

Elisabeth Staudegger (Graz)

Die Zugänglichkeit von Recht in den neuen Medien

This contribution is based on a talk given as part of the lecture series "The Media of Law. The Law of Media". It deals with the availability of law in Austria and the European Union by the provision of legal databases within web-based applications via the internet. Since 1997, the Austrian Government has been providing Austrian law at the RIS-platform: RIS – the Legal Information System of the Republic of Austria – contains legislation in its current version (federal and state), and case law (e.g. Supreme Court decisions of the OGH, VfGH, and VwGH). It serves as the authentic electronic publication of both the Federal Law Gazette and the State Law Gazettes. The European Union also offers a platform where legal information is provided: EUR-Lex. It is managed by the Publications Office and provides free access, in the 24 official EU languages, to the authentic Official Journal of the European Union, EU law (e.g. EU treaties, directives, regulations, decisions, consolidated legislation), preparatory acts (e.g. legislative proposals, reports, green and white papers), EU case-law, international agreements, EFTA documents, summaries of EU legislation, which explain legal acts within a policy context, and other public documents.

1 Einleitung

Seit die verstärkten Migrationsströme aus dem Osten und Süden den Ruf nach Einhaltung der "europäischen Grundwerte" laut werden lassen, beginnen meine Lehrveranstaltungen zur Zugänglichkeit zum Recht in Österreich und der Europäischen Union mit den immer selben Fragen ans Auditorium, die ebenso repetitiv dasselbe Ergebnis bringen, und zwar ganz gleich, ob sie Studierenden der Rechtswissenschaften oder der Geisteswissenschaften gestellt werden: "Kennen Sie die biblischen Gebote? Wie viele sind es? Können Sie mir drei davon nennen?" Alle drei Fragen werden stets von einer überwältigenden Mehrheit der Anwesenden lächelnd bejaht. Bei den Fragen "Kennen Sie die Charta der Europäischen Grundrechte? Wie viele Grundrechte enthält sie? Können Sie mir drei davon nennen?" verschwinden die erhobenen Hände und das Lächeln gleichermaßen. Am Ende könnten (was nie überprüft wird) je nach Teilnehmerzahl 1-3 Personen alle Fragen beantworten. Dieses Ergebnis gibt zu denken. Denn wenn sogar die Grundrechte als tragende, in der Rechtsordnung ausdrücklich normierte Grundwertungen unseres Rechtssystems (und um dieses soll es im Folgenden ausschließlich gehen) den Normunterworfenen unbekannt sind, welcher Kenntnisstand darf dann in Bezug auf die einfachgesetzlichen Normen erwartet werden? Ist Recht kultureller Überbau, der sich fernab der alltäglichen Realität lediglich in Parlamenten, Gerichtssälen und Hörsälen manifestiert? Sind Rechtsnormen den Normunterworfenen gar nicht adäquat zugänglich?

Und wie kann sich die sogenannte 'Informationsgesellschaft' im sogenannten 'Informationszeitalter', das durch Omnipräsenz der Informationstechnologie und deren ubiquitärer Nutzung charakterisiert ist, mit dieser Situation abfinden?

Der Beitrag zeigt im Folgenden auf, wie die Zugänglichkeit von Recht in Österreich und in der Europäischen Union mit Hilfe der Informations- und Kommunikationstechnologie realisiert wird. Dabei werden die von öffentlichen Stellen betriebenen, frei zugänglichen Portale RIS und EUR-Lex näher vorgestellt und ihre Wirkung auf die Zugänglichkeit des Rechts verdeutlicht. Bei aller Einfachheit des Zugriffs auf Rechtstexte muss dennoch betont werden, dass damit alleine nicht auch die Verständlichkeit der Normen gewährleistet werden kann. Diese ist ein weiteres Desiderat, das primär an die Legistik gerichtet ist, jedoch ebenfalls konsequent verfolgt werden könnte und sollte.

2 Zugang zum Recht in Österreich

Die Erzeugung von verbindlichen Rechtsvorschriften unterliegt in demokratischen Gesellschaften strengen Regeln. Dazu zählen auch die Vorschriften über die Veröffentlichung und Zugänglichkeit von Rechtstexten.

2.1 Rechtsgrundlagen

Österreich ist, wie die Europäische Union auch, der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet. Artikel 1 B-VG (Bundesverfassung)¹ normiert so schlicht wie klar: "Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus." In vergleichbar deutlicher Sprache bindet Artikel 18 Abs. 1 B-VG die gesamte staatliche Verwaltung an die Gesetze: "Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden." Aber auch die BürgerInnen werden als Normadressaten in die Pflicht genommen. § 2 ABGB² lautet unverändert seit dem Inkrafttreten des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches im Jahr 1812: "Sobald ein Gesetz gehörig kund gemacht worden ist, kann sich niemand damit entschuldigen, daß ihm dasselbe nicht bekannt geworden sey." Besondere Bedeutung kommt damit dem Prozess der Kundmachung von Rechtsnormen zu.

1 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), StF: BGBl I/1930 (WV) idF BGBl I 194/1999 (DFB).

2 Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesammten deutschen Erbländer der Oesterreichischen Monarchie, StF: JGS 946/1811 idF BGBl I 43/2016.

2.2 Die Kundmachung von Rechtsnormen im Bundesgesetzblatt

Artikel 49 Abs. 1 B-VG bestimmt, dass Bundesgesetze vom Bundeskanzler im Bundesgesetzblatt kundzumachen sind. Ähnliches gilt für Landesgesetze, deren Kundmachungsorgan die Landesgesetzblätter sind (vgl. Art. 97 B-VG). Die folgenden Ausführungen fokussieren auf das österreichische Bundesrecht.

Die näheren Bestimmungen, wie Bundesnormen kundzumachen sind, finden sich auf einfachgesetzlicher Ebene im Bundesgesetzblattgesetz (iF: BGBIG). Dieses wurde in Anpassung an die technischen Möglichkeiten in der Vergangenheit mehrfach geändert bzw. neu erlassen.³ Heute steht mit dem BGBIG aus dem Jahr 2004⁴ die gesetzliche Grundlage zur Verfügung, Normen im Internet authentisch kundzumachen.

Die Umstellung der Kundmachung von Papierform auf die elektronische Form erfolgte vor allem aus Kostengründen,⁵ doch wurde von Anfang an auch auf den damit verbundenen Publizitätsgewinn hingewiesen.⁶ Für die technische Umsetzung bot sich das Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) als bereits langjährig erprobte technische Plattform an.

