

EUR-Lex/Celex: Der Zugang zum Recht der Europäischen Union – Grundlegende Entwicklungen

Pascale Berteloot

*Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
2, rue Mercier, L-2985 Luxembourg
pascale.berteloot@cec.eu.int*

Schlagworte: Europarecht, Informationssystem, Zugang zum Recht

Abstract: Celex hat sich seit den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts zur zentralen Datenbank des Europarechts entwickelt. 1998 kam EUR-Lex hinzu, das vor allem das Amtsblatt in elektronischer Form zur Verfügung stellte. Beide Systeme galt es nun zusammenzuführen. Das Projekt musste auch anderen Forderungen genügen: die Erweiterung der EU auf weitere zehn Mitgliedstaaten bringt neun neue Sprachen mit sich, die auch in einem Informationssystem beachtet werden müssen. Das Europäische Parlament fordert im Zuge seiner Bestrebungen für mehr Transparenz, dass der Zugang zur juristischen Information gänzlich kostenfrei wird. Das Projekt, das im Juli 2003 begann, soll bis Juli 2004 die erste Version eines neuen juristischen Informationssystems der EU für den Benutzer eröffnen.

1. Einleitung

Celex¹, das zunächst intern dem juristischen Dienst der europäischen Kommission diente, bildet nun seit mehr als dreißig Jahren das zentrale Instrument zum Erforschen juristischer Dokumente der Union². 1998 kam EUR-Lex hinzu, um täglich Zugang zu den verschiedenen Ausgaben des Amtsblattes zu geben. Die Navigationsmöglichkeiten des Systems wurden nach und nach auf den gesamten Inhalt der Celex Datenbank erweitert und

¹ Celex und EUR-Lex sind auf dem Europa Server der Europäischen Institutionen angesiedelt und können unter europa.eu.int/eur-lex/ und unter europa.eu.int/celex/ abgefragt werden.

² Dies geht zurück auf Entscheidungen des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 3. Juni 1971 u vom 26. November 1974. Diese Entscheidungen fordern „die Automatisierung der juristischen Dokumentation“ der Gemeinschaften, um einen Zugang für die „zuständigen Personen und Behörden der Mitgliedstaaten“ zu gewährleisten. Die Entscheidung von 1974 hebt insbesondere den interinstitutionellen Charakter hervor.

seit 2002 kostenlos zur Verfügung gestellt. Die effizienteren Suchmöglichkeiten der Celex Datenbank blieben jedoch den Abonnenten vorbehalten.

Dies ist die Ausgangssituation. Politische Vorgabe der Weiterentwicklung ist die technische Notwendigkeit sowie verwaltungsmäßig höhere Effizienz.

Bevor näher über die Umstände und den Inhalt dieser Entwicklungen berichtet wird, soll kurz geschildert werden, wie die Verantwortung zur sachgemäßen Verwaltung und Entwicklung des Zugangs zum Recht der Union in elektronischer Form gestaltet ist.

2. Die Verantwortung für EUR-Lex/Celex

Wie bereits erwähnt, entstand die Celex Datenbank intern im juristischen Dienst der Kommission; die Informatikabteilung dieser Institution übernahm die Verantwortung für die Datenbank 1982. Um den interinstitutionellen Charakter der Datenbank zu unterstreichen und zu gewährleisten, wurde die Verantwortung 1993 an das Amt für amtliche Veröffentlichungen übertragen.³ Seit März 2001 werden EUR-Lex und Celex von der gleichen Abteilung „Zugang zum Recht“ betreut.

Der Rat der Europäischen Gemeinschaften war in seiner Entscheidung von 1974 auch darauf bedacht, dass die Entwicklung eines europäischen Dokumentationssystems nicht ohne die Benutzer stattfinden konnte. In erster Linie dachte er aber an die Verwaltungsstellen in den Mitgliedstaaten und gründete die Arbeitsgruppe „Juristische Datenverarbeitung“, an der hochrangige Delegierte aus allen Mitgliedstaaten teilnehmen und die seit 1975 in einem sechsmonatigen Rhythmus unter jeder Präsidentschaft dem Ausschuss der ständigen Vertreter (Coreper) Bericht erstattet.

Da das Amt für Veröffentlichungen als interinstitutionelle Einrichtung für die Gesamtheit seiner Tätigkeiten unter der Verantwortung eines aus den Generalsekretären der Institutionen bestehenden Verwaltungsrates steht, verfolgen auch die Institutionen die Entwicklungen der automatisierten juristischen Dokumentation. Der Verwaltungsrat gründete seinerseits die Informatik Gruppe „Lex“ (groupe informatique „Lex“, auch GIL genannt), die interinstitutionell die Bedürfnisse der Benutzer verfolgt. Unter der Leitung des GIL hat eine Task-Force 1999 einen Bericht vorgelegt, der unter anderem die Zusammenführung von EUR-Lex und Celex vorsieht.

