

Zusammenfassung	4
1. Abgrenzung zwischen Dienstreisezeit und Arbeitszeit unter Berücksichtigung der Richtlinie über die Arbeitszeitgestaltung der Europäischen Union	5
1.1 Allgemeines zu Arbeitszeit und Dienstreise unter Berücksichtigung des Arbeitszeitgesetzes und des Betriebsverfassungsgesetzes.....	5
1.2 Regelungen für die Beschäftigten des Bundes	6
1.2.1 Beamte.....	6
1.2.2 Angestellte.....	8
1.2.3 Arbeiter.....	9
1.3 Anwendung der Arbeitszeitrichtlinie der Europäischen Union.....	9
1.3.1 Allgemeines.....	9
1.3.2 Unmittelbare Geltung der Richtlinie	10
1.3.3 Umsetzung der Richtlinie 93/104/EG durch das Arbeitszeitgesetz	11
1.3.4 Dienstreisezeiten / Arbeitszeit unter Beachtung der Richtlinie 93/104/EG	12
1.3.5 Urteil des EuGH vom 3. Oktober 2000.....	13
1.3.6 Folgerungen für die Beschäftigten des Bundes.....	14
2. Petitionsrecht der Personalräte auf der Grundlage des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.....	14
2.1 Würdigung nach innerstaatlichem Recht.....	14
2.1.1 Allgemeines.....	14
2.1.2 Petitionsberechtigung	15
2.2 Würdigung nach dem Recht der Europäischen Union	17

2.2.1 Allgemeines.....	17
2.2.2 Petitionsberechtigung	17
2.2.3 Abgrenzung Petition / Anrufung des Bürgerbeauftragten.....	19
Anlagenverzeichnis.....	21

Zusammenfassung

Nach nationalem Recht sind Dienstreisezeiten grundsätzlich nicht als Arbeitszeiten zu werten. Etwas anderes gilt dann, wenn der Arbeitnehmer durch die Dienstreise selbst seine vertraglichen Verpflichtungen erbringt (z. B. als LKW-Fahrer) oder während der Dienstreise die Hauptleistung aus seinem Arbeitsverhältnis erfüllt (z. B. Bearbeitung der mitgeführten Akten).

An diesem Ergebnis ändert sich nichts durch die Heranziehung der Arbeitszeit-Richtlinie 93/104/EG der Europäischen Union. Der überwiegende Teil der Literatur bejaht die vollständige Umsetzung der Richtlinie durch das Arbeitszeitgesetz. Damit ist für eine unmittelbare Anwendung der Richtlinie kein Raum. Auch für den Fall einer unmittelbaren Anwendbarkeit würde sich an dem Ergebnis nichts ändern. Ziel der Richtlinie ist die Verbesserung der Gesundheit der Arbeitnehmer bei der Arbeitszeitgestaltung. Auf die Verwirklichung dieser Zielsetzung ist der Anwendungsbereich der Richtlinie beschränkt. Die Frage, ob Dienstreisezeiten als Arbeitszeit im Sinne der Richtlinie zu werten sind, fällt nicht unter den Anwendungsbereich der Richtlinie.

Die überwiegende Meinung in der Literatur lehnt ein Petitionsrecht des Personalrates nach Art. 17 GG unter Hinweis auf die fehlende Rechtsfähigkeit ab. Ob dem Personalrat nach europäischem Recht gemäß Art. 194 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) ein Petitionsrecht zusteht, ist fraglich. Nach dem Ergebnis der Prüfung dürfte sich eher die auf nationaler Ebene herrschende ablehnende Auffassung anbieten. Unproblematisch steht den einzelnen Mitgliedern des Personalrates als Individuum sowohl auf nationaler als auch auf europarechtlicher Ebene ein Petitionsrecht zu. Es besteht die Möglichkeit einer Sammelpetition mehrerer Personen.

Auf europarechtlicher Ebene tritt das Recht der Anrufung des Bürgerbeauftragten hinzu. Für diesen gelten die zum Petitionsrecht gemachten Ausführungen entsprechend. Zwischen der Anrufung des Bürgerbeauftragten und der Einreichung einer Petition beim Europäischen Parlament muss nach Auffassung des Europäischen Parlamentes unterschieden werden. Bürgereingaben, die irrtümlich an die jeweils unzuständige der beiden Einrichtungen gerichtet werden, werden von Amts wegen der zuständigen zugeleitet.

In der Praxis dürfte dem Meinungsstreit über das Petitionsrecht der Personalräte keine große Bedeutung zukommen, da die Petition der Personalvertretung in eine eigene Eingabe der Personalratsmitglieder oder der Beschäftigten umgedeutet werden könnte.

1. Abgrenzung zwischen Dienstreisezeit und Arbeitszeit unter Berücksichtigung der Richtlinie über die Arbeitszeitgestaltung der Europäischen Union

1.1 Allgemeines zu Arbeitszeit und Dienstreise unter Berücksichtigung des Arbeitszeitgesetzes und des Betriebsverfassungsgesetzes

Für die arbeitsrechtlichen Arbeitszeitregelungen bilden die Vorschriften des Arbeitszeitgesetzes (ArbZG)¹⁾ einen äußersten Rahmen. Herausragende Bedeutung haben daneben die Arbeitszeitregelungen in den Tarifverträgen.²⁾ Zweck des Arbeitszeitgesetzes, das mit wenigen Ausnahmen für alle Arbeitnehmer in allen Beschäftigungsbereichen gilt, ist u. a., die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeitszeitgestaltung zu gewährleisten (§ 1 ArbZG). Für Beamte des Bundes findet die Verordnung über die Arbeitszeit der Bundesbeamten (Arbeitszeitverordnung – AZV)³⁾ Anwendung.⁴⁾

Arbeitszeit im Sinne des Arbeitszeitgesetzes ist die Zeit vom Beginn bis zum Ende der Arbeit ohne Ruhepausen (§ 2 Abs. 1 ArbZG). Dem Gesetz lässt sich schon von seiner Natur her nicht entnehmen, in welchen Fällen der Arbeitnehmer verpflichtet ist, eine Dienstreise auszuführen, und ob sie zur Arbeitszeit gehört.⁵⁾ Nach den Kommentaren zum Arbeitszeitgesetz zählen Dienstreisezeiten grundsätzlich nicht zur Arbeitszeit. Etwas anderes gilt dann, wenn der Arbeitnehmer durch die Dienstreise selbst seine vertraglichen Verpflichtungen erbringt (z. B. als LKW-Fahrer) oder während der Dienstreise die Hauptleistung aus seinem Arbeitsverhältnis erfüllt (z. B. Bearbeitung der mitgeführten Akten).⁶⁾ Arbeitszeit ist danach prinzipiell nur die Zeit, in der der Arbeitnehmer die geschuldete Tätigkeit oder eine ihn nicht weniger belastende Leistung erbringt.⁷⁾

Das Bundesarbeitsgericht hat sich mit der Frage der Mitbestimmung des Betriebsrats bei Dienstreisen auseinandergesetzt.⁸⁾ Dabei wurde zur Abgrenzung Arbeitszeit Dienstreisezeit u. a. Folgendes ausgeführt:

- Unter einer Dienstreise wird gemeinhin die Fahrt an einen Ort verstanden, an dem ein Dienstgeschäft zu erledigen ist.

