ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht *Überarbeitung 2026 für automatisierte Verfahren*

Einführung in die Überarbeitung 2026 / Buch I – Allgemeine Vorschriften

Redaktionsteam der Überarbeitung 2026:
Martina Conticelli, Paul Craig, Deirdre Curtin,
Giacinto della Cananea, Diana-Urania Galetta, Herwig C. H. Hofmann,
Joana Mendes, Oriol Mir, Jens-Peter Schneider, Ulrich Stelkens,
Marek Wierzbowski, Jacques Ziller

Übersetzung der Einführung und Vorschriften durch
Jens-Peter Schneider

auf der Basis der 2015 im C.H.Beck Verlag publizierten deutschen Fassung des ReNEUAL-Musterentwurfs[1]

© SC ReNEUAL

[1] Das ReNEUAL Steering Committee dankt dem C.H. Beck Verlag für die Erlaubnis, die 2015 dort publizierte Übersetzung der Vorschriften des Musterentwurfs 2014 als Grundlage für die deutsche Fassung der Überarbeitung 2026 zu nutzen; vgl. für die Originalfassung Jens-Peter Schneider/Herwig C. H. Hofmann/Jacques Ziller (Hrsg.), ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht, 2015, mit zusätzlichen, hier nicht wiederholten Einführungen und Erläuterungen der 2015 publizierten Vorschriften.

Buch I – Allgemeine Vorschriften

A. Einführung in die Überarbeitung 2026 für automatisierte Verfahren

(1) Zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung im Jahr 2014 enthielten die Bücher I bis IV des ReNEUAL-Musterentwurfs für ein EU-Verwaltungsverfahren **nur wenige Bestimmungen** zur Nutzung elektronischer Mittel durch Bürger und öffentliche Verwaltungen (einschließlich der Verpflichtung zur Einrichtung spezieller zentraler Websites). Damals sollte damit die Kommunikation erleichtert und die Einschränkungen des Postversands überwunden, die Transparenz der Verwaltung gestärkt und die Beteiligung der Bürger an der Rechtsetzung und an wesentlichen Entscheidungsverfahren erhöht werden. Die Automatisierung von Verwaltungsvorgängen wurde in erster Linie in Buch VI – Verwaltungsinformationsmanagement – behandelt, da ein Großteil des Informationsaustauschs zwischen Behörden bereits damals über automatisierte Datenverarbeitungssysteme erfolgte.

(2) Angesichts der zunehmenden Bedeutung und des wachsenden Einsatzes der automatisierten Datenverarbeitung und vor allem der Entwicklung von **Systemen der künstlichen Intelligenz** (KI-Systemen), insbesondere von Systemen der generativen KI (einschließlich großer Sprachmodelle, LLMs), hat das ReNEUAL-Steering Committee beschlossen, die Bestimmungen des ReNEUAL-Musterentwurfs zu überarbeiten, um spezifische Fragen der Automatisierung von Verwaltungsverfahren und der damit verbundenen Datenverarbeitung zu prüfen. Diese Überarbeitung umfasst Anpassungen bestehender Regeln und – nur soweit unbedingt erforderlich – die Aufnahme zusätzlicher Regeln, die speziell auf die rechtlichen Herausforderungen zugeschnitten sind, die aus technologischen Innovationen und der Weiterentwicklung automatisierter Verfahren folgen. Ziel dieser sorgfältigen Überprüfung ist es einerseits sicherzustellen, dass bestehende Musterregeln, die ebenso auf automatisierte Verfahren angewandt werden können, weiterhin ihre Wirksamkeit entfalten, und andererseits aufzuzeigen, dass

© SC ReNEUAL

ein einfacher, prinzipienbasierter Ansatz zur Regelung von automatisierten Verwaltungsverfahren möglich ist.

