

CHRISTINA SCHULZ

# Demokratisierung der Verwaltung durch Partizipation

*Verfassungsentwicklung in Europa*

21

---

**Mohr Siebeck**

# Verfassungsentwicklung in Europa

herausgegeben von

Hartmut Bauer, Peter M. Huber  
und Karl-Peter Sommermann

21





Christina Schulz

# Demokratisierung der Verwaltung durch Partizipation

Instrumente deliberativen und partizipativen  
Entscheidens im Rechtsvergleich  
zwischen Hamburg und Schottland

Mohr Siebeck

*Christina Schulz*, geboren 1989; Studium der Rechtswissenschaft in Hamburg; Referendariat in Schleswig-Holstein; LL.M.-Studium an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer; Promotion ebenda; seit 2021 Regierungsrätin in der Hamburgischen Verwaltung.

ISBN 978-3-16-161764-5 / eISBN 978-3-16-161765-2

DOI 10.1628/978-3-16-161765-2

ISSN 1861-7301 / eISSN 2569-4553 (Verfassungsentwicklung in Europa)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit untersucht, inwieweit neue Instrumente der deliberativen und partizipativen Demokratie geeignet sind, die Staats- und Verwaltungsstrukturen repräsentativer Demokratien positiv fortzuentwickeln, oder ob sie die Gefahr bergen, diese zu beschädigen. Dabei werden die konkreten Beispiele Hamburgs und Schottlands als Untersuchungsobjekte herangezogen.

Das Werk wurde im Januar 2021 fertig gestellt und im Sommersemester 2022 vom Promotionsausschuss der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer als Dissertation angenommen. Aktualisierungen in den Fußnoten wurden vor der Drucklegung im Sommer 2022 vorgenommen.

Besonders herzlich bedanken möchte ich mich bei meinem Doktorvater und Erstgutachter, Herrn Professor Dr. Dr. h.c. Karl-Peter Sommermann, der mir stets mit seiner fachlichen und persönlichen Expertise zur Seite stand und mich während des gesamten Arbeitszeitraumes hervorragend unterstützt hat. Ebenso bedanken möchte ich mich bei meiner zweiten Betreuerin, Frau Dr. Elisenda Casanas Adam, die mich während meines Forschungsaufenthaltes an der Edinburgh Law School im Wintersemester 2019/2020 so herzlich aufgenommen und das Fortkommen der Arbeit mit ihrem Fachwissen so tatkräftig gefördert hat. Bei Herrn Professor Dr. Stephan Grohs bedanke ich mich nachdrücklich für das Zweitgutachten. Ebenso danken möchte ich den Herausgebern der Schriftenreihe Verfassungsentwicklung in Europa für die Aufnahme der Dissertation.

Ohne die weitere Unterstützung aus Hamburgs sowie Schottlands Politik, Verwaltung und Wissenschaft wäre das Verfassen dieser Arbeit jedoch nicht möglich gewesen. Hierbei möchte ich aus Hamburg insbesondere den diversen Mitgliedern der Bezirksversammlungen sowie den zahlreichen Mitarbeitenden der Hamburgischen Verwaltung danken, die sich die Zeit genommen haben, mir Einblicke in ihre Arbeit zu gewähren. Der gleiche Dank gebührt auf der schottischen Seite all den Abgeordneten und Mitarbeitenden der Councils, des schottischen Parlaments und der Regierung.

Einen großen Dank möchte ich zudem an Prof. Stephen Tierney, Dr. Oliver Escobar, Paul Scott und Paul Reid richten, für die Erläuterungen, fachlichen Diskussionen und Denkanstöße im Bereich des schottischen Rechts und der Beteiligungskultur.

Besonders verbunden bin ich Herrn Dr. Klaus David, der als Verfasser des Standard-Kommentars zur Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg ein so großes Interesse an meiner Arbeit gezeigt hat und mit seiner Expertise zu meinem sehr geschätzten Diskussionspartner wurde.

Meinen Freunden und Mit-Doktoranden Dr. Dennis Zagermann, Christian Jones, Leonardo Cofré Pérez sowie der digitalen Corona-Schreibgruppe möchte ich für die gemeinsame Zeit, die heiteren Kaffeepausen und den Beistand danken. Ihr habt einen großen Anteil daran, dass meine Dissertationszeit eine so bereichernde und schöne Zeit für mich war.

Ein besonderer Dank geht an meinen Partner, Dr. Kevin Schadwald, der mich mit grenzenloser Geduld unterstützt hat, wo er konnte und darauf geachtet hat, dass wir die erreichten Meilensteine auf diesem Weg gebührend feiern.

Nicht zuletzt danke ich aus tiefstem Herzen meinen Eltern, die mir jederzeit und mit vorbehaltloser Unterstützung zur Seite standen.

Ihnen widme ich diese Arbeit.

Christina Schulz

Juli 2022

# Inhaltsübersicht

Vorwort . . . . .	V
Inhaltsverzeichnis . . . . .	IX
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XVII
<i>Einleitung</i> . . . . .	1
<i>Kapitel 1: Verfassungsrechtliche Grundlagen der demokratischen Systeme</i> . . . . .	7
I. Verfassungsrecht und Demokratieverständnis in Großbritannien . . .	7
II. Verfassungsrecht und Demokratieverständnis in Deutschland . . . .	32
III. Gemeinsamkeiten und Unterschiede . . . . .	47
IV. Ergebnis . . . . .	54
<i>Kapitel 2: Entwicklung und Systematisierung der verschiedenen Beteiligungsinstrumente in Schottland und Hamburg</i> . . . . .	57
I. Instrumente der Bürgerbeteiligung in Schottland . . . . .	60
II. Instrumente der Bürgerbeteiligung in Hamburg . . . . .	110
III. Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Beteiligungsinstrumente . .	160
IV. Ergebnis . . . . .	166
<i>Kapitel 3: Rechtsvergleich der Bürgerbeteiligungsinstrumente in Hamburg und Schottland</i> . . . . .	167
I. Legitimationsanforderungen an die Exekutive in Hamburg und Schottland . . . . .	168
II. Funktionaler Rechtsvergleich der Partizipationsinstrumente . . . . .	184
III. Zusammenfassende Bewertung zum 3. Kapitel . . . . .	260