1) Vom 6.6.1994 (BGBl. I S. 1170), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.12.2000 (BGBl. I S. 1983).
2) Buschmann/Ulber, Arbeitszeitgesetz, Kommentar, Grundzüge, Rdnr. 19.
3) In der Fassung der Bekanntmachung vom 3.8.1999 (BGBl. I S. 1745).
4) Schaub, Arbeitsrechts-Handbuch, § 156, Rdnr. 4, 10.
5) Vgl. Loritz, Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA) 1997, S. 1188 ff. <1191>.
6) Buschmann/Ulber, Arbeitszeitgesetz, Kommentar, § 2, Rdnr. 9; Dieterich/Hanau, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 110. Arbeitszeitgesetz, § 2, Rdnr. 33; Schaub, Arbeitsrechts-Handbuch, § 156, Rdnr. 15.
7) Loritz, Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA) 1997, S. 1188 ff. <1191, 1192>.
8) BAG, Beschluss vom 23.7.1996-1 ABR 17/96, Leitsatz 1 und Gründe in: Der Betrieb (DB) 1997, S. 380 ff.

- Hat der Arbeitnehmer während der Fahrt eine Arbeitsaufgabe zu erfüllen (etwa als Sekretär oder Teilnehmer einer Besprechung) oder ist er jedenfalls zu einer belastenden Tätigkeit verpflichtet (etwa zum Lenken eines Fahrzeugs), wird die Reisezeit als Arbeitszeit gewertet. Ist die Reisezeit hingegen mit keiner zusätzlichen Belastung verbunden, soll es sich nicht um Arbeitszeit handeln.
- In der Anordnung einer nur gelegentlich notwendigen Dienstreise, während derer zusätzliche Arbeitsleistungen nicht erbracht werden, liegt keine Verlängerung der betriebsüblichen Arbeitszeit i. S. des § 87 Abs. 1 Nr. 3 BetrVG⁹⁾.
- Wollte man allein die mit einer Reise verbundene Beschränkung der privaten Lebensgestaltung ausreichen lassen, um die Reisezeit der Arbeitszeit im betriebsverfassungsrechtlichen Sinne immer gleichzusetzen, müsste dies nicht nur für die Fahrzeit gelten, sondern auch für jeden erforderlichen Aufenthalt am auswärtigen Dienstort, z. B. auch für Übernachtungen. Folgerichtig wäre die gesamte am auswärtigen Dienstort verbrachte Zeit als Arbeitszeit i. S. des § 87 Abs. 1 Nr. 2 bzw. Nr. 3 BetrVG anzusehen. Dies kann aber nicht gewollt sein.
- Die Situation ist nicht vergleichbar mit der Rufbereitschaft, deren Ausgestaltung nach der Rechtsprechung des Senats mitbestimmungspflichtig ist. ... Die Rufbereitschaft ist aber unmittelbar auf die Arbeitsleistung bezogen. Sie bringt zeitlich nicht voraussehbare, aber in der Tätigkeit angelegte und auch zusätzliche Arbeitseinsätze mit sich.

1.2 Regelungen für die Beschäftigten des Bundes

1.2.1 Beamte

Beamte stehen in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis, das ausschließlich durch Gesetz oder Rechtsverordnung gestaltet wird. § 72 Bundesbeamtengesetz (BBG)¹⁰⁾ legt - Artikel 80 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) entsprechend - die Grundsätze fest, nach denen die Arbeitszeit der Beamten von der Bundesregierung durch Rechtsverordnung zu regeln ist. Er steht im Abschnitt III des Gesetzes unter den Pflichten des Beamten; er legt also in erster Linie dem Beamten eine Verpflichtung auf.

9) § 87 Abs. 1 Nr. 3 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.9.2001 (BGBl. I S. 2518) lautet: „Der Betriebsrat hat, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht, in folgenden Angelegenheiten mitzubestimmen: ... 3. vorübergehende Verkürzung oder Verlängerung der betriebsüblichen Arbeitszeit; ...“

10) In der Fassung der Bekanntmachung vom 31.3.1999 (BGBl. I S. 675), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9.7.2001 (BGBl. I S. 1510).

Der Beamte ist somit verpflichtet, die gemäß § 72 BBG festgelegte Arbeitszeit auf die Erfüllung der ihm grundsätzlich im Hauptamt übertragenen Aufgaben zu verwenden. Aus der Vorschrift ergibt sich jedoch als Reflex ein Recht des Beamten, nur im Rahmen des § 72 BBG und der aufgrund dieser Vorschrift erlassenen Rechtsverordnung zur Arbeit herangezogen zu werden.¹¹⁾

Die Arbeitszeit ist im Einzelnen in der aufgrund des § 72 Abs. 4 BBG erlassenen Verordnung über die Arbeitszeit der Bundesbeamten (Arbeitszeitverordnung – AZV)¹²⁾ geregelt. Die in der Arbeitszeitverordnung verwendeten Begriffe, wie z. B. Arbeitszeit und Bereitschaft, stammen aus dem allgemeinen Arbeitszeitrecht. Diesen Begriffen ist daher im Hinblick auf die geschichtliche Entwicklung und die Zweckbestimmung dieselbe rechtliche Bedeutung wie im Arbeitszeitrecht beizumessen. Die Arbeitszeitregelung der Beamten gehört zu den Gebieten, in denen die Einwirkungen des allgemeinen Arbeitszeitrechts auf das Beamtenrecht besonders deutlich hervortreten.¹³⁾

Gemäß § 9 S. 1 AZV ist der Dienst grundsätzlich an der Dienststelle und innerhalb der regelmäßigen Dienststunden zu leisten, soweit nicht eine andere Regelung erforderlich oder zweckmäßig ist. Dienstreisen sind nach der Definition im § 2 Abs. 2 des Bundesreisekostengesetzes (BRKG)¹⁴⁾ Reisen zur Erledigung von Dienstgeschäften außerhalb des Dienstortes, die von der zuständigen Behörde angeordnet oder genehmigt worden sind, es sei denn, dass eine Anordnung oder Genehmigung nach dem Amt des Dienstreisenden oder dem Wesen des Dienstgeschäfts nicht in Betracht kommt. Dienstreisen sind somit grundsätzlich kein Dienst im Sinne des Arbeitszeitrechts. Etwas anderes gilt, wenn die Fahrt selbst unmittelbar der Erfüllung dienstlicher Aufgaben dient, wie z. B. Streifen-, Fahndungs- oder Verfolgungsfahrten von Polizei- oder Zollbeamten.¹⁵⁾

Im Allgemeinen geht die Verwaltungspraxis dahin, jedenfalls bei Beamten mit regelmäßigen Dienststunden die auf Dienstreisetage entfallende Arbeitszeit als erfüllt anzusehen, auch soweit sie durch die Reise ausgefallen ist. Auch kommt aufgrund der Fürsorgepflicht des Dienstherrn (§ 79 BBG) ein Ausgleich für besondere Belastungen durch hohe Reisezeiten in Betracht.¹⁶⁾ Im Bund ist seit dem 1. Oktober 1989 bei Reisezeiten mit mehr als 20 Stunden Mehrbeanspruchung im Monat ein näher gestaffelter Freizeitausgleich von 1 bis 13 Stunden vorgesehen.¹⁷⁾

11) Plog/Wiedow, Kommentar zum BBG, § 72, Rdnr. 1.