§ 1 BGBIG verpflichtet den Bundeskanzler⁷ seit 01.01.2004 im Rahmen des RIS ein "Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich" in deutscher Sprache herauszugeben und die zu verlautbarenden Rechtsvorschriften im Internet unter der Webadresse www.ris.bka.gv.at bereitzustellen (§ 7 Abs. 1 BGBIG). RIS soll dabei im gegebenen Zusammenhang – so ausdrücklich § 6 BGBIG – folgenden Zwecken dienen: Der Kundmachung von Bundes- und Landesnormen sowie der Information über österreichisches Recht. Um die Authentizität und Integrität der Texte zu wahren, sind sie mit einer elektronischen Signatur zu versehen sowie elektronisch und in Papierform in mehrfacher Kopie zu verwahren (§ 8 BGBIG). Bemerkenswert ist,

3 Vgl. insb. Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt 1985 (Bundesgesetzblattgesetz 1985), BGBl 200/1985; Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt 1996 (Bundesgesetzblattgesetz 1996 – BGBIG), BGBl 660/1996; Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt 2004 (Bundesgesetzblattgesetz – BGBIG), BGBl 100/2003. Zur deutlichen Unterscheidung werden im Folgenden die älteren Fassungen jeweils mit Anführung der Jahreszahl abgekürzt; BGBIG ohne Angabe einer Jahreszahl meint durchwegs die geltende Fassung des Bundesgesetzblattgesetzes 2004.

4 Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt 2004, StF: BGBl I 100/2003 idF BGBl I 33/2013.

5 ErlRV 93 BlgNR XXII. GP 2.

6 ErlRV 93 BlgNR XXII. GP 10.

7 Mit BGBl II 119/2016 wurde mit Entschließung des Bundespräsidenten mit Wirkung vom 25.05.2016 dem Bundesminister im Bundeskanzleramt Mag. Thomas Drozda die sachliche Leitung einiger zum Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes gehörender Angelegenheiten übertragen, darunter auch das Kundmachungswesen des Bundes und das Rechtsinformationssystem des Bundes.

dass nach § 7 Abs. 3 BGBIG eine alternative Kundmachung nur mehr ganz ausnahmsweise vorgesehen ist, "[w]enn und solange die Bereitstellung oder Bereithaltung der im Bundesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften zur Abfrage im Internet nicht bloß vorübergehend nicht möglich ist".

Neben der Verlautbarung von Rechtstexten kann das RIS auch weiterhin⁸ bürgerfreundlich zur Information über österreichisches Recht genutzt werden. § 13 BGBIG erlaubt es, Daten des Rechts des Bundes, der Länder und der Gemeinden ebenfalls im Internet unter der Adresse www.ris.bka.gv.at zur Abfrage bereitzustellen. Man spricht in diesem Zusammenhang von sog "konsolidierten" Texten. Das bedeutet, dass Änderungen in die einzelnen Bestimmungen eingearbeitet werden. Die Einarbeitung erfolgt üblicherweise binnen weniger Wochen.⁹ Für diese inhaltlich aktualisierten, von der rechtlichen Wirkung her aber nicht authentischen Texte haftet der Bund jedoch nicht.¹⁰

In den Materialien zum BGBIG wird betont, dass die beiden Aufgabenbereiche streng zu trennen sind: Die Kundmachung erfolgt im Rahmen der Hoheitsverwaltung, während die Information über das österreichische Recht eine Serviceleistung des Bundes in Form der sogenannten "Privatwirtschaftsverwaltung" darstellt.¹¹

Von besonderem Interesse ist im gegebenen Zusammenhang die gesetzliche Regelung des Zugangs zu den Rechtsvorschriften. Nach § 9 Abs. 1 BGBIG müssen die Verlautbarungen im Bundesgesetzblatt "jederzeit ohne Identitätsnachweis und unentgeltlich zugänglich sein" und dürfen nach Abs. 2 "von jedermann unentgeltlich ausgedruckt werden". Das bedeutet, dass weder eine Registrierung vorgesehen sein darf, noch Kosten für die Dokumentenabfrage verrechnet werden dürfen. Die Unentgeltlichkeit der im RIS zur Verfügung gestellten Texte war im BGBIG 1996 ursprünglich noch nicht vorgesehen, wurde aber bereits 1998 gesetzlich verbrieft.¹²

8 Schon § 7 Abs. 2 BGBIG 1996 legte fest, dass die im Zuge der Produktion des (damals noch in gedruckter Form authentisch kundgemachten) Bundesgesetzblattes erstellten Daten dem RIS zur Verfügung zu stellen waren.

9 Aufschlussreich zur Praxis der Konsolidierung von Rechtstexten (Glück et al. 2015).

10 Zur Terminologie vgl. ErlRV 93 BlgNR XXII. GP 12.

11 ErlRV 93 BlgNR XXII. GP 11.

12 § 7 Abs. 2 BGBIG 1996 idF BGBl I 158/1998; mit demselben BGBl wurde auch § 2a Verlaublich geändert, wonach der Inhalt des "Amtsblattes zur Wiener Zeitung" ebenfalls im Internet unentgeltlich bereitzustellen ist.

Auf der Website selbst findet sich dazu ebenfalls der Hinweis, dass die Online Abfrage des RIS kostenlos ist.¹³ Für weitergehende Nutzungen ersucht das BKA um Nennung der Quelle. Ein Datenankauf ist möglich.¹⁴

Rechtstexte, die nicht im BGBl kundgemacht wurden und ältere Texte, die vor der Einführung der elektronischen Kundmachung im RIS mit 01.01.2004 im traditionellen Kundmachungsorgan, dem gedruckten BGBl bzw. dessen Abdruck im "Amtsblatt zur Wiener Zeitung",¹⁵ erschienen sind, können in Kopie angefordert werden. Auch dafür ist der Bundeskanzler zuständig. Die Erläuterungen machen deutlich, dass damit vor allem auch bezweckt wurde, sicherzustellen, dass jene "Personen, denen der Zugang zu den im Internet kundgemachten Rechtsvorschriften schwer fällt", Ausdrücke von diesen Vorschriften erhalten können.¹⁶ Die ausgebenden Stellen dürfen dafür ein angemessenes Entgelt verlangen.

RIS ist also die technische Plattform, auf der österreichisches Recht – Bundes-, Landes- und Gemeinderecht – in authentischer, rechtlich verbindlicher Fassung kundgemacht wird. Daneben werden Rechtstexte auch in aktualisierter Form, in einer sogenannten "konsolidierten Fassung", zu bloßen Informationszwecken bereitgestellt. Darüber hinaus dient RIS als elektronisches Archiv für ältere Rechtstexte (tatsächlich können über die Österreichische Nationalbibliothek Texte bis zurück ins 18. Jahrhundert online abgerufen werden) und erschließt durch nützliche Verlinkungen (wie insbesondere ins Parlament) zusätzlich wichtiges juristisches Material.

2.3 Umsetzung im RIS

Das Rechtsinformationssystem des Bundes, RIS, existiert seit den 1980er Jahren (vgl. Staudegger 2016³). Seit 1997 wird es als Webapplikation angeboten, die unentgeltlich Zugang zu verschiedenen Rechtsquellen bietet. Ab 2006 arbeitete eine Kommission an einem umfassenden Relaunch des Dienstes, der nicht nur technische Standards betraf, sondern insbesondere der Erfüllung der Verpflichtung nach

13 [<https://www.ris.bka.gv.at/UI/Info.aspx>, 31.12.2016].

14 Details dazu (ebd.).

15 Vgl. dazu Bundesgesetz über Verlautbarungen in der *Wiener Zeitung* (Verlautbarungsgesetz 1985 – VerlautbG), StF: BGBl 201/1985 (WV) idF BGBl I 100/2003.