³ Zum interinstitutionellen Charakter des Amtes s Entscheidung 2000/459/EG, EGKS, Euratom, ABl L 183 vom 22. 7. 2000, S 12. Genauere Angaben zur geschichtlichen Entwicklung von Celex im Reference Manual von Celex, das unter der Startseite von Celex zur Verfügung steht.

3. Der Rahmen der derzeitigen Entwicklungen

Die Umstände, die die Weiterentwicklung von EUR-Lex/Celex bestimmen, sind derzeit stark politisch und rechtlich geprägt. Hier seien die Hauptpunkte genannt:

- die Transparenzpolitik,
- die Kostenfreiheit des Zugangs zu Dokumenten und der Suchmöglichkeiten von Celex sowie der Weiterverarbeitung von Daten in Systemen der öffentlichen Hand,
- die Erweiterung der Union auf weitere zehn Mitgliedstaaten mit zusätzlichen neun Sprachen, die Vereinfachung des Rechts der Europäischen Union.

3.1. Die Transparenzpolitik

Die Transparenzpolitik, deren Prinzip aus Art 255 des Vertrages hervorgeht, hat insbesondere ihren Ausdruck in der Verordnung Nr 1049/2001⁴ gefunden. Es muss dem Bürger Zugang zu Dokumenten gewährt werden, insbesondere auch den Dokumenten des Legislativverfahrens. EUR-Lex und Celex sind einige der Instrumente, die dies gewährleisten.

Zur Zeit werden in Celex alle Dokumente aufgenommen, die dem Amt für Veröffentlichungen zur Verfügung gestellt werden. Das sind insbesondere alle Dokumente, sobald sie im Amtsblatt veröffentlicht werden. Bis 2002 wurden alle Dokumente des Legislativverfahrens im Amtsblatt (Serie C, elektronisch) veröffentlicht. Allerdings geschieht dies mit einer gewissen Zeitverschiebung. Um dies zu vermeiden, sendet die Kommission die sogenannten KOM Dokumente⁵, die mehrheitlich Verordnungs- und Richtlinienentwürfe enthalten, unmittelbar nach ihrer Annahme durch die Kommission an das Amt. Die anderen Institutionen, die am Legislativverfahren beteiligt sind, wenden jedoch nicht das gleiche Verfahren an, was zu Verzögerungen in der Zurverfügungstellung aller Dokumente des Legislativverfahrens unter EUR-Lex und Celex führt.

⁴ ABl L 145 vom 31. 5. 2001, S 43.

⁵ Diese Dokumente sind von den Benutzern sehr gefragt. Der Status dieser Dokumente in Celex ist auch unterschiedlich. Sie wurden anfangs nicht im Volltext übernommen: für ältere Dokumente enthält Celex deshalb nur die Titel. Das Amtsblatt enthielt bis Oktober 2002 auch nur die Vorschläge selbst. Dabei erweisen sich für die Praxis insbesondere die Entscheidungsgründe als wichtig. Für einen kurzen Zeitraum, von Oktober bis Dezember 2002, sind die KOM Dokumente im Volltext mit der Begründung in Celex zu finden. Ab Anfang 2003 hat die Kommission nunmehr beschlossen nur die Titel der Dokumente im Amtsblatt zu veröffentlichen. Die KOM Dokumente stehen in PDF und in HTML in EUR-Lex und Celex zur Verfügung.

3.2. Die Kostenfreiheit

Kostenfreiheit soll sowohl für die direkte Konsultierung der juristischen Datenbanken gelten, wie auch für die indirekte Weiterverarbeitung durch Wiederverwerter.

Am 19. 12. 2002 verabschiedete das Europäische Parlament eine Resolution⁶ und

„ersucht die Kommission, Vorschläge für eine Umstrukturierung der Datenbank CELEX zu unterbreiten, um den europäischen Bürgern gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission einen kostenlosen Zugang zu dieser Datenbank zu ermöglichen;

fordert die Kommission auf, ihm und dem Rat bis zum 1. Juni 2003 einen schlüssigen Vorschlag vorzulegen über einen benutzerfreundlichen und kostenlosen Zugang zu den Datenbanken der Organe, mit denen der Entscheidungsfindungsprozess in der Europäischen Union überwacht wird (wie Pre-Lex, CELEX, EUR-Lex, EULEX 3), gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, die Umstrukturierung dieser Datenbanken, so dass sie sofort durch in den Registern der Organe verfügbare Texte und Informationen aktualisiert werden können, wodurch eine Duplizierung von Texten und Diskrepanzen vermieden werden könnten“.