<i>Kapitel 4: Mögliche Weiterentwicklung der partizipativen Instrumente und legal transplant</i> . . . . .	263
I. Weiterentwicklung schottischer Beteiligungsinstrumente . . . . .	264
II. Weiterentwicklung Hamburger Beteiligungsinstrumente . . . . .	280
III. Rechtssichere Entwicklung prozeduraler und organisatorischer Bürgerbeteiligungsverfahren in der Verwaltung . . . . .	299
<i>Schlussbemerkung</i> . . . . .	305
<i>Zusammenfassung in Thesen</i> . . . . .	307
Kapitel 1: Verfassungsrechtliche Hintergründe der demokratischen Systeme . . . . .	307
Kapitel 2: Instrumentale Analyse . . . . .	308
Kapitel 3: Rechtsvergleich . . . . .	309
Kapitel 4: Weiterentwicklungsansätze . . . . .	312
Literaturverzeichnis . . . . .	315
Sachregister . . . . .	343

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Inhaltsübersicht . . . . .	VII
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XVII
Einleitung . . . . .	1
Kapitel 1: Verfassungsrechtliche Grundlagen der demokratischen Systeme . . . . .	7
<i>I. Verfassungsrecht und Demokratieverständnis in Großbritannien</i> . . . . .	7
1. Die nationale Ebene . . . . .	8
a) Monarchie und Parlamentarismus als Staats- und Regierungsform . . . . .	9
b) Zentralistische Struktur des Staatsverbandes . . . . .	12
c) Die zusammengesetzte Verfassung . . . . .	14
d) Britische Verfassungsprinzipien . . . . .	17
2. Schottland . . . . .	20
a) Inhalt und Auswirkungen der schottischen Devolution . . . . .	21
b) Der schottische Regierungsaufbau . . . . .	23
c) Die schottische Verfassung . . . . .	29
d) Schottische Verfassungsprinzipien . . . . .	30
<i>II. Verfassungsrecht und Demokratieverständnis in Deutschland</i> . . . . .	32
1. Die nationale Ebene . . . . .	32
a) Parlamentarische Demokratie als Staats- und Regierungsform . . . . .	35
b) Föderale Struktur des Staatsverbandes . . . . .	36
c) Die geschriebene Verfassung . . . . .	37
d) Deutsche Verfassungsprinzipien . . . . .	39
2. Freie und Hansestadt Hamburg . . . . .	40
a) Der Stadtstaat . . . . .	41
b) Der Hamburger Regierungsaufbau . . . . .	42
c) Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg . . . . .	45
d) Hamburgische Verfassungsprinzipien . . . . .	46

<i>III. Gemeinsamkeiten und Unterschiede</i> . . . . .	47
1. Nationale Ebene . . . . .	47
2. Regionale Ebene . . . . .	49
<i>IV. Ergebnis</i> . . . . .	54
Kapitel 2: Entwicklung und Systematisierung der verschiedenen Beteiligungsinstrumente in Schottland und Hamburg . . . . .	57
<i>I. Instrumente der Bürgerbeteiligung in Schottland</i> . . . . .	60
1. Direktdemokratische Instrumente . . . . .	64
2. Partizipative Instrumente . . . . .	67
a) Participation Request, Part 3 Community Empowerment (Scotland)Act 2015 . . . . .	68
b) Participatory Budgeting/Community Choices . . . . .	73
c) Participation in public decision-making, Part 10 Community Empowerment (Scotland) Act 2015 . . . . .	79
3. Deliberative Instrumente . . . . .	81
a) Formelle Instrumente . . . . .	81
aa) Petition, rules 15.4 ff. Standing Orders of the Scottish Parliament . . . . .	82
bb) (Unabhängigkeits-)Referendum, sch. 5, Part 1, No. 5A Scotland Act 1998 . . . . .	84
cc) Lokale Referenden, sec. 87 Local Government (Scotland) Act 1973, sec. 15(3) Transport (Scotland) Act 2001 . . . . .	88
dd) Community Planning, Part 2 Community Empowerment (Scotland) Act 2015 . . . . .	90
ee) Land use Planning, Town and Country Planning (Scotland) Act 1997 . . . . .	95
b) Informelle Verfahren . . . . .	99
aa) Konsultationen im frühen Gesetzgebungsprozess . . . . .	99
bb) Mini-Publics . . . . .	102
4. Instrumente der repräsentativen Demokratie . . . . .	105
5. Zwischenergebnis . . . . .	107
<i>II. Instrumente der Bürgerbeteiligung in Hamburg</i> . . . . .	110
1. Direktdemokratische Instrumente . . . . .	114
a) Volksgesetzgebung, Art. 50 HV . . . . .	114
b) Fakultatives Referendum, Art. 50 Abs. 4 HV . . . . .	119
c) Bürgerschaftsreferendum, Art. 50 Abs. 4b) HV . . . . .	121
d) Bürgerbegehren in Hamburg, § 32 BezVG . . . . .	124
2. Partizipative Instrumente . . . . .	128