(3) In seiner legislativen Entschließung vom 22. November 2023[2] forderte das Europäische Parlament “die Kommission auf, auf der Grundlage von Artikel 298 AEUV dringend einen Legislativvorschlag für eine Verordnung über eine offene, effiziente und unabhängige Verwaltung der Europäischen Union vorzulegen” und dabei “die fortschreitende Digitalisierung und ihre Auswirkungen auf die Verwaltung und das Verwaltungsverfahren der Union zu berücksichtigen”. Die legislative Entschließung “ersucht die Kommission, den ihrer Entschließung vom 9. Juni 2016 beigefügten Vorschlag für eine Verordnung als Ausgangspunkt zu betrachten”[3] und sie umfasst Empfehlungen zur Anpassung des Vorschlags von 2016 an die mit der Digitalisierung verbundenen Herausforderungen. In der Entschließung von 2023 bringt das Europäische Parlament seine Auffassung zum Ausdruck, dass ein künftiger Regelungsvorschlag “den im Bereich der Digitalisierung verzeichneten Fortschritten und ihren Auswirkungen auf die Verwaltungsverfahren in der Unionsverwaltung Rechnung tragen muss“. Außerdem müsse „der angeforderte Vorschlag mit dem Ansatz der Union für den digitalen Wandel im Einklang stehen, sowohl den Grundrechten, darunter den Datenschutzbestimmungen und der Gleichbehandlung, als auch den Grundsätzen wie Technologie- und Netzneutralität und Integration in vollem Umfang Rechnung tragen, aber auch die digitalen Fähigkeiten und Kompetenzen stärken und ein hochleistungsfähiges Ökosystem im Bereich der digitalen Bildung fördern”. Die Entschließung hebt bemerkenswerterweise hervor, “dass das Parlament zur Vorbereitung seiner Entschließung von 2016 für eine offene, effiziente und unabhängige Verwaltung der Europäischen Union Konsultationen mit Wissenschaftlern, Menschen aus der Verwaltungspraxis und Juristen durchgeführt hat”. Zudem weist die Entschließung “auf den 2022 veröffentlichten Bericht des Europäischen Rechtsinstituts [European Law Institute] über Musterregeln für die

[2] Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. November 2023 mit Empfehlungen an die Kommission für Digitalisierung und Verwaltungsrecht (2021/2161(INL)) (P9_TA(2023)0426), ABl. EU C/2024/4215 v. 24.7.2024; siehe auch European added value assessment, Digitalisation and administrative law, European Parliamentary Research Service, European Added Value Unit, PE 730.350 – November 2022.

[3] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2016 zu einer offenen, effizienten und unabhängigen Verwaltung der Europäischen Union (2016/2610(RSP)) und den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates für eine offene, effiziente und unabhängige Verwaltung der Europäischen Union (P8_TA(2016)0279_DE), ABl. EU 2018 C 86, S. 126 ff. v. 6.3.2018.

© SC ReNEUAL

Folgenabschätzung von algorithmischen Entscheidungsfindungssystemen, die von der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden", hin. In seiner Antwort auf die Entschließung vom 27. Februar 2024[4] schrieb der Vizepräsident der Kommission Maroš Šefčovič: "the Commission welcomes the […] focus on developments in the field of digitalization" and mentioned actions taken in the last years in this respect, including "[t]he recently adopted Commission AI strategy [which] is a clear commitment to applying the principles of the future AI Act already now to its own operations, with a strict focus on human-centricity and agency".

(4) Die neuen Vorschriften des Musterentwurfs berücksichtigen die Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH sowie der Gerichte der Mitgliedstaaten ebenso wie den raschen Wandel der einschlägigen EU-Rechtsinstrumente. Zum einschlägigen allgemeinen – nicht sektor-spezifischen – EU-Rechtsrahmen gehören unter anderem **Artikel 22 der Datenschutz-Grundverordnung** (DSGVO),[5] **Artikel 24 der Verordnung (EU) 2018/1725**[6] sowie die **EU-Verordnung über künstliche Intelligenz** (KI-VO)[7]. Diese Bestimmungen legen wichtige rechtliche Anforderungen für das automatisierte Verwaltungshandeln sowie die Entwicklung und den Einsatz von KI-Systemen durch die Mitgliedstaaten und die Behörden der EU fest. Die intensive wissenschaftliche Debatte, die in den letzten Jahren zum Thema KI geführt wurde, wurde ebenfalls berücksichtigt.

