



Brüssel, den 20. Februar 2015
(OR. en)

5510/15

JURINFO 3
PARLNAT 10

VERMERK

| | |
|--------------|-----------------------------------|
| der | Gruppe "E-Recht" (E-Recht) |
| für den | AStV/Rat |
| Nr. Vordok.: | 15184/2/14 REV 2 JURINFO 52 |
| Betr.: | Bericht über den Zugang zum Recht |

I. EINLEITUNG

"Ignorantia juris non excusat"

1. Das Recht der Europäischen Union deckt innerhalb des durch die Verträge abgesteckten Rahmens einen umfassenden Handlungsbereich ab. Erfasst werden nicht nur allgemeine Aspekte, wie die Festlegung eines Rahmens für die EU und die Art ihres Handelns, sondern auch andere Aspekte, die das tägliche Leben der Bürger und die ständigen Geschäfte der Unternehmen in Europa betreffen. Vorschriften über die Anerkennung von Scheidungen und Entscheidungen über Unterhaltspflichten oder Erbschaftsangelegenheiten sind für die Bürger in den einzelnen Mitgliedstaaten von größter Relevanz. Ebenso sind etwa das Gesellschaftsrecht, die Vorschriften über die Funktionsweise des Binnenmarkts und die Insolvenzverfahren Bereiche, die eher für die Unternehmen von Belang sind.

2. Die Frage des Zugangs zum Recht ist somit von zentraler Bedeutung. Vor diesem Hintergrund finden in der Ratsgruppe "E-Recht" technische Beratungen statt. Die Gruppe setzt sich aus Vertretern der 28 Mitgliedstaaten, des Amtes für Veröffentlichungen, der Kommission und des Generalsekretariats des Rates zusammen. Auch Vertreter des Gerichtshofs der Europäischen Union leisten einen Beitrag zu ihren Beratungen. Im Rahmen ihres konkreten Arbeitsauftrags beschäftigt sich die Gruppe mit der Notwendigkeit, Rechtsinformationen besser zu verbreiten und die eingesetzten technischen Mittel aufeinander abzustimmen, damit sichergestellt wird, dass ein möglichst reibungsloser Zugriff auf das europäische Recht und die für die Umsetzung der europäischen Rechtsakte relevanten Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten erfolgen kann.
3. In diesem Bericht soll erörtert werden, welche größeren Fortschritte beim Zugang zum europäischen und zum einzelstaatlichen Recht erzielt worden sind und ob die Möglichkeit besteht, Zugang zum Recht von Drittländern in den Fällen zu erhalten, in denen dies im Interesse der Europäischen Union oder der Mitgliedstaaten ist.

II. ZUGANG ZUM RECHT

4. Im Hinblick auf die Ausübung der der Europäischen Union durch die Verträge übertragenen Befugnisse nehmen die Organe Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen an. Verordnungen haben allgemeine Geltung. Sie sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Daher ist unbedingt unmittelbarer Zugang zu diesen in die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten integrierten Rechtsvorschriften zu gewähren, die Auswirkungen zeitigen, ohne dass ergänzende Rechtsakte erlassen werden müssen.
5. Richtlinien sind für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Richtlinien sind mittels nationaler Maßnahmen in das Recht der einzelnen Mitgliedstaaten umzusetzen. Auf diese ganz besondere Weise sind das Recht der Europäischen Union und das nationale Recht miteinander verquickt.
6. Beschlüsse sind in allen ihren Teilen verbindlich. Sie sind nur für diejenigen verbindlich, an die sie gerichtet sind. Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich.

III. ZUGANG ZUM RECHT AUF EUROPÄISCHER EBENE

1. EUR-Lex

7. Die EUR-Lex-Website ist eine Plattform von unschätzbarem Wert für den Zugang zum Recht und eines der wichtigsten und ältesten Produkte der Europäischen Union. Die Website ist über eur-lex.europa.eu zugänglich und liefert detaillierte Informationen zum EU- und zum nationalen Recht, enthält Seiten aus dem Amtsblatt der Europäischen Union und bietet eine Fülle von Informationen zu Gesetzgebungsverfahren, vorbereitenden Rechtsakten und der EU-Rechtsprechung.
8. EUR-Lex entwickelt sich ständig weiter und legt besonderes Gewicht auf den Bedarf der Bürger an Rechtsinformationen; neue Inhalte sind hinzugekommen, die im Nachhinein als wesentlich anerkannt worden sind. Während in frühe Versionen der Website nur rein europäische Inhalte eingeflossen sind, enthält das N-Lex-Portal Links zu nationalen Rechtsvorschriften. Ferner verfügt die Website über wirksame und präzise Suchinstrumente, die auf die Bedürfnisse der Bürger wie auch der Angehörigen der Rechtsberufe abgestimmt sind.
9. Die EUR-Lex-Website wird vom Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union über einen ihm zugeordneten Verwaltungsausschuss verwaltet, in dem die einzelnen Organe der EU vertreten sind. Auch die interinstitutionelle Lex-Gruppe unterstützt die Arbeiten des Amtes für Veröffentlichungen.

