



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 20.07.2000  
KOM(2000) 457 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION**

**über die Auswirkungen der Übergangszeit, die dem Vereinigten Königreich für die  
Umsetzung einiger Bestimmungen der Richtlinie 94/33/EG über den  
Jugendarbeitsschutz gewährt wurde**

## **1. EINLEITUNG**

- 1.1. Die Richtlinie 94/33/EG des Rates über den Jugendarbeitsschutz (im folgenden „Richtlinie“ genannt) wurde am 22.6.1994 angenommen und im Amtsblatt L 216 vom 20.8.1994 (Seite 12), veröffentlicht.
- 1.2. In den Erwägungsgründen der Richtlinie wird darauf hingewiesen, daß „Kinder und Jugendliche als Gruppen mit besonderen Risiken“ zu betrachten sind, weshalb entsprechende Maßnahmen für deren Sicherheit und Gesundheitsschutz zu treffen seien. Ferner müsse die Arbeitszeit junger Menschen „strikt begrenzt“ und Nachtarbeit müsse für Kinder und Jugendliche verboten werden, ausgenommen in bestimmten, durch einzelstaatliche Rechtsvorschriften festzulegenden Tätigkeitsbereichen.
- 1.3. Im letzten Erwägungsgrund wird allerdings die folgende Ausnahme eingeräumt:  
  
„Die Durchführung einiger Bestimmungen dieser Richtlinie stellt einen Mitgliedstaat in bezug auf sein System des Schutzes Jugendlicher bei der Arbeit vor besondere Schwierigkeiten. Diesem Mitgliedstaat sollte deshalb gestattet werden, die betreffenden Bestimmungen während eines angemessenen Zeitraums noch nicht anzuwenden.“
- 1.4. Bei dem betreffenden Mitgliedstaat handelt es sich um das Vereinigte Königreich, für das in Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b) folgendes vorgesehen ist:  
  
„Während eines Zeitraums von vier Jahren ab dem unter Buchstabe a) genannten Zeitpunkt kann das Vereinigte Königreich die Durchführung von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b) Unterabsatz 1 hinsichtlich der Höchstdauer der Wochenarbeitszeit sowie von Artikel 8 Absatz 2 und von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b) und Absatz 2 hinausschieben“; unter Buchstabe a) wird der 22.6.1996 als Termin für die Umsetzung genannt.
- 1.5. Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b) verfügt ferner, daß die Kommission „einen Bericht über die Auswirkungen dieser Bestimmungen“ vorlegt.

## **2. DIE RICHTLINIE**

- 2.1. Im folgenden werden zunächst die relevanten Bestimmungen der Richtlinie zitiert. Artikel 8 (Überschrift: „Arbeitszeit“) Absatz 1 sieht folgendes vor:  
  
„Die Mitgliedstaaten, die von Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b) oder c) Gebrauch machen, treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Arbeitszeit von Kindern wie folgt zu begrenzen:
  - (a) .....
  - (b) auf 2 Stunden pro Schultag und auf 12 Stunden pro Woche bei Arbeiten, die während der Schulzeit außerhalb der Unterrichtsstunden verrichtet werden, sofern die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Praktiken dies nicht verbieten; die Tagesarbeitszeit darf in keinem Fall 7 Stunden überschreiten;

diese Höchstdauer kann für Kinder, die mindestens 15 Jahre alt sind, auf 8 Stunden heraufgesetzt werden;

(c) .....

(d) .....;“

Artikel 4 (Überschrift: „Verbot der Kinderarbeit“) Absatz 2 sieht folgendes vor:

„Die Mitgliedstaaten können unter Berücksichtigung der Ziele des Artikels 1 durch Rechtsvorschrift vorsehen, daß das Verbot der Kinderarbeit nicht gilt für

(a) .....

(b) Kinder, die mindestens 14 Jahre alt sind und im Rahmen eines Systems der dualen Ausbildung oder eines Betriebspraktikums arbeiten, sofern diese Arbeit unter den von der zuständigen Behörde vorgeschriebenen Bedingungen ausgeübt wird;

(c) Kinder, die mindestens 14 Jahre alt sind und leichte Arbeiten mit Ausnahme der unter Artikel 5 fallenden leichten Arbeiten verrichten; leichte Arbeiten mit Ausnahme der unter Artikel 5 fallenden leichten Arbeiten dürfen jedoch nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in bestimmten Kategorien von Arbeiten für eine begrenzte Zahl von Stunden auch von Kindern ab 13 Jahren verrichtet werden.“

2.2. Artikel 8 Absatz 2 sieht folgendes vor: „Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Arbeitszeit von Jugendlichen auf 8 Stunden pro Tag und auf 40 Stunden pro Woche zu begrenzen.“

Gemäß Artikel 8 Absatz 5 können die Mitgliedstaaten durch Rechtsvorschrift vorsehen, daß in Ausnahmefällen oder in Fällen, in denen dies durch objektive Gründe gerechtfertigt ist, von Absatz 1 Buchstabe a) und Absatz 2 abgewichen werden kann.