(5) Das ReNEUAL Steering Committee hat die **Überarbeitung auf diejenigen Vorschriften beschränkt**, die zur Anpassung an diese Entwicklungen erforderlich sind. Die vorgelegte Überarbeitung stellt einen dringend notwendigen und

© SC ReNEUAL

---

[4] Der Brief wurde vom Europäischen Parlament in englischer Sprache veröffentlicht: https://www.europarl.europa.eu/RegData/courrier_officiel/arrivee/2024/EP-PE_LTA(2024)001208_FULL_EN.pdf.

[5] Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung).

[6] Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG.

[7] Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Verordnung über künstliche Intelligenz)

entscheidenden ersten Schritt dar, um weitere Diskussionen und Anpassungen anzuregen.

(6) Die Überarbeitung des Musterentwurfs von 2014 **umfasst allein die Bücher I bis IV**, während die Überarbeitung der Bücher V und VI bezüglich Verwaltungsunterstützung und Datenmanagement noch andauert. Die in den ReNEUAL-Musterentwurf von 2014 neu in die Bücher I, II, III und IV aufgenommenen Bestimmungen sind hervorgehoben. Die hier veröffentlichte überarbeitete Fassung umfasst ausschließlich Erläuterungen zu diesen neuen Bestimmungen. Erläuterungen zu den ursprünglichen Musterregeln finden sich in der bereits vorliegenden Fassung der ReNEUAL-Musterregeln aus dem Jahr 2014.[8]

(7) Die Überarbeitung von 2026 basiert auf den folgenden Grundprinzipien.

(8) Zunächst halten wir es für erforderlich, **verbindliche Vorschriften** vorzuschlagen und nicht bloßes „Soft Law“ zu formulieren. Rechtssicherheit und der angemessene Schutz der Bürgerrechte müssen die notwendige rechtliche Absicherung erhalten und sollten vor Gericht durchsetzbar und effektiv geschützt sein.

(9) Zweitens ist es erforderlich, die Überarbeitung des Musterentwurfs auf der Grundlage der traditionellen und etablierten **Grundsätze des Verwaltungsverfahrens** vorzunehmen. Artikel 22 der DSGVO und Artikel 24 der Verordnung (EU) 2018/1725 bezüglich der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der EU enthalten zwar sehr relevante Bestimmungen, lösen jedoch die Probleme, die sich aus dem Einsatz automatisierter Systeme und künstlicher Intelligenz im Rahmen von Verwaltungsverfahren ergeben, nur teilweise. Abgesehen davon, dass sie nicht für diesen Zweck konzipiert wurden, sind sie zwangsläufig unvollständig und gelten nur für automatisierte (Verwaltungs-)Entscheidungen, die natürliche Personen betreffen, da nur diese durch Datenschutzvorschriften geschützt sind, nicht jedoch für ebenso schutzwürdige juristische Personen. Ähnliche Überlegungen gelten für das KI-Gesetz, das die Entwicklung und Nutzung bestimmter Hoch-Risiko-KI-Systeme sowie der in Artikel 50 KI-VO

[8] Wir haben unsere Arbeit auf die englische Fassung des „Musterentwurfs“ gestützt, die 2017 bei Oxford University Press erschienen ist und gegenüber der ursprünglich 2014 online veröffentlichten Fassung einige geringfügige Änderungen enthält.

© SC ReNEUAL

erfassten KI-Systeme regelt, nicht jedoch die Nutzung anderer automatisierter Systeme in Verwaltungsverfahren, obwohl diese ebenfalls erhebliche Risiken für Individualrechte oder für eine wirksame Verwirklichung demokratisch legitimierter Politikziele bergen. Diese spezifischen Risiken und die Auswirkungen automatisierter Verwaltungsverfahren werden insbesondere im neuen Artikel III-3a und in der überarbeiteten Fassung von Artikel II-3 Absatz 1 Buchstabe b) des Musterentwurfs adressiert.