2. Elektronische Veröffentlichung des Amtsblatts

10. Am 7. März 2013 hat der Rat die Verordnung (EU) Nr. 216/2013 über die elektronische Veröffentlichung des Amtsblatts der Europäischen Union angenommen. Gemäß dieser Verordnung, die am 1. Juli 2013 in Kraft getreten ist, wird das Amtsblatt in elektronischer Form in den Amtssprachen der Organe der Europäischen Union veröffentlicht. Nur das in elektronischer Form veröffentlichte Amtsblatt besitzt Echtheit und entfaltet Rechtswirkungen.

11. In Ausnahmefällen kann die elektronische Ausgabe des Amtsblatts aufgrund unvorhersehbarer außergewöhnlicher Störungen des Informationssystems des Amts für Veröffentlichungen gegebenenfalls nicht veröffentlicht werden. In diesen Fällen besitzt nur die gedruckte Ausgabe des Amtsblatts Echtheit und entfaltet Rechtswirkungen.
12. Die elektronische Ausgabe des Amtsblatts trägt eine fortgeschrittene elektronische Signatur und wird der Öffentlichkeit auf der EUR-Lex-Website in einem nicht veralteten Format dauerhaft zugänglich gemacht. Sie kann kostenlos eingesehen werden.
13. Mit dem Erlass der genannten Verordnung wurde ein entscheidender Schritt im Hinblick auf den Zugang zum EU-Recht getan, für Rechtssicherheit bei Bürgern, Unternehmen und Institutionen gesorgt und ein einfacher, direkter und benutzerfreundlicher Zugang gewährleistet.

3. Übersetzungen

14. In der im Amtsblatt vom 6. Oktober 1958 veröffentlichten und im Zuge der nacheinander erfolgten Beitritte neuer Mitgliedstaaten geänderten Verordnung Nr. 1 der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft werden die Sprachen festgelegt, die in den von der Europäischen Union angenommenen Rechtsvorschriften zu verwenden sind. Gegenwärtig sind alle Rechtsakte in 23 Sprachen der EU-Organe und in 24 Sprachen im Falle von Verordnungen zugänglich, die vom Rat und vom Europäischen Parlament im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens angenommen werden. Damit wird sichergestellt, dass die auf EU-Ebene angenommenen Rechtsvorschriften leicht verständlich und problemlos zugänglich sind und gleichzeitig in allen Sprachen der Europäischen Union unter umfassender Achtung der kulturellen Identität der einzelnen Mitgliedstaaten verbreitet werden.

4. EU-Glossare - Eurovoc

15. Die Rechtsakte der Europäischen Union sind hochspezifischer Natur und beinhalten eine ganze Fülle von Konzepten, wodurch sich rasch abgezeichnet hat, dass Instrumente zur Katalogisierung dieser Konzepte vonnöten sind. In der Tat müssen die Begriffe einer Vorschrift des Unionsrechts, die für die Ermittlung ihres Sinnes und ihrer Bedeutung nicht auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten Europäischen Union eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten, die unter Berücksichtigung des Kontexts der Vorschrift und des mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziels gefunden werden muss ¹.
16. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Union Eurovoc entwickelt, einen Thesaurus von in allen Bereichen des EU-Rechts verwendeten Begriffen. Um die Bedürfnisse der Nutzer zu befriedigen und dem Charakter der Europäischen Union Rechnung zu tragen, ist der Thesaurus in allen EU-Sprachen verfügbar. Nutzer, die Informationen zu einem bestimmten Konzept suchen, werden dank der Glossare in der Lage sein, das entsprechende Konzept in einer anderen Sprache zu finden.

5. Standardisierung von Metadaten

17. Mit der Standardisierung von Metadaten wird automatisch ein Beitrag zu einer effizienteren Online-Verbreitung von Informationen geleistet. Zu diesem Zweck haben die europäischen Institutionen einen interinstitutionellen Ausschuss für die Pflege von Metadaten eingesetzt, dessen Aufgabe darin besteht, gemeinsam genutzte Metadaten festzulegen, Vorschriften und Protokolle auszutauschen und einen Mindestmetadatensatz zu erstellen. In demselben Zusammenhang arbeiten die Organe der EU und einige Mitgliedstaaten auch an der Durchführung von ELI (siehe unten).
18. Mit ihrer Arbeit zur Standardisierung von Metadaten möchte die EU den Zugang zu Online-Informationen verbessern und ganz allgemein eine reibungslosere Verbreitung des Rechts und einen einfacheren Zugang zum Recht gewährleisten.

¹ Rechtssache C-467/08 (Padawan), EU:C:2010:620, Randnr. 32.