Die Mitgliedstaaten legen die Bedingungen, Einschränkungen und sonstigen Einzelheiten für die Durchführung der Abweichungen durch Rechtsvorschrift fest.

2.3. Gemäß Artikel 9 (Überschrift: „Nachtarbeit“) Absatz 2 Buchstabe b) müssen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, „um die Arbeit von Jugendlichen zwischen 22.00 Uhr und 6.00 Uhr oder zwischen 23.00 Uhr und 7.00 Uhr zu verbieten.“ Ferner ist in Absatz 2 folgendes vorgesehen:

„(a) Die Mitgliedstaaten können durch Rechtsvorschrift in besonderen Tätigkeitsbereichen die Arbeit von Jugendlichen während des Nachtarbeitsverbots nach Absatz 1 Buchstabe b) zulassen.

In diesem Fall treffen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen für die Beaufsichtigung des Jugendlichen durch einen Erwachsenen in den Fällen, in denen eine solche Beaufsichtigung zum Schutz des Jugendlichen erforderlich ist.

(b) Für den Fall, daß Buchstabe a) angewendet wird, bleibt eine Arbeit zwischen Mitternacht und 4.00 Uhr verboten.“

2.4. Gemäß Artikel 3 (Überschrift: „Begriffsbestimmungen“) bezeichnet der Ausdruck:

- i. „„Kind“ jeden jungen Menschen, der noch nicht 15 Jahre alt ist oder gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften noch der Vollzeitschulpflicht unterliegt“;
- ii. „„Jugendlicher“ jeden jungen Menschen, der mindestens 15, aber noch nicht 18 Jahre alt ist und gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nicht mehr der Vollzeitschulpflicht unterliegt“; und
- iii. „„Arbeitszeit“ jegliche Zeitspanne, während der der junge Mensch gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten arbeitet, dem Arbeitgeber zur Verfügung steht und seine Tätigkeit ausübt oder Aufgaben wahrnimmt“.

Der Ausdruck „junger Mensch“ ist definiert als „jede Person unter 18 Jahren im Sinne des Artikels 2 Absatz 1“. Dort ist festgelegt, daß die Richtlinie gilt „für Personen unter 18 Jahren, die einen Arbeitsvertrag haben oder in einem Arbeitsverhältnis stehen, der bzw. das durch das in einem Mitgliedstaat geltende Recht definiert ist und/oder dem in einem Mitgliedstaat geltenden Recht unterliegt“.

### **3. RECHTSETZUNGSVERFAHREN FÜR DIE RICHTLINIE**

- 3.1. Weder im ursprünglichen Vorschlag der Kommission (ABl. C 84 vom 4.4.1992, S. 7) noch in ihrem geänderten Vorschlag (ABl. C 77 vom 18.3.1993, S. 1) findet sich eine Klausel, die das Vereinigte Königreich während einer Übergangszeit der Verpflichtung enthebt, einschlägige Bestimmungen umzusetzen. In der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses (ABl. C 313 vom 30.11.92, S. 70) wird diese Frage somit auch nicht behandelt. Gleiches gilt für die Stellungnahme des Europäischen Parlaments (ABl. C 21 vom 25.1.1993, S. 167) nach der ersten Lesung.
- 3.2. Erstmals erwähnt wird eine Übergangszeit im Gemeinsamen Standpunkt des Rats vom 24.11.1993 (C3-0504/93-94/O383 (SYN)). Im Rahmen des Verfahrens der Zusammenarbeit gemäß Artikel 189c EG-Vertrag wird der Gemeinsame Standpunkt des Rates anschließend dem Parlament zur zweiten Lesung zugeleitet.
- 3.3. Mit dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates befaßte sich der Ausschuß für soziale Angelegenheiten, Beschäftigung und Arbeitsumwelt des Parlaments. Im Bericht des Ausschusses (EP-Dok. Nr. A3-108/94) wird auf Seite 15 der englischen Fassung darauf hingewiesen, daß nach Angaben eines britischen Ausschußmitglieds im Vereinigten Königreich bereits Vorschriften bestehen, die die Arbeitszeit für Kinder auf das im Richtlinienvorschlag vorgesehene Niveau begrenzen. Der Ausschuß hält es daher für „unverständlich“, daß im Vorschlag eine Übergangszeit vorgesehen ist. Entsprechend empfiehlt das Parlament in seinem Beschluß vom 9.3.1994 (ABl. C 91 vom 28.3.1994, S. 98), sowohl Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b) als auch den letzten Erwägungsgrund zu streichen.
- 3.4. Trotz dieser Empfehlung wird die Übergangsregelung in der vom Rat am 22.6.1994 verabschiedeten Richtlinie noch auf die Beschränkung der Wochenarbeitszeit für Kinder ausgeweitet. Dem Protokoll der Ratssitzung ist zu entnehmen, daß sich offenbar zwei Mitgliedstaaten im Votum über die Richtlinie der Stimme enthalten haben. Zuvor hatte die Kommission zunächst starke Vorbehalte gegen die