a) Die Hamburger Konsensmethode beziehungsweise „Bürgerverträge“ auf Landesebene . . . . .	129
b) Die Hamburger Konsensmethode beziehungsweise „Bürgerverträge“ auf Bezirksebene . . . . .	134
3. Deliberative Instrumente . . . . .	138
a) Formelle Instrumente . . . . .	138
aa) Petitionen, Art. 28, 29 HV . . . . .	139
bb) Hamburgisches Seniorenmitwirkungsgesetz . . . . .	141
cc) Öffentlichkeitsbeteiligung im Bauplanungsverfahren, § 3 BauGB . . . . .	143
b) Informelle Verfahren . . . . .	148
aa) Ergänzung der formellen Bürgerbeteiligung, Stadtwerkstatt . . . . .	148
bb) Bürgerbeteiligung bei der Stadtteilentwicklung . . . . .	150
cc) Bürgerhaushalte . . . . .	153
4. Instrumente der repräsentativen Demokratie . . . . .	155
5. Zwischenergebnis . . . . .	157
<i>III. Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Beteiligungsinstrumente</i> . . . . .	160
1. Gemeinsamkeiten . . . . .	160
2. Unterschiede . . . . .	162
3. Identifizierung der Vergleichsobjekte . . . . .	164
<i>IV. Ergebnis</i> . . . . .	166
Kapitel 3: Rechtsvergleich der Bürgerbeteiligungsinstrumente in Hamburg und Schottland . . . . .	167
<i>I. Legitimationsanforderungen an die Exekutive in Hamburg und Schottland</i> . . . . .	168
1. Legitimation von Verwaltungshandeln . . . . .	168
a) Konzeptioneller Rahmen der Legitimation in Deutschland und im Vereinigten Königreich . . . . .	169
aa) Deutschland . . . . .	169
bb) Das Vereinigte Königreich . . . . .	171
cc) Vergleichende Betrachtung der Legitimationsmodelle . . . . .	173
b) Institutionelle Umsetzung in Hamburg und Schottland . . . . .	175
aa) Landesebene . . . . .	175
bb) Kommunalebene . . . . .	179
c) Zwischenergebnis . . . . .	181
2. Erforderlichkeit und Möglichkeit der rechtlichen Weiterentwicklung demokratischer Legitimation . . . . .	181
3. Zwischenergebnis . . . . .	183

<i>II. Funktionaler Rechtsvergleich der Partizipationsinstrumente</i> . . . .	184
1. Participatory Budgeting und die Hamburger Bürgerhaushalte . . . .	185
a) Partizipation als Stärkung demokratischer Legitimation in der Verwaltung? . . . . .	186
aa) Zusätzlicher Strang demokratischer Legitimation . . . . .	187
bb) Erhöhung des Grades demokratischer Legitimation . . . . .	190
(1) Das Volk als Legitimationsspender . . . . .	190
(a) Definition des Volksbegriffs . . . . .	191
(b) Einbeziehung des Volkes durch die Beteiligungsinstrumente . . . . .	194
(2) Materielle Legitimation und <i>legal accountability</i> bezüglich der Kernelemente einer repräsentativen Demokratie . . . . .	197
(a) Mehrheitsprinzip . . . . .	198
(aa) Rechtsgrundlage . . . . .	198
(bb) Prüfung der Rechtmäßigkeit . . . . .	200
(b) Repräsentationsprinzip . . . . .	202
(aa) Rechtsgrundlage . . . . .	202
(bb) Prüfung der Rechtmäßigkeit . . . . .	203
(c) Zwischenergebnis zur materiellen Legitimation . . . . .	205
(3) Zwischenergebnis zur Erhöhung des Grades demokratischer Legitimation und <i>accountability</i> . . . . .	206
cc) Ergebnis zu Partizipation als zusätzliche Quelle demokratischer Legitimation und <i>accountability</i> in der Verwaltung? . . . . .	206
b) Einordnung der Ergebnisse . . . . .	207
aa) Unterschiedliche Bindungswirkung der Instrumente . . . . .	207
bb) Unterschiedliche Bezugsgruppen . . . . .	209
cc) Unterschiedliche Verfahrensgestaltung . . . . .	209
dd) Bewertung des demokratischen Potenzials . . . . .	210
2. <i>Participation request</i> und die Hamburger Konsensmethode auf Bezirksebene . . . . .	213
a) Partizipation als Stärkung demokratischer Legitimation in der Verwaltung? . . . . .	214
aa) Zusätzlicher Strang demokratischer Legitimation . . . . .	215
bb) Erhöhung des Grades demokratischer Legitimation . . . . .	219
(1) Das Volk als Legitimationsspender . . . . .	219
(a) Einbeziehung des Wahlvolkes . . . . .	220
(b) Personelle Legitimation . . . . .	221
(c) Zwischenergebnis . . . . .	222
(2) Materielle Legitimation und <i>legal accountability</i> bezüglich der Kernelemente einer repräsentativen Demokratie . . . . .	223
(a) Gleichheitsprinzip . . . . .	223

(aa) Rechtsgrundlage . . . . .	223
(bb) Prüfung der Rechtmäßigkeit . . . . .	224
(b) Repräsentationsprinzip und Neutralitätsgebot . . . . .	225
(aa) Rechtsgrundlage . . . . .	226
(bb) Prüfung der Rechtmäßigkeit . . . . .	227
(c) Zwischenergebnis zur materiellen Legitimation . . . . .	231
(3) Zwischenergebnis zur Erhöhung des Grades demokratischer Legitimation und <i>accountability</i> . . . . .	232
cc) Ergebnis zu Partizipation als zusätzliche Quelle demokratischer Legitimation und <i>accountability</i> in der Verwaltung? . . . . .	232
b) Einordnung der Ergebnisse . . . . .	233
aa) Unterschiedliche inhaltliche Einflussnahmemöglichkeiten . . . . .	233
bb) Verschiedene Initiatoren . . . . .	235
cc) Allgemeinwohl und Individualinteressen . . . . .	237
dd) Bewertung des demokratischen Potenzials . . . . .	238
3. Participation in public decision-making und das Weisungs- und Evokationsrecht . . . . .	240
a) Stärkung demokratischer Legitimation durch ministerielle Instrumente? . . . . .	242
aa) Einordnung in die Rechtssysteme . . . . .	242
(1) Zusätzlicher Strang demokratischer Legitimation . . . . .	242
(2) Rechtsnatur der ministeriellen Lenkungsinstrumente . . . . .	243
(a) Die schottische Subordinate Legislation . . . . .	243
(b) Das Hamburger Aufsichtsrecht . . . . .	245
(3) Bestandteil der bestehenden Legitimationsstrukturen . . . . .	246
bb) Technischer Vergleich der ministeriellen Aufsichtsinstrumente . . . . .	248
(1) Inhalt und Umfang der Eingriffsrechte . . . . .	248
(2) Adressaten . . . . .	251
(3) Verfahren . . . . .	252
(4) Rechtliche Bindungswirkung und Durchsetzbarkeit . . . . .	253
cc) Zwischenergebnis . . . . .	254
b) Einordnung der Ergebnisse . . . . .	255
aa) Unterschiede konzeptioneller und technischer Art . . . . .	255
bb) Einordnung der Unterschiede . . . . .	256
cc) Bewertung der demokratischen Funktion im Bereich der Bürgerbeteiligung . . . . .	258
III. Zusammenfassende Bewertung zum 3. Kapitel . . . . .	260

