Arbeitszeitregulierung durch den Jugendarbeitsschutz wird im Hotel- und Gaststättengewerbe als besonders problematisch angesehen. Sie stelle ein Ausbildungshemmnis dar und führe zur Verdrängung von Jugendlichen und Hauptschul- und Realschulabsolvent/innen. Ein solcher branchenspezifischer Effekt ist aus dem vorgestellten empirischen Material nicht ersichtlich. Allerdings lässt sich nicht ausschließen, dass es bei längeren Ar-

beitszeiten mehr Ausbildungsplätze, Jugendliche und Haupt- und Realschulabsolvent/innen sowohl in der Gesamtwirtschaft als auch im Hotel- und Gaststättengewerbe gegeben hätte.

Diese Vermutung folgt aus der Struktur des wirtschaftlichen Kalküls gewinnmaximierender Unternehmen. Längere und flexiblere Arbeitszeiten erhöhen die Ertragserwartungen der Unternehmen und wirken sich daher zugunsten der Einstellung von Auszubildenden aus. Allerdings hat das Hotel- und Gaststättengewerbe, das schließlich nach den gleichen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen wie alle anderen Unternehmen geführt wird, bisher keine branchenspezifischen Reaktionen im Sinne der vorgebrachten Argumente gezeigt.

Aber selbst wenn man annimmt, dass die Verlängerung und Flexibilisierung der Arbeitszeiten Jugendlicher wegen der steigenden Ertragserwartungen der Unternehmen zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze führt, stellt ein Reform des Jugendarbeitsschutzes eine wesentlich normative Entscheidung dar. Der Jugendarbeitsschutz hat die Aufgabe, Jugendliche vor Überforderung, Überbeanspruchung und Gefahren am Arbeitsplatz zu schützen. Damit ist Jugendarbeitsschutz ein Ziel an sich und hat *Eigenwert*. Dennoch muss auch dieses Ziel gegen andere Ziele abgewogen werden. Zu diesen anderen Zielen gehören die Erreichung der Ausbildungsziele und die Schaffung von Ausbildungsplätzen.

Das Argument, Jugendarbeitsschutz gefährde derzeit die Erreichung der Ausbildungsziele, wird kaum vorgebracht. Im Vordergrund steht die Integration der Jugendlichen in die Betriebsabläufe. Dass diese auch nach 22.00 Uhr für die Erreichung der Ausbildungsziele unabdingbar ist, erscheint uns nicht überzeugend. Tatsächlich geht es um die Verbesserung der Aufwands-Ertrags-Bilanz der Unternehmen, die ausbilden.

Das Bestreben von Unternehmen, die Erträge aus der Ausbildung auch kurzfristig zu erhöhen, ist legitim. Die Abwägung mit den Zielen des Jugendarbeitsschutzes ist letztlich eine Frage der politischen Setzung. Ob die These der „Mediterranisierung“ Deutschlands – die Verlagerung zahlreicher Aktivitäten in die späten Abendstunden bzw. in die Nacht – als Argument für die Änderung der Arbeitszeiten taugt, lässt sich wissenschaftlich nicht entscheiden.

Auf die Möglichkeiten tarifvertraglich vereinbarter abweichender Regelungen nach § 21a JArbSchG, z.B. in den Bereichen der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit sowie der Ruhepausen, sei an dieser Stelle nur hingewiesen. Sie werden, so die Bundesregierung (Drucksache 16/2886), nur in begrenztem Umfang wahrgenommen. So

sieht beispielsweise das Tarifabkommen über die Ausbildungsvergütung im Gaststätten- und Hotelgewerbe der Freien und Hansestadt Hamburg vor, dass jugendliche Auszubildende bis zu neun Stunden täglich, 44 Stunden wöchentlich und bis zu 5,5 Tage in der Woche beschäftigt werden, wenn es der Ausbildung dienlich ist. (Drucksache 16/2886).

Autoren:

Prof. Dr. Hans Jürgen Schloesser, Lehrstuhl für Wirtschaftswissenschaft und Didaktik der Wirtschaftslehre an der Universität Siegen.

Kontakt: schloesser@wid.wiwi.uni-siegen.de, www.wirtschaftsdidaktik.uni-siegen.de

Dipl.-Kfm. Michael Schuhen, Lehrstuhl für Wirtschaftswissenschaft und Didaktik der Wirtschaftslehre an der Universität Siegen.

Kontakt: schuhen@wid.wiwi.uni-siegen.de, www.wirtschaftsdidaktik.uni-siegen.de

Literatur:

- Acemoglu, D./Pischke, S. (1998): Why Do Firms Train? Theory and Evidence, *Quarterly Journal of Economics* 113, S. 79–119.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (2005): Der Ausbildungsmarkt und seine Einflussfaktoren. Ergebnisse des Expertenworkshops vom 1. und 2. Juli 2004 in Bonn, Bonn.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2004): Stellungnahme zur Anhörung im Deutschen Bundestag „Reform des Berufsbildungsgesetzes“, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2004): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ernst Burgbacher, Marita Sehn, Dr. Christel Happach-Kansan, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Drucksache 15/3287.
- Deutscher Bundestag (2006a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Karin Binder, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 16/2662.
- Deutscher Bundestag (2006b): Gesetzentwurf der Abgeordneten Klaus Ernst, Hüseyin Kenan-Aydin, Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Jugendarbeitsschutzgesetzes, Drucksache 16/3016.
- Deutscher Hotel- und Gaststättenverband Baden-Württemberg (2006): Sinnvolle Lockerungen des Jugendarbeitsschutzgesetzes. Position Konkret, Juli 2006, S. 1.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (2004): Lehrstellenkrise. Ausbildung muss sich lohnen – auch für die Betriebe, IAB Kurzbericht 6/12.3.2004, S.1–7.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (2005): Betriebliche Ausbildung. Zu wenig Stellen und doch sind nicht alle besetzt, IAB Kurzbericht 27/29.12.2005, S. 1–5.
- Roscher, Helmut (1985): Die Anfänge des modernen Arbeitsrechts. Ein Beitrag zur Geschichte des Jugendarbeitsschutzes unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Preußen. Frankfurt am Main.
- Wolter, Stefan C./Mühlemann, Samuel (2006): Why Some Firms Train Apprentices and Many Others Do Not, *German Economic Review* 7, S. 249–264.
- Zentralverband des Deutschen Handwerks (1998): Ausbildungshemmnisse im Handwerk. Ergebnisse einer Umfrage bei Handwerksbetrieben im 1. Quartal 1998, Bonn.