ursprüngliche Ausnahmeregelung geltend gemacht, der zufolge das Vereinigte Königreich während einer Übergangszeit nicht verpflichtet ist, einige Bestimmungen der Richtlinie umzusetzen. Sie war dann jedoch bereit, diese Lösung für Jugendliche zu akzeptieren, „damit das Vereinigte Königreich über eine Übergangszeit verfügen kann, um die entsprechenden Regelungen für diesen Personenkreis anzupassen; die Situation stellt sich jedoch was Kinder betrifft unterschiedlich dar.“

#### **4. RECHTSLAGE IM VEREINIGTEN KÖNIGREICH**

- 4.1. Zur Durchführung der Richtlinie wurden in Großbritannien und Nordirland verschiedene Ministerialverordnungen zur Änderung der bestehenden Rechtsvorschriften erlassen. Beispielsweise wurden Artikel 6 und 7 der Richtlinie in Großbritannien durch die *Health and Safety (Young Persons) Regulations* von 1997 (SI 1997/135) umgesetzt, die die *Management of Health and Safety at Work Regulations* (SI 1992/2051, geändert durch SI 1994/2865) abänderten; für Nordirland wurden die *Health and Safety (Young Persons) Regulations (NI)* von 1997 (SR 1997/387) erlassen, die die *Management of Health and Safety at Work Regulations (NI)* von 1992 (SR 1992/459, geändert durch SR 1994/478) abändern. Die genannten Verordnungen traten am 3.3.1997 bzw. am 1.10.1997 in Kraft. Sie werden im folgenden zusammenfassend als „Verordnungen von 1997“ bezeichnet.
- 4.2. Die Bestimmungen der Richtlinie in Bezug auf „Kinder“ wurden in Großbritannien durch die *Children (Protection at Work) Regulations* von 1998 (SI 1998/276) umgesetzt, die folgende Gesetze abändern: *Children and Young Persons Acts* von 1933 und 1963 (für England und Wales) und *Children and Young Persons (Scotland) Act* von 1937. Die Verordnungen traten am 4.8.1998 in Kraft und werden im folgenden zusammenfassend als „Verordnungen von 1998“ bezeichnet. Ähnliche Verordnungen wurden für Nordirland erlassen.
- 4.3. Die Bestimmungen der Richtlinie in Bezug auf „Jugendliche“ wurden in Großbritannien durch die *Working Time Regulations* von 1998 (SI 1998/1833) umgesetzt; diese Verordnungen dienten gleichzeitig auch der Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie 93/104/EG des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung. Die Verordnungen traten am 1.10.1998 in Kraft; sie werden im folgenden als „Arbeitszeitverordnungen“ bezeichnet. Ähnliche Verordnungen wurden für Nordirland erlassen.
- 4.4. In den Verordnungen von 1997 wird Kind („child“) definiert als Person, die das schulpflichtige Alter noch nicht überschritten hat, und Jugendlicher („young person“) als Person, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat. In den Arbeitszeitverordnungen wird erwachsener Arbeitnehmer („adult worker“) definiert als Arbeitnehmer, der das 18. Lebensjahr vollendet hat, und jugendlicher Arbeitnehmer („young worker“) als Arbeitnehmer, der das 15., aber noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet und das schulpflichtige Alter überschritten hat. Für das Ende der Schulpflicht gilt folgende Regelung: Vollendet eine Person zwischen dem 1. September und dem 31. Januar des darauffolgenden Jahres das 16. Lebensjahr, endet das schulpflichtige Alter am Ende des Frühjahrstrimesters (spring term), das den betreffenden Monat Januar umfaßt. Vollendet eine Person zwischen dem 1. Februar und dem 31. August das 16. Lebensjahr, endet das schulpflichtige Alter am Freitag vor dem letzten Montag im Mai des betreffenden Jahres.