Kapitel 4: Mögliche Weiterentwicklung der partizipativen Instrumente und legal transplant . . . . .	263
<i>I. Weiterentwicklung schottischer Beteiligungsinstrumente</i> . . . . .	264
1. Participatory budgeting . . . . .	264
a) Identifizierung des <i>legal transplant</i> -Gegenstandes . . . . .	264
b) Weiterentwicklung unter dem Demokratieprinzip . . . . .	265
aa) Rechtsgrundlage . . . . .	265
(1) Rechtliche Form . . . . .	266
(2) Natur und Umfang der Entscheidung . . . . .	267
bb) Kreis der Abstimmungsberechtigten . . . . .	269
cc) Quorum . . . . .	270
c) Zwischenergebnis . . . . .	272
2. Participation Request . . . . .	272
a) Identifizierung des <i>legal transplant</i> -Gegenstandes . . . . .	273
b) Weiterentwicklung unter dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip . . . . .	273
aa) Rechtliche Verbindlichkeit einer <i>participation request</i> . . . . .	273
bb) Rechtliche Durchsetzbarkeit einer <i>participation request</i> . . . . .	275
(1) Klagemöglichkeit . . . . .	275
(2) Schlichtungsverfahren . . . . .	277
c) Zwischenergebnis . . . . .	279
3. Participation in public decision-making . . . . .	279
<i>II. Weiterentwicklung Hamburger Beteiligungsinstrumente</i> . . . . .	280
1. Bürgerhaushalt . . . . .	281
a) Identifizierung des <i>legal transplant</i> -Gegenstandes . . . . .	282
b) Weiterentwicklung unter dem Demokratieprinzip . . . . .	283
aa) Rechtliche Form . . . . .	283
bb) Kreis der Abstimmungsberechtigten und Verbindlichkeit . . . . .	286
cc) Quorum und Mehrheitsprinzip . . . . .	287
dd) Repräsentationsprinzip . . . . .	288
c) Zwischenergebnis . . . . .	289
2. Konsensmethode beziehungsweise „Bürgerverträge“ . . . . .	289
a) Identifizierung des <i>legal transplant</i> -Gegenstandes . . . . .	290
b) Weiterentwicklung unter dem Demokratieprinzip . . . . .	290
aa) Einführung einer Rechtsgrundlage . . . . .	290
(1) Übernahme der <i>participation request</i> . . . . .	291
(2) Formalisierung der Konsensmethode . . . . .	292
bb) Erhöhung der Legitimität durch nachträgliche Abstimmung . . . . .	294
c) Zwischenergebnis . . . . .	295
3. Weisungs- und Evokationsrecht . . . . .	296

a) Weiterentwicklungsbedarf – Volksinitiative „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ . . . . .	296
b) <i>Legal transplant</i> . . . . .	298
c) Zwischenergebnis . . . . .	299
<i>III. Rechtssichere Entwicklung prozeduraler und organisatorischer Bürgerbeteiligungsverfahren in der Verwaltung</i> . . . . .	299
1. Demokratietheoretische Einordnung des Beteiligungsinstruments . . . . .	301
2. Voraussetzungen für die jeweilige Beteiligungsform . . . . .	301
3. Bedeutung der verschiedenen Beteiligungsformen unter dem Demokratieprinzip . . . . .	303
Schlussbemerkung . . . . .	305
Zusammenfassung in Thesen . . . . .	307
<i>Kapitel 1: Verfassungsrechtliche Hintergründe der demokratischen Systeme</i> . . . . .	307
<i>Kapitel 2: Instrumentale Analyse</i> . . . . .	308
<i>Kapitel 3: Rechtsvergleich</i> . . . . .	309
<i>Kapitel 4: Weiterentwicklungsansätze</i> . . . . .	312
Literaturverzeichnis . . . . .	315
Sachregister . . . . .	343



# Abkürzungsverzeichnis

a. F.	Alte Fassung
ABL.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AC	Appeal Cases
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Alt.	Alternative
Amtl.	Amtlicher
Amtsbl.	Amtsblatt
Anz.	Anzeiger
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BauGB	Baugesetzbuch
BayLWG	Landeswahlgesetz Bayern
BayRS	Bayerische Rechtssammlung
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
Bd.	Band
BerlSenG	Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz
Betr.	Betreff
BezAbstDurchfG	Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetz
BezAbstDurchVO	Bezirksabstimmungsdurchführungsverordnung
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz
BezVWG	Gesetz über die Wahl zu den Bezirksversammlungen
BezVwG BE	Bezirksverwaltungsgesetz Berlin
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BJPIR	The British Journal of Politics and International Relations
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
Bs	Beschwerde
Bü-Drucks.	Drucksache der Hamburgischen Bürgerschaft
Bü-Plenarprotokoll	Plenarprotokoll der Hamburgischen Bürgerschaft
BüWG	Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzgl.	bezüglich
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands

CERB	The Community Empowerment and Renewal Bill
COSLA	Convention of Scottish Local Authorities
CPO	Community Planning Official
CPPs	Community Planning Partnerships
D.C.	Washington District Columbia
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
Drucks.	Drucksache
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
e.V.	Eingetragener Verein
EG	Europäische Gemeinschaft
Einf.	Einführung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuR	Zeitschrift Europarecht
EZBK	Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger
f.	folgend
FAQ	Frequently Asked Questions
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgend
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
Fn.	Fußnote
GAL	Grün-Alternative Liste
GBL	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVObL. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt Mecklenburg-Vorpommern
HGI	Hamburg für Gute Integration
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HL	House of Lords
HM	Her Majesty, Her Majesty's
HmbBl.	Vorherige Bezeichnung für Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HmbSenMitwG	Hamburgisches Seniorenmitwirkungsgesetz
HmbSenMitwG-E	Entwurf des Senats für ein Gesetz zur Stärkung der Mitwirkung von Seniorinnen und Senioren am gesellschaftlichen Leben in der Freien und Hansestadt Hamburg
HmbVwVfG	Hamburgisches Verwaltungsverfahrensgesetz
Hrsg.	Herausgeber
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HVerfG	Hamburgisches Verfassungsgericht
HVVG	Gesetz über die Verfassung und Verwaltung der Hansestadt Hamburg

i. d. F.	in der Fassung
i. V. m.	in Verbindung mit
Iss.	Issue
ItalJ	The Italian Law Journal
JA	Juristische Arbeitsblätter
JAPA	Journal of the American Planning Association
JoPD	Journal of Public Deliberation
JöR	Jahrbuch für öffentliches Recht
KB	Law Reports, King's Bench Division
KESS	Knowledge Exchange Seminar Series
KSVG	Kommunales Selbstverwaltungsgesetz
L.J.	Law Journal
lfd.	Laufend, laufende
LSE	The London School of Economics and Political Science
Ltd.	Limited
LWG	Landeswahlgesetz
m. W. v.	mit Wirkung vom
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
NC	North Carolina
No.	Numero
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer(-n)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OVG	Oberverwaltungsgericht
PAN	Planning Advice Note
para.	paragraph
PB	Participatory Budgeting
PE	petition
PR	Participation Request
PSA	Political Studies Association
PVS	Politische Vierteljahresschrift
QB	Law Reports, Queen's Bench Division
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RISE	Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung
Rn.	Randnummer(-n)
S.	Seite
S.C.	Court of Session
SCDC	Scottish Community Development Center
sch.	schedule
sec.	section
SenMitwG M-V	Gesetz zur Stärkung der Mitwirkung der Seniorinnen und Senioren am gesellschaftlichen Leben in Mecklenburg-Vorpommern

SEV	Sammlung der Europäischen Verträge
SI	Statutory Instrument
SNP	Scottish National Party
SP	Scottish Parliament
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPICe	Scottish Parliament Information Center
SPP	Scotland Planning Policy
STEP	Stadtteilentwicklungsprogramm
taz	Die Tageszeitung
TuTech	privatwirtschaftlich organisiertes Tochterunternehmen der Technischen Universität Hamburg (TuHH) und der Freien und Hansestadt Hamburg
UBWV	Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung
UK	United Kingdom
UKSC	UK Supreme Court
UQLJ	University of Queensland Law Journal
VAbstG	Volksabstimmungsgesetz
VabstVO	Verordnung zur Durchführung des Volksabstimmungsgesetzes
VerfBrhv	Verfassung für die Stadt Bremerhaven
VerwBehG	Verwaltungsbehördengesetz
VOBl.	Verordnungsblatt
VOiCE	Visioning Outcomes in Community Engagement
Vol.	Volume
VolkspetitionsG	Volkspetitionsgesetz
vgl.	vergleiche
vs.	versus
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen

## Einleitung

„Democracy is a recent and rare phenomenon.“<sup>1</sup> Diese Aussage des Politikwissenschaftlers Arend Lijphart aus dem Jahr 1984 gilt heute unverändert. Lediglich 20 von 167 Regierungen weltweit wurden vom Demokratieindex 2018, der von der *The Economist Intelligence Unit* herausgegeben wird, als vollständige Demokratien eingestuft. Somit wird lediglich eine Minderheit von 4,5 % der Weltbevölkerung von dieser Staatsform regiert.<sup>2</sup> Die Neuartigkeit der Demokratie als Staatsform ist in einem erweiterten historischen Kontext zu betrachten. Die ersten parlamentarischen Grundzüge entwickelten sich im 13. Jahrhundert in England, dem sogenannten „Mutterland des Parlamentarismus“.<sup>3</sup> Die repräsentative Demokratie, verstanden in der Form, dass die Staatsgewalt vom Volke durch Wahlen ausgeübt wird, begann sich im ausgehenden 18. Jahrhundert in Nordamerika und Frankreich ihren Weg zu bahnen.<sup>4</sup> Vollständige, rein repräsentative demokratische Regierungen mit einer funktionierenden Kontrolle durch die Öffentlichkeit und einem allgemeinen Wahlrecht etablierten sich erst über 100 Jahre später im beginnenden 20. Jahrhundert, unter anderem auch in Deutschland.<sup>5</sup> Der französische Staatsrechtler Rousseau monierte diesbezüglich jedoch bereits Mitte des 18. Jahrhunderts in seinem Gesellschaftsvertrag (III, 15), dass in einer repräsentativen Demokratie die Repräsentanten nach ihrer Wahl nicht mehr vom Volk kontrolliert werden könnten: „Das englische Volk glaubt frei zu sein. Es täuscht sich sehr. Es ist nur während der Wahl der Parla-

---

<sup>1</sup> Lijphart, *Democracies*, S. 37.

<sup>2</sup> Vgl. The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2018*, S. 2 (Die The Economist Intelligence Unit ist eine Forschungs- und Analyseabteilung von The Economist Group, einem Schwesterunternehmen der Zeitung The Economist).

<sup>3</sup> Jung, in: Glaeßner/Reutter/Jeffery, *Verfassungspolitik und Verfassungswandel*, 143 (143); Krumm/Noetzel, *Das Regierungssystem Großbritanniens*, S. 170.