12) In der Fassung der Bekanntmachung vom 3.8.1999 (BGBl. I S. 1745).

13) Bauschke, in: Fürst, Beamtenrecht des Bundes und der Länder, Band I, K § 72, Rdnr. 11.

14) In der Fassung der Bekanntmachung vom 13.11.1973 (BGBl. I S. 1621), zuletzt geändert durch Verordnung vom 28.3.2001 (BGBl. I S. 472).

15) Plog/Wiedow, Kommentar zum BBG, § 72, Rdnr. 3g.

16) Plog/Wiedow, Kommentar zum BBG, § 72, Rdnr. 3h.

17) Allgemeine Verwaltungsvorschrift zu § 79 BBG vom 8.9.1989 (GMBl. S. 530), geändert durch Rundschreiben des BMI vom 22.1.1993 (GMBl. 1993 S. 168).

1.2.2 Angestellte

Für die Arbeitsverhältnisse der im öffentlichen Dienst tätigen Angestellten gelten alle Grundsätze des allgemeinen Arbeitsrechts. Ihr Dienstverhältnis wird durch privatrechtlichen Vertrag begründet und gestaltet. Der Inhalt des Beschäftigungsverhältnisses ist somit nicht wie bei den Beamten durch Gesetz, sondern vor allem durch Tarifvertrag geregelt. Für die Arbeitnehmer des Bundes, die in einer der Rentenversicherung der Angestellten unterliegenden Beschäftigung tätig sind (Angestellte), gilt der Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT)¹⁸⁾.

Die Arbeitszeit wird in den §§ 15 bis 18 BAT behandelt. Gemäß § 15 Abs. 7 BAT beginnt und endet die Arbeitszeit an der Arbeitsstelle, bei wechselnden Arbeitsstellen an der jeweils vorgeschriebenen Arbeitsstelle oder am Sammelplatz. Unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang Reisezeiten als Arbeitszeit berücksichtigt werden können, regelt die Vorschrift des § 17 Abs. 2 BAT als Sonderbestimmung gegenüber der allgemeinen Vorschrift des § 15 Abs. 7 BAT über Beginn und Ende der Dienstzeit. § 17 Abs. 2 BAT lautet wie folgt:

„Bei Dienstreisen gilt nur die Zeit der dienstlichen Inanspruchnahme am auswärtigen Geschäftsort als Arbeitszeit. Es wird jedoch für jeden Tag einschließlich der Reisetage mindestens die dienstplanmäßige bzw. betriebsübliche Arbeitszeit berücksichtigt.

Muss bei eintägigen Dienstreisen von Angestellten, die in der Regel an mindestens zehn Tagen im Monat außerhalb ihres ständigen Dienstortes arbeiten, am auswärtigen Geschäftsort mindestens die dienstplanmäßige bzw. betriebsübliche Arbeitszeit abgeleistet werden und müssen für die Hin- und Rückreise zum und vom Geschäftsort einschließlich der erforderlichen Wartezeiten mehr als zwei Stunden aufgewendet werden, wird der Arbeitszeit eine Stunde hinzugerechnet.“

Die Tarifpartner haben somit eindeutig festgelegt, dass bei Dienstreisen nur die Zeit der dienstlichen Inanspruchnahme als Arbeitszeit gilt. Im Übrigen hat das Bundesarbeitsgericht im Zusammenhang mit einem Beschlussverfahren nach dem Betriebsverfassungsgesetz festgestellt, dass Reisezeiten auch ohne eine dem § 17 Abs. 2 BAT vergleichbare Regelung keine Arbeitszeiten sind.¹⁹⁾

18) Vom 23.2.1961 (GMBl. S. 137) unter Berücksichtigung späterer Änderungen und Ergänzungen.

19) BAG, Beschluss vom 23.7.1996-1 ABR 17/96, Leitsatz 1 und Gründe in: Der Betrieb (DB) 1997, S. 380 ff. (vgl. Fußnote Nr. 8); Böhm/Spiertz, BAT, Kommentar, Ordner 2, § 17 BAT, Rdnr. 28.

1.2.3 Arbeiter

Für die Arbeitnehmer des Bundes, die in einer der Rentenversicherung der Arbeiter unterliegenden Beschäftigung tätig sind (Arbeiter), gilt der Manteltarifvertrag für die Arbeiterinnen und Arbeiter des Bundes und der Länder (MTArb)²⁰.

In § 15 MTArb ist die Regelung der Arbeitszeit weitgehend der Regelung für die Angestellten in § 15 BAT angeglichen worden. Gemäß § 15 Abs. 7 MTArb beginnt und endet die Arbeitszeit an der Arbeitsstelle, bei wechselnden Arbeitsstellen an der jeweils vorgeschriebenen Arbeitsstelle oder am Sammelplatz. Die dem § 17 Abs. 2 BAT entsprechende Regelung befindet sich im § 39 Abs. 1 MTArb, der wie folgt lautet:

„Bei einer Dienstreise erhält der Arbeiter den Lohn für die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden, jedoch mindestens für jeden Reisetag für soviel Stunden, wie er am Beschäftigungsort geleistet hätte.“

Auch der Arbeiter erhält somit bei Dienstreisen nur für die tatsächlich geleistete Arbeitszeit am Ort des Dienstgeschäftes Lohn, nicht dagegen für die Reisezeit oder die sonstigen Aufenthaltszeiten.²¹⁾

1.3 Anwendung der Arbeitszeitrichtlinie der Europäischen Union

1.3.1 Allgemeines

Bevor auf die Frage eingegangen werden kann, ob Dienstreisezeiten unter den Begriff der Arbeitszeit im Sinne der Richtlinie 93/104/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung²²⁾ subsumiert werden können, sind einige Vorfragen zu erörtern. Zunächst ist die Frage der Rechtswirksamkeit der Richtlinie zu prüfen. Es ist zu klären, ob der Richtlinie entgegen der Regelung des Artikel 249 Abs. 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV)²³⁾, welcher einen Umsetzungsakt der Richtlinie in nationales Recht festschreibt, ausnahmsweise eine unmittelbare Geltung zukommt. Nur wenn die Richtlinie 93/104/EG unmittelbare Geltung entfaltet, dient sie dem Bürger als direkte

20) Vom 6.12.1995 unter Berücksichtigung späterer Änderungen und Ergänzungen.

21) Baumgärtel/Fieberg, in: Fürst, Recht der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst, Band IV, W §39, Rdnr. 2.

22) Vom 23.11.1993 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften – ABl. – Nr. L 307 vom 13.12.1993, S. 18 ff.).

23) Vom 25.3.1957 (BGBl. II S. 766), geändert durch den Amsterdamer Vertrag vom 2.10.1997 (BGBl. 1998 II S. 387, ber. BGBl. 1999 II S. 416).

Anspruchsgrundlage. Ist die Frage nach der unmittelbaren Geltung geklärt, ist zu prüfen, ob Dienstreisezeiten unter den Begriff der Arbeitszeit im Sinne der Richtlinie 93/104/EG subsumiert werden können.