- 4.5. Durch die Verordnungen („Regulations“) 2 und 8 der Verordnungen von 1998 werden die in Abschnitt 4.2 genannten Gesetze von 1933 und 1937 wie folgt abgeändert: Ein Kind darf an unterrichtsfreien Werktagen nicht mehr als acht Stunden bzw. – falls das Kind unter 15 Jahre alt ist – fünf Stunden beschäftigt werden; in unterrichtsfreien Wochen darf die Wochenarbeitszeit nicht mehr als 35 Stunden bzw. – bei Kindern unter 15 Jahren – 25 Stunden betragen.
- 4.6. In den Arbeitszeitverordnungen ist festgelegt, daß die Arbeitszeit eines Arbeitnehmers in einem geeigneten Bezugszeitraum einen Durchschnitt von 48 Stunden innerhalb von sieben Tagen nicht überschreiten darf (Verordnung 4). Zwischen jugendlichen und erwachsenen Arbeitnehmern wird nicht differenziert. Beim Anspruch auf wöchentliche Ruhezeit und Ruhepausen wird jedoch zwischen beiden Gruppen unterschieden (Verordnungen 10, 11 und 12).
- 4.7. Bei den Verpflichtungen des Arbeitgebers im Falle von Nachtarbeit wird ebenfalls ein Unterschied zwischen jugendlichen und erwachsenen Arbeitnehmern gemacht. In den Arbeitszeitverordnungen ist Nachtarbeit („night work“) definiert als Arbeit in der Nachtzeit, und die Nachtzeit („night time“) ist wiederum definiert als Zeitraum von mindestens sieben Stunden, der die Zeit von 0.00 Uhr bis 5.00 Uhr einschließen muß und dessen Dauer durch eine entsprechende Tarifvereinbarung festgeschrieben wird. Gibt es keine solche Vereinbarung, gilt der Zeitraum von 23.00 Uhr bis 6.00 Uhr als Nachtzeit.
- 4.8. Ferner ist in den Arbeitszeitverordnungen (Verordnung 6) vorgesehen, daß der Arbeitgeber einen jugendlichen Arbeitnehmer im Zeitraum zwischen 22.00 Uhr und 6.00 Uhr („restricted period“) nur für Arbeiten einteilen darf, sofern:
- i) der Arbeitgeber dem jugendlichen Arbeitnehmer die Möglichkeit einräumt, seinen Gesundheitszustand vor der Aufnahme der Tätigkeit kostenlos kontrollieren zu lassen; oder
  - ii) bereits eine Kontrolle des Gesundheitszustands und der körperlichen Leistungsfähigkeit des jugendlichen Arbeitnehmers stattgefunden hat, bevor dieser für Arbeiten im beschränkten Zeitraum eingeteilt wird, und der Arbeitgeber keinen Anhaltspunkt dafür sieht, daß sich der Gesundheitszustand seit dieser Kontrolle geändert hat.
- Ferner muß der Arbeitgeber dem jugendlichen Arbeitnehmer die Möglichkeit einräumen, seinen Gesundheitszustand und seine körperliche Leistungsfähigkeit in regelmäßigen Abständen kostenlos kontrollieren zu lassen.
- 4.9. Dies gilt laut Verordnung 6 Absatz 4 nicht, wenn der junge Arbeitnehmer zu Arbeiten außergewöhnlicher Art („exceptional nature“) eingeteilt wird.
- 4.10. Somit wird deutlich, daß das Vereinigte Königreich die ihm in Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b) gewährte Möglichkeit, gewisse Bestimmungen vorübergehend nicht umzusetzen, genutzt hat.

## 5. BEGRÜNDUNG FÜR DIE ÜBERGANGSZEIT

5.1. Vor der Umsetzung der Richtlinie veröffentlichte das Ministerium für Handel und Industrie des Vereinigten Königreichs ein Diskussionspapier zur Richtlinie über den Jugendarbeitsschutz (*Consultation Document on Measures to Implement Provisions of the EC Directive on the Protection of Young People at Work* (URN97/508)). Thema dieses Dokuments sind die Bestimmungen der Richtlinie, die das Recht junger Arbeitnehmer (d. h. Arbeitnehmer, die nicht mehr schulpflichtig sind, aber noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet haben) auf Ruhezeiten, Ruhepausen und kostenlose Kontrollen ihres Gesundheitszustands und ihrer körperlichen Leistungsfähigkeit regeln.