(10) Das Verwaltungsverfahren ist ein **grundlegendes Instrument** zum Schutz von Bürgern, Unternehmen und anderen juristischen Personen sowie zur Gewährleistung der Qualität öffentlicher Entscheidungsprozesse und muss dies bleiben, da es ein zentrales Element der Gemeinwohlsicherung bei Verwaltungsentscheidungen darstellt. Die Grundsätze und Rechte im Verwaltungsverfahren sind im EU-Recht von besonderer Bedeutung wie das Recht auf eine gute Verwaltung gemäß Artikel 41 der Charta der Grundrechte ebenso wie die einschlägige Rechtsprechung des EuGH belegen. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, die in Verordnungen wie der DSGVO und der KI-VO enthaltenen Garantien für Verwaltungsverfahren adäquat zu konkretisieren und gegebenenfalls Ergänzungen vorzunehmen. Dies wird nicht nur einen besseren Rechtsschutz für den Einzelnen gewährleisten, sondern auch das Verwaltungshandeln selbst erleichtern und verbessern.

(11) Drittens muss jede Rechtsreform auf dem Grundsatz beruhen, dass sich die **Technologie an die geltenden rechtlichen Beschränkungen und Rechtspositionen anpassen** muss und nicht umgekehrt. Die im Laufe der Jahre vom Gesetzgeber und in der Rechtsprechung festgelegten Grundsätze und Rechte des Verwaltungsverfahrens – wie das Recht auf Anhörung und Akteneinsicht oder die Pflichten zur Begründung, zur Unparteilichkeit und zur sorgfältigen Untersuchung – verwirklichen grundlegende Werte unserer demokratischen Gesellschaften, von denen viele einen verfassungsrechtlichen Kern besitzen. Diese öffentlichen Werte dürfen nicht zugunsten einer vermeintlich höheren Verwaltungseffektivität und -effizienz geopfert werden, sondern sollten vielmehr als Ausgangspunkt für die Entwicklung innovativer Datenverarbeitungstechnologien dienen. Die Überarbeitung des Musterentwurfs zielt darauf ab, diese Werte besser vor erheblichen Bedrohungen zu schützen, die ausgehen von neuen technologischen Instrumenten, die der öffentlichen Verwaltung und ihren Beamten von privaten Unter-

© SC ReNEUAL

nehmen zur Verfügung gestellt werden, deren (kommerzielle) Interessen nicht immer mit dem Gemeinwohl im Einklang stehen.

(12) Viertens muss die Überarbeitung den **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** achten und enthält daher nur unbedingt erforderliche Bestimmungen, um die europäischen demokratischen Werte zu wahren und gleichzeitig das enorme Potenzial automatisierter Verfahren – sofern diese ordnungsgemäß gestaltet sind – zur Verwirklichung öffentlicher Verwaltungszwecke zu nutzen. Ziel ist es, den doppelten Auftrag des Verwaltungsrechts als Instrument des Schutzes individueller Rechte sowie zur Ausgestaltung der für die Gemeinwohlverwirklichung erforderlichen Verwaltungsbefugnisse nicht zu untergraben, sondern zu stärken.

(13) Fünftens kam das Redaktionsteam bei der Überarbeitung des ReNEUAL-Musterentwurfs aus dem Jahr 2014 zu dem Schluss, dass nur **relativ wenige Änderungen erforderlich** seien, um dieses grundlegende Gleichgewicht der Zwecke des Verwaltungsrechts zu gewährleisten.

(14) Schließlich hielten wir es für angemessen, die Überarbeitung von 2026 **nicht auf den Einsatz von KI-Systemen**[9] **zu beschränken**, sondern sie auf **alle automatisierten Datenverarbeitungssysteme** zu erstrecken, die von Behörden in Verwaltungsverfahren genutzt werden können. Der Grund für die Einbeziehung aller automatisierten Datenverarbeitungssysteme liegt darin, dass solche Systeme die relevante Entscheidung, Vorschrift oder einen Vertrag **ohne menschliches Eingreifen erlassen** bzw. schließen (vollautomatisiertes Verfahren) oder die menschliche Durchführung des Verfahrens **wesentlich beeinflussen** (halbautomatisiertes Verfahren). Der rasante Fortschritt der KI-Technologie in den letzten Jahren hat deren rechtssichere gesetzliche Definition erschwert und stellt die dauerhafte Tragfähigkeit solcher Definitionen grundsätzlich in Frage. Darüber hinaus können andere fortgeschrittene algorithmische Technologien, die in voll- oder halbautoma-