16 ErlRV 93 BlgNR XXII. GP 11.

§ 1 eGovG¹⁷ diene, die Inhalte auch beeinträchtigten Personen zugänglich zu machen (Stöger / Weichsel 2009: 30). Seit 01.01.2008 kann RIS barrierefrei¹⁸ genutzt werden. Neben den hier interessierenden Normen bietet der Dienst vor allem auch Zugriff auf Entscheidungen insbesondere der Höchstgerichte, nämlich des österreichischen Verfassungsgerichtshofs (VfGH), des Verwaltungsgerichtshofs (VwGH) und des Obersten Gerichtshofs, der in Zivil- und Strafrechtssachen entscheidet (OGH) (vgl. dazu ausführlicher Neumayr 2015: 73). Daneben finden sich Entscheidungen einer Vielzahl weiterer Entscheidungsträger sowie Erlässe und Normen des Sozialversicherungsrechts.¹⁹ Eine "Gesamtabfrage" ermöglicht die Suche über den vollen Datenbestand.

Mitte 2015 führte das BKA unter den Nutzern und Nutzerinnen des RIS eine Umfrage durch, an der 2.559 Personen teilnahmen. Der Großteil der überwiegend 20-60jährigen Befragten gehört dem Öffentlichen Dienst (42%) oder den rechtsberatenden Berufen (28%) an bzw. hat ein rechtswissenschaftliches Studium absolviert (65%). Wenig erstaunlich nutzen von diesen Personen 90% das RIS regelmäßig. Der Anteil der ausschließlich privaten Nutzung fällt mit 4,7% allerdings sehr gering aus. Nur 1,3% der erfassten Personen waren unter 20 Jahre alt.²⁰ Im Jahr 2015 gab es beinahe 2 Milliarden Zugriffe auf RIS, wovon rund 80% auf die Applikation "Bundesrecht, konsolidiert" entfielen (Weichsel 2015: 54).

Da RIS frei zugänglich ist, können die Inhalte auch über herkömmliche Suchmaschinen (wie z.B. Google, Bing oder Yahoo!) gefunden werden. Für die juristische Arbeit sind allerdings Details (wie insbesondere die tagesaktuelle Fassung einer Rechtsnorm) wesentlich, was am komfortabelsten über die RIS-Suchmaske erzielbar ist. Der Aufbau dieser Suchmasken ist im RIS quer durch den (dezentral eingespeisten) Datenbestand einheitlich. Ist bekannt, welche Bestimmung gesucht

17 Bundesgesetz über Regelungen zur Erleichterung des elektronischen Verkehrs mit öffentlichen Stellen (E-Government-Gesetz – E-GovG), StF: BGBl I 10/2004 idF BGBl I 50/2016.

18 Das RIS entspricht Stufe AA der Web Content Accessibility Guidelines der Web Accessibility Initiative (kurz: WAI-AA nach WCAG 2.0); nähere Informationen dazu unter [<https://www.w3.org/Translations/WCAG20-de/>, 31.12.2016].

19 Derzeit sind nach Auskunft von Mag. Helmut Weichsel für 2017 weitere neue RIS-Anwendungen geplant, deren gesetzliche Grundlage aber teilweise noch offen ist. Dazu zählen z.B. die Prüfungsordnungen der zuständigen Fachorganisation der Wirtschaftskammer Österreich sowie der Österreichische Strukturplan Gesundheit + Regionale Strukturpläne Gesundheit. Für diesen aktuellen Hinweis herzlichen Dank an Mag. Weichsel.

20 Die Daten wurden der Studie entnommen, die zeitweilig im RIS online gestellt war. Die Studie ist inzwischen mit freundlicher Genehmigung von Mag. Helmut Weichsel (RIS/BKA) über die Website des Instituts für Rechtswissenschaftliche Grundlagen, Fachbereich "Recht und IT" unter [https://static.uni-graz.at/fileadmin/rewi-institute/rewi-grundlagen/Recht_und_IT/RIS_ErgebnisUmfrage_2015.pdf, 11.01.2017] zugänglich.

werden soll (z.B. § 9 BGBIG), erfolgt die Suche durch Eingabe des Kurztitels oder der Abkürzung des Gesetzes und der §-Zahl. Sind diese Daten nicht bekannt, kann die Suche im Feld "Suchworte" mit beliebigen Suchbegriffen durchgeführt werden. Erlaubt sind Trunkierung (*), UND- (Leerzeichen), ODER- bzw. NICHT-Verknüpfung, Klammerung sowie die Phrasenabfrage unter einfachem Hochkomma. Die Eingabe muss allerdings zeichenexakt erfolgen, Autokorrekturen und Vorschlaglisten gehören (noch) nicht zu den Stärken des RIS.²¹ RIS ist nicht nur auf IT-Geräten mit Browsersoftware nutzbar, es existieren auch Apps für iPhone und Android. Die Daten sind darüber hinaus im Open Government Data-Portal²² verfügbar.

2.4 Resümee

Seit Jänner 2004 werden in Österreich Rechtsnormen im Internet kundgemacht. Der österreichische Gesetzgeber verpflichtet die Administrative dazu, das (Bundes-)Recht über RIS jederzeit, unentgeltlich und ohne jegliche Restriktionen (wie z.B. Registrierung u.Ä.) zur Verfügung zu stellen. Die Texte umfassen nicht nur die Kundmachungen, sondern – als besondere Serviceleistung – auch die Bereitstellung aktualisierter Fassungen, in denen ausgehend von der Stammfassung einer Bestimmung, sämtliche Änderungen eingearbeitet werden ("konsolidierte Fassung"). Die Texte können auch über Browser- oder App-Software herkömmlicher Smartphones abgefragt werden. Man kann damit festhalten, dass die Zugänglichkeit österreichischen Rechts über neue Medien hervorragend gewährleistet wird. Die Europäische Union bietet – wenngleich mit zeitlicher Verzögerung – ein ähnliches Service. Dazu im Folgenden.

3 Zugang zum Recht der Europäischen Union

Auch die Europäische Union nutzt die neuen Technologien, um den EU-BürgerInnen Informationen über ihr Recht in kostengünstiger, einfacher Form bereitzustellen. Wie in Österreich werden Normen des EU-Rechts heute elektronisch kundgemacht. Die technische Infrastruktur stellt die Union mit EUR-Lex unter [[---

21 Wobei im Abfragefeld "Titel, Abkürzung" der Normensuche inzwischen nach Eingabe von drei Buchstaben Vorschläge erstattet werden.](http://eur-</p></div><div data-bbox=)

22 [<https://www.data.gv.at/>, 31.12.2016]. Das OGD-Portal entstand 2011 in Kooperation des Bundeskanzleramts und der Städte Wien, Linz, Salzburg und Graz: "Bund, Länder, Städte und Gemeinden wollen in Kooperation mit den Communities, Wissenschaft, Kultur und der Wirtschaft die Basis für die Zukunft von Open Government Data in Österreich legen." [<https://www.data.gv.at/infos/cooperation-ogd-oesterreich/>, 31.12.2016].

lex.europa.eu] bereit. Selbstverständlich bedarf es auch auf Ebene der EU dafür einschlägiger Rechtsvorschriften.