5.2. Die damalige britische Regierung erläutert ihre Position in den Abschnitten 1.5 und 1.6 des Diskussionspapiers:

„Die Regierung ist der Auffassung, daß das Vereinigte Königreich mit dem *Health and Safety at Work etc Act* von 1974 bereits über ein wirksames Regelwerk für den Gesundheitsschutz und die Sicherheit junger Arbeitnehmern verfügt. Solange Gesundheit und Sicherheit nicht wirklich gefährdet sind, sollte die Umsetzung der Richtlinie die Beschäftigungs- und Ausbildungschancen junger Menschen nicht beeinträchtigen. Aus diesen Beweggründen leistete die Regierung erfolgreich Widerstand gegen die Anwendung der betreffenden Bestimmungen der Richtlinie im Vereinigten Königreich; andernfalls hätte die Wochenarbeitszeit für junge Arbeitnehmer beschränkt (Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b) und Absatz 2) und die Nachtarbeit verboten werden müssen (Artikel 9 Absatz 1 und 2). Das Vereinigte Königreich hat gemäß Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b) der Richtlinie die Möglichkeit, die Umsetzung der genannten Bestimmungen bis Juni 2000 hinauszuschieben. Der Ministerrat kann die Übergangszeit über diesen Zeitpunkt hinaus verlängern. Das Vereinigte Königreich verfügt somit über eine verlängerungsfähige *Opt-out*-Möglichkeit, durch die potentiell kostspielige und unangemessene Einschränkungen der Arbeitszeit junger Menschen verhindert werden können.

Das Vereinigte Königreich ist jedoch verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Anforderungen der oben beschriebenen Richtlinie zu erfüllen. Die Regierung hofft, daß die aus diesem Diskussionspapier abzuleitenden Erkenntnisse ihr helfen werden, dieser Verpflichtung so nachzukommen, daß die Beschäftigungs- und Ausbildungschancen junger Menschen möglichst wenig beeinträchtigt werden.“

5.3. Somit wird die Übergangszeit offenbar wie folgt gerechtfertigt: Selbst bei Nutzung des in der Richtlinie eingeräumten Handlungsspielraums würden die Beschränkung der Wochenarbeitszeit und das Nachtarbeitsverbot die Beschäftigungs- und Ausbildungsangebote für junge Menschen beschneiden, obwohl diese Angebote die Gesundheit und Sicherheit junger Menschen nicht wirklich gefährden.

5.4. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Regierung des Vereinigten Königreiches Klage wegen fehlender Rechtsgrundlage der Richtlinie 93/104/EG des Rats über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung erhoben hatte, unter anderem mit der Begründung, es gebe keinen hinreichenden Nachweis für einen Zusammenhang zwischen „Arbeitszeit“ einerseits und Gesundheit und Sicherheit andererseits

(Rechtssache C-84/94, *Vereinigtes Königreich / Rat der Europäischen Union*, Slg. 1996, I-5755).

Der Gerichtshof wies das Vorbringen des Vereinigten Königreichs in seinem Urteil vom 12.11.1996 zurück.

- 5.5. Die in Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b) vorgesehene Übergangszeit wurde vom Arbeitgeberverband Confederation of British Industry (CBI) offenbar begrüßt: Der Verband schloß sich der Meinung an, junge Arbeitnehmer würden ausreichend durch die bestehenden Rechtsvorschriften geschützt. Der britische Gewerkschaftsbund Trades Union Congress (TUC) wendet sich in seiner Reaktion auf das Diskussionspapier des Ministeriums für Handel und Industrie allerdings gegen eine Nutzung der Übergangszeit, die nach Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b) auch die Umsetzung der Bestimmungen zur Wochenarbeitszeit von Jugendlichen betrifft.
- 5.6. Insgesamt waren die Reaktionen auf das Diskussionspapier der Regierung sehr unterschiedlich, was auch an den folgenden zwei Beispielen deutlich wird. Das Small Business Bureau, ein Verband kleiner und mittlerer Unternehmen, unterstützte die vorübergehende Befreiung „von den willkürlich in der Richtlinie über den Jugendarbeitsschutz festgelegten Einschränkungen der Arbeitszeit junger Menschen, einschließlich des Nachtarbeitsverbots“. Der Verband hielt es für „ausgesprochen sinnvoll“, die Ausbildungs- und Beschäftigungschancen junger Menschen nicht durch solche Beschränkungen zu schmälern. Die bestehenden Vorschriften für Gesundheitsschutz und Sicherheit würden die Arbeitszeit „ausreichend regeln“. Ferner äußerte das Small Business Bureau die Ansicht, man komme „beinahe zwangsläufig zu dem Schluß, daß diese Bestimmungen von Personen geschaffen wurden, die die mit der Beschäftigung junger Menschen zusammenhängenden Faktoren und die bestehenden Bestimmungen zum Jugendarbeitsschutz nicht richtig einschätzen.“
- 5.7. Kritisiert wurde die Übergangszeit hingegen von der Greater Manchester Low Pay Unit (Organisation, die Geringverdiener berät und vertritt): Die jungen Menschen im vereinigten Königreich würden „erheblich benachteiligt“, wenn die Regierung ihnen den Schutz verweigere, der in anderen Mitgliedstaaten gegeben sei. Der Verein widersprach der Einschätzung, daß die vorhandenen Rechtsvorschriften ausreichenden Schutz bieten. Vielmehr müsse die Richtlinie vollständig umgesetzt werden, um die „junge Arbeitnehmer“ zu schützen, „die von ihren Arbeitgebern nicht angemessen behandelt werden“. Man sei „davon überzeugt“, daß „die Beschäftigung junger Menschen nicht zu Lasten ihrer Gesundheit und Sicherheit gehen und nicht gegen die möglichen Kosten für die den Arbeitgeber abgewägt“ werden dürfe.