1.3.2 Unmittelbare Geltung der Richtlinie

Grundsätzlich entfalten Richtlinien keine unmittelbare Rechtswirkung. Sie bedürfen der Transformation in nationales Recht (Art. 249 Abs. 3 EGV). Dennoch erkennt der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) die Möglichkeit an, dass beim Vorliegen klar definierter Voraussetzungen Richtlinien unmittelbare Rechtswirkung entfalten.²⁴⁾

Zunächst verlangt der EuGH ein fruchtloses Verstreichenlassen der Umsetzungsfrist durch den betreffenden Mitgliedstaat. Es ist somit zu klären, ob der bundesdeutsche Gesetzgeber seiner Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist am 23.11.1996 (Art. 18 Abs. 1a der Richtlinie 93/104/EG) nachgekommen ist. Art. 249 Abs. 3 EGV bestimmt, dass die Richtlinie nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels für den Mitgliedstaat verbindlich ist. Hinsichtlich der Form und der Mittel der Umsetzung ist der Mitgliedstaat frei. Allerdings fordert der EuGH, dass sowohl die Form als auch die Mittel eine effektive Umsetzung der Richtlinie zu gewährleisten haben. Insbesondere ist der Mitgliedstaat gehalten, die Richtlinie in innerstaatliche Vorschriften umzusetzen, die den Erfordernissen der Rechtssicherheit und der Rechtsklarheit genügen.²⁵⁾ Der Gemeinschaftsbürger muss erkennen können, welche Rechte und Pflichten ihm aus der Umsetzung der Richtlinie in Gestalt nationaler Rechtssetzungsakte erwachsen.²⁶⁾ Indes ist der Gesetzgeber nicht gehalten, dass die Richtlinie förmlich und wörtlich in einer ausdrücklichen, besonderen Gesetzesvorschrift wiedergegeben wird.²⁷⁾ Es genügt, bereits bestehende Normen oder unabhängig von einer Richtlinienumsetzung zustande gekommene Normen nunmehr richtlinienkonform auszulegen.²⁸⁾ Zielsetzung der Richtlinie 93/104/EG ist eine Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeitszeitgestaltung.²⁹⁾ Auf nationa-

24) Tonner, Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (ZIP) 1993, S. 1205 <1207>.

25) Streinz, Europarecht, Rdnr. 391.

26) Borchardt, in: Schelter (Hrsg.), Arbeits- und Sozialrecht der Europäischen Union (EU), Band 15, S. 27.

27) Streinz, Europarecht, Rdnr. 392.

28) Borchardt, in: Schelter (Hrsg.), Arbeits- und Sozialrecht der Europäischen Union (EU), Band 15, S. 28.

29) ABl. Nr. L 307/18.

ler Ebene dient das Arbeitszeitgesetz der Verwirklichung dieses Ziels.³⁰⁾ Gemäß § 1 Nr. 1 ArbZG soll das Gesetz die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeitszeitgestaltung gewährleisten. Das Arbeitszeitgesetz ist somit als Umsetzung der Richtlinie 93/ 104/ EG anzusehen.³¹⁾ Dass sich das Arbeitszeitgesetz nicht ausdrücklich auf die Richtlinie des Europäischen Rates bezieht, ist nach dem oben Gesagten unschädlich. Rechtsfolge der Umsetzung der Richtlinie 93/104/EG in nationales Recht ist, dass eine unmittelbare Anwendung der Richtlinie grundsätzlich ausgeschlossen ist.

Es bleibt zu prüfen, ob das Arbeitszeitgesetz eine vollständige Umsetzung der Richtlinie 93/104/EG darstellt. Für den Fall, dass nationale Umsetzungsakte hinter den europarechtlichen Vorgaben in Gestalt von Richtlinien zurückbleiben, entfalten diese unmittelbare Rechtswirkung in dem jeweiligen Mitgliedsstaat.³²⁾ Sofern daher das Arbeitszeitgesetz eine unzureichende Umsetzung der Richtlinie 93/104/EG darstellt, wäre diese, trotz des Arbeitszeitgesetzes, direkt anwendbar.

1.3.3 Umsetzung der Richtlinie 93/104/EG durch das Arbeitszeitgesetz

Ob das Arbeitszeitgesetz eine vollständige Umsetzung der Richtlinie 93/104/EG darstellt, ist streitig. Der überwiegende Teil der Literatur bejaht eine vollständige Umsetzung.³³⁾ Einige Stimmen in der Literatur bezweifeln dies.³⁴⁾ Bei der Entscheidung dieser Frage ist zu beachten, dass es abschließende Kriterien, ab wann eine Umsetzung hinreichend ist, nicht gibt. Ob eine vollständige Umsetzung erfolgt ist, ist in jedem Fall eine Frage des Einzelfalls.³⁵⁾ Bei der Prüfung ist das Erfordernis der richtlinienkonformen Auslegung zu beachten. Ist eine nationale Norm auslegungsfähig, so muss bei der Auslegung jene gewählt werden, welche der Richtlinie zur möglichst effektiven Geltung im Rahmen des nationalen Rechts verhilft.

Ob eine möglichst effektive Geltung der Richtlinie im nationalen Recht gewährleistet ist, entscheidet sich insbesondere an dem von der Richtlinie verfolgten Ziel. Wie bereits ausgeführt, soll die Richtlinie die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer bei der Arbeitszeitgestaltung fördern. Hierzu enthält die Richtlinie vielfältige Bestimmungen. Zu nennen sind insbesondere die Regelungen zur täglichen Ruhezeit (Art. 3), zur Ruhepause (Art. 4), zur wöchentlichen Ruhezeit (Art. 5), zur wöchentlichen Höchstarbeitszeit

30) Buschmann/Ulber, Arbeitszeitgesetz, Kommentar, § 1, Rdnr. 1.

31) Böhm/Spiertz, BAT, Kommentar, Ordner 2, § 15 BAT, Rdnr. 54; Kittner, Arbeitsschutzgesetz, Basis-kommentar, § 19 Rdnr. 5.

32) Jarass, NJW 1990, S. 2420 <2423>; Schaub, Arbeitsrechts-Handbuch, § 3, Rdnr. 68.

33) Böhm/Spiertz, BAT, Kommentar, Ordner 2, § 15 BAT, Rdnr. 54; Wank, in: Dietrich/Hanau/Schaub (Hrsg.), Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 110. Arbeitszeitgesetz, § 1 Rdnr. 4.

34) Ende, Arbeit und Recht (ArbuR) 1997, S. 137 ff.

35) Jarass, NJW 1990, S. 2420 <2423>.