3.1 Das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Union

Explizit zur "Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte"²³ erließ die EU im Jahr 2001 eine Verordnung, um den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Organe sicherzustellen. Damit wurde das in Art. 1 Abs. 2 EUV verankerte Prinzip der Transparenz verwirklicht und so gewährleistet, dass Entscheidungen tatsächlich "möglichst offen und möglichst bürgernah"²⁴ getroffen werden. Die Basis dafür wurde nicht schon in den Gründungsverträgen 1957, sondern erst in den 1990er Jahren im Vertrag von Amsterdam²⁵ gelegt und zwar insbesondere in der Erklärung Nr. 41 zur Schlussakte.²⁶ Die VO (EG) 1049/2001 harmonisierte den für die einzelnen Organe bislang in gesonderten Vorschriften verankerten Zugang nun in einem Rechtsakt. Dabei sind vor allem Dokumente bereitzustellen, bei denen die Organe als Gesetzgeber tätig sind: "Derartige Dokumente sollten in größtmöglichem Umfang direkt zugänglich gemacht werden."²⁷ Aber auch alle anderen Dokumente sollten – jedenfalls soweit das unter Wahrung öffentlicher und privater Interessen möglich ist – publik gemacht werden: "Grundsätzlich sollten alle Dokumente der Organe für die Öffentlichkeit zugänglich sein."²⁸ Erklärtes Ziel war, "[...] die Öffentlichkeit über die neuen geltenden Rechtsvorschriften zu informieren [...] und so die Bürger bei der Ausübung der ihnen durch diese Verordnung gewährten Rechte zu unterstützen."²⁹ Als im Vertrag

23 Verordnung (EG) 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, AB L 2001/145, 43.

24 Vgl. ErwGr 1 und 2 VO (EG) 1049/2001.

25 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, AB C 1997/340, 1; vgl. insb. Art. 151 Abs. 3 (Rat) sowie den neu eingefügten Art. 191a, der später zu Art. 255 EGV (kF 1997, 2002 und 2006) und letztlich in adaptierter Form zu Art. 15 AEUV (kF 2008, 2010, 2012 und 2016) wurde.

26 Vertrag von Amsterdam, III. Erklärungen, AB C 1997/340, 1 (140): "41. Erklärung zu den Vorschriften über die Transparenz, den Zugang zu Dokumenten und die Bekämpfung von Betrügereien: Die Konferenz ist der Ansicht, daß sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission, wenn sie aufgrund des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft handeln, von den im Rahmen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geltenden Vorschriften über die Transparenz, den Zugang zu Dokumenten und die Bekämpfung von Betrügereien leiten lassen sollten."

27 ErwGr 6 VO (EG) 1049/2001.

28 ErwGr 11 VO (EG) 1049/2001.

29 ErwGr 14 VO (EG) 1049/2001.

von Lissabon 2007 das Zugangsrecht *ex lege* auf die Dokumente aller Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union ausgedehnt wurde,³⁰ erkannte die Kommission darin eine Rechtspflicht, das Zugangsrecht auf die genannten, bislang nicht erfassten³¹ Gremien auszudehnen und legte schon im April 2008 einen Vorschlag zur Neufassung der VO (EG) 1049/2001 vor.³² Die Debatten im Europäischen Parlament und im Rat machen aber deutlich, dass die Meinungen zur Novellierung dieser Verordnung weit auseinander gehen.³³ Die Kommission brachte 2011 einen neuerlichen Vorschlag ein,³⁴ der zeitgleich dem Parlament und dem Rat übermittelt wurde. Das Parlament nahm ihn im Dezember 2011 mit 394 zu 197 Stimmen (bei 35 Enthaltungen) an, brachte dazu jedoch umfangreiche Änderungsvorschläge ein, die schon beim Titel "Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen für das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union" beginnen.³⁵ Die Verhandlungen dauern an.

Heute ist das Prinzip der Transparenz in Art. 1 EUV³⁶ verankert und das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe in Art. 15 Abs. 3 AEUV gewährleistet.³⁷ Darüber hinaus ist das Zugangsrecht durch Art. 42 GRC³⁸ nun auch grundrechtlich ausdrücklich verbürgt.³⁹

Im Detail gewährt VO (EG) 1049/2001 das Zugangsrecht jeder/m Unionsbürger/in sowie jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder Sitz in

30 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13.12.2007, ABl C 2007/306, 1; vgl Rz 28: "Als Artikel 16a wird der bisherige Artikel 255 eingefügt, der wie folgt geändert wird: [...]".

31 Für den Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank gilt VO (EG) 1049/2001 nur dann, wenn sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

32 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, KOM/2008/0229 (endg.).

33 Vgl. ErwGr 5 KOM/2011/0137 (endg.).

34 Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, KOM/2011/0137 (endg.).

35 Details unter: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2011-580, 31.12.2016].

36 Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union, ABl C 2016/202, 1.

37 Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl C 2016/202, 1.

38 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl C 2016/202, 389.

39 Artikel 42 GRC, Recht auf Zugang zu Dokumenten, lautet: "Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat haben das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger." Dieses Recht gilt also *expressis verbis* unabhängig vom verwendeten Trägermaterial. Es leitet Titel V, die Bürgerrechte, ein.

einem Mitgliedstaat – allerdings vorbehaltlich der in der Verordnung festgelegten "Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen"⁴⁰ (Art. 2 Abs. 1). Nach Abs. 4 leg. cit. werden die Dokumente entweder auf schriftlichen Antrag, direkt in elektronischer Form oder über ein Register zugänglich gemacht. Erstanträge sind unverzüglich zu behandeln.⁴¹ Dokumente, die im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erstellt wurden (also die hier in erster Linie interessierenden Gesetzestexte), sind gem. Art. 12 VO (EG) 1049/2001 direkt zugänglich zu machen. Dabei klärt bereits die Überschrift der Norm, "Direkter Zugang in elektronischer Form oder über ein Register", dass darunter die IT-basierte Nutzung zu verstehen ist. Abs. 2 leg. cit. normiert:

Insbesondere legislative Dokumente, d.h. Dokumente, die im Laufe der Verfahren zur Annahme von Rechtsakten, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind, erstellt wurden oder eingegangen sind, sollten vorbehaltlich der Artikel 4 und 9 direkt zugänglich gemacht werden.

Damit war die gesetzliche Grundlage für die Entwicklung von EUR-Lex als Rechtsdatenbankensystem der Europäischen Union geschaffen. Es fällt in den Aufgabebereich des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union, dessen Rechtsgrundlagen aufgrund einschneidender technischer Veränderungen im Verlagswesen 2009 grundlegend überarbeitet wurden.⁴² Das Amt hat die Organe dabei zu unterstützen, ihren Verpflichtungen zur Veröffentlichung von Verordnungstexten nachzukommen. Es leistet im Rahmen seiner Zuständigkeiten auch einen Beitrag zur technischen Planung und zur Umsetzung der Informations- und Kommunikationspolitik.⁴³ In diesem Zusammenhang ist es insbesondere für Ausbau, Wartung und Aktualisierung seiner elektronischen Publikationsdienste für die Öffentlichkeit,⁴⁴ für die Aufbewahrung und Bereitstellung sämtlicher Veröffentlichungen der

40 Art. 4 VO (EG) 1049/2001 nennt bei den Einschränkungen, unter denen die Organe den Zugang zu einem Dokument verweigern dürfen, vor allem den Schutz des öffentlichen Interesses (die öffentliche Sicherheit, die Verteidigung und militärische Belange, die internationalen Beziehungen und die Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats); aber auch der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen sowie der Schutz geschäftlicher Interessen sind angeführt. Besonderen Schutz genießen auch die in Art. 9 normierte Behandlung sog. "sensibler Dokumente" wie z.B. solcher, die als "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" oder "CONFIDENTIEL" eingestuft sind.