Die Haushaltsbehörden gewährten dem Amt für Veröffentlichungen auch das entsprechende Budget, so dass die Verwaltung der Celex Datenbank nicht mehr von Einnahmen abhängig ist.

Am 17. November 2003 verabschiedeten Parlament und Rat die Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors.⁷ Streng genommen betrifft die Richtlinie die Mitgliedstaaten und nicht die Institutionen der Europäischen Union. Dennoch haben sich die Institutionen verpflichtet, insbesondere im rechtlichen Sektor, die Daten frei zur kommerziellen und nicht kommerziellen Weiterverarbeitung zur Verfügung zu stellen.

3.3. Die Erweiterung

Am 1. Mai 2004 erweitert sich die Europäische Union um zehn Mitgliedstaaten. Außer der Vorschriften im EG-Vertrag ist die Beachtung der Spra-

⁶ Dok. Parlament PE 325.499.

⁷ ABI L 345 vom 31. 12. 2003, S 90.

chen in der Verordnung Nr 1⁸ verankert. Die am 1. Mai 2004 geltenden Rechtstexte müssen in den neuen Sprachen in einer Sonderausgabe des Amtsblattes veröffentlicht werden. Zum sog Acquis gehört auch die Auslegung der Texte durch den Europäischen Gerichtshof. Ab dem 1. Mai müssen neugeschaffene Rechtstexte in den Sprachen der neuen Mitgliedstaaten im Amtsblatt erscheinen, um für die Bürger dieser neuen Sprachen auch zu gelten.

Bei der Übersetzung des Acquis werden Texte, die nicht zum geltenden Recht am Stichtag gehören, legislative Vorarbeiten und dgl mehr, Dokumente also, die keine Rechtstexte im engen Sinne darstellen, nicht in die neuen Sprachen übersetzt. Aus diesem Grund sind die dokumentarischen Bestände in Celex in den verschiedenen Sprachen unterschiedlich. Die vollständigsten Beständen gibt es in den Ursprachen der Europäischen Gemeinschaften, dh in Deutsch, Französisch, Niederländisch und Italienisch.

3.4. Die Vereinfachung des Rechts

Formale Kritiken am Europarecht betreffen die Unleserlichkeit und die Unübersichtlichkeit des Rechts. In den letzten Jahren haben sich die Institutionen bemüht, leserliche Texte zu konzipieren, was zur Veröffentlichung eines gemeinsamen Leitfadens der juristischen Dienste des Parlaments, des Rates und der Kommission führte.⁹ Um die Übersichtlichkeit des Rechts zu verbessern, beendete das Amt für Veröffentlichungen im Juli 2003 die Konsolidierung aller geltenden Rechtstexte. Die letzte konsolidierte Fassung eines jeden Textes steht nur in elektronischer Form unter EUR-Lex zur Verfügung. Vorhergehend geltende konsolidierte Fassungen sind zur Zeit noch nicht allgemein verfügbar.

Zusätzlich hat die Kommission 2003 zwei KOM Dokumente¹⁰ zur Vereinfachung des Rechts angenommen. Die Kommission zielt darauf ab, das Volumen des geltenden Rechts durch Kodifizierung und durch Aufhebung veralteter Rechtsvorschriften um ein Viertel zu reduzieren. Dazu braucht die Kommission bessere Instrumente, um jedem Dienst eine verbesserte Verwaltung der in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Rechtsvorschriften zu erlauben.

Dies ist kurz geschildert der Rahmen, in dem Grundentscheidungen zur Weiterentwicklung von EUR-Lex und Celex getroffen werden mussten.

⁸ Verordnung Nr 1/1958, ABl vom 6. 10. 1958, S 385; konsolidierte Fassung unter EUR-Lex vorhanden.

⁹ Gemeinsamer Leitfaden, Amt für Veröffentlichungen, 2003, Katalog Nr KA-45-02-094-DE-C-.

¹⁰ KOM (2003) 71 und KOM (2003) 674, beide unter EUR-Lex.