(Art. 6) und die Regelungen mit Blick auf die Nachtarbeit (Art. 8 ff.). Diesen Vorgaben der Richtlinie entspricht das Arbeitszeitgesetz. In § 5 regelt das Arbeitszeitgesetz die tägliche Ruhezeit. Diese muss, in Übereinstimmung mit der Richtlinie 93/104/EG, nach Beendigung der täglichen Arbeitszeit mindestens eine ununterbrochene Zeit von 11 Stunden umfassen (§ 5 Abs. 1 ArbZG). § 4 ArbZG regelt die Ruhepause. Dabei hat der Arbeitnehmer für den Fall einer Arbeitszeit von mehr als sechs Stunden einen Anspruch auf Ruhepause, deren Länge in Abhängigkeit zur Arbeitszeit steht. Dies entspricht Art. 4 der Richtlinie 93/104/EG. Abschließend sei auf die Regelungen zur Nachtarbeit im Arbeitszeitgesetz hingewiesen. § 6 Abs. 2 S. 1 ArbZG bestimmt, dass die Arbeitszeit bei Nachtarbeitern grundsätzlich acht Stunden nicht überschreiten darf. Die Regelung genügt der Vorgabe der Richtlinie 93/104/EG. Diese bestimmt in Art. 8 Nr. 1, dass die normale Arbeitszeit für Nachtarbeiter im Durchschnitt acht Stunden pro 24-Stunden-Zeitraum nicht überschreiten soll.

Nach alledem ist eher davon auszugehen, dass die Umsetzung der Richtlinie vollständig erfolgte. Eine unmittelbare Berufung auf die Richtlinie wäre somit ausgeschlossen.

1.3.4 Dienstreisezeiten / Arbeitszeit unter Beachtung der Richtlinie 93/104/EG

Da eine unmittelbare Anwendung der Richtlinie ausscheidet, ist die Frage, ob Dienstreisezeiten unter den Begriff der Arbeitszeit im Sinne der Richtlinie 93/104/EG subsumiert werden können, eigentlich nicht mehr zu entscheiden. Der Vollständigkeit halber soll die Frage dennoch erörtert werden.

Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie 93/104/EG definiert die Arbeitszeit als jede Zeitspanne, während der ein Arbeitnehmer gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten arbeitet, dem Arbeitgeber zur Verfügung steht und seine Tätigkeit ausübt oder Aufgaben wahrnimmt. Eine ausdrückliche Regelung, ob Dienstreisezeiten als Arbeitszeiten zu bewerten sind, enthält die Richtlinie nicht. Zu klären bleibt, ob der Sinn und Zweck der Richtlinie eine Subsumtion der Reisezeit unter den Begriff der Arbeitszeit erfordert.

Der mit der Richtlinie verfolgte Zweck ist durch Auslegung zu ermitteln. Dabei greift der EuGH meist auf die Begründungserwägungen der Präambel der Richtlinie zurück.³⁶⁾ Die Begründung zur Richtlinie 93/104/EG zeigt, dass der Europäische Rat einen gemeinsa-

36) Dausers, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Band I, Rdnr. 26.

men Standard für die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer bei der Arbeitszeitgestaltung sicherstellen wollte. Dieser Standard sollte die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer verbessern. Im Vordergrund stand die Ausgestaltung der sozialen Dimension des Binnenmarktes.³⁷⁾ Diese bildet den Wesensgehalt der Richtlinie. Die einzelnen Bestimmungen der Richtlinie sind in diesem Sinne auszulegen. Eine Klärung der Frage, ob eine Dienstreise zur Arbeitszeit gehört, war somit – wie auch beim Arbeitszeitgesetz – offenbar nicht beabsichtigt.

Soweit durch die Arbeitszeitgestaltung andere Aspekte berührt sind, sollte es nach Auffassung der Kommission dem nationalen Gesetzgeber überlassen bleiben, sich mit diesen zu befassen.³⁸⁾ Unter Berücksichtigung dieser Zielsetzung der Richtlinie erscheint eine Subsumtion der Dienstreisezeit unter den Begriff der Arbeitszeit im Sinne der Richtlinie als nicht geboten.

1.3.5 Urteil des EuGH vom 3. Oktober 2000

Ein anderes Ergebnis lässt sich auch nicht durch eine Heranziehung des Urteils des EuGH vom 3. Oktober 2000 herleiten.³⁹⁾ In diesem Verfahren ging es vor allem um die Klärung der Frage, ob Rufbereitschaften bei Ärzten als Arbeitszeit im Sinne der Richtlinie 93/104/EG anzusehen sind.

Die Entscheidung des EuGH lässt sich jedoch nicht für die Frage, ob Dienstreisen als Arbeitszeit im Sinne der Richtlinie 93/104/EG zu werten sind, heranziehen. Es fehlt an der für eine Analogie erforderlichen Vergleichbarkeit der Sachverhalte. Die Rufbereitschaft begründet die Pflicht des Arbeitnehmers, sich auf Abruf zur Arbeit bereitzuhalten. Im Übrigen kann der Arbeitnehmer seinen privaten Interessen nachgehen.⁴⁰⁾ Die Dienstreisezeit dient hingegen ausschließlich zur Überbrückung der räumlichen Entfernung zwischen dem Wohnort des Arbeitnehmers und dem vom Arbeitgeber bestimmten Ort der Arbeitsverrichtung. Ihr fehlt das Moment der ständigen Abrufbarkeit der Arbeitsleistung, wie dies bei der Rufbereitschaft der Fall ist. Hiermit korrespondierend wird in Rechtsprechung und Literatur strikt zwischen der Rufbereitschaft und der Dienstreise unterschieden.⁴¹⁾ Doch auch für den Fall der Vergleichbarkeit würde sich an dem Ergebnis nichts ändern. Der EuGH gelangte in der zitierten Entscheidung zu der Rechtsauffassung, dass Rufbereitschaften grundsätzlich nicht als Arbeitszeit zu werten sind. Etwas

37) ABl. Nr. L 307/18.

38) Bundesrat Drucksache 713/90, S. 2.

39) Rs. C-303/98, Leitsätze in: DB 2001, S. 818 ff.

40) Rs. C-303/98, Leitsätze in: DB 2001, S. 818 ff.

41) Schaub, Arbeitsrechts-Handbuch, § 45, Rdnr. 57 ff.; vgl. auch Fußnote 8.

anderes gilt nach Auffassung des EuGH nur für die Zeitspanne, in der eine tatsächliche Leistungserbringung erfolgt.

1.3.6 Folgerungen für die Beschäftigten des Bundes

Eine ausdrückliche Regelung, ob Dienstreisezeiten als Arbeitszeiten zu bewerten sind, enthält die Richtlinie 93/104/EG nicht. Unter Berücksichtigung der Zielsetzung der Richtlinie erscheint auch unter Würdigung des Urteils des EuGH vom 3. Oktober 2000 eine Subsumtion der Dienstreisezeit unter den Begriff der Arbeitszeit als nicht geboten.⁴²⁾

Die Richtlinie 93/104/EG enthält Mindestvorschriften hinsichtlich der täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten, der Ruhepausen, usw. Den hierdurch vorgegebenen Mindestschutz hält die für die Bundesbeamten geltende Arbeitszeitverordnung im Allgemeinen ein bzw. geht über ihn hinaus.⁴³⁾ Auch in der Kommentierung zum BAT wird davon ausgegangen, dass die Richtlinie 93/104/EG durch das Arbeitszeitgesetz rechtswirksam umgesetzt worden ist.⁴⁴⁾

2. Petitionsrecht der Personalräte auf der Grundlage des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

2.1 Würdigung nach innerstaatlichem Recht

2.1.1 Allgemeines

Gemäß Art. 17 GG hat jedermann das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden. Grundrechtsträger sind danach alle natürlichen Personen, und zwar unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit.⁴⁵⁾ Mit der Formulierung „in Gemeinschaft mit anderen“ gewährleistet Art. 17 GG ausdrücklich auch die gemeinschaftliche Ausübung des Petitionsrechts. Dies schließt die Befugnis ein, unter einem Gesamtnamen oder einer

42) Näheres unter den Abschnitten 1.3.4 und 1.3.5.