41 Vgl. zu den Details Art. 7 und 8 VO (EG) 1049/2001.

42 Vgl. ErwGr 4 von 2009/496/EG, Euratom: Beschluss des Europäischen Parlaments, des Rates, der Kommission, des Gerichtshofs, des Rechnungshofs, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen vom 26.06.2009 über den Aufbau und die Arbeitsweise des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union, ABI L 2009/168, 41.

43 Art. 1 Abs. 1 2009/496/EG, Euratom.

44 Art. 3 Abs. 1 lit e 2009/496/EG, Euratom.

Organe in elektronischer Form für die Öffentlichkeit,⁴⁵ für den physischen und elektronischen Vertrieb des Amtsblatts und nicht im Amtsblatt veröffentlichter offizieller Texte sowie sonstiger nichtobligatorischer Publikationen,⁴⁶ und schließlich für die physische und elektronische Archivierung⁴⁷ zuständig.

Art. 14 des Beschlusses 2009/496/EG, Euratom regelt den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten. Danach ist der Direktor des Amtes befugt, die Entscheidungen darüber zu treffen, ob Zugang im Einzelfall gewährt wird. Bei einer Ablehnung entscheidet der Generalsekretär der Kommission über die Zweitanträge.

3.2 Die Kundmachung von Gesetzgebungsakten im Amtsblatt

Die Veröffentlichung von Gesetzgebungsakten der Europäischen Union erfolgt nach Art. 297 AEUV im Amtsblatt der Europäischen Union (iF: ABl).⁴⁸ Von 1958 bis Juli 2013 bildete die gedruckte Ausgabe des Amtsblatts, die in sämtlichen Amtssprachen⁴⁹ der Organe der Union verfügbar ist, die allein rechtsverbindliche Veröffentlichung. Seit 01.07.2013 wird jedoch EUR-Lex als elektronische Kundmachungplattform für das ABl verwendet. Die normative Grundlage dafür bildet VO (EU) 216/2013.⁵⁰

Anlassgebend war nicht zuletzt ein Urteil des EuGH,⁵¹ wonach die elektronische Verfügbarkeit von Rechtsvorschriften alleine nicht für deren Rechtsverbindlichkeit ausreicht. Die Große Kammer forderte vielmehr die Veröffentlichung des Rechtsakts im Amtsblatt der Europäischen Union in der jeweiligen Amtssprache.⁵² Dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Verordnung in tschechischer Sprache schon am 23.11.2003 auf der Website EUR-Lex und am 30.04.2004 in gedruckter

45 Art. 3 Abs. 1 lit g 2009/496/EG, Euratom.

46 Ebd.

47 Art. 5 Abs. 1 lit m 2009/496/EG, Euratom.

48 Das ABl dient nicht nur als Kundmachungsorgan für Gesetzestexte, sondern auch als allgemeines Kommunikationsmedium für (nicht-normative) Inhalte. Es ist in mehrere Reihen und Unterreihen gegliedert, wobei die wichtigsten L und C sind. Reihe L (legislatio) ist den Normen gewidmet und Reihe C (communicatio) den Mitteilungen und Bekanntmachungen. Zu weiteren Details vgl. [<http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>, 31.12.2016].

49 Die Amtssprachen werden in der Verordnung (EWG-Rat) Nr. 1 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, ABl 958/17, 385 festgelegt.

50 Verordnung (EU) 216/2013 des Rates vom 7.03.2013 über die elektronische Veröffentlichung des Amtsblatts der Europäischen Union, ABL L 2013/69, 1.

51 EuGH 11.12.2007, C-161/06 (Skoma-Lux). LS RIDA-Nummer 194435 fasst den Inhalt wie folgt zusammen: "Art. 58 der Beitrittsakte 2004 gestattet es nicht, durch Rechtsvorschriften, die nicht in die Sprache des entsprechenden Mitgliedstaats übersetzt sind, dem Einzelnen Verpflichtungen aufzuerlegen, auch wenn er durch andere Medien davon erfahren hätte können."

52 EuGH 11.12.2007, C-161/06 Rz 32 ff (Rz 51) und Tenor 1.

Form veröffentlicht worden war, war dabei nicht hilfreich. Denn der Gerichtshof erkannte:

Doch auch wenn die Gemeinschaftsvorschriften tatsächlich im Internet verfügbar sind und der Einzelne immer mehr auf diesem Wege Kenntnis von ihnen nimmt, kann diese Art der Zugänglichmachung der Rechtsvorschriften in Ermangelung jeglicher entsprechenden Regelung im Gemeinschaftsrecht einer Veröffentlichung in ordnungsgemäßer Form im *Amtsblatt der Europäischen Union* nicht gleichgestellt werden.⁵³

Diese Wertung nimmt die Große Kammer vor allem auch nach einem Vergleich mit einzelnen Mitgliedstaaten vor, die ebenfalls Rechtsdatenbankensysteme betreiben, dabei aber in Rechts- oder Verwaltungsvorschriften genau regeln, in welchen Fällen eine derartige Veröffentlichung zulässig ist. Der EuGH fasst zusammen:

Unter diesen Umständen kann der Gerichtshof beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts diese Form der Zugänglichmachung der Gemeinschaftsvorschriften nicht als für ihre Anwendbarkeit gegenüber dem Einzelnen ausreichend ansehen.⁵⁴

Die Kommission griff die Sache umgehend auf und erarbeitete einen Verordnungsvorschlag,⁵⁵ in dem sie darauf hinweist, dass über ein elektronisches Amtsblatt schneller und kostengünstiger auf das Unionsrecht zugegriffen werden könnte und damit die Ziele der Digitalen Agenda⁵⁶ aktiv und positiv verfolgt würden.⁵⁷ Nachdem im Rat eine politische Einigung erzielt werden konnte⁵⁸ und auch das Parlament zustimmte, wurde VO (EG) 216/2013 im März 2013 beschlossen und trat am 01.07.2013 in Kraft; gleichzeitig wurde der Betrieb des elektronischen ABl in EUR-Lex aufgenommen.

Nach Art. 1 Abs. 2 VO (EG) 216/2013 besitzt nun ausschließlich das in elektronischer Form veröffentlichte Amtsblatt Echtheit und entfaltet Rechtswirkungen. Nur für den Fall, dass aufgrund unvorhersehbarer außergewöhnlicher Störungen des Informationssystems eine elektronische Veröffentlichung nicht möglich ist, kann alternativ die Publikation in Papierform vorgenommen werden, welcher dann aber auch volle Authentizität zukommt. Sobald das IT-System wieder funktioniert,

53 EuGH 11.12.2007, C-161/06 Rz 48.

54 EuGH 11.12.2007, C-161/06 Rz 49.

55 Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die elektronische Veröffentlichung des Amtsblatts der Europäischen Union, KOM/2011/0162 (endg.); lesenswert ist insbesondere auch die Darstellung der Kostensituation.