## **6. ERSTELLUNG DIESES BERICHTS**

- 6.1. Im Rahmen der Vorbereitungen zur Erstellung dieses in Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b) der Richtlinie vorgesehenen Berichts beauftragte die Kommission einen unabhängigen Sachverständigen damit, die Nutzung der Übergangszeit im Vereinigten Königreich und die Haltungen der Sozialpartner zu diesem Thema zu untersuchen.

- 6.2. Auf Sitzungen mit den zuständigen Mitarbeitern von CBI und TUC sowie des Ministeriums für Handel und Industrie wurde die gemäß Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b) gewährte Übergangszeit ausführlich erörtert. Relevante Unterlagen wurden entweder auf diesen Sitzungen oder im Anschluß daran vorgelegt.
- 6.3. Nach Auffassung des Referats für Personalwesen (Human Resources Directorate) der CBI sollte die dem Vereinigten Königreich in Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b) gewährte Übergangszeit verlängert werden. Der Schutz für Kinder und Jugendliche sei im Vereinigten Königreich „angemessen und ausreichend“. Würde die Übergangszeit nicht verlängert, würde dies zu „Beeinträchtigungen beispielsweise in den Branchen Rundfunk/Fernsehen, Einzelhandel sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe“ führen. Eine Nichtverlängerung würde sich darüber hinaus nach Einschätzung der CBI-Vertreter auf die „Beschäftigungsfähigkeit“ junger Menschen auswirken und „könnte innovative Programme bedrohen, in denen ausgegrenzten jungen Menschen praktische Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt werden“.
- 6.4. Die Nichtanwendung von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b) und Absatz 2 sei vor allem für die Theater- und Medienbranche (insbesondere Rundfunk/Fernsehen) sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe von großer Bedeutung. Die CBI-Vertreter wiesen darauf hin, nach ihrem Kenntnisstand gebe es keine Hinweise dafür, daß Gesundheit und Sicherheit „älterer Jugendlicher“ (d. h. Jugendliche, die von der Schule abgegangen sind) durch Arbeitszeiten beeinträchtigt werden, die über die in der Richtlinie vorgesehenen 40 Stunden hinausgehen.
- 6.5. Zur Nichtanwendung von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b) und Absatz 2 merkten die CBI-Vertreter folgendes an: In vielen Branchen, in denen jugendliche Arbeitnehmer beschäftigt werden, sei es nicht möglich, die in der Richtlinie vorgesehenen Einschränkungen für die Nacharbeit umzusetzen. Neben dem Hotel- und Gaststättengewerbe seien hiervon insbesondere Postdienste, Zeitungszustellungen und der Einzelhandel betroffen. Würde die Übergangszeit nicht verlängert, sei ein früher Arbeitsbeginn nicht mehr möglich, so daß Jugendliche nicht mehr für Postdienste und zum Austragen von Zeitungen eingesetzt werden könnten. Darüber hinaus sei es in diesem Fall Postdiensten nur noch eingeschränkt möglich, Schulabgänger in Ausbildungsprogrammen zu beschäftigen. Im Einzelhandel würden Jugendliche oft in „Nachtteams“ (meist zum Auffüllen von Regalen) eingesetzt. Darüber hinaus sei es möglich, daß die abendliche Arbeitszeit an umsatzstarken Tagen über die Grenze von 22.00 Uhr/23.00 Uhr hinaus ausgeweitet werden muß. Würde die Übergangszeit nicht verlängert und könne die Arbeit nicht innerhalb der von der Richtlinie vorgegebenen Grenzen neu verteilt werden, müßten die Arbeitsverträge mit den Jugendlichen gekündigt werden, und zu Spitzenzeiten könnte man abends nur Mitarbeiter über 18 Jahre beschäftigen.
- 6.6. Insgesamt vertrat die CBI zur Ausnahmeregelung in Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b) folgende Ansicht: Die Übergangszeit sichert Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen in den genannten Branchen. Wird die Übergangszeit nicht verlängert, führt dies zu einem Rückgang der Beschäftigungsmöglichkeiten. Ferner gab die CBI zu bedenken, zu inflexible Regelungen könnten Jugendliche dazu verleiten, ihren Lebensunterhalt mit Schwarzarbeit zu verdienen, wodurch Sicherheit und Gesundheit sehr viel stärker gefährdet würden.

