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

Buch II – Administrative Normsetzung

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 II – Administrative Normsetzung

A. Einführung in die Überarbeitung 2026 für automatisierte Verfahren von Buch II

(1) Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung von Buch II im Jahr 2014 befasste sich dieses mit Normsetzungsverfahren der EU-Behörden, die in ihrer traditionellen Exekutiv- oder Verwaltungsfunktion handeln, d. h. mit solchen, die außerhalb der im EU-Recht vorgesehenen formellen Gesetzgebungsverfahren liegen und keine digitalen Spuren hinterlassen. Wie bereits in der Fassung von 2014 beschränkt sich der Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Vorschriften nicht auf die Normsetzung durch die Kommission, sondern umfasst auch den Erlass anderer verbindlicher Rechtsakte von allgemeiner Geltung ohne Gesetzescharakter durch andere Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der EU (siehe Artikel II-1).

© SC ReNEUAL

(2) Der von uns damals vorgeschlagene Musterentwurf wurde nun überarbeitet, um den Einsatz automatisierter Systeme und in gewissem Umfang auch den Einsatz von KI beim verbindlicher Rechtsakte von allgemeiner Geltung ohne Gesetzescharakter zu berücksichtigen. Wir sind uns bewusst, dass die Einzelheiten dieses Einsatzes oft nicht öffentlich bekannt sind oder bekannt gegeben werden; die Überarbeitung von 2026 leistet in zweierlei Hinsicht einen wichtigen Beitrag, um einer schleichenden Geheimhaltung in diesem Bereich entgegenzuwirken: erstens durch die Aufnahme von Einzelheiten zu automatisierten Datenverarbeitungssystemen an entscheidenden Punkten des Verfahrens und zweitens durch eine Verpflichtung für EU-Behörden, Entwürfe einschließlich derartiger Informationen auf einer zentralen Website zu veröffentlichen (Art. II-2). Dies bedeutet, dass diese Informationen für die Öffentlichkeit sowie die breitere Zivilgesellschaft zeitnah zugänglich sein werden. Dies ist eine bedeutende Ergänzung, da diese Informationen bislang sehr oft nicht (öffentlich) bereitgestellt werden oder bekannt sind. Soweit der Musterentwurf Folgenabschätzungen normiert, sieht die Überarbeitung von 2026 vor, die Auswirkungen des Einsatzes automatisierter Systeme bei der künftigen geplanten Normimplementation in diese Folgenabschätzung einbezogen werden. Nach der Konsultation muss der von der EU-Behörde zu erstellende mit Gründen versehene

Bericht gemäß der Überarbeitung von 2026 eine angemessene Erläuterung der Rolle (und der wesentlichen Elemente) von eingesetzten automatisierter Datenverarbeitungssysteme, die den Inhalt des vorgeschlagenen Rechtsakts beeinflussen, enthalten.

(3) Die Überarbeitung von 2026 passt somit die bereits bestehenden Verfahrensvorschriften an, um den sich wandelnden Gegebenheiten der Normsetzung Rechnung zu tragen, da die EU-Behörden tatsächlich bereits (voll-)automatisierte und halbautomatisierte Entscheidungssysteme einsetzen. Allgemeine Grundsätze des EU-Verwaltungsrechts, insbesondere die „Sorgfaltspflicht“ zur vollständigen und unparteiischen Würdigung aller relevanten Tatsachen, finden auch Anwendung in Verfahren zum vollautomatisierten oder halbautomatisierten Erlass verbindlicher Rechtsakte von allgemeiner Geltung ohne Gesetzescharakter. In Übereinstimmung mit der Fassung von 2014 gelten die von uns vorgeschlagenen Vorschriften nicht, wenn kein (formelles) Verwaltungsverfahren durchgeführt wird. Wir sind uns bewusst, dass automatisierte Systeme mit erheblichen normativen Konsequenzen in Fällen eingesetzt werden können, in denen keine formellen Normsetzungsverfahren stattfinden. Trotz dieser Einschränkung gestalten die nachstehenden Musterregeln bewährte Verfahren aus und bieten einen Ausgangspunkt für Diskussionen über die Ausweitung des Grundrechtsschutzes auch auf informelle Regelungsprozesse.

© SC ReNEUAL

(4) Diese Ergänzungen des Musterentwurfs sind kumulativ und sollen, wie in den nachstehenden Erläuterungen näher ausgeführt, die allgemeine Legitimität und den Schutz der Grundrechte in den automatisierten Kontexten weiter fördern, in denen die öffentliche Verwaltung auf EU-Ebene im weiteren Sinne stattfindet und sich auch im Zusammenhang mit KI-Systemen rasch weiterentwickelt.

B. Regeln[2]

II-1 Anwendungsbereich

(1) Buch II findet Anwendung auf Verfahren zum Erlass, zur Änderung und zur Aufhebung von verbindlichen Rechtsakten ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung, einschließlich:

(a) durch die Kommission oder den Rat nach Artikel 290 und 291 AEUV erlassener Rechtsakte;

(b) verbindlicher Rechtsakte ohne Gesetzescharakter, die aufgrund der Bestimmungen der Verträge oder von Gesetzgebungsakten von EU-Behörden erlassen wurden.

(2) Buch II findet ebenso Anwendung auf vorbereitende Maßnahmen von EU-Behörden, die auf den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Rechtsakten im Sinne von Absatz 1 dieses Artikels gerichtet sind.

© SC ReNEUAL

(3) Buch II findet keine Anwendung auf Handlungen des Gerichtshofs der Europäischen Union in seiner gerichtlichen Eigenschaft.

II-2 Verfahrenseinleitung

Beabsichtigt eine EU-Behörde, einen in Artikel II-1 genannten Rechtsakt zu erlassen, veröffentlicht sie auf einer zentralen Website

(a) den vorgeschlagenen Titel des beabsichtigten Rechtsakts;

(b) eine kurze Beschreibung seiner Zielsetzung sowie seine Rechtsgrundlage;

(c) die Bezeichnung der mit dem Entwurf betrauten EU-Behörde;

[2] 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.

(d) die Details von automatisierten Datenverarbeitungssystemen, die genutzt werden sollen.

II-3 Vorbereitung des Entwurfs

(1) Die mit dem Entwurf des Rechtsakts betraute EU-Behörde hat:

(a) die maßgeblichen Umstände sorgfältig und unparteiisch zu untersuchen;

(b) die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Rechtsakts sowie dessen Auswirkungen auf Grundrechte und andere durch EU-Recht geschützte Werte wie beispielsweise die Umwelt, sowie der Auswirkungen einer voraussichtlichen Nutzung von Datenverarbeitungssystemen bei der Durchführung des Rechtsakts durch eine Folgenabschätzung zu prüfen und zu bewerten. Diese Folgenabschätzung kann eine Kosten-Nutzen-Analyse umfassen;

© SC ReNEUAL

(c) ein erläuterndes Begleitdokument zu erstellen, welches die Folgenabschätzung, eine Erläuterung der Gründe für die getroffenen Entscheidungen und deren Alternativen enthält.

(2) Wurden Sachverständige oder Interessenverbände während der Vorbereitung des Entwurfs angehört, sind diese in dem erläuternden Begleitdokument zu benennen und deren Stellungnahmen sowie ergänzende Unterlagen mit einer Quellenangabe zu veröffentlichen.

II-4 Konsultation und Partizipation

(1) Die mit dem Erlass, der Änderung oder der Aufhebung des Rechtsakts betraute EU-Behörde erfüllt die Verpflichtungen aus Artikel 11 EUV durch eine Konsultation nach Maßgabe der folgenden Absätze.

(2) Der Entwurf sowie das erläuternde Begleitdokument sind auf einer zentralen EU-Website für Konsultationen zu veröffentlichen und

(a) sind durch eine Einladung an jedermann zur elektronischen Abgabe von Stellungnahmen in einer der Amtssprachen der Union zu ergänzen,

(b) enthalten Informationen zum weiteren Verfahren einschließlich einer Frist zur Stellungnahme von mindestens zwölf Wochen ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung,

(c) enthalten in einem Anhang Studien, Daten und weitere Materialien, die für den Entwurf oder für die Folgenabschätzung genutzt wurden, und

(d) sind zumindest in den Sprachen zugänglich zu machen, welche die mit dem Entwurf betraute EU-Behörde als ihre Arbeitssprachen bestimmt hat.

(3) Die mit dem Entwurf betraute EU-Behörde kann Personen, welche voraussichtlich durch den Entwurf betroffen sein werden, ermitteln, sich an diese wenden und sie zu einer Stellungnahme auffordern.

(4) [1]Stellungnahmen sind in einer Weise zu veröffentlichen, die einen öffentlichen Meinungsaustausch ermöglicht. [2]Natürliche Personen können in begründeten Fällen verlangen, dass ihre Identität nicht offengelegt wird. Es muss nachgewiesen sein, dass die Beteiligten keine künstlichen Geräte sind.

© SC ReNEUAL

(5) Führen Stellungnahmen zu einer wesentlichen Überarbeitung des ursprünglichen Entwurfs, so hat die mit dem Entwurf des Rechtsakts betraute EU-Behörde zu prüfen, ob eine erneute Konsultation nach den Absätzen 1 bis 4 dieses Artikels notwendig ist.

II-5 Mit Gründen versehener Bericht

(1) Nach der Konsultation hat die mit dem Entwurf des Rechtsakts betraute EU-Behörde einen mit Gründen versehenen Bericht zu erstellen, welcher

(a) in den gemäß Artikel II-4 (2) (d) bestimmten Sprachen zu veröffentlichen ist, aus dem erläuternden Begleitdokument und den in Artikel II-4 (2) (c) aufgeführten Materialien besteht und erläutert, ob und wie während der Konsultation abgegebene Stellungnahmen berücksichtigt wurden oder weshalb diese gegebenenfalls nicht beachtet wurden;

(b) hinreichend zu begründen ist, um eine wirksame verwaltungsinterne oder gerichtliche Überprüfung zu ermöglichen.

(1a) Sofern automatisierte Datenverarbeitungssysteme den Inhalt des Rechtsakts wesentlich beeinflusst haben, muss der Bericht eine klare und aussagekräftige Erläuterung über den Einfluss dieser Systeme bieten und die wesentlichen Faktoren angeben, auf denen diese beruhen.

(2) Der mit Gründen versehene Bericht hat ergänzend diejenigen Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Entwurf gesondert zu benennen,

(a) die aufgrund von Beratungen mit dem Rat und dem Europäischen Parlament nach Artikel 290 AEUV vorgenommen wurden oder

(b) die aufgrund von Beratungen mit einem Ausschuss im Sinne der Verordnung Nr. 182/2011 und von Artikel 291 AEUV vorgenommen wurden.

© SC ReNEUAL

II-6 Beschleunigtes Verfahren

(1) [1]Im Wege des beschleunigten Verfahrens kann die EU-Behörde, die mit dem Entwurf eines Rechtsakts ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung betraut ist, einen Rechtsakt ohne vorherige Bekanntmachung und Konsultation erlassen und befristet in Kraft setzen. [2]Die mit dem Entwurf des Rechtsakts betraute EU-Behörde hat in diesem Fall

(a) bekannt zu geben, dass der Rechtsakt im Wege des beschleunigten Verfahrens erlassen wurde, und dies zu begründen;

(b) das Konsultationsverfahren nach Artikel II-4 innerhalb von vier Wochen nach dem Erlass des Rechtsakts einzuleiten. Nach der Konsultation veranlasst die mit dem Entwurf betraute EU-Behörde die notwendigen Ergänzungen.

(2) Ein im Wege des beschleunigten Verfahrens erlassener Rechtsakt ist für eine Höchstdauer von 18 Monaten ab seinem Erlass gültig.

C. Erläuterungen zu der Überarbeitung 2026 für automatisierte Verfahren[3]

Derzeit liegt noch keine deutsche Übersetzung der nachfolgenden Erläuterungen vor.

(1) The overall rationale of the 2026 revisions to include adaptations of further automation of procedures arises from the explanations to Book I. The specific changes under the 2026 revisions to Book II are the following.

II-2 Initiative

(2) The growing number and diversity of EU institutions, offices, bodies and agencies involved in administrative rule-making procedures risk a lack of visibility and, thus, transparency of ongoing or planned rule-making procedures. The existing practice of the Commission for participation and feedback procedures is managed through a central “have your voice website”. In accord with this practice, the requirement for concentrating information about rule making procedures is that the “details of automated data processing systems to be used” are included. On the one hand, this represents the anticipation of the requirement that was already included for consultation under the 2014 Model Rules.

© SC ReNEUAL

(3) The new Article II-2(d) is an essential condition to avoid the secrecy creep that the use of automated systems in rulemaking procedures may entail and preserve the conditions of deliberation that any public rulemaking procedure should entail.

(4) The automated data processing systems now mentioned in Article II-2(d) entail all those that can be used at various steps in the procedure such as, in the formulation of the rule, or, in the analysis of participation and feedback.

[3] 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. 35 ff.

II-3 Preparation of the Draft Act

(5) Article II-3(1)(b) sets out the requirements of impact assessments in non-legislative rulemaking. The 2026 revisions add the specification that such impact assessments shall also include "an assessment of the impact of the prospective use of automated data processing systems for implementing the act." This refers explicitly to the automation used in the actual implementation of the rule, not in its drafting.

(6) Such systems are held to a specific impact assessment requirement in order to ensure that the sourcing, processing and further use of data and information therein is made transparent, that the effects and side-effects of such data and information processing are considered and that the changes to the procedure of implementing the rule resulting from automation are clearly considered with alternatives. The transparency is necessary as to the type of data and information, and the type of further use thereof, and covers situations where systems used are developed by the administration as well as those provided by external suppliers. Such automation may concern various types of implementation of an act, including automation subject to an authorisation under Book III-3a.

© SC ReNEUAL

II-4 Consultation and Participation

(7) A second sentence has been added to Article II-4(4) requiring that "[t]here must be proof that the participant is not an artificial device." This is in line with the specification introduced in Book III-25(4), which, as noted there, embodies the precept that consultation/participation should be limited to real people only, excluding artificial devices. In the context of rule-making, this requirement is designed to protect deliberative discourse, since agentic AI systems are highly capable of flooding comments and feedback sites with artificially generated input. Such input not only makes it more difficult to discern real from artificial concerns or contributions. It also impedes deliberative discourse, since it hinders the public exchange of views required in the first part of Article II-4(4).

II-5 Reasoned Report

(8) A clear and meaningful explanation of the possible material influence that automated systems may have in the content of the rules, and a specification of the principal factors on which those systems are based – now required by the addition of Article II-5(1a) – is an essential component of avoiding the secrecy creep that the use of automated systems in rule-making may generate. Making public which systems were used in drafting the act, which influence they had and on which basis this input was prepared is a condition to ensure the transparency that must attend any rulemaking procedures of public significance.

© SC ReNEUAL