56 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Eine Digitale Agenda für Europa, KOM/2010/0245 (endg.) f/2.

57 Vgl. ErwGr 5 und 6 KOM/2011/0162 (endg.).

58 Vgl. dazu die Pressemitteilung unter

[http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-11-161_de.htm, 31.12.2016].

ist der Text (allerdings lediglich zu Dokumentationszwecken) auch elektronisch zu veröffentlichen.⁵⁹ Das ABI ist mittels fortgeschrittener elektronischer Signatur⁶⁰ gesichert und wird nach Art. 2 Abs. 3 VO (EU) 216/2013 der Öffentlichkeit auf EUR-Lex in einem "nicht veralteten Format" dauerhaft zugänglich gemacht. Die Abfrage ist kostenlos.

3.3 Umsetzung in EUR-Lex

Noch im Jahr 2001 begann das Amt für Veröffentlichungen damit, die in bislang getrennten Quellen verwalteten Daten in einem einheitlichen, EUR-Lex genannten, Internetauftritt zusammenzufassen; bereits im Jahr 2002 ging EUR-Lex als Rechtsportal der Europäischen Union in einer ersten Version online (vgl. Stauder 2003: 99, 160). In den Folgejahren wurden die Datenbasis, aber auch die Funktionalität und das Layout des Systems sukzessive ausgebaut und verbessert. Nach der Implementierung des elektronischen Amtsblatts im Jahr 2013 erfuhr EUR-Lex im Jahr 2014 einen besonders umfassenden Relaunch, in dem das ursprünglich als Rechtsdatenbank konzipierte System zu einem generellen Informationssystem der Europäischen Union umgestaltet wurde.⁶¹ Nach anfänglichen Schwierigkeiten zeigt es sich inzwischen überwiegend als durchaus stabiles Portal.⁶² Mit Ende 2016 bietet EUR-Lex in 24 EU-Amtssprachen den kostenlosen Zugriff auf:⁶³

- die authentische Fassung des Amtsblatts der Europäischen Union,
- das EU-Recht (EU-Verträge, Richtlinien, Verordnungen, Beschlüsse und Entscheidungen, konsolidierte Rechtsvorschriften⁶⁴ usw.),
- Vorarbeiten (Legislativvorschläge, Berichte, Grün- und Weißbücher usw.),
- EU-Rechtsprechung (Urteile, Beschlüsse usw.),

⁵⁹ Art. 3 VO (EU) 216/2013.

⁶⁰ Die Anforderungen an elektronische Signaturen wurden in Richtlinie 1999/93/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.1999 über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen, ABIL 2000/13, 12 festgelegt; RL 1999/93/EG wurde mit Wirkung vom 30.06.2016 durch Verordnung (EU) 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.07.2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG, ABIL 2014/257, 73 aufgehoben, die mit Wirksamkeit vom 01.07.2016 insbesondere auch die Ausgestaltung und Handhabung der qualifizierten Zertifikate regelt.

⁶¹ Zu diesem Fazit kam Dr. Pascale Berteloot, die langjährig an der Entwicklung von EUR-Lex beteiligt war, in einem Vortrag in Graz im Spätherbst 2014; die Tagung wurde dokumentiert von Beimrohr (2014: 233).

⁶² Das gab Anlass, das Skriptum Stauder (2016) in dritter Auflage unter Berücksichtigung der Änderungen zu veröffentlichen.

⁶³ Die folgenden Daten und Fakten sind der Beschreibung auf EUR-Lex entnommen, abrufbar unter [<http://eur-lex.europa.eu/content/welcome/about.html>, 31.12.2016].

⁶⁴ Auch das Amt für Veröffentlichung arbeitet Änderungen in Rechtsvorschriften ein. Vgl. dazu Stauder (2016³: 101).

- internationale Übereinkommen,
- EFTA-Dokumente,
- leicht verständliche Zusammenfassungen der EU-Rechtsvorschriften, mit denen Rechtsakte in ihren politischen Kontext gesetzt werden,
- andere öffentlich zugängliche Dokumente.

Die Datenbank enthält derzeit über drei Millionen Einträge. Manche Texte wurden bis zum Jahr 1951 rückwärts erfasst, digitalisiert und archiviert. Sie dürfen kostenlos weiterverwendet werden.⁶⁵ Die Nutzbarkeit ist auch für beeinträchtigte Personen gewährleistet.⁶⁶

Die in EUR-Lex verwalteten Daten können (wie die des RIS) über herkömmliche Suchmaschinen abgefragt werden. Wieder gibt es aber gute Gründe, der Suchfunktionalität des Dienstes selbst ein wenig Aufmerksamkeit zu schenken.

Charakteristisch ist, dass auch EUR-Lex (insoweit ebenfalls dem RIS ähnlich) einerseits als Plattform für die amtliche Kundmachung von Rechtstexten dient, andererseits aber auch für die Archivierung und letztlich ganz allgemein zur Information über EU-Recht genutzt wird.

Die Nutzung erfolgt zentral über eine "1-Feld-Suche", ist aber auch über die sogenannte "erweiterte Suche" mit einer Vielzahl jeweils speziell auf das gesuchte Dokument abgestimmten Suchfeldern möglich. Trunkierung (Wortstammsuche), Verknüpfungen (UND, ODER, NICHT), Klammerung und Phrasensuche sind möglich; die Auswertung der Ergebnisse erfolgt über detaillierte Filterfunktionen. Besonders einfach und effizient ist die Suche, wenn Angaben zum gesuchten Dokument vorliegen (z.B. VO- oder RL-Nummer bekannt sind).

Neben dieser sehr gezielten Suche können Rechtstexte auch in Form von Sammlungen abgerufen werden. Dazu zählen z.B. die Gründungsverträge und die Charta der Grundrechte; bereits aufgerufene Dokumente werden farblich gekennzeichnet.

EUR-Lex bietet die Rechtstexte in verschiedenen Formaten an, stellt allerdings immer auch ein Metadokument zur Verfügung, in dem wesentliche Angaben zum Dokument herausgearbeitet sind.

⁶⁵ [<http://eur-lex.europa.eu/content/welcome/about.html>, 31.12.2016].

⁶⁶ Nach ErwGr 11 VO (EU) 216/2013 muss der Zugang zu EUR-Lex die Verpflichtungen aus dem Beschluss 2010/48/EG des Rates vom 26.11.2009 (über den Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Gemeinschaft, ABl L 2010/23, 35) erfüllen.