<sup>4</sup> Dazu Frotscher/Pieroth, *Verfassungsgeschichte*, § 2 Rn. 32 ff., § 3 Rn. 68 ff.; Vospernik, *Modelle der direkten Demokratie*, S. 43; Sommermann, in: Bauer/Huber/Sommermann, *Demokratie in Europa*, 191 (191).

<sup>5</sup> Lijphart, *Democracies*, S. 37; Frotscher/Pieroth, *Verfassungsgeschichte*, § 16 Rn. 477, 489a.

mentsmitglieder frei. Sobald sie gewählt sind, ist es Sklave: es ist nichts.“<sup>6</sup> Diese Aussage lässt sich in gewissen Zügen auf die heutigen Demokratien im Vereinigten Königreich<sup>7</sup> sowie in der Bundesrepublik Deutschland übertragen. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurden die deutschen politischen Institutionen für eine starke Repräsentation gebildet. Der Fokus für die Ausübung von Staatsgewalt durch das Volk lag auf dem Instrument der Wahlen, durch welche das Volk seine Repräsentanten<sup>8</sup> regelmäßig bestätigen sollte. Ein darüber hinausgehender, konkreter Einfluss auf das politische Geschehen war zunächst nicht vorgesehen.<sup>9</sup>

Dementsprechend wurde schon früh nach Ergänzungen der repräsentativen Demokratie durch direktdemokratische Elemente gesucht. Der englische Staatsrechtler Dicey diskutierte schon im 19. Jahrhundert die Zweckmäßigkeit von Referenden,<sup>10</sup> bevor im Jahr 1975 erstmals ein nationales Referendum in Großbritannien zur Frage des Verbleibens in der Europäischen Gemeinschaft stattfand.<sup>11</sup> In Deutschland sah die Verfassung der Weimarer Republik bereits direktdemokratische Elemente vor. Das heutige Grundgesetz<sup>12</sup> hält sich bezüglich nationaler Volksabstimmungen bedeckt, jedoch gibt es seit den 1990er Jahren in allen deutschen Bundesländern das Instrument des Volksentscheids.<sup>13</sup>

Die Entwicklung der Demokratie ist an diesem Punkt allerdings nicht vollendet. Sie ist ein offenes Prinzip, unterliegt der fortlaufenden Suche nach Optimierung und ist damit stetiges „*unfinished business*“<sup>14</sup>, das sich der sich

---

<sup>6</sup> Kersting, Jean-Jacques Rousseaus „Gesellschaftsvertrag“, S. 84; Schmidt, Demokratietheorien, S. 84.

<sup>7</sup> Der Begriff „Vereinigtes Königreich“ umfasst Großbritannien und Nordirland (sec. 5 sch. 1 Interpretation Act 1978), der Begriff „Großbritannien“ umfasst England, Wales und Schottland (Art. 1 Union with Scotland Act 1706).

<sup>8</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit das generische Maskulinum verwendet. Weibliche und anderweitige Geschlechteridentitäten werden dabei ausdrücklich mitgemeint.

<sup>9</sup> Vgl. Parolari/Woelk, in: Fraenkel-Haeberle/Kropp/Palermo/Sommermann, Citizen Participation in Multi-Level Democracies, 265 (265, 275 f.); Vospernik, Modelle der direkten Demokratie, S. 43.

<sup>10</sup> Dicey, The Contemporary Review 1890, Vol. 57, No. 4, 489 (497 ff., 505, 507).

<sup>11</sup> Leyland, ItaLJ Special Issue 2017, 121 (123).

<sup>12</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) i. d. F. Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.09.2020 (BGBl. I S. 2048).

<sup>13</sup> Vgl. dazu Weber/Nierth, in: Glaab, Politik mit Bürgern – Politik für Bürger, 317 (319); Rux, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 113 ff.; Fraude, in: Kost, Direkte Demokratie in den deutschen Ländern, 113 (114 f.).

<sup>14</sup> Clarke, Deep Citizenship, S. 23.

verändernden Verfassungsrealität anpasst.<sup>15</sup> Seit Ende des Zweiten Weltkriegs haben sich die Lebensverhältnisse und Bildungsmöglichkeiten der Bürger in vielen Ländern der Welt verbessert, womit auch das Bedürfnis nach mehr Mitsprachemöglichkeiten bei politischen wie Verwaltungsentscheidungen wuchs und sich zwischen repräsentativer und direkter Demokratie ein partizipatorischer Trend abzeichnete. Wahlen allein reichten nicht mehr, um die Bürger demokratisch mitzunehmen, zumal das demokratische Mehrheitsprinzip nicht Ausdruck besonderer Weisheit ist, sondern lediglich die quantitative Überlegenheit der Mehrheit abbildet.<sup>16</sup> Dies zeigt sich auch in einem allgemeinen Rückgang von Wahl- sowie sonstiger politischer Beteiligung, sodass teilweise eine „Repräsentations“- und „Partizipationslücke“<sup>17</sup> zwischen Repräsentanten und Repräsentierten sichtbar wird.<sup>18</sup> Die Legitimität von politischen Entscheidungen und somit der Ausübung von Staatsgewalt setzt sich zusammen aus den Komponenten der Macht, des Rechts und der Zustimmung der Mehrheit.<sup>19</sup> Da die bloße Zustimmung durch Wahlen einzelne politische Entscheidungen oft inhaltlich nicht mehr abdeckt, muss sie im gegebenen Fall durch Partizipationsverfahren mit Bürgern erst hergestellt werden und ist damit gewissermaßen diskursiv geworden.<sup>20</sup> Dementsprechend haben sich in den letzten Jahrzehnten in Europa direkte und konsultative Formen der Bürgerbeteiligung als Ergänzung der repräsentativen Demokratie stetig weiterentwickelt und neue Verhandlungsbeziehungen zwischen der Verwaltung und der Außenwelt mit sich gebracht, die eine grundlegende Veränderung der Beziehung Staat und Gesellschaft widerspiegeln.<sup>21</sup> Die Idee einer funktional adäquaten Neugestaltung

<sup>15</sup> Vgl. *Turpin/Tomkins*, *British Government and the Constitution*, S. 55; *Schmidt*, *Demokratiethorien*, S. 117 f.; *van Reybrouck*, *Gegen Wahlen*, S. 155, 161.