6. Konsolidierung und Kodifizierung

19. Auf europäischer Ebene wird eine Unterscheidung zwischen dem Konzept der Konsolidierung und dem der Kodifizierung getroffen. Die beiden Begriffe können mit anderer Bedeutung auch in den nationalen Rechtssystemen der Mitgliedstaaten verwendet werden.
 - (a) Konsolidierung
20. Konsolidierung ist das Verfahren, durch das die Bestimmungen eines Basisrechtsakts und alle späteren Änderungen in einem einzigen Text zusammengestellt werden. Dieser Vorgang betrifft nur den verfügenden Teil (die Erwägungsgründe eines konsolidierten Rechtsakts entsprechen denen des Basisrechtsakts). Das Ziel besteht darin, die Rechtsakte der EU den Bürgern in einer lesbaren Form zu präsentieren. Die Konsolidierung trägt somit in starkem Maße dazu bei, dass der Zugang zu Informationen über das EU-Recht einfacher und weniger aufwendig wird.
21. Die Konsolidierung impliziert jedoch nicht die Annahme eines neuen Rechtsakts und hat daher keine Rechtswirkung. Sie wird vom Amt für Veröffentlichungen durchgeführt und die konsolidierten Texte werden in die EUR-Lex-Datenbank eingestellt.
22. Das Amt für Veröffentlichungen konsolidiert die Rechtsakte der EU täglich in allen Amtssprachen. Die konsolidierten Fassungen von Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen werden in ihren verschiedenen Sprachfassungen systematisch auf den neuesten Stand gebracht, sobald ein Änderungsrechtsakt im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht worden ist. Darüber hinaus bildet die Konsolidierung die Grundlage für die Kodifizierung und Neufassung.
23. Ende 2014 sind mehr als 3 650 Rechtsakte in Kraft, die einer regelmäßigen Konsolidierung unterzogen worden sind (konsolidierte Gruppen), bei der rund 15 000 individuelle Rechtsakte zusammengeführt wurden. Diese Gruppen machen nicht den gesamten Besitzstand aus, da einige Rechtsakte nie geändert worden sind und Rechtsakte, die nur für einen kurzen Zeitraum gelten, nicht konsolidiert werden.

24. In den letzten Jahren beläuft sich die jährliche Produktion für alle Amtssprachen der EU im Durchschnitt auf ca. 1 000 000 Seiten im PDF-Format.

(b) Kodifizierung und Neufassung

25. Das Ziel der Kodifizierung besteht darin, die für die Kodifizierung ausgewählten Rechtsakte aufzuheben und durch einen einzigen Rechtsakt zu ersetzen, ohne sie inhaltlich in irgendeiner Weise zu modifizieren.

26. Die Kodifizierung wird daher - gemäß den Vorgaben der Verträge - von den Organen durchgeführt, die den ursprünglichen Rechtsakt erlassen haben. Die daraus hervorgehenden Rechtsakte haben Rechtsgültigkeit und werden in der Reihe L des Amtsblatts veröffentlicht.

27. Die Neufassung besteht in der Annahme eines neuen Rechtsakts, mit dem die inhaltlichen Änderungen an einem früheren Rechtsakt und die unveränderten Bestimmungen dieses Rechtsakts zu einem einzigen Text zusammengefügt werden. Der neue Rechtsakt tritt an die Stelle des früheren Rechtsakts und hebt diesen auf.

28. Es sollte verstärkt darauf hingewirkt werden, dass kodifizierte Fassungen oder Neufassungen von Rechtsakten zur Änderung eines geltenden Rechtsakts erlassen werden können, da auf diese Weise vermieden wird, dass zahlreiche isolierte Änderungsrechtsakte gelten, die bewirken können, dass die Rechtsvorschriften oftmals nur schwer zu verstehen sind.

29. In diesem Zusammenhang kommt dem Umstand besondere Bedeutung zu, dass das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission am 28. November 2001 eine interinstitutionelle Vereinbarung über die systematischere Neufassung von Rechtsakten angenommen haben (ABl. C 77 vom 28.03.02, S. 1-3).

30. Kürzlich haben sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission erstmals darauf geeinigt, während des Gesetzgebungsverfahrens eine Neufassung vorzunehmen; diese Einigung fand ihren Niederschlag in einem gemeinsamen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates, dem die Kommission ihre Zustimmung erteilte. Der betreffende Vorschlag betraf eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1346/2000 des Rates über Insolvenzverfahren, aus der eine Neufassung entstand.
31. Würde in verstärktem Maße auf die Technik der Neufassung zurückgegriffen oder würden Änderungsrechtsakte bei ihrer Annahme kodifiziert, so würden den Bürgern vollständige und lesbare Texte mit Rechtswirkung zur Verfügung stehen.

IV. EINZELSTAATLICHE RECHTSVORSCHRIFTEN

(a) Rechtsvorschriften

(i) N-Lex

32. Mit der 2006 eingerichteten N-Lex-Website sollen Informationen über die nationalen Rechtsvorschriften in allen EU-Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.
33. Über eine einzige Suchmaske in allen Sprachen in N-Lex werden Ergebnisse aus den nationalen Datenbanken der Mitgliedstaaten angezeigt. Nutzen die Bürger das System in Verbindung mit Eurovoc, so versetzt es sie in die Lage, nach Konzepten zu suchen, die ihnen in ihrer eigenen Sprache oder in ihrem eigenen nationalen Rechtssystem nicht vertraut sind.