Text		
7.6.2016	DE	Amtsblatt der Europäischen Union C 202/389
CHARTA DER GRUNDRECHTE DER EUROPÄISCHEN UNION		
(2016/C 202/02)		
Inhalt		
PRÄAMBEL		393
TITEL I WÜRDE DES MENSCHEN		394
I		
TITEL II FREIHEITEN		395
II		
TITEL III GLEICHHEIT		397
III		
TITEL IV SOLIDARITÄT		399
IV		
TITEL V BÜRGERRECHTE		401
V		
TITEL VI JUSTIZIELLE RECHTE		403
VI		
TITEL VII ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN ÜBER DIE AUSLEGUNG		404
VII		
CHARTA DER GRUNDRECHTE DER EUROPÄISCHEN UNION		
Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission proklamieren feierlich den nachstehenden Text als Charta der Grundrechte der Europäischen Union.		
CHARTA DER GRUNDRECHTE DER EUROPÄISCHEN UNION		
Die Völker Europas sind entschlossen, auf der Grundlage gemeinsamer Werte eine friedliche Zukunft zu teilen, indem sie sich zu einer immer engeren Union verbinden.		
In dem Bewusstsein ihres geistig-religiösen und sittlichen Erbes gründet sich die Union auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität. Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Sie stellt den Menschen in den Mittelpunkt ihres Handelns, indem sie die Unionsbürgerschaft und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begründet.		

Abb 1: EUR-Lex Volltext der Grundrechtecharta (Auszug)

3.4 Resümee

Seit Jänner 2013 werden die Rechtsnormen der Europäischen Union über das Web-Portal EUR-Lex im Internet kundgemacht und ohne Registrierungspflicht⁶⁷ oder Kosten der Öffentlichkeit zur Nutzung angeboten. Neben der Kundmachungsfunktion erfüllt EUR-Lex – ähnlich wie RIS – auch eine Informationsfunktion. Änderungen werden in Rechtstexte nachvollziehbar eingearbeitet und als sogenannte "konsolidierte Texte" auf der Plattform bereitgestellt. Derzeit ist zwar noch keine Smartphone-App für EUR-Lex bekannt, doch wurden einzelne Inhalte, wie insbesondere die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, bereits in Apps aufbereitet.⁶⁸ Selbstverständlich kann EUR-Lex auch über die Browsersoftware des Smartphones genutzt werden. Man kann damit festhalten, dass die Zugänglichkeit des EU-Rechts über neue Medien jedenfalls ausreichend gewährleistet wird.

⁶⁷ Eine Personalisierung des Dienstes ist allerdings – fakultativ! – möglich.

⁶⁸ Informationen dazu finden sich unter [<http://publications.europa.eu/de/applications>, 31.12.2016].

4 Zugangsprobleme: Komplexität und Verständlichkeit

Die "Zugänglichkeit von Recht" wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur nicht nur unter dem Blickwinkel des praktischen bzw. technischen Zugangs diskutiert, sondern auch unter dem Aspekt der Komplexität und Verständlichkeit von Rechtstexten erörtert. So hat Theodor Tomandl im Jahr 1990 ein Erkenntnis des VfGH⁶⁹ zum Anlass genommen, "[d]ie Zugänglichkeit von Normen als verfassungsrechtliches Problem" (Tomandl 1990: 181) zu untersuchen. Im gegenständlichen Fall hatte der Gerichtshof als Hüter der österreichischen Verfassung eine Bestimmung des ASVG zu untersuchen und kam aufgrund deren Unverständlichkeit zur Aufhebung einer Verordnungsbestimmung wegen Fehlens eines unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten erforderlichen Mindestmaßes an Verständlichkeit. Die Begründung wurde zum geflügelten Wort:

Nur mit subtiler Sachkenntnis, außerordentlichen methodischen Fähigkeiten und einer gewissen Lust zum Lösen von Denksport-Aufgaben kann überhaupt verstanden werden, welche Anordnungen hier getroffen werden sollen. Die Verordnung ist daher schon aus diesem [...] Grund aufzuheben. (VfGH Erkenntnis 29.06.1990, s. FN 69)

Das Erkenntnis wird allgemein als "Denksporterkenntnis" zitiert. Tomandl attestiert in seiner Entscheidungsbesprechung, dass der Gesetzgeber zwar nicht verpflichtet sei, "die beste, die am leichtesten verständliche oder mit dem geringsten Aufwand zugängliche Form" der Gesetzgebung zu verwirklichen, aber doch "erkennbares Bemühen" schulde, "den Normunterworfenen Text und Inhalt seiner Normen nahezubringen" (Tomandl 1990: 185). Tatsächlich hatte schon Kelsen, woran Jabloner (2013: 48) richtig erinnert, statuiert: "Wenn ein Rechtstext keinen Sinn ergibt, liegt keine Norm vor." (Kelsen 1937: 414) Neuerdings wird die Verständlichkeit von Rechtstexten im Zusammenhang mit dem Konzept der "plain language/Klarsprache" diskutiert (vgl. Muhr 2012: 117) und dieses in Forschungsprojekten⁷⁰ angewendet. Best practices für eine Übernahme in den Regelbetrieb der Legistik liefern z.B. die Schweiz, Schweden und Australien.⁷¹

69 VfGH Erkenntnis 29.06.1990 G 81,82/90,G 115/90,V 179,180/90 u.a.; dazu neben Tomandl (1990) auch Huber (1990: 355) sowie mit einiger zeitlicher Verzögerung Jabloner (2013) und Kölbl (2015).

70 Details dazu unter [<http://abgb-modernisierung.uni-graz.at/de/informationen/das-klarsprache-konzept/>, 31.12.2016].

71 Einschlägige Aktivitäten im angelsächsischen Raum finden sich z.B. unter: [<http://plainlanguage-network.org/>]; [<http://centerforplainlanguage.org/>]; in Österreich befasst sich der "Verein Klarsprache.at – Gesellschaft zur Förderung lesbarer Texte" mit dem Thema [<http://www.klarsprache.at/>]; (alle Hyperlinks abgefragt am 31.12.2016).

5 Fazit

Als Fazit kann und soll festgehalten sein, dass sowohl Österreich als auch die Europäische Union den Zugang zum Recht als grundlegenden Ausdruck des rechtsstaatlichen Prinzips hoch bewerten und auch mit modernen Mitteln gewährleisten. Sie scheuen dabei nicht die durchaus beachtlichen Kosten, diesen Zugang einer breiten Öffentlichkeit über von der öffentlichen Hand betriebene Webplattformen – RIS und EUR-Lex – unentgeltlich und ohne Registrierungspflicht zu ermöglichen.

Die Informations- und Kommunikationstechnologie, kurz IKT, ist heute, aufbauend auf der Infrastruktur des Internet, in der Bevölkerung weit verbreitet. Ein Großteil der Bürgerinnen und Bürger verfügt aus beruflichem und/oder privatem Interesse über verschiedenste Geräte, mittels derer diverse Inhalte statisch und/oder mobil abgerufen werden können. Ihnen steht der Zugang zum Recht über RIS und EUR-Lex jederzeit offen. Für Personen, die IKT nicht nutzen wollen oder können, sind alternative Zugangsmöglichkeiten gesetzlich verbrieft.

Selbst wenn so der praktisch/technische Zugang zum Recht in bemerkenswerter Form realisiert ist, bleibt das Faktum bestehen, dass Rechtstexte sich trotz Bemühens den juristischen Laien oft nur schwer erschließen. Der VfGH hat in seinem sogenannten "Denksporterkenntnis" eine Minimalschwelle im Sinne eines ausreichenden Bemühens um Verständlichkeit eingezogen, die der Gesetzgeber nicht unterschreiten darf. Zugänglichkeit im Sinne von Verständlichkeit beweist sich so als tägliche Herausforderung der Legistik. Best practices in Form des Klarsprache-Konzepts bieten mehrere Staaten bereits an. Auch wenn die Komplexität der Materie Allgemeinverständlichkeit für jedermann nicht wahrscheinlich macht, bleibt doch zumindest Tomandls Forderung nach dem Bemühen des Gesetzgebers unverändert bestehen.