<sup>16</sup> Vgl. *Röcke*, *Framing Citizen Participation*, S. 30 f.; *Scottish Government*, *Scottish Social Attitudes Survey 2015*, S. 18.; *Bogdanor*, *The New British Constitution*, S. 293, 297 ff., 310; *Honer/Rudloff*, *DÖV 2020*, 461 (463).

<sup>17</sup> *Bender/Wiesendahl*, *APuZ 2011*, 19 (19).

<sup>18</sup> Vgl. *Parolari/Woelk*, in: *Fraenkel-Haeberle/Kropp/Palermo/Sommermann*, *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, 265 (275 f.); *Scheub*, *Demokratie, Die Unvollendete*, S. 27; *van Reybrouck*, *Gegen Wahlen*, S. 15 f.; *Landemore*, *Open Democracy*, S. 26 f.

<sup>19</sup> *Schmidt*, *Demokratiethorien*, S. 61.

<sup>20</sup> *Deutscher Städtetag*, *Thesen zur Weiterentwicklung lokaler Demokratie (2013)*, S. 1; *Bull*, in: *Sommermann*, *Öffentliche Angelegenheiten*, 9 (9 ff.).

<sup>21</sup> Vgl. *Rossen-Stadtfeld*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle*, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. II, 625 (660 f.); *Gabriel*, in: *Fraenkel-Haeberle/Kropp/Palermo/Sommermann*, *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, 87 (88); *Allegretti*, in: *Fraenkel-Haeberle/Kropp/Palermo/Sommermann*, *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, 207 (208).

der Demokratie im kooperativen und damit deliberativen und partizipativen Bereich<sup>22</sup> soll vorliegend zum Ausgangspunkt der Untersuchung genommen werden. Eine ideale Regierung würde hiernach für eine umfassende Responsivität sorgen und wäre stets in lückenloser Korrespondenz mit den Bedürfnissen und Präferenzen aller Bürger.<sup>23</sup> Da dies in der Realität aufgrund der vielschichtigen Anforderungen, die an ein demokratisches Regiment gestellt werden, nicht umsetzbar ist, sollen die diesbezüglichen Annäherungsversuche zweier Länder betrachtet und in einem funktionalen Rechtsvergleich die Auswirkungen auf die jeweiligen demokratischen Staatsstrukturen untersucht werden.

Hierfür bieten sich als Ausgangspunkte auf nationaler Ebene Deutschland als starker Verfassungsstaat sowie als Gegenspieler Großbritanniens, wo sich die Grundzüge der parlamentarischen Demokratie entwickelten, mit seiner sehr offenen Verfassung an. Beide Länder werden trotz ihrer unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Ausgestaltungen vom bereits erwähnten Demokratieindex 2018 als reine Demokratien eingestuft.<sup>24</sup> Da die Konsultation von Bürgern aber eher auf regionaler, denn auf nationaler Ebene stattfindet,<sup>25</sup> werden das Bundesland Freie und Hansestadt Hamburg sowie das durch Dezentralisierungsmaßnahmen entstandene System Schottlands als konkrete Vergleichspartner herangezogen. Anhand dieser beiden ausgewählten Beispiele werden Instrumente der konsultativen Demokratie untersucht.

Bezüglich der Regionalebene ist ein Vergleich insbesondere vor dem Hintergrund interessant, dass „systematische, internationale Vergleiche der Ausgestaltung und Nutzung der Instrumente der direkten Demokratie [...] kaum vor[liegen]“,<sup>26</sup> was ebenso für die konsultativen Instrumente gilt. Dies liegt hauptsächlich daran, dass für einen solchen Vergleich der Ausgestaltung und Nutzung (direkt)demokratischer Instrumente auf regionaler und lokaler Ebene nur wenige Informationen vorliegen. Die Länder Hamburg und Schottland bieten sich hierfür besonders an, da in beiden Staaten eine grundsätzliche politische Offenheit für das Thema der Bürgerbeteiligung vorherrscht.

---

<sup>22</sup> Dazu *Sommermann*, in: Bauer/Huber/Sommermann, *Demokratie in Europa*, 191 (192 ff.); *Allegretti*, in: Fraenkel-Haeberle/Kropp/Palermo/Sommermann, *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, 207 (208 f.).

<sup>23</sup> *Lijphart*, *Democracies*, S. 1.

<sup>24</sup> *The Economist Intelligence Unit*, *Democracy Index 2018*, S. 14.

<sup>25</sup> *Allegretti*, in: Fraenkel-Haeberle/Kropp/Palermo/Sommermann, *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, 207 (211).

<sup>26</sup> *Walter-Rogg*, in: Gabriel/Kropp, *Die EU-Staaten im Vergleich*, 236 (244); *Grotz*, *PVS 2009*, 286 (287 f., 300).

So wird in Hamburg im Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen für die 21. Legislaturperiode der Hamburgischen Bürgerschaft von 2015 Hamburg als „Vorreiter in Sachen guter Bürgerbeteiligung“<sup>27</sup> betitelt, mit dem Ziel, dies auch zu bleiben. Dieses Vorhaben wurde dann im darauffolgenden Koalitionsvertrag für die 22. Legislaturperiode übernommen, mit der Absicht, den Beteiligungsbereich weiter auszubauen. Es wird herausgestellt, dass „Demokratie [...] Institutionen [braucht], die für Beteiligung offen sind.“<sup>28</sup>

Im Vergleich dazu hat Schottland den Bereich der Partizipation zu einer der vier Säulen des „*Scottish Approach*“ im Umgang mit den *public services* gemacht.<sup>29</sup> Die schottische Regierung verfolgt das Ziel, die Bürger zu aktivieren und die Gemeinden demokratisch zu stärken, wofür im Jahr 2015 der *Community Empowerment (Scotland) Act 2015*<sup>30</sup> erlassen wurde, der erstmals einen rechtlichen Rahmen für Bürgerbeteiligung in Schottland schuf.