34. Die Mehrsprachigkeit ist zwar ein Gut der Europäischen Union, sie wirft jedoch hinsichtlich des Zugangs zum Recht ein substanzielles Problem auf, da der Zugang zu nationalen Webseiten mit Rechtsvorschriften ohne eine Übersetzung in irgendeiner Form nur in begrenztem Umfang von Nutzen wäre. In diesem Zusammenhang sollte zweckmäßigerweise darauf hingewiesen werden, dass einige Mitgliedstaaten Übersetzungen ihrer nationalen Rechtsvorschriften in eine andere EU-Sprache anbieten, um den Lesern Hilfestellung für das Verstehen dieser Rechtsakte zu geben. Darüber hinaus gibt es Pläne (siehe unten), einen Link zu einem automatischen Übersetzungsprogramm anzubieten, von dem Übersetzungen der Suchergebnisse abgefragt werden könnten, die es den Nutzern ermöglichen würden, leicht zugängliche und verständliche Informationen über das Recht der Mitgliedstaaten in umfassender Weise zu konsultieren.

(ii) Einzelstaatliche Durchführungsvorschriften

35. Den Bürgern bestmöglichen Zugang zu Rechtsinformationen zu gewähren, bedeutet nicht nur, dass sie auf alle europäischen Rechtsakte, sondern auch auf die einzelstaatlichen Maßnahmen zur Umsetzung des europäischen Rechts zugreifen können. Beim derzeitigen Stand der Dinge bietet die EUR-Lex-Website Informationen über die auf EU-Ebene angenommenen Richtlinien sowie eine Reihe von Metadaten über die Umsetzungsmaßnahmen, die die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Anwendung dieser Richtlinien erlassen haben.

36. Die Frage wurde aufgeworfen, ob diese beiden Arten von Informationen miteinander verknüpft werden sollten; der Rat, die Kommission und das Amt für Veröffentlichungen prüfen derzeit auf der Ebene der Gruppe "E-Recht", ob ein System, das dies ermöglichen würde, geschaffen werden könnte. Im Ergebnis hätten die Bürger nicht nur Zugang zu den Richtlinien, sondern auch zu den einzelstaatlichen Maßnahmen, mit denen diese Richtlinien in die Praxis umgesetzt werden. Die Gruppe "E-Recht" befasst sich gegenwärtig mit den technischen Aspekten, die mit der Gewährung eines wirksamen und verlässlichen Zugangs zum aktuellen Stand der einzelstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen in Verbindung stehen, wobei es ihr darum geht, dass die Transparenz verbessert und gleichzeitig Doppelinformation begrenzt wird. Die aktuellen Überlegungen über ELI betreffen auch die Kategorisierung der einzelstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen.

(iii) Automatische Übersetzung

37. Der Gebrauch verschiedener Sprachen in der Europäischen Union wirft ein enormes Problem hinsichtlich des Zugangs zu Rechtsinformationen auf. Katalogisierte Informationen sind nur dann wirklich nützlich, wenn der Nutzer sie verstehen kann.
38. Außerdem verschärft der eigene Charakter von Rechtsinformationen das Problem noch. Der Leser muss die Bedeutung der verwendeten Begriffe voll und ganz erfassen, wenn die Gefahr einer Fehlinterpretation vermieden werden soll.
39. Seit Juli 2013 steht bei der Europäischen Kommission ein Dienst für die automatische Übersetzung (MT@EC) zur Verfügung. Nutzer, die über das N-Lex-Portal Recherchen durchführen, haben über einen Link Zugang zu diesem Dienst. Dieser Dienst sollte als eine allgemeine Informationsquelle angesehen werden, der den Nutzer in die Lage versetzt, in der Tendenz, die in einem Rechercheergebnis generell zum Ausdruck kommt, gegebenenfalls die Grundlage für die anschließende Befragung eines Experten zu sehen. Es sei darauf verwiesen, dass die Übersetzung bei einigen Sprachkombinationen nach wie vor problematisch ist und verbessert werden sollte.

(iv) Nationale Glossare: Legivoc

40. Angesichts der Komplexität der Rechtsbegriffe der verschiedenen nationalen Rechtssysteme und der Bedeutungsunterschiede zwischen ihnen wurde ein Projekt als notwendig erachtet, das darin besteht, Glossare über die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zu erstellen.
41. Eine derartige Aufgabe stellt eine noch größere Herausforderung dar als ein vergleichbares Unterfangen auf europäischer Ebene. Das liegt erstens daran, dass das einschlägige Wissen auf eine ganze Reihe von Zentren verteilt ist, so dass es zunächst und vor allem anderen darum gehen muss, die juristischen Terminologien zu erheben. Zweitens können - da es sich um eigenständige Rechtssysteme handelt - gleichartige Begriffe aus zwei Mitgliedstaaten in einem mehrsprachigen Umfeld eine unterschiedliche Bedeutung haben oder unterschiedliche Begriffe können eine ähnliche bzw. verwandte Bedeutung haben. Daher muss eine Baumstruktur geschaffen werden, die die entsprechenden Verbindungen aufzeigt.

42. Ein Pilotprojekt mit der Bezeichnung Legivoc, das von der französischen Delegation angestoßen wurde, gibt einen ersten Überblick über ein anhand einiger nationaler Glossare erstelltes Glossar. Es wird die konzeptionelle Angleichung der nationalen Rechtsbegriffe demnächst erleichtern.
- (v) ELI (European Legislation Identifier)
43. Der Rat hat 2012 Schlussfolgerungen mit einem Aufruf zur freiwilligen Einführung des European Legislation Identifier (ELI) verabschiedet (ABl. C 325 vom 26.10.2012, S. 3).
44. Darin hat der Rat die Auffassung vertreten, dass unbedingt der Zugang zu Informationen über die Rechtsordnungen der EU und der Mitgliedstaaten zu ermöglichen und ein nützliches Arbeitsinstrument für die Bürger, die Angehörigen der Rechtsberufe und die Behörden der Mitgliedstaaten zu schaffen ist.
45. Der Notwendigkeit, den Zugang zum Recht zu ermöglichen, wird durch digitalisierte Rechtsinformationen und die verbreitete Nutzung des Internets zum Teil Rechnung getragen. Allerdings wird der Austausch von Rechtsinformationen durch die Unterschiede zwischen den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen und den entsprechenden technischen Systemen zur Speicherung und Veröffentlichung der Rechtsvorschriften auf den einschlägigen Websites stark begrenzt. Dies beschränkt die Interoperabilität der Informationssysteme nationaler und europäischer Behörden, obwohl Dokumente zunehmend elektronisch verfügbar sind.
46. Mit der Einführung des ELI sollen diese Schwierigkeiten überwunden werden. Die Nutzung eindeutiger Kennzeichner und strukturierter Metadaten sowie der Ontologie zur Kategorisierung nationaler Rechtsvorschriften in Amtsblättern und Gesetzesanzeigern würde die Recherche und den Informationsaustausch effizienter, benutzerfreundlicher und schneller machen und Gesetzgebern, Richtern, Angehörigen der Rechtsberufe und Bürgern effiziente Suchmechanismen an die Hand geben.

47. Die Rechtsvorschriften würden unter Verwendung eines eindeutigen Kennzeichners identifiziert, der für Menschen und Computer gleichermaßen wiedererkennbar, lesbar und verständlich ist und den bestehenden technischen Standards entspricht. Darüber enthält der ELI eine Menge von Metadatenelementen, um die Rechtsvorschriften in Einklang mit einer empfohlenen Ontologie zu beschreiben. Er sollte einen kosteneffizienten öffentlichen Zugriff auf zuverlässige und aktuelle Rechtsvorschriften gewährleisten. Durch Nutzung der Vorteile der sich entwickelnden Architektur des semantischen Webs, das die direkte Verarbeitung von Informationen von Computern wie von Menschen ermöglicht, würde der ELI einen automatischen und somit schnelleren, effizienteren und umfangreicheren Datenaustausch erlauben.
48. Der ELI berücksichtigt daher nicht nur die Komplexität und die Eigenheiten der bestehenden nationalen und europäischen Rechtsordnungen, sondern auch Änderungen der Rechtstexte (z. B. konsolidierte Fassungen, aufgehobene Rechtsvorschriften usw.). Er ist so konzipiert, dass er auf bestehende Systeme aufsetzt, die strukturierte Daten verwenden. Er kann von den Mitgliedstaaten in der von ihnen gewünschten Geschwindigkeit umgesetzt werden.
49. Die Einführung des ELI erfolgt auf freiwilliger Basis. Das Amt für Veröffentlichungen und mehrere Mitgliedstaaten arbeiten derzeit an der Durchführung des ELI.
- (vi) Netz für die legislative Zusammenarbeit
50. Mit der EntschlieÙung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 20. Dezember 2008 wurde ein Netz für die legislative Zusammenarbeit der Justizministerien der Mitgliedstaaten der Europäischen Union errichtet.
51. 2001 wurde eine sichere elektronische Plattform (www.legicoop.eu) eingerichtet, die von den Justizministerien der Mitgliedstaaten der Europäischen Union genutzt wird. Seit der Einrichtung der Plattform gab es mehr als 4 000 Anfragen und Antworten auf diese Anfragen, so dass nunmehr ein Online-Archiv mit wesentlichen Informationen besteht, die über ein einziges und effizientes Kommunikationsinstrument Konsultationen und rechtsvergleichende Studien ermöglichen. Die Kontaktstellen in den einzelnen Mitgliedstaaten nutzen daher das Netz für den wichtigen Austausch relevanter Informationen über geltende Rechtsvorschriften, Gesetzgebungs- und Justizsysteme sowie Reformprogramme.

(b) Rechtsprechung

(i) ECLI (European Case Law Identifier)

52. 2011 nahm der Rat Schlussfolgerungen mit einem Aufruf zur freiwilligen Einführung des ECLI und eines Mindestbestands von einheitlichen Metadaten für die Rechtsprechung an (ABl. C 127 vom 29.4.2011, S. 1).
53. Die Notwendigkeit, den Zugang zum Recht zu ermöglichen, sollte implizieren, dass dem Ziel Rechnung getragen wird, Informationen über die Rechtsordnungen der EU und der Mitgliedstaaten zu verbreiten und ein nützliches Arbeitsinstrument für die Bürger, die Angehörigen der Rechtsberufe und die Behörden der Mitgliedstaaten zu schaffen.
54. Um Kenntnisse über den Inhalt und die Anwendung des Rechts der Europäischen Union zu erwerben, reicht es nicht aus, die Rechtsquellen der EU zu konsultieren; vielmehr muss auch die Rechtsprechung der nationalen Gerichte berücksichtigt werden, einschließlich Vorabentscheidungsersuchen, Entscheidungen, die sie nach einer solchen Vorabentscheidung treffen, und Entscheidungen, mit denen das EU-Recht unmittelbar durchgesetzt wird. Darüber hinaus erleichtert ein einfacherer Zugang zur Rechtsprechung der anderen Mitgliedstaaten und der europäischen Gerichte die Durchführung rechtsvergleichender Studien und regt dazu an, sich Wissen über die verschiedenen Rechtskulturen anzueignen.
55. Eine von der Ratsgruppe "E-Recht" durchgeführte Studie ¹ hat ergeben, dass die Probleme im Zusammenhang mit dem Zugang zur Rechtsprechung - abgesehen von dem Aspekt der Mehrsprachigkeit - im Wesentlichen auf das Fehlen von einheitlichen Kennzeichnern und Metadaten zurückzuführen sind. Auf nationaler Ebene gibt es unterschiedliche Identifizierungssysteme; einige werden von den Gerichten festgelegt, andere wiederum von den Systemanbietern. Datenbanken, die dazu dienen, die Rechtsprechung aus verschiedenen Mitgliedstaaten abzufragen, erfinden entweder ihr eigenes Identifizierungssystem oder greifen auf eines oder mehrere der nationalen Nummerierungssysteme zurück. Dies macht die Suche nach und das Zitieren von Urteilen in einem grenzüberschreitenden Kontext äußerst schwierig, da die Kennzeichner, die von einem System vergeben werden, möglicherweise nicht mit anderen Systemen kompatibel sind.

¹ 12907/1/09

56. Um den Ausbau der Urteilsdatenbanken zu fördern und den Bedürfnissen der Angehörigen der Rechtsberufe und der Bürger gerecht zu werden, wurde die Einführung eines gemeinsamen Systems für die Identifizierung und das Zitieren von Urteilen und die diesbezüglichen Metadaten als wesentlich erachtet.
57. Gerichtsentscheidungen sollten unter Verwendung eines Standardkennzeichners identifiziert werden, der für Menschen und Computer gleichermaßen wiedererkennbar, lesbar und verständlich ist und den technischen Standards entspricht. Zugleich sollten neben einem solchen europäischen Standard auch nationale Systeme für die Identifizierung von Urteilen bestehen können; allerdings sollte auch der europäische Standard den Ländern, die dies wünschen, als einziger nationaler Standard dienen können.
58. Da die Gerichte nicht nur von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, sondern auch innerhalb ein- und desselben Mitgliedstaats unterschiedlich organisiert sind und unterschiedliche IT-Anwendungen benutzen, sollte die Möglichkeit geschaffen werden, das Identifizierungs- und Metadatensystem in jedem Gericht zu verwenden.
59. Die Mitgliedstaaten wurden aufgerufen, den ECLI und einen Mindestbestand von einheitlichen Metadaten für die Rechtsprechung auf freiwilliger Basis auf nationaler Ebene einzuführen. Gegenwärtig haben einige Mitgliedstaaten das ECLI-System auf nationaler Ebene bereits eingeführt.

(ii) JURE

60. Die Datenbank JURE enthält einschlägige Entscheidungen der Gerichte der EU-Mitgliedstaaten und - soweit angebracht - Islands, Norwegens und der Schweiz sowie des Gerichtshofs der Europäischen Union gemäß den folgenden Übereinkommen und Verordnungen:

- Brüsseler Übereinkommen (1968)
- Lugano-Übereinkommen (1988)
- Brüssel-I-Verordnung (2000)
- Brüssel-II-Verordnung (2000)
- Neue Brüssel-II-Verordnung (2003)
- Neues Lugano-Übereinkommen (2007)

61. Derzeit liegen die Entscheidungen nur in der Originalsprache vor.
62. Eine Zusammenfassung jeder Entscheidung ist auch auf Deutsch, Englisch und Französisch verfügbar (sowie in der Originalsprache, falls das betreffende Land die Zusammenfassung vorlegt).
63. Die Sammlung der Datenbank JURE ist derzeit über die EUR-Lex-Website unter "Nationales Recht" und "JURE" abrufbar. Sie umfasst auch den Inhalt der früheren Datenbank JURE. Die Mitgliedstaaten kümmern sich tatkräftig darum, diese Datenbank mit den jüngsten Urteilen auf den neuesten Stand zu bringen.

(iii) Netz der Präsidenten der Obersten Gerichtshöfe

64. Mit dem 2004 errichteten Netz der Präsidenten der Obersten Gerichtshöfe der Europäischen Union wurde eine Plattform für die Kommunikation zwischen den Obersten Gerichtshöfen der EU geschaffen. Dank der Kontakte, die zwischen den Präsidenten der Obersten Gerichtshöfe geknüpft wurden, wurde nicht nur die Diskussion über Fragen von gemeinsamem Interesse angeregt, sondern 2007 auch ein gemeinsames Rechtsprechungsportal mit einer Suchmaschine für die Abfragung anderer Suchmaschinen eingerichtet.

(iv) Vereinigung der Staatsräte und der Obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union

65. Die Vereinigung der Staatsräte und der Obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union (ACA-Europe) umfasst neben den Staatsräten oder den Obersten Verwaltungsgerichten der einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union den Gerichtshof der Europäischen Union. Gerichte und Einrichtungen mit ähnlichen Befugnissen in Staaten, die derzeit über den Beitritt zur Europäischen Union verhandeln, können als Beobachter zugelassen werden.

66. Die Vereinigung beruht auf einer Philosophie des Ideen- und Erfahrungsaustauschs über Fragen der Rechtsprechung sowie der Organisation und der Arbeitsweise ihrer Mitglieder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben - seien sie gerichtlicher oder beratender Natur - vor allem in Bezug auf das EU-Recht. Zu diesem Zweck fördert die Vereinigung die Kontakte und den Informationsaustausch zwischen Mitgliedern und Beobachtern sowie mit den EU-Gerichten.
67. Die Vereinigung hat eine Datenbank errichtet, in die im Wesentlichen die Urteile, Gutachten und Studien ihrer Mitglieder eingespeist werden. Sie besteht aus zwei Datenbanken, wobei die erste (Dec.Nat.) nationale Urteile und die zweite (JuriFast) Vorabentscheidungen (dem Gerichtshof der Europäischen Union vorgelegte Fragen, dessen Antworten und die Urteile auf nationaler Ebene unter Berücksichtigung dieser Antworten) sowie Urteile nationaler Gerichte in Auslegung des EU-Rechts enthält.

V. OFFENE DATEN

68. Das EU-Portal für offene Daten (<http://open-data.europa.eu>) dient der Erhebung und Verbreitung der offenen Daten der EU-Organe, Agenturen und sonstigen Einrichtungen. Im Rahmen einer weiteren Initiative soll ein europaweites Portal für offene Daten errichtet werden, das die offenen Daten lokaler, regionaler und nationaler Portale der EU-Mitgliedstaaten zusammenführt und verbreitet.

69. Bei beiden Portalen handelt es sich um Kataloge mit Metadaten; sie sollen die semantische Interoperabilität auf Metadatenebene und somit einen echten Link zwischen Datensätzen herstellen.
- (a) Offene Daten auf EU-Ebene
70. Das EU-Portal für offene Daten (<http://open-data.europa.eu>, ODP) wurde mit Beschluss 2011/833/EU der Kommission errichtet, um den Zugang der Öffentlichkeit zu offenen Daten zu erleichtern, die Wiederverwendung zu fördern und die Wirtschaftstätigkeit zu stimulieren. Es ist der zentrale Zugangspunkt zu den offenen Daten im Besitz der EU-Organe, Agenturen und sonstigen Einrichtungen.
71. Die Errichtung dieses Portals ist Teil einer umfassenderen Strategie zur Förderung einer breiten und kostenlosen Verfügbarkeit der Informationen, die von oder für Verwaltungen auf europäischer Ebene produziert werden. Der Europäische Rat schloss sich im Oktober 2013 der Auffassung an, dass zunehmend offene Daten genutzt werden müssten.
72. Gemäß ihren Verpflichtungen im Sinne des Beschlusses 2011/833/EU der Kommission müssen die Kommissionsdienststellen Daten in das ODP einstellen, die für sie oder von ihnen produziert werden; andere Organe, Agenturen und sonstige Einrichtungen werden aufgefordert, sich dem anzuschließen. Das Portal ermöglicht es jedem, über einen Katalog mit gemeinsamen Metadaten problemlos nach einer wachsenden Zahl von Daten für kommerzielle und nichtkommerzielle Zwecke zu suchen und diese Daten ebenso problemlos herunterzuladen und weiterzuverwenden. Es erhöht die Sichtbarkeit und Zugänglichkeit der Daten der Organe und Agenturen der EU und leistet einen großen Beitrag zu ihrer Offenheit und Transparenz.
73. Ende 2014 belief sich die Zahl der Datenlieferanten, die einen Beitrag zum ODP leisteten, auf 43 (26 Kommissionsdienststellen, der Ausschuss der Regionen, die Europäische Investitionsbank und 15 Agenturen); zu etwa 6 650 Datensätzen bestand Zugang.

(b) Offene Daten auf Ebene der Mitgliedstaaten

74. In dem mehrjährigen Aktionsplan für die europäische E-Justiz (2014-2018) (ABl. C 182 vom 14.6.2014, S. 2) ist die Einsetzung einer informellen Gruppe vorgesehen, die die Ergebnisse ihrer Beratungen der Ratsgruppe "E-Recht" vorlegen müsste. Diese Gruppe sollte eine Methode erörtern und vorbereiten, die in Bezug auf offene Daten im Justizbereich anzuwenden ist.