Dass österreichische Bürger und Bürgerinnen im Allgemeinen so wenig Informationen über "ihr" Recht parat haben, dass selbst fundamentale Kenntnisse über die Grundrechte fehlen, lässt sich wohl am ehesten mit mangelndem Interesse für das Thema erklären. Das zu ändern ist letztlich Aufgabe der Bildungspolitik. Und hier schließt sich der eingangs mit dem Vergleich der biblischen Gebote mit den Grundrechten eröffnete Kreis: Während schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen die gesamte Schulzeit hindurch in jedem Jahr zumindest fakultativer Religionsun-

terricht angeboten wird, fehlt die Möglichkeit, Grundlagen des Rechts in der schulischen Ausbildung kennenzulernen, nicht nur im Pflichtschulbereich, sondern weitgehend auch an den höheren Schulen. Es scheint, als müsse man derzeit in Österreich ein Studium der Rechtswissenschaften belegen, um eine solide Basis an Rechtskenntnis zu gewinnen.⁷² Das aber ist einer den demokratischen Grundsätzen verpflichteten Informationsgesellschaft unwürdig. Dieser Befund darf als Aufforderung verstanden werden, zumindest Grundlagen des Rechts als Teil der Allgemeinbildung im (Pflichtschul-)Unterricht zu verankern. Die von der öffentlichen Hand angebotenen Web-Portale EUR-Lex und RIS stellen die dafür nötigen Daten jedenfalls kostenfrei zur Verfügung.

Literaturverzeichnis

- Beimrohr, Veronika (2014): "Tagungsbericht: Rechtsdatenbanken – Informationsgewinnung im Recht", in: *jusIT* 2014.113, 233.
- Glück, Beate / Janel, Dietmar / Roth, Marius / Souhrada, Josef (Hg) (2015): *Konsolidierung von Rechtsvorschriften. Über den buchstäblichen und den lesbaren Text von Gesetzen*. Wien: ÖGB-Verlag.
- Huber, Susanne (1990): "Verständlichkeit als Gebot der Verfassung. Eine Entscheidung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs von weitreichender Bedeutung", in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 5.4, 355–359.
- Jablonek, Clemens (2013): "Das 'Denksporterkenntnis' des Verfassungsgerichtshofes im Spannungsfeld von Verfassungsrecht und Rechtstechnik", in: Olechowski, Thomas / Zeleny, Klaus (Hg.): *Methodenreinheit und Erkenntnisvielfalt*. Wien: Manz, 47–60.
- Kelsen, Hans (1937): "Zur rechtstechnischen Revision des Völkerbundstatuts", in: *Zeitschrift für Öffentliches Recht* 17, 401–490.
- Kölbl, Christoph (2015): "Ein Recht auf verständliche Rechtstexte/-normen?", in: *juridikum* 3.2015, 373–383.
- Muhr, Rudolf (2012): "Zur Bürgerfreundlichkeit und Verständlichkeit alltagsnaher österreichischer Rechtstexte", in: Moraldo, Sandro (Hg): *Sprachenpolitik und Rechtssprache*. Frankfurt a.M.: Lang, 118–140.

⁷² Umso bemerkenswerter ist ein Projekt junger Juristinnen und Juristen, das hier ausdrücklich angeführt werden soll: Das Legal Literacy Project, eine 2014 in Wien von Jus-Studierenden gegründete NGO, das inzwischen auch in Graz und Linz arriviert ist, setzt sich zum Ziel, durch interaktive Workshops zu bestimmten juristischen Themen einschlägige Basiskenntnisse vor allem in Schulen an 14-19jährige zu vermitteln. Details unter <http://www.vllp.org/> (Wien und Linz) sowie <http://gllp.at/> (Graz).

- Neumayr, Matthias (2015): "Die Judikaturdokumentation RIS-Justiz im österreichischen Rechtsinformationssystem", in: *Zeitschrift für Zivilprozeß International (ZZPInt)* 20, 73–102.
- Staudegger, Elisabeth (2003): *Recht online gratis. RIS/EUR-Lex. Unentgeltliche juristische Datenbanken im Internet*. Wien / New York: Springer.
- Staudegger, Elisabeth (2016³): *Recht online gratis. RIS/EUR-Lex. Unentgeltliche juristische Datenbanken im Internet*. Wien / New York: Springer. [2003]
- Stöger, Helga / Weichsel, Helmut (2009): "Neuerungen im Rechtsinformationssystem des Bundes", in: *jusIT* 2009.15, 30–31.
- Tomandl, Theodor (1990): "Die Zugänglichkeit von Normen als verfassungsrechtliches Problem", in: *Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht (ZAS)*, 181–186.
- Weichsel, Helmut (2015): "Das Rechtsinformationssystem der Republik Österreich (RIS)", in: *Recht, Bibliothek, Dokumentation (RBD)* 45, 52–63.

Internetportale & Datenbanken

- Bundeskanzleramt Österreich (o.J.): "Rechtsinformationssystem RIS. Info". [<https://www.ris.bka.gv.at/UI/Info.aspx>, 31.12.2016]
- Bundeskanzleramt Österreich (o.J.): "Data.gv.at – offene Daten Österreichs". [<https://www.data.gv.at/>, 31.12.2016]
- Bundeskanzleramt Österreich (2015): "Ergebnisse der RIS-Umfrage". [https://static.uni-graz.at/fileadmin/rewi-institute/rewi-grundlagen/Recht_und_IT/RIS_ErgebnisUmfrage_2015.pdf, 11.01.2017]
- Bundeskanzleramt / Magistrat der Stadt Wien (o.J.): "Infos Cooperation OGD Österreich". [www.data.gv.at/infos/cooperation-ogd-oesterreich/, 31.12.2016]
- Center for plain language (2014): [<http://centerforplainlanguage.org>, 31.12.2016]
- Deutsche Behindertenhilfe Aktion Mensch e.V. (29.10.2009): "Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0". [<https://www.w3.org/Translations/WCAG20-de/>, 31.12.2016]
- Europäisches Parlament (15.12.2011): "Public access to European Parliament, Council and Commission documents". [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2011-580, 31.12.2016]
- Europäisches Parlament (o.J.): "Europortal". [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2011-580, 31.12.2016]
- Europäische Union (1998): "EUR-Lex". [<http://eur-lex.europa.eu>, 31.12.2016]
- PLAIN – Plain Language Association International (o.J.): [<http://plainlanguagenetwork.org>, 31.12.2016]

Rat der Europäischen Union (2011): "Mitteilung an die Presse 3096. Tagung des Rates", 10.06.2011.
[http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-11-161_de.htm, 31.12.2016]

Verein Klarsprache.at – Gesellschaft zur Förderung lesbarer Texte:
[<http://www.klarsprache.at/>, 31.12.2016]