- 6.7. Die CBI räumte ein, die Richtlinie sehe viele Möglichkeiten für Ausnahmeregelungen vor, die potentiell ausreichend Spielraum lassen, um einen Rückgang der Beschäftigungsmöglichkeiten in engen Grenzen zu halten. Die CBI gab jedoch zu Bedenken, daß die Anwendung solcher Ausnahmeregelungen im Vereinigten Königreich problematisch sein könnte, da im dortigen System „einzelvertragliche Regelungen, in anderen EU-Staaten dagegen kollektivvertragliche Regelungen überwiegen“. Dies bedeute, daß „objektive Gründe“, die eine Ausnahmeregelung rechtfertigen, nicht durch Vereinbarungen der Sozialpartner festgelegt werden könnten; statt dessen müsse man von Fall zu Fall entscheiden. Werde die in Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b) gewährte Übergangszeit nicht verlängert, könne dies daher zu einer „erheblichen Rechtsunsicherheit“ auf Seiten der Arbeitgeber führen, und zwar solange bis Urteile in Präzedenzfällen vorlägen.
- 6.8. Die Vertreter des Referats für Wirtschaft und Soziales (Economic and Social Affairs Department) des TUC waren der Meinung, daß die in Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b) vorgesehene Übergangszeit nicht verlängert werden sollte. Ihrer Ansicht nach hätte sie gar nicht erst gewährt werden dürfen. Jugendliche zwischen 16 und 18 Jahren befänden sich in einer Übergangsphase zwischen Schule und Vollzeitbeschäftigung und seien noch nicht voll in den Arbeitsmarkt integriert.
- 6.9. Darüber hinaus ist nach Ansicht des TUC der „körperliche und geistige Reifungsprozeß“ bei jugendlichen Arbeitnehmern noch nicht abgeschlossen; ohne besondere Schutzmaßnahmen könne ihre persönliche Entwicklung beeinträchtigt werden. Nach Auffassung des TUC werde mit den in der Richtlinie vorgesehenen Bestimmungen zur Arbeitszeit „wieder ein bescheidenes Maß an Regulierung eingeführt, das für den Schutz junger Menschen am Arbeitsplatz wichtig“ sei. (Der Ausdruck „wieder einführen“ („reintroduce“) wurde verwendet, da es im *Employment of Women, Young Persons and Children Act* von 1920 bereits eine Bestimmung gab, die Nachtarbeit in Industriebetrieben für junge Menschen untersagte; diese wurde Bestimmung mit dem *Employment Act* von 1989 aufgehoben.)
- 6.10. Der TUC verwies auf einen Bericht über Arbeit im schulpflichtigen Alter, der auf einer 1996 vom TUC in Auftrag gegebenen Umfrage basiert. Der Gewerkschaftsverband äußerte sich „sehr besorgt“ darüber, daß zahlreiche Kinder illegal und zu viele Stunden arbeiten und daß sich dies „negativ auf ihre Gesundheit und ihre schulischen Leistungen auswirkt“. 23 % der Befragten unter 13 Jahren gaben an, momentan einer bezahlten Tätigkeit nachzugehen, meist als Zeitungsausträger (Jungen) oder Babysitter (Mädchen), teilweise aber auch im Einzelhandel. 36 % gaben an, sie hätten schon einmal vor 7.00 Uhr gearbeitet und 53% sagten, sie hätten auch nach 19.00 Uhr gearbeitet. Die Befragung mache deutlich, daß sich die Arbeit zu solchen Zeiten „eindeutig negativ auf die schulischen Leistungen auswirkt“: 28 % der befragten Personen seien wegen ihres Jobs „zu erschöpft“, um Hausaufgaben zu machen. Zudem gaben 19 % an, sie hätten bei der Arbeit schon einmal einen Unfall gehabt oder eine Verletzung erlitten.
- 6.11. Der TUC vertrat die Überzeugung, die in Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b) vorgesehene Übergangszeit habe einen Zustand verlängert, der Gesundheit, Bildung und Wohlergehen junger Menschen gefährdet.
- 6.12. Zudem hat die Aufhebung der relevanten Bestimmungen des *Employment of Women, Young Persons and Children Act* von 1920 durch den *Employment Act* von 1989