VI. ZUGANG ZUM RECHT VON DRITTLÄNDERN

75. Der Zugang zu Informationen über EUR-Lex, N-Lex und das E-Justiz-Portal ist derzeit in der Praxis auf Informationen über das Recht und die Rechtsprechung der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten begrenzt. Allerdings könnte es sich als sinnvoll erweisen, einen Schritt weiter zu gehen und den Zugang auf Informationen über das Recht und die Rechtsprechung von Drittländern auszudehnen.
76. Es sind bereits Überlegungen darüber angestellt worden, wie der Zugang zum Recht und zur Rechtsprechung von Drittländern verbessert werden könnte. Tatsächlich könnte dies selbst im Zusammenhang mit der Anwendung der auf EU-Ebene angenommenen Rechtsakte von Interesse sein. So ist etwa in Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 593/2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I) festgelegt, dass das Recht auf einen in den Anwendungsbereich der Verordnung fallenden Vertrag anwendbar ist, und zwar unabhängig davon, ob es sich um das Recht eines Mitgliedstaates oder eines Drittlandes handelt. Dies bedeutet, dass ein Gericht eines Mitgliedstaats unter bestimmten Umständen das Recht eines Drittstaats, mit dem der Fall in besonderer Weise verknüpft ist, anzuwenden hat. Darüber hinaus können andere Situationen im täglichen Leben der Bürger oder in der beruflichen Tätigkeit von Unternehmen oder von Angehörigen der Rechtsberufe einen Zugang zu ausländischem Recht erforderlich machen oder vor Augen führen, wie nützlich ein solcher Zugang sein kann.

77. Gemäß den Vorschriften einiger Mitgliedstaaten können deren Gerichte oder sonstige Behörden dieser Mitgliedstaaten Informationen über ausländisches Recht erwerben. In diesen Vorschriften ist eine Behörde genannt, die dafür zuständig ist, Fragen über ausländisches Recht zu stellen. Auch Gutachten sachverständiger Zeugen können eingeholt werden. Fast alle Mitgliedstaaten sind auch Vertragsparteien des Europäischen Übereinkommens betreffend Auskünfte über ausländisches Recht.
78. Es ist sinnvoll, weiter zu sondieren, wie der Zugang zu dem Recht von Drittstaaten erleichtert oder ausgeweitet werden könnte. In welchem Stadium befinden sich die Erörterungen?
- (i) Die Lugano-Staaten
79. Die Unterzeichnerstaaten der Lugano-Übereinkommen (Schweiz, Norwegen und Island) unterhalten besondere Beziehungen zur EU. Diesbezüglich gibt es regelmäßige Kontakte mit Vertretern der Schweiz, Norwegens und Islands, bei denen es insbesondere um die Urteilsdatenbanken im Bereich der Anwendung der Übereinkommen geht. Im Rahmen dieser spezifischen Zusammenarbeit haben die Lugano-Staaten auch ein besonderes Interesse an den Arbeiten des Rates betreffend das semantische Web gezeigt; zudem sind sie unmittelbar in die Erörterungen über den ELI und den ECLI eingebunden. Im Laufe der Zeit sollen Lösungen im Sinne des semantischen Web angeboten werden, so dass die Seiten über die Rechtsvorschriften und die Rechtsprechung der betreffenden Länder auch Verweise auf den ELI und den ECLI enthalten und somit einen einfachen und automatischen Zugang über die Seiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten ermöglichen.
- (ii) Haager Konferenz über Internationales Privatrecht
80. An der Haager Konferenz über Internationales Privatrecht nehmen zahlreiche Staaten teil. Der Rat für allgemeine und politische Angelegenheiten der Konferenz hat das Ständige Büro ersucht, die Entwicklungen hinsichtlich des Zugangs zum Inhalt des ausländischen Rechts weiterhin zu verfolgen.

81. Da die auf Initiative der Europäischen Union entwickelten Instrumente des semantischen Web sich aufgrund ihrer Flexibilität auch für die nationalen Systeme eignen, sind zwecks Export dieser Lösungen Kontakte geknüpft worden. Die Europäische Union hat diese Lösungen auf der Tagung des Rates für allgemeine und politische Angelegenheiten der Haager Konferenz über Internationales Privatrecht im April 2014 vorgelegt. Die künftigen Entwicklungen auf diesem Gebiet sollen weiterhin aufmerksam verfolgt werden.

(iii) Initiativen von EU-Mitgliedstaaten

82. Über zwei Mitgliedstaaten steht die EU ferner in Kontakt mit dem Iberoamerikanischen Justiziellen Gipfel, einem Gremium süd- und mittelamerikanischer Staaten. Da auch diese Staaten gerne den Online-Zugang zum Recht fördern möchten, sind Kontakte geknüpft worden, damit die von der Europäischen Union entwickelten Lösungen des semantischen Web kommuniziert werden können.

83. Ein Mitgliedstaat hat die Gruppe ferner über die Ergebnisse des partnerschaftlichen Projekts mit Marokko unterrichtet; dazu gehörte auch eine Präsentation des ELI.

VII. FAZIT

84. Die Europäische Union ist sich der Bedeutung des Zugangs zum Recht bewusst und hat daher Instrumente und Plattformen entwickelt, die dazu dienen, den Bürgern, einschließlich der Angehörigen der Rechtsberufe, sowie den Unternehmen und Institutionen auf Ebene der Mitgliedstaaten wie auch der EU den Zugang zum Recht zu erleichtern und ihn auszuweiten. Diese Arbeit trägt bereits Früchte und sollte weitergeführt werden.

85. Der vorliegende Bericht wurde zwecks Unterrichtung der Öffentlichkeit erstellt.

86. Die Ratsgruppe "E-Recht" wird diese Arbeit weiterhin verfolgen und schlägt vor, dass mindestens alle fünf Jahre regelmäßige Berichte über die erzielten Fortschritte erstellt werden.