[9] Vgl. die Definition in Art. 3 Abs. 1 KI-VO, die anderen KI-Definitionen im Kern übereinstimmt oder ähnelt: OECD, Empfehlung des Rates zur künstlichen Intelligenz, OECD/LEGAL/0449 in der Fassung vom 8. November 2023; Art. 2 des Rahmenübereinkommens des Europarats über künstliche Intelligenz sowie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit (CETS Nr. 225 mit deutscher Übersetzung im Amtsblatt der EU 2026/1081 v. 13.5.2026), das am 5. September 2024 in Vilnius (Litauen) geschlossen wurde. Zu weiteren Details s. die Mitteilung der Kommission vom 29.7.2025 über Leitlinien der Kommission zur Definition eines Systems der künstlichen Intelligenz gemäß der Verordnung (EU) 2024/1689 (KI-Verordnung), C(2025) 5053 final.

© SC ReNEUAL

tisierten Verfahren zum Einsatz kommen, vergleichbare Herausforderungen für die Transparenz von Verwaltungsentscheidungen und deren menschliche Kontrolle begründen wie die KI-Technologie. Für uns ist nicht die konkret eingesetzte Technologie entscheidend, sondern ob diese die Verwaltungsverfahren traditionell prägende menschliche Entscheidungsfindung entweder vollständig ersetzt oder wesentlich beeinflusst.

B. Regeln[10]

Präambel

[1]Behörden sind in Verwaltungsverfahren an die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, das Recht auf gute Verwaltung und die weiteren Grundsätze des europäischen Verwaltungsrechts gebunden.

[2]Bei der Interpretation und der Fortentwicklung dieses Musterentwurfs sind Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung, Rechtssicherheit, Fairness, Objektivität und Unparteilichkeit, Öffentlichkeitsbeteiligung, Verhältnismäßigkeit, Vertrauensschutz, Transparenz und Effektivität des Rechtsschutzes besonders zu berücksichtigen.

[3]Behörden achten bei ihrem Handeln auf die Einhaltung der Prinzipien von Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Dienstleistungsorientierung.

[4]In europäischen Verwaltungsverfahren müssen die Grundsätze der Subsidiarität, der loyalen Zusammenarbeit und der klaren Zuweisung von Verantwortlichkeiten besonders respektiert werden.

[5]Die in diesem Musterentwurf niedergelegten Verfahrenspflichten und Verfahrensrechte gelten gleichermaßen in vollständig oder teilweise automatisierten Verfahren.

© SC ReNEUAL

[10] Die Vorschriften, die mit der Überarbeitung 2026 zu der Version von 2015 hinzugefügt wurden, sind grau hinterlegt. Die Übersetzung der übrigen Vorschriften aus der Originalfassung von 2014 entspricht der in Jens-Peter Schneider/Herwig C. H. Hofmann/Jacques Ziller (Hrsg.), ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht, 2015; ihre Wiedergabe erfolgt mit freundlicher Genehmigung des C.H. Beck Verlags.

I-1 Anwendungsbereich

(1) Dieser Musterentwurf gilt für alle EU-Behörden bei der Durchführung des Rechts der Union mittels einer Verwaltungsmaßnahme.

(2) Dieser Musterentwurf gilt nicht für mitgliedstaatliche Behörden, soweit er nicht durch sektorspezifisches EU-Recht für anwendbar erklärt wird.

(3) Die Bücher V und VI dieses Musterentwurfs gelten für mitgliedstaatliche Behörden nach Maßgabe der Artikel V-1 und VI-1.

I-2 Verhältnis zu speziellen Verfahrensvorschriften der Europäischen Union

(1) Dieser Musterentwurf findet Anwendung sofern keine speziellen Verfahrensvorschriften der EU bestehen.

(2) Spezielle Verfahrensvorschriften der EU werden in Kohärenz mit dem Musterentwurf ausgelegt und können durch den Musterentwurf ergänzt werden.

I-3 Verhältnis zu mitgliedstaatlichem Recht

Mitgliedstaatliche Behörden können sich an diesem Musterentwurf orientieren, wenn sie EU-Recht im Rahmen ihres nationalen Verfahrensrechts durchführen.