Ziel der Untersuchung ist es, vor dem Hintergrund der verschiedenen Verfassungssysteme einen rechtlichen Blick auf den Einfluss neuer Beteiligungsinstrumente auf das jeweilige demokratische und rechtsstaatliche System zu werfen. Es soll geklärt werden, inwieweit die unterschiedliche verfassungsmäßige Ausgestaltung Differenzen in der Entwicklung neuer Beteiligungsformen in Hamburg und Schottland mit sich bringt und welche Lehren sich daraus für die rechtliche Weiterentwicklung der konsultativen Demokratie in beiden Ländern ziehen lassen.

Hierfür wird das jeweilige Recht und sich daraus entwickelnde Beteiligungsmethoden in einem kontextualistischen Ansatz der funktionellen Methode, also vor dem Hintergrund der jeweiligen historischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen in theoretisch-deskriptiver Weise verglichen. Bei jedem betrachteten Instrument ist zu fragen, welche Funktion es innerhalb des jeweiligen Rechts- und Gesellschaftssystems ausübt.<sup>31</sup> Ausgangspunkt der Untersuchung sind im ersten Kapitel die verschiedenen Verfassungsordnungen, die dort niedergelegten Grundsätze sowie die Organisationsstrukturen und institutionenpolitischen Verfahren, die zu-

---

<sup>27</sup> Koalitionsvertrag SPD/Bündnis 90/Die Grünen, Bürgerschaft 21. Legislaturperiode, S. 107.

<sup>28</sup> Koalitionsvertrag SPD/Bündnis 90/Die Grünen, Bürgerschaft 22. Legislaturperiode, S. 23 f., 146 f.

<sup>29</sup> *Dean*, *Democratising Bureaucracy*, S. 10.

<sup>30</sup> *Community Empowerment (Scotland) Act 2015* vom 24.07.2015, abrufbar unter: <http://www.legislation.gov.uk/asp/2015/6/contents/enacted>, Stand: 12.10.2020.

<sup>31</sup> Vgl. *Sommermann*, DÖV 1999, 1017 (1022 f.); *Wieser*, *Vergleichendes Verfassungsrecht*, S. 39 ff.

nächst dargestellt und dann hinsichtlich ihrer Unterschiede wie Gemeinsamkeiten betrachtet werden.<sup>32</sup>

Im zweiten Kapitel wird die jeweilige Verfassungswirklichkeit, also „die Realität des politischen Prozesses“<sup>33</sup> in den beiden Regionen herausgearbeitet. Hierzu werden die konkreten Beteiligungsmechanismen der Länder vorgestellt und demokratiethoretisch kategorisiert, um taugliche Objekte für den sich anschließenden funktionalen Vergleich zu identifizieren.

Im rechtsvergleichenden dritten Kapitel wird der Frage nachgegangen, welche Anforderungen die Verfassungsordnungen an die demokratische Legitimation stellen und welche Rolle die neuen Beteiligungsinstrumente in diesem Zusammenhang für die repräsentative Demokratie spielen.

Im vierten und letzten Kapitel werden die rechtlichen Spielräume für eine Ergänzung und Weiterentwicklung der untersuchten Beteiligungsformate durch die Anwendung der „*Legal Transplant*“-Methode<sup>34</sup> ausgeleuchtet. Hierbei geht es grundsätzlich nicht um eine Rechtsvereinheitlichung, sondern vielmehr um den Versuch einer Inspiration, Übersetzung und des Voneinander-Lernens.<sup>35</sup>

Der Vorteil der vergleichenden Betrachtung liegt darin, dass sich durch den hierfür erforderlichen objektiven und erweiterten Blick des Rechtsanwenders Fragen und Probleme finden lassen, die bei einer rein nationalen Untersuchung verborgen blieben.<sup>36</sup> Die Arbeit leistet damit insgesamt einen Beitrag zum vertieften Verständnis und der Weiterentwicklung der modernen repräsentativen Demokratie in Hamburg und Schottland.

---

<sup>32</sup> Vgl. dazu *Sommermann*, in: Bauer/Huber/Sommermann, Demokratie in Europa, 191 (198); *Grotz*, PVS 2009, 286 (288f.).

<sup>33</sup> *Wieser*, Vergleichendes Verfassungsrecht, S. 55.

<sup>34</sup> *Kischel*, Rechtsvergleichung, S. 63 ff.; *Rehm*, RabelsZ 2008, 1 (3f., 39).

<sup>35</sup> Vgl. *Rehm*, RabelsZ 2008, 1 (19 ff., 31 f., 34, 36, 40); *Peerenboom*, Towards a Methodology for Successful Legal Transplants (2012), S. 6 ff.; *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 14.

<sup>36</sup> Vgl. dazu *Kocka*, History and Theory, Vol. 42, 39 (40f.); *Sommermann*, DÖV 1999, 1017 (1023).

## Kapitel 1

# Verfassungsrechtliche Grundlagen der demokratischen Systeme

Die Länder Deutschland und Großbritannien verfügen beide über eine reiche und sehr unterschiedliche Verfassungstradition. Obwohl sich die beiden demokratischen Systeme, wie nachfolgend noch näher beschrieben wird, eigenständig voneinander entwickelt haben, hat doch gerade Großbritannien nach dem Zweiten Weltkrieg, aus dem es im Gegensatz zu Deutschland als „standfeste Demokratie“<sup>1</sup> hervorging, einen Beitrag zum Zustandekommen des deutschen Grundgesetzes geleistet.<sup>2</sup> Gleiches gilt für die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, welche in der Nachkriegszeit unter britischer Besatzung stand.<sup>3</sup>

Inwieweit sich die jeweiligen Demokratien mit ihren Verfassungsrechtsordnungen auf nationaler und in Bezug auf Hamburg und Schottland auf regionaler Ebene entwