

DER RENEUAL MUSTERENTWURF FÜR EIN EU-VERWALTUNGSVERFAHRENSRECHT – HINTERGRÜNDE UND AKTUELLER STAND

Das Papier konzentriert sich auf der Reform des Verwaltungsrechts in der Europäischen Union und wirft dieses Problem in den zentralasiatischen Ländern auf: Während die EU die Kodifizierung und Strukturierung der bestehenden Grundsätze und Institutionen vorantreibt, fangen die zentralasiatischen Länder bei Null an.

Eine Gruppe an Akademikern in einem Research Network on European Administrative Law zum Europäischen Verwaltungsrecht (ReNEUAL) hat den Versuch unternommen, beginnend mit der rechtsvergleichenden Methode, anhand der nationalen Verwaltungsverfahrensgesetze, der Rechtsprechung und der Grundsätze des Verwaltungsverfahrens der europäischen und nationalen Gerichte sowie der einschlägigen Vorschriften des soft law, insbesondere die „Ombudsprudence“, unter Berücksichtigung neuer Kommunikationstechnologien einen entsprechenden Gesetzesentwurf zu erarbeiten.

In seiner unabhängigen Arbeit zwischen 2009 und 2014 hat das ReNEUAL-Netzwerk die verfassungsrechtlichen Grundsätze für Verwaltungsverfahren festgelegt und den Entwurf des „Selbstverwaltungsgesetzes“ vorgelegt. Der Entwurf befasst sich mit Organen, Einrichtungen, Stellen und Agenturen der Europäischen Union in ihren Beziehungen zur Öffentlichkeit sowie mit verschiedenen Querschnittsthemen: Regeln zu den Folgen von Verfahrensfehlern, Verwendung undefinierter Rechtsbegriffe, Optimierung der Regeln für komplexe Prozesse. Der Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments verwies auf den Entwurf von ReNEUAL und bat die Mitglieder des Netzwerks um Rat. Ein späterer Entwurf des Parlaments, der als weniger ehrgeizig angesehen wird, bleibt im Rahmen der derzeit geltenden EU-Verträge, wobei der Entwurf von ReNEUAL manchmal Änderungen der EU-Verträge erfordern würde. Das vom RENEUAL vorgeschlagene Konzept schafft eine transparente Grundlage für die Wahrnehmung von Menschen- und Bürgerrechten und trägt zur Gewährleistung von Transparenz und Kohärenz der EU-Verwaltungsinstitutionen bei. Es könnte auch als Katalysator für die Reform des nationalen Verwaltungsverfahrenrechts dienen.

Die Europäische Kommission war nicht davon überzeugt, dass das EU-Verwaltungsrecht in einem einzigen Rechtsdokument zusammengefasst werden könnte, forderte eine Kosten-Nutzen-Analyse und eine Folgenabschätzung an und wurde vom 15.12.2017 bis 09.03.2018 öffentlich zur Kodifizierung des EU-Verwaltungsverfahren konsultiert mit der Präsentation der Ergebnisse im Juli 2018.

Schlüsselwörter: Zentralasien, Europäische Union, Verwaltungsrecht, Kodifizierung und Strukturierung des Verwaltungsrechts, ReNEUAL, Rechtsvergleichungsmethode, Verwaltungsrechtsinstitutionen, Transparenz und Kohärenz der EU-Verwaltungsinstitutionen.

Maria Krausenboeck,
Referentin,
Gerichtshof der
Europäischen Union,
Luxemburg

Nicht nur in den Ländern Zentralasiens wird an einer Verwaltungsrechtsreform gearbeitet. Auch die Europäische Union hat bisher kein kodifiziertes und strukturiertes Verwaltungsrecht. Vielmehr funktioniert das EU-Verwaltungsrecht auf Basis von Verwaltungsrechtsprinzipien, die von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und sektorieller Sekundärgesetzgebung geprägt wurden. Das bedeutet, dass das aktuelle EU Verwaltungsrecht fragmentiert und, teilweise, auch unvollständig ist, sowie seine Anwendung komplex.

Vor diesem Hintergrund hat sich eine Gruppe an Akademikern in einem Research Network on European Administrative Law (ReNEUAL) zusammengefunden um gemeinsam eine Kodifikation der bereits etablierten EU-Verwaltungsrechtsprinzipien zu erarbeiten. Ein weiteres Ziel war es, diese Kodifikation auch um Lösungen zu bestehenden Problemen zu ergänzen um das EU-Verwaltungsverfahrenrecht für das neue digitale Zeitalter zu rüsten.

Die Methode, die von ReNEUAL angewendet wurde kann als eine innovative Kodifizierung auf rechtsvergleichender Basis bezeichnet werden. Die Arbeitsgruppen arbeiteten auf der Grundlage bestehenden Sekundärrechts in verschiedenen Gebieten des EU-Rechts, der bestehenden nationalen Verwaltungsverfahrensgesetze, der Rechtsprechung zum Verwaltungsverfahren der europäischen und nationalen Gerichte, sowie des betreffenden, vor allem vom Europäischen Bürgerbeauftragten (Ombudsman) entwickelten *soft law*: sowohl der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis als auch dessen sogenannte Ombudsprudence – ein Wortspiel aus Ombudsman und jurisprudence – der „Rechtsprechung“ zu Einzelfällen.

Die Arbeitsgruppen rund um das ReNEUAL Netzwerk bestanden aus Akademikern, die ohne eine formell organisierte Vereinigung und ohne finanzielle Unterstützung der EU-Institutionen zusammenarbeiteten, um möglichst unabhängig in ihrer Arbeit zu sein. In verschiedenen Konsultationen und Diskussionen wurden aber auch Praktiker zur Erarbeitung des Musterentwurfes hinzugezogen. Die Arbeiten am Musterentwurf fanden von 2009 bis 2014 statt. Ziel des Musterentwurfes war es, die Verfassungsprinzipien für Verwaltungsverfahren zu konkretisieren. Geprägt sind diese Verfassungsprinzipien von zentralen normativen Werten wie Rechtsstaatlichkeit und demokratische Legitimation, effektiver und effizienter Vollzug von EU-Recht, effektiver Schutz

subjektiver Rechte, und die Überwindung und Vereinfachung der aktuellen fragmentierten Rechtslage.

Der ReNEUAL Musterentwurf betrifft das sogenannte „Eigenverwaltungsrecht“ der Europäischen Union, das heißt, das Verwaltungsverfahrenrecht soll für die Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Europäischen Union in ihren Beziehungen zur Öffentlichkeit gelten. Eine Ausnahme hierzu findet sich im Entwurf für die Bücher V und VI über die Amtshilfe und das behördliche Informationsmanagement, die – laut Entwurf – auch für die nationalen mitgliedstaatlichen Behörden gelten sollen. Dies macht ohne weiteres Sinn, als das Unionsrecht heute zum überwiegenden Teil von den Verwaltungsorganen der Mitgliedstaaten vollzogen wird.

Der Musterentwurf wurde in der Form eines Gesetzbuches geschrieben und ist aufgeteilt in 6 Bücher. Das erste Buch umfasst die Allgemeinen Bestimmungen sowie eine Präambel mit den allgemeinen Grundprinzipien des EU-Verwaltungsrechts, Buch II die administrative Normsetzung, Buch III Einzelfallentscheidungen, sowie Buch IV Verwaltungsverträge. Die bereits erwähnten Bücher V und VI regeln Amtshilfe und Informationsmanagement.

Außerdem gibt es natürlich verschiedene Querschnittsthemen, die für mehrere der Bücher des Entwurfes von Bedeutung sind, wie z.B. die Regeln über Verfahrensfehlerfolgen, die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe (was ja bereits vor zwei Jahren auch das Thema dieser zentralasiatischen Verwaltungsrechtskonferenz war) sowie die Optimierung der Regeln über Verbundverfahren¹.

Neben der Initiative von ReNEUAL ergriff auch das Europäische Parlament im gleichen Zeitraum eine eigene Initiative hinsichtlich einer Kodifikation des EU-Verwaltungsverfahrensrechts.

Durch eine Entschließung (Resolution) des Europäischen Parlaments vom 15.01.2013 wurde die Kodifikation des Verwaltungsverfahrens, auf Initiative des parlamentarischen Rechtsausschusses, auf die Tagesordnung des europäischen Gesetzgebers gesetzt. In der Entschließung machte das Europäische Parlament verschiedene Empfehlungen bezüglich der Grundsätze, die in der Kodifikation des europäischen Verwaltungsverfahrens enthalten sein sollten. Es wurde jedoch zu diesem Zeitpunkt kein Mustertext vorgeschlagen. Zunächst war die Reaktion der Europäischen Kommission, der EU-Verwaltung, eher zögernd, wie das auch in den meisten nationalen Verwaltungen in den EU-Mitgliedstaaten zunächst der Fall war. Daher wurden zunächst keine weiteren Bemühungen an einem Gesetzesentwurf verfolgt.

Daraufhin wurde vom Rechtsausschuss des Europäischen Parlamentes selbst ein Entwurf für ein europäisches Verwaltungsverfahren erarbeitet, der am 11. Januar 2016 angenommen wurde. Dadurch sollten die Diskussionen mit der Europäischen Kommission und mit dem EU-Rat neu angestoßen werden. Zum Teil nahm der Rechtsausschuss des Parlamentes Bezug auf den ReNEUAL Musterentwurf und ließ sich auch von Mitgliedern des Netzwerkes beraten.

Dieser Entwurf des Parlamentes wird als weniger ambitioniert angesehen. Er arbeitet auf Basis der aktuell geltenden EU-Verträge, was der Verfassung eines Nationalstaa-

¹ Verbundverfahren sind Vollzugsverfahren, die von den EU-Behörden und den mitgliedstaatlichen Behörden gemeinsam durchgeführt werden müssen.

tes entspricht, wobei der ReNEUAL-Entwurf teilweise Vertragsänderungen erfordern würde. Auch ist der Ansatz des EU Parlaments ein Ansatz der kleinen Schritte. Zunächst wurden im Parlamentsentwurf Regeln nur für einen Teilbereich des Verwaltungsverfahrens ausgearbeitet, vor allem in Bezug auf Einzelfallentscheidungen.

Die Kommission jedoch war immer noch nicht davon überzeugt, das EU-Verwaltungsrecht in einem einzigen Rechtsdokument zusammenzufassen und vertrat die Auffassung, dass der Vorschlag des Europäischen Parlaments nicht ausreichend durch eine Kosten-Nutzen-Analyse und Folgenabschätzung untermauert worden war.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments eine Studie zur Bewertung der möglichen Auswirkungen einer Kodifikation des EU-Verwaltungsverfahrens auszuarbeiten. Als Beitrag zu dieser Studie führte das Europäische Parlament sodann eine öffentliche Konsultation durch, um ein besseres Verständnis von den Erfahrungen der Bürger und Organisationen im Umgang mit der EU-Verwaltung zu erlangen, die tatsächliche Umsetzung der bestehenden EU-Verwaltungsvorschriften und -verfahren zu bewerten und etwaige Mängel und Inkonsistenzen zu ermitteln. (Solche öffentlichen Konsultationen werden regelmäßig durchgeführt wenn die EU politischen Leitlinien und Gesetze erarbeitet).

Die Befragung der Öffentlichkeit zur Kodifikation des EU-Verwaltungsverfahrens fand vom 15.12.2017 bis 09.03.2018 statt, die Ergebnisse wurden im Juli 2018 in einem Bericht veröffentlicht. Die klare Mehrheit der Teilnehmer befürwortet demnach zusätzliche Maßnahmen auf EU-Ebene um das EU Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und das Recht auf gute Verwaltung der Öffentlichkeit zu fördern. Hierbei sollten Maßnahmen, die Effizienz und Transparenz verbessern Priorität haben.

Damit ist es nun an der Europäischen Kommission das Bemühen um eine Kodifikation des EU-Verwaltungsverfahrens weiter voranzubringen.

Was bedeutet dies für den ReNEUAL Musterentwurf?

Mit der Veröffentlichung einer Printversion des Musterentwurfes im Jahr 2017 und der Übersetzung in weitere europäische Sprachen ist das ReNEUAL Projekt vorerst abgeschlossen. Das ReNEUAL Netzwerk unterstützt fortan den Entwurf des Europäischen Parlamentes für eine offene, unabhängige und effiziente europäische Verwaltung.

Versucht man sich an einer Bewertung des umfangreichen ReNEUAL-Musterentwurfes muss zuallererst unterschieden werden zwischen, einerseits, der Bewertung des Entwurfes als wissenschaftliches Projekt und, auf der anderen Seite, den rechtspolitischen Erfolgchancen bei der legislativen Umsetzung des Entwurfes.

Als wissenschaftliches Projekt ist der ReNEUAL-Entwurf sicherlich als Erfolg anzusehen. Es ist der erste Text, der Verwaltungsverfahren in sämtlichen Bereichen des EU-Rechts behandelt und versucht Lösungen für bestehende Probleme zu präsentieren. Eine solche gesetzliche Regelung des Verwaltungsverfahrens würde dem Bürger eine transparente Grundlage für die Wahrnehmung seiner Rechte bieten. Für die richterliche Kontrolle der Verwaltung schafft eine Kodifikation einen klaren Entscheidungsmaßstab. Dies würde die Rechtssicherheit steigern und zugleich für Transparenz und Kohärenz im Handeln der EU-Verwaltungsorgane sorgen.

Ein eindeutiger Vorteil des ReNEUAL Musterentwurfes ist es, den Vorrat an denkbaren Lösungen zu erweitern. Zumindest aber bietet der Musterentwurf einen Vergleichsmaßstab, der es gestattet, die künftige Diskussion nicht mehr allgemein, sondern anhand konkreter Vorschläge zu führen.

Der ReNEUAL Musterentwurf könnte aber auch als Diskussionsanstoß für die Reform nationaler Verwaltungsverfahrensgesetze dienen. So könnte der Musterentwurf, zum Beispiel, als Anlass genommen werden bestehende Verwaltungsverfahrensabläufe und insbesondere die Kommunikation zwischen Behörde und Verfahrensbeteiligten daraufhin zu überprüfen, ob nicht eine weitergehende Öffnung für die elektronische, insbesondere auch die Online-Kommunikation möglich ist. Dies haben manche der zentralasiatischen Staaten bereits den alteingesessenen EU-Mitgliedstaaten voraus.

Die Kodifikation des europäischen Verwaltungsverfahrens steckt, wie auch in den zentralasiatischen Staaten, in ihren Kinderschuhen. Der ReNEUAL-Musterentwurf bildet für die weitere Entwicklung jedoch zweifelsohne eine unverzichtbare Grundlage.

DER RENEUAL MODEL DRAFT FOR AN ADMINISTRATIVE PROCEDURE LAW – BACKGROUNDS AND CURRENT SITUATION

Maria Krausenboeck,

Consultant,

Court of Justice of the European Union, Luxembourg

The paper focuses on administrative law reform within the European Union and raises this problem in the Central Asia countries: as EU advances with its codification and structuring on the existing principles and institutions, the countries of Central Asia start from scratch.

A group of academics within the Research Network on European Administrative Law (ReNEUAL), starting with comparative law method, tries to use national administrative procedural laws, case law and principles of the administrative procedure of the European and national courts, as well as the relevant soft law, especially the “Ombudsprudence” aims, taking into account new communication technologies, at developing a relevant draft law.

In its independent work between 2009 to 2014 the ReNEUAL network specified the constitutional principles for administrative procedures, naming proposed draft “self-administration law”. It deals with institutions, bodies, offices and agencies of the European Union in their relations with the public as well as various cross-cutting issues: rules on the consequences of procedural errors, use of undefined legal terms, optimization of the rules for complex processes. European Parliament’s legal committee made some reference to the ReNEUAL draft and also sought advice from members of the network. Later draft from Parliament, seen as less ambitious, stays within the basis of the currently applicable EU treaties, whereby the ReNEUAL draft would sometimes require changes to the treaty. The proposed ReNEUAL builds transparent basis for exercising human and citizen rights, helps ensure transparency and consistency of the EU administrative institutions. It could also serve as a catalyst for the reform of national administrative procedural laws.

The European Commission not convinced that EU administrative law could be summarized in a single legal document, asked for a cost-benefit analysis and impact assessment and publicly consulted on the codification of EU administrative procedure from 15.12.2017 to 09.03.2018, publishing results in July 2018.

Key words: Central Asia, European Union, administrative law, codification and structuring of administrative law, ReNEUAL, comparative law method, administrative law institutions, transparency and consistency of the EU administrative institutions.