4. Die Zukunft von EUR-Lex/Celex

Diese Umstände haben das Amt nach Zusicherung eines erhöhten Haushalts dazu veranlasst, ein Projekt in Angriff zu nehmen, das zu einer Zusammenführung von EUR-Lex und Celex führt. Für den Benutzer soll es also nur noch eine Datenbank geben, die ihm Zugang zu verschiedenen Dokumenten des EU Rechts – darunter das Amtsblatt – und zu Suchmöglichkeiten gewährt. Das Design der Interfaces musste hierzu gänzlich neu konzipiert werden.

Unter den Schwerpunkte des neuen Systems seien hier besonders erwähnt:

- eine erneuerte Behandlung der verschiedenen Sprachversionen,
- ein effizienteres Updating und
- eine bessere Ausnutzung der Metadaten.

4.1. Die Mehrsprachigkeit

Im heutigen Celex werden die Dokumente und Metadaten in den verschiedenen Sprachen als getrennte Datenbanken behandelt. Dies erleichtert zwar die Verwaltung der Datenbank und erlaubt eine rationellere Benutzung der zur Verfügung stehenden Maschinenkapazität, der Nachteil ist jedoch, dass sich die Suche nach Dokumenten in mehreren Sprachen sehr mühselig gestalten kann, da stets die Datenbank gewechselt werden muss. Da durch die nacheinander erfolgten Beitritte nicht alle Texte der Akte – wie bereits erwähnt – in allen Sprachen vorhanden sind, kann die Suche auch völlig ergebnislos verlaufen. Bei dem Beitritt zehn neuer Länder erschien dies nicht mehr tragbar. Das neue System verwaltet zwar intern die verschiedenen Sprachversionen getrennt; für den Benutzer wird es jedoch zu einer einzigen Datenbank, der er ein bestimmtes Sprachenprofil in Form von einer Hauptsprache und Ersatzsprachen eingeben kann. Auch erfolgt das Wechseln von einer Sprache zur anderen viel leichter (doppelte Visualisierung, bei der beidseitig die Sprachversion leicht geändert werden kann; Ergebnislisten, die leicht in eine andere Sprache konvertiert werden können).

4.2. Updating

Während EUR-Lex, das nur Browsing anbietet, Texte innerhalb kurzer Zeit zur Verfügung stellen kann (etwa täglich das Amtsblatt), kann Celex erst innerhalb von drei Tagen mit neuen Texten bestückt werden. Dies liegt nicht nur an der ausgiebigen Indexierungsarbeit, sondern auch an der leider nur halbautomatisierten Textbehandlung. Das neue System kann auto-

matisch innerhalb weniger Minuten neue Texte aufnehmen. Diese stehen natürlich nicht sofort, sondern erst nach zwei Tagen mit allen Suchkriterien zur Verfügung, da die dokumentarische Arbeit auch weiterhin intellektuellen Einsatz und somit Zeitaufwand erfordern wird. Dennoch sind die Dokumente in der Datenbank vorhanden und können in Listen aufgefunden werden. Auch werden einfache Suchkriterien, die aus der automatisierten Dokumentation hervorgehen, benutzt werden können. Da dem Amt für Veröffentlichungen immer mehr Texte im XML Format zur Verfügung gestellt werden, sind in diesem Bereich noch interessante Weiterentwicklungen und ein viel schnelleres Update als heute zu erwarten.

4.3. Bessere Ausnutzung der Metadaten

Celex weist einen sehr großen dokumentarischen Reichtum auf, der im neuen System besser genutzt werden kann. So erlauben diese Metadaten – außer erweiterten Suchmöglichkeiten – interessante Klassifizierungen der Ergebnisse. Dies gilt zB für die Art und Weise, wie legislative Vorarbeiten oder konsolidierte Fassungen von Rechtsakten präsentiert werden. Es können auch von einem Ergebnis ausgehend weitere Ergebnisse aufgrund von Indexierungselementen abgerufen werden. So kann zB von einem Indexierungselement aus erfragt werden, welche anderen Akte nach gleichen dokumentarischen Kriterien behandelt worden sind.

5. Schluss

Das neue Informationssystem – das zunächst den Namen EUR-Lex/Celex beibehalten wird, soll im Laufe des Sommers in seiner ersten Version eröffnet werden. Alle Funktionen werden nicht von Anfang an vorhanden sein, aber es wird sich als effizienter als die heutigen Systeme erweisen. Das System wird bis zum Herbst 2004 angereichert werden, um im Oktober EUR-Lex und Celex ablösen zu können. Diese beiden Systeme werden bis Ende Oktober auf den letzten Stand gehalten und Ende 2004 definitiv geschlossen. Die neuere Technologie wird noch einige Weiterentwicklungen in den nächsten Jahren erlauben.