nach Einschätzung des TUC keineswegs zu einem Anstieg der Stellen für junge Arbeitnehmer geführt. Außerdem wies der TUC darauf hin, daß die Newsagents Federation (Verband der Zeitungskioske) sich nicht gegen die vollständige Umsetzung der Richtlinie wendet.

## **7. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

- 7.1. Die Äußerungen der zuständigen Vertreter der Sozialpartner in Großbritannien sowie die auf den Sitzungen oder im Anschluß daran vorgelegten Unterlagen ergeben das folgende Meinungsbild über die Auswirkungen der in Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b) vorgesehenen Übergangszeit: Die Arbeitgeber befürworten die Übergangszeit, da hierdurch die Beschäftigungschancen für junge Menschen steigen. Die Gewerkschaften sprechen sich gegen die Übergangszeit aus, da hierdurch ein Zustand verlängert wird, der Gesundheit, Bildung und Wohlergehen junger Menschen gefährdet.
- 7.2. Die Gewerkschaften belegen ihre Argumente durch eine Umfrage der Marktforschungsgesellschaft Market and Opinion Research International (MORI); allerdings wurden bei dieser Umfrage nur Schüler im Alter zwischen 11 und 16 Jahren befragt.
- 7.3. Keiner der beiden Sozialpartner konnte Nachweise für das Argument vorlegen, die Nichtanwendung der relevanten Bestimmungen der Richtlinie wirke sich auf die Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen aus. Ferner fällt auf, daß offenbar keine statistischen Daten vorliegen, die belegen, daß die Abschaffung der Arbeitszeitbeschränkung für Personen im Alter zwischen 16 und 18 Jahren im Jahre 1989 zu einem Anstieg der Beschäftigungsmöglichkeiten für diese Altersgruppe geführt hat.
- 7.4. Die Kommissionsdienststellen waren in Kontakt mit den zuständigen Stellen im Vereinigten Königreich, um diese über die bevorstehende Verabschiedung des in Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b) vorgesehenen Kommissionsberichts zu informieren. Den Behörden im Vereinigten Königreich war bekannt, daß die Übergangszeit abläuft, und sie wurden von den Kommissionsdienststellen über die in Artikel 8 Absatz 5 und Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie vorgesehenen Möglichkeiten für Abweichungsregelungen informiert.

Die Kommission zieht aus den vorstehenden Ausführungen folgende Schlüsse:

- Die sechsjährige Umsetzungsfrist gab dem Vereinigten Königreich ausreichend Gelegenheit, seine Rechtsvorschriften an alle Mindestanforderungen anzupassen, die auf Gemeinschaftsebene in der Richtlinie des Rates über den Jugendarbeitsschutz festgeschrieben sind. Da es um die Sicherheit und die Gesundheit junger Menschen am Arbeitsplatz geht, sollte jeder Mitgliedstaat der vollständigen Umsetzung und Anwendung sämtlicher Bestimmungen der Richtlinie oberste Priorität einräumen.
- In Artikel 8 Absatz 5 und Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie sind ausreichende Abweichungsregelungen vorgesehen, so daß eine angemessene Flexibilität gewährleistet ist. Daß die Anwendung dieser Regelungen, wie von der CBI angesprochen, problematisch sein könnte, wird durch die Erfahrungen in Irland nicht bestätigt: Irland verfügt ebenfalls

über ein Common-law-Rechtssystem und in diesem System sind individuelle Rechte vorgesehen (*The Protection of Young Persons (Employment) Act* von 1996).

- Da die Frist für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b) Unterabsatz 1 über die Höchstdauer der Wochenarbeitszeit sowie von Artikel 8 Absatz 2 und Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 2 am 22.6.2000 auslief, muß das Vereinigte Königreich jetzt die vollständige Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie 94/33/EG des Rates sicherstellen.