43) Plog/Wiedow, Kommentar zum BBG, § 72, Rdnr. 2a; Weiteres unter Abschnitt 1.2.1.

44) Böhm/Spiertz, BAT, Kommentar, Ordner 2, § 15 BAT, Rdnr. 54.

45) Bauer, in: Dreier, GG, Kommentar, Art. 17, Rdnr. 17.

Sammelbezeichnung petitionieren zu dürfen.⁴⁶⁾ Art. 19 Abs. 3 GG vermittelt inländischen juristischen Personen des Privatrechts die Grundrechtsberechtigung für das Petitionsrecht. Unter Hinweis auf die Einordnung in das staatliche Organisationsgefüge wird die Grundrechtsträgerschaft juristischer Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich verneint. Ausnahmen sind jedoch anerkannt, soweit diesen Rechtssubjekten eigene Grundrechtspositionen garantiert werden (z. B. Universitäten, Rundfunkanstalten).⁴⁷⁾

In den Verwaltungen des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie in den Gerichten des Bundes werden Personalvertretungen gebildet (§ 1 Bundespersonalvertretungsgesetz – BPersVG)⁴⁸⁾. Die Wahl eines Personalrats ist vom Personalbestand der Dienststelle abhängig (§ 12 BPersVG).

Eine juristische Person ist die Zusammenfassung von Personen oder Sachen zu einer rechtlich geregelten Organisation, der die Rechtsordnung Rechtsfähigkeit verliehen hat und die sich dadurch als Träger eigener Rechte und Pflichten verselbstständigt hat.⁴⁹⁾ In der Literatur herrscht Einigkeit darüber, dass juristische Personen in Art. 19 Abs. 3 GG nicht allein die vollrechtsfähigen Organisationen des privaten und staatlichen Rechts umfassen, sondern auch teilrechtsfähige Gebilde, denen die Rechtsordnung nur in bestimmter Hinsicht und auf bestimmten Gebieten Rechtsfähigkeit eingeräumt hat.⁵⁰⁾

2.1.2 Petitionsberechtigung

Zur Frage, ob dem Personalrat materielle Grundrechte zustehen können, besteht keine einheitliche Meinungsbildung. Der die Grundrechtsfähigkeit und damit das Petitionsrecht ablehnende Teil der Literatur begründet dies im Wesentlichen wie folgt:

- Die Personalvertretung besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie ist weder rechts- noch parteifähig.⁵¹⁾ Die Personalvertretung hat die Rechtsnatur eines unselbstständigen dienststelleninternen Verwaltungsorgans⁵²⁾. Sie hat keine eigene Rechts-

46) Bauer, in: Dreier, GG, Kommentar, Art. 17, Rdnr. 20.

47) Bauer, in: Dreier, GG, Kommentar, Art. 17, Rdnr. 21, 22; Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Kommentar, Art. 17, Rdnr. 27, 28; vgl. auch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 61, S. 82 ff. <101, 102> (BVerfGE 61, 82 ff.).

48) Vom 15.3.1974 (BGBl. I S. 693), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9.7.2001 (BGBl. I S. 1510).

49) Vgl. Palandt, BGB, Einführung vor § 21, Rdnr. 1.

50) Dreier, in: Dreier, GG, Kommentar, Art. 19 Abs. 3, Rdnr. 26.

51) Plog/Wiedow, Kommentar zum BBG, § 93, Rdnr. 6.

52) Fischer/Goeres, in: Fürst, Personalvertretungsrecht des Bundes und der Länder, Band V, K § 1, Rdnr. 13.

persönlichkeit und kann in eigenem Namen keine rechtsgeschäftlichen Handlungen vornehmen.⁵³⁾

- Die Personalvertretung genießt als Institution auch keine Grundrechtsfähigkeit. Als dienststelleninternes Organ kann sie nicht Adressat der Grundrechte der Verfassung sein. Davon unberührt bleibt die Grundrechtsgewährleistung für jedes einzelne Mitglied der Personalvertretung als Individuum. Allerdings können diese nicht ihre Grundrechte (z. B. das Petitionsrecht nach Art. 17 GG) auf das Gremium übertragen und vom Personalrat wahrnehmen lassen.⁵⁴⁾

Andererseits wird auch die Auffassung vertreten, das der Personalrat im Rahmen der ihm durch Gesetz übertragenen Aufgaben grundrechtsfähig und verfassungsbeschwerdebefugt ist.⁵⁵⁾ Da im Rahmen des Art. 17 GG keine eigenen Rechte, Interessen usw. geltend gemacht zu werden brauchen, steht auch den Personalvertretungen das Petitionsrecht zu.⁵⁶⁾

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages hatten sich bereits im Jahre 1986 mit den Befugnissen der Personalvertretungen des öffentlichen Dienstes auseinandergesetzt und kamen dabei zu dem Ergebnis, dass die Literaturansicht, die ein Petitionsrecht von Personalräten ablehnt, zutreffender sein dürfte.⁵⁷⁾ Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages hat sich dieser Auffassung angeschlossen und lehnt die Behandlung der von Personalräten eingereichten Petitionen grundsätzlich ab.

In der Praxis dürfte dem Meinungsstreit keine große Bedeutung zukommen, da die Petition der Personalvertretung in eine eigene Eingabe der Personalratsmitglieder oder der Beschäftigten umgedeutet werden könnte.

53) Fischer/Goeres, in: Fürst, Personalvertretungsrecht des Bundes und der Länder, Band V, K § 1, Rdnr. 14.

54) Fischer/Goeres, in: Fürst, Personalvertretungsrecht des Bundes und der Länder, Band V, K § 1, Rdnr. 14; vgl. auch BVerfGE 28, 314 ff. <322, 323>.

55) Bacher/Hörter, BPersVG, Kommentar, § 1, Rdnr. 14 bis 17.

56) Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Kommentar, Art. 17, Rdnr. 31.

57) Die Befugnis der Personalvertretungen zu Petitionen, vom 17.3.1986, WF III-24/86.

2.2 Würdigung nach dem Recht der Europäischen Union

2.2.1 Allgemeines

Der EGV ist durch den Vertrag von Amsterdam und weitere Rechtsakte redaktionell umgestellt und die Normen dabei neu durchgezählt worden.⁵⁸⁾ Die für das Petitionsrecht maßgebenden Artikel lauten wie folgt:

Art. 194 EGV

„Jeder Bürger der Union sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat kann allein oder zusammen mit anderen Bürgern oder Personen in Angelegenheiten, die in die Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft fallen und die ihn oder sie unmittelbar betreffen, eine Petition an das Europäische Parlament richten.“

Art. 195 Abs. 1 S. 1 EGV

„Das Europäische Parlament ernennt einen Bürgerbeauftragten, der befugt ist, Beschwerden von jedem Bürger der Union oder von jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat über Missstände bei der Tätigkeit der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft, mit Ausnahme des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnisse, entgegenzunehmen.“

2.2.2 Petitionsberechtigung

Zunächst soll die Frage der Petitionsberechtigung des Personalrates nach Art. 194 EGV erörtert werden. Da die Petitionsberechtigung an die gleichen Voraussetzungen geknüpft ist wie das Recht der Anrufung des Bürgerbeauftragten⁵⁹⁾, erfolgt diesbezüglich eine gemeinsame Abhandlung. Im Anschluss ist zu klären, in welchem Verhältnis das Petitionsrecht zur Anrufung des Bürgerbeauftragten steht.