I-4 Begriffsbestimmungen

Bei der Anwendung dieses Musterentwurfs gelten für alle Bücher folgende Begriffsbestimmungen:

(1) „Verwaltungsmaßnahme“ ist jede Tätigkeit einer Behörde gemäß Absatz 7, die

(a) einen verbindlichen Rechtsakt ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung im Sinne von Buch II,

© SC ReNEUAL

(b) eine Entscheidung im Sinne von Buch III,

(c) einen Vertrag im Sinne von Buch IV,

(d) eine Amtshilfe im Sinne von Buch V oder

(e) eine Informationsmanagementaktivität im Sinne von Buch VI darstellt.

(2) „Verwaltungsverfahren“ ist ein Verfahren, in dem eine Behörde eine Verwaltungsmaßnahme im Sinne von Absatz 1 Buchstabe a bis c vorbereitet und trifft.

(3) „Zuständige Behörde“ ist die Behörde im Sinne von Absatz 7, die für die Durchführung der Verwaltungsmaßnahme nach dem einschlägigen Recht zuständig ist.

(4) [1]„Verbundverfahren“ ist ein Verwaltungsverfahren, in dem EU-Behörden und Behörden eines Mitgliedstaates oder mehrerer Mitgliedstaaten getrennte, aber wechselseitig voneinander abhängige Aufgaben haben. [2]Ein Verbundverfahren umfasst auch die Verknüpfung zweier Verwaltungsverfahren, die in direktem Zusammenhang zueinanderstehen.

(5) [1]„EU-Behörde“ ist ein Organ, eine Einrichtung, ein Amt oder eine Agentur der Union. [2]Andere Stellen gelten ebenfalls als EU-Behörden, wenn sie mit Verwaltungsmaßnahmen im Namen der EU betraut sind.

(6) [1]„Person“ ist jede natürliche oder juristische Person. [2]Andere Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen können aufgrund sektorspezifischen EU-Rechts oder der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union als Person gelten.

(7) „Behörden“ sind EU-Behörden gemäß Absatz 5 und mitgliedstaatliche Behörden, soweit dieser Musterentwurf für letztgenannte gilt.

(8) „Automatisiertes Verfahren“ ist ein Verwaltungsverfahren, in dem eine Verwaltungsmaßnahme durch ein automatisiertes Datenverarbeitungssystem vollständig durchgeführt wird (vollständig automatisiertes Verfahren) oder durch ein solches System wesentlich beeinflusst wird (teilweise automatisiertes Verfahren).

© SC ReNEUAL

(9) „Automatisiertes Entscheidungssystem“ ist ein automatisiertes Datenverarbeitungssystem, das eine Entscheidung ohne vorherige menschliche Überprüfung erlässt (vollständig automatisierte Entscheidung) oder das eine menschliche Entscheidungsfindung wesentlich beeinflusst (teilweise automatisierte Entscheidung).

C. Erläuterungen zu der Überarbeitung 2026 für automatisierte Verfahren[11]

Derzeit liegt noch keine deutsche Übersetzung der nachfolgenden Erläuterungen vor.

Preamble

(1) The only addition to the 2014 preamble is the last sentence “Procedural obligations and rights provided in these model rules shall not be compromised in fully- or semi-automated procedures”. As outlined in the introduction, new technologies used in administrative procedures must comply with existing legal principles of administrative procedure and procedural rights, and not the other way round. This basic ratio derived from the rule of law informs the 2026 revision of all books of the ReNEUAL Model Rules. It is therefore highlighted not only in specific articles of the various books,[12] but also as a new general paragraph in the preamble.

I-4 Definitions

New paragraph 8

(2) The first amendment made to the operative part of Book I consists of the addition of a **new general definition** of what is meant by “**automated procedure**”. This is an **important definition** in the context of these revisions, reflecting the general

[11] Hier werden ausschließlich Erläuterungen zu neuen Bestimmungen veröffentlicht. Für Erläuterungen in deutscher Sprache zu den unveränderten Regeln siehe Jens-Peter Schneider/Herwig C. H. Hofmann/Jacques Ziller (Hrsg.), ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht, 2015, S. 23 ff.
[12] Arts III-3(1)2, IV-7(3), IV-10(3)1, IV-21(2).

approach that inspired them. The term "automated procedure" is used throughout the revised Model Rules of Books III and IV.[13] The definition refers to the term "administrative procedure" as defined in Article I-4(2), capturing the processes by which a public authority prepares and formulates administrative action as defined in Article I-4(1) lit. a. to c., i.e. rulemaking, single case decision-making, contracting.