Sowohl das Petitionsrecht nach Art. 194 EGV als auch das Recht, den Bürgerbeauftragten nach Art. 195 EGV anzurufen, steht nur natürlichen und juristischen Personen zu.

58) Vgl. Fußnote 23.

59) Läufer, in: Das Recht der Europäischen Union, Altband II, Art. 138e EGV, Rdnr. 6.

Zunächst ist daher der Rechtsstatus des Personalrates zu klären. Von der Beantwortung dieser Frage hängt die Petitionsberechtigung bzw. die Berechtigung des Personalrates zur Anrufung des Bürgerbeauftragten ab. Eine Behandlung des Personalrates als natürliche Person scheidet als unproblematisch aus. Denkbar ist, den Personalrat als juristische Person zu qualifizieren. Auf nationalstaatlicher Ebene wird dies von großen Teilen der Literatur verneint.⁶⁰⁾ Fraglich ist, ob diese ablehnende Auffassung auf europäischer Ebene beachtlich ist. Der Begriff der juristischen Person ist entscheidend für die Klagebefugnis nach Art. 230 Abs. 4 EGV vor dem EuGH. Für die Klärung der Frage, ob der Personalrat europarechtlich als juristische Person zu behandeln ist, ist daher auf die von der Rechtsprechung des EuGH entwickelten Grundsätze zur Klagebefugnis von juristischen Personen einzugehen.

Hierbei gilt zunächst, dass der Begriff „juristische Person“ als eigenständiger Terminus des Gemeinschaftsrechts aufzufassen ist. Er stimmt nicht notwendigerweise mit der nationalstaatlichen Begrifflichkeit überein.⁶¹⁾ Dieser Grundsatz hinderte den EuGH nicht daran, in früheren Urteilen von einer Parallelität zwischen nationaler und gemeinschaftsrechtlicher Parteifähigkeit auszugehen.⁶²⁾ Die jüngere Rechtsprechung des EuGH formuliert zunehmend einen eigenständigen, weiter gefassten europarechtlichen Begriff der juristischen Person. Der EuGH ist bestrebt, nach Möglichkeit alle rechtserheblichen Handlungen der Organe einer Kontrolle zu unterwerfen.⁶³⁾ Das Klagerecht dürfe nicht restriktiv ausgelegt werden.⁶⁴⁾ Um dieses Ziel zu erreichen, neigt der EuGH in neueren Entscheidungen zu einer extensiven Definition der juristischen Person. So hat der EuGH Vereinigungen als juristische Personen behandelt, die zur Interessenwahrnehmung von Unternehmen gegründet worden waren.⁶⁵⁾ Entscheidend sei, ob die Rechtspersönlichkeit von den Gemeinschaftsorganen als unabhängige rechtliche Einheit behandelt worden ist.⁶⁶⁾

Ob bei Anwendung dieses Grundsatzes der Personalrat auf europäischer Ebene als juristische Person zu behandeln ist, erscheint fraglich. Die Vereinigungen, denen der EuGH die Klagebefugnis zugesprochen hat, zeichneten sich durch ein hohes Maß an organisatorischer bzw. rechtlicher Selbstständigkeit aus. Der Personalrat ist hingegen eine in den behördlichen Willensbildungsprozess eingeschaltete Institution.⁶⁷⁾ Als internes Organ der Verwaltung fehlt es dem Personalrat an rechtlicher und organisatorischer Selbstständig-

60) Vgl. unter Abschnitt 2.1.2.

61) EuGH – Agences de voyages/Kommission, 135/81, in: Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Slg.) 1982, S. 3799 <3808>.

62) EuGH – Nold, 18/57, in: Slg. 1958, S. 89 <110>.

63) Schwarze, in: EU-Kommentar, Art. 230 EGV, Rdnr. 30.

64) EuGH – Plaumann, 25/62, in: Slg. 1963, S. 211 <237>.

65) Borchardt, in: Lenz, EG-Vertrag, Kommentar, Art. 230, Rdnr. 28.

66) Booß, in: Das Recht der Europäischen Union, Band II, Art. 230 EGV, Rdnr. 45.

67) Hecker, Die Rechtsnatur des Personalrats, in: Die Personalvertretung (PersV) 1980, S. 217 <223>.

keit. Es ist daher zu bezweifeln, dass die Organe der Gemeinschaft den Personalrat als unabhängige rechtliche Einheit und hierauf gestützt der EuGH den Personalrat als juristische Person behandeln würden. Auch auf europarechtlicher Ebene ist daher davon auszugehen, dass der Personalrat keine juristische Person ist. Für dieses Ergebnis spricht auch der Wortlaut der Art. 194, 195 EGV. Nach diesem sind nur solche juristischen Personen Berechtigte im Sinne der Art. 194, 195 EGV, die ihren satzungsmäßigen Sitz in einem Mitgliedstaat haben. Der Personalrat hat indes keinen satzungsmäßigen Sitz. Auch der Wortlaut des EGV schließt den Personalrat aus dem Kreis der Berechtigten im Sinne der Art. 194/195 EGV aus.

Die Erwägungen zur juristischen Person gelten übereinstimmend für das Petitionsrecht als auch für das Recht der Anrufung des Bürgerbeauftragten. Beide Rechte stellen an die Berechtigung dieselben Voraussetzungen.⁶⁸⁾ Allerdings bleiben diese Feststellungen nahezu ohne praktische Konsequenzen. In jedem Fall gilt, dass Petitionen von nichtrechtsfähigen Organisationen als Sammelpetitionen zulässig sind. Vorausgesetzt die Mitglieder dieser Organisation sind petitionsberechtigt.⁶⁹⁾ Ebenso kann eine Eingabe eines Personalrates in eine Eingabe der Unterzeichner oder der Beschäftigten umgedeutet werden. Gleiches gilt für die Anrufung des Bürgerbeauftragten.

2.2.3 Abgrenzung Petition / Anrufung des Bürgerbeauftragten

Mit der Annahme einer Sammeleingabe bzw. Umdeutung der Eingabe, ist noch nicht geklärt, ob diese im weiteren Verlauf des Verfahrens als Petition oder aber als Anrufung des Bürgerbeauftragten zu behandeln ist. Es stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis das Petitionsrecht zum Recht zur Anrufung des Bürgerbeauftragten steht. Unstreitig ist, dass die Aufnahme des Bürgerbeauftragten in den Vertragstext das Ziel einer verstärkten Partizipation der Bürger an europäischen Entwicklungen verfolgt. Streitig sind hingegen die Konsequenzen, die aus dieser Aufnahme zu ziehen sind. Ein Teil der Literatur sieht in der Möglichkeit, den Bürgerbeauftragten anzurufen, eine ergänzende Möglichkeit zur parallel bestehenden Möglichkeit der Petition.⁷⁰⁾ Insbesondere das Europäische Parlament vertritt einen entgegengesetzten Standpunkt. Hiernach sind die Petition und die Beschwerde an den Bürgerbeauftragten von den Voraussetzungen her unterschiedlich. Beide Rechte haben einen eigenständigen Anwendungsbereich und der Berechtigte hat sich für eine der beiden Möglichkeiten zu entscheiden.⁷¹⁾

68) Haag, in: Handbuch des Europäischen Rechts, I A 80, Art. 138 e, Rdnr. 15.

69) Haag, in: Handbuch des Europäischen Rechts, I A 80, Art. 138 d, Rdnr. 7.

70) Sachs, GG, Art. 17, Rdnr. 18; Läufer, in: Das Recht der Europäischen Union, Altband II, Art. 138e EGV, Rdnr. 2.

71) Stempel, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1996, S. 241 <245>.

Die praktischen Konsequenzen dieses Meinungsstreits sind gering. In Kenntnis der Tatsache, dass die vom Europäischen Parlament vorgenommene Unterscheidung nicht allgemein bekannt ist, werden irrtümlich bei der unzuständigen Stelle eingereichte Bürgerangaben von Amts wegen an die jeweils zuständige weitergeleitet.⁷²⁾

()

72) Stempel, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1996, S. 241 <245>.

Anlagenverzeichnis

1. Gerichtsentscheidungen

- **Bundesverfassungsgericht**, Beschluss vom 26. Mai 1970 – 2 BvR 311/67, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 28, S. 314 ff. (BVerfGE 28, 314).
- **Bundesverfassungsgericht**, Beschluss vom 8. Juli 1982 – 2 BvR 1187/80, in: BVerfGE 61, 82 ff.
- **Bundesarbeitsgericht**, Beschluss vom 23. Juli 1996 – 1 ABR 17/96, Leitsatz und Gründe u. a. in: Der Betrieb (DB) 1997, S. 380.
- **EuGH**, Urteil vom 3. Oktober 2000 – Rs. C-303/98, Leitsätze u. a. in: DB 2001, S. 818.
- **EuGH**, 18/57, in: Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Slg.) 1958, S. 89 ff.
- **EuGH**, 25/62, in: Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Slg.) 1963, S. 211 ff.
- **EuGH**, 135/81, in: Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Slg.) 1982, S. 3799 ff.

2. Literatur

- **Bacher**, Eberhard / **Hörter**, Georg / **Peiseler**, Manfred, Bundespersonalvertretungsgesetz mit Wahlordnung und ergänzenden Vorschriften, Kommentar für die Praxis, 4. Auflage.
- **Böhm**, Walter / **Spiertz**, Hans, Bundesangestelltentarif (BAT), Kommentar (Loseblattsammlung, Stand: bis November 2001).
- **Borchardt**, Klaus-Dieter, in: **Schelter** (Hrsg.), Fundstellen- und Inhaltsnachweis: Arbeits- und Sozialrecht der Europäischen Union (EU), Band 15, Starnberg 1999.
- **Buschmann**, Rudolf / **Ulber**, Jürgen, Arbeitszeitgesetz, Basiskommentar mit Nebengesetzen, 3. Auflage, Frankfurt am Main 2000.
- **Dausen**, Manfred, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Band 1, München 2001.

- **Dieterich**, Thomas / **Hanau**, Peter / **Schaub**, Günter (Hrsg.), Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 2. Auflage, München 2001.
- **Dreier**, Horst, Grundgesetz, Kommentar, Band I, Tübingen 1996.
- **Dürig**, Günter, in: **Maunz**, Theodor / **Dürig**, Günter / **Herzog**, Roman, Grundgesetz, Kommentar, Band II (Loseblattsammlung).
- **Ende**, Monika, Gemeinschaftliche Mindestregelungen als soziales Auffangnetz am Beispiel des § 3 Arbeitszeitgesetz, in: Arbeit und Recht (ArbuR) 1997, S. 137 ff.
- **Fürst**, Walther, Gesamtkommentar öffentliches Dienstrecht (GKÖD), Band I, Beamtenrecht des Bundes und der Länder, Richterrecht und Wehrrecht (Loseblattsammlung, Stand: bis Dezember 2001).
- **Fürst**, Walther, Gesamtkommentar öffentliches Dienstrecht (GKÖD), Band IV, Recht der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst (Loseblattsammlung, Stand: bis November 2001).
- **Fürst**, Walther, Gesamtkommentar öffentliches Dienstrecht (GKÖD), Band V, Personalvertretungsrecht des Bundes und der Länder (Loseblattsammlung, Stand: bis Oktober 2001).
- **Grabitz**, Eberhard / **Hilf**, Meinhard, Das Recht der Europäischen Union, Altband II, Art. 137-248 EGV (Maastrichter Fassung), EWGV (Römische Fassung).
- **Grabitz**, Eberhard / **Hilf**, Meinhard, Das Recht der Europäischen Union, Band II, EUV/EGV.
- **Hecker**, Werner, Die Rechtsnatur des Personalrats, in: Die Personalvertretung (PersV) 1980, S. 217 ff.
- **Jarass**, Hans, Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts, in: NJW 1990, S. 2420 ff.
- **Kittner**, Michael / **Pieper**, Ralf, Arbeitsschutzgesetz, Basiskommentar, Frankfurt am Main 2000.
- **Lenz**, Carl Otto, Kommentar zu dem Vertrag der Europäischen Gemeinschaften in der durch den Amsterdamer Vertrag geänderten Fassung, 2. Auflage, Köln 1999.
- **Loritz**, Karl-Georg, Die Dienstreise des Arbeitnehmers – Mitbestimmung, Vergütung, Haftungsfragen, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA) 1997, S. 1188 ff.

- **Palandt**, Otto, Bürgerliches Gesetzbuch, München 1998.
- **Plog**, Ernst / **Wiedow**, Alexander / **Lemhöfer**, Bernt, Kommentar zum Bundesbeamtenengesetz mit Beamtenversorgungsgesetz (Loseblattsammlung, Stand: bis Dezember 2001).
- **Sachs**, Michael, Grundgesetz, Kommentar, München 1996.
- **Schaub**, Günter, Arbeitsrechts-Handbuch, 9. Auflage, München 2000.
- **Schwarze**, Jürgen, EU-Kommentar, 1. Auflage, Baden-Baden 2000.
- **Streinz**, Rudolf, Europarecht, Heidelberg 2001.
- **Stempel**, Ombudsman für Europa, Zu Institution und Funktion des europäischen Bürgerbeauftragten, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1996, S. 241 ff.
- **Tonner**, Klaus, Staatshaftung wegen verspäteter Umsetzung der EG-Pauschalreise-Richtlinie, in: Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (ZIP) 1993, S. 1205 ff.
- **Von der Groeben** / **Thiesing** / **Ehlermann**, Handbuch des Europäischen Rechts, Systematische Sammlung mit Erläuterungen, Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Artikel 189-201, I A 80.
- **Wank**, Rolf, in: **Dietrich**, Thomas / **Hanau**, Peter / **Schaub**, Günter (Hrsg.), Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, München 2001.
- Die Befugnis der Personalvertretungen zu Petitionen, Assessorin Aschinger, **Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages**, vom 17. März 1986, WF III-24/86.