(3) In line with the general approach adopted in these revised Model Rules – outlined in the introduction and also adopted in other academic projects[14] – the revision is not limited to a specific digital technology such as AI but includes any kind of automated (i.e. algorithmic) data processing. The definition therefore uses the comprehensive and self-explaining term "**automated data processing system**".[15] Such systems may be AI systems – as currently defined in the AI Act – or of any other type. These are systems that automatically process the personal and non-personal data that constitute the subject matter of any administrative procedure are what is included.

(4) According to Article I-4(8) "automated procedures" comprise not only fully automated but also semi-automated procedures. The need to regulate **fully automated procedures** follows from the absence of traditional human decision-making in administrative procedures, although in simple cases of mass administration fully automated decision-making may pose limited risks if the automated decision-making system is steered by non-complex algorithms. The model rules are flexible enough to adapt to such circumstances.

(5) More complex is the inclusion of **semi-automated procedures**, as this term, if used uncritically, could be caricaturised to potentially capture a very wide range of unproblematic procedures, even including cases such as the use of simple calculators by public officials. Inspired by **Article 6(3) AI Act** the definition therefore requires that the administrative action is "**materially influenced**" by an automated data processing system. The aim is to address possible **automation biases**, especially when humans lack the capacity to critically review the output of

[13] Arts III-3(1)2, III-7(2), III-22(6); IV-7(3), IV-21(2); see also Art III-10(1a) "non-automated procedure" and Art IV-10(3)1 "automated competitive award procedure".
[14] See European Law Institute (2022), Art 2(1) of the Model Rules on Impact Assessment of Algorithmic Decision-Making Systems Used by Public Administration.
[15] Alternative, and similar generic terms discussed by the drafting team are "machine-based system" (cf. Art 3(1) AI Act; Art 2 CoE AI Framework Convention 2024) or "computational process" (cf. Art 2(1) ELI Model Rules 2022).

© SC ReNEUAL

automated data processing. The requirement “materially influenced” will need further specification in individual cases. As in the case of Article 6(3) AI Act that will be done on a case-by-case basis by public bodies and the competent courts, taking account of criteria such as those set out in Article 6(3) and in Recital 53 of the AI Act.[16]

(6) Given the similarity of the challenges and the reality of multi-step and composite procedures, the revisions apply virtually the **same rules** to fully automated and semi-automated procedures.

New paragraph 9

(7) Paragraph 9 defines the closely related term “**automated decision-making system**”. It is used in Book III on administrative decision-making[17] as well as in Book IV[18] in line with the general approach taken in Book IV to differentiate between the conclusion of a contract and the *decision* by the authority to conclude a contract.[19] According to our definition, “automated decision-making systems” are a specific type of automated data processing systems. The latter generic term has been already discussed concerning paragraph 8 and is also used in some rules of Books II and III.[20] Paragraph 9 differentiates in parallel to paragraph 8 between fully- and semi-automated decisions.

© SC ReNEUAL

[16] According to this provision and recital there is no material influence where the automated system is intended to perform a narrow procedural task (such as a system that transforms unstructured data into structured data, a system that classifies incoming documents into categories or a system that is used to detect duplicates among a large number of applications); to improve the result of a previously completed human activity (such as systems that are intended to improve the language used in previously drafted documents); to detect decision-making patterns or deviations from prior decision-making patterns and is not meant to replace or influence the previously completed human assessment, without proper human review (such as a system used to check ex post whether the public authority may have deviated from the amount of administrative penalties set in similar cases so as to flag potential inconsistencies or anomalies); or to perform a preparatory task to an assessment (this covers, inter alia, smart solutions for file handling, which include various functions from indexing, searching, text and speech processing or linking data to other data sources, or AI systems used for translation of initial documents).
[17] Arts III-3a, III-10(1a)1, III-29(3).
[18] Art IV-20(1); see also the references in Arts IV-7(1), IV-21(1), IV-39(1).
[19] See Art IV-7(1).
[20] See Arts II-2(d), II-3(1)(b)1, II-5(1a); Arts III-5(5), III-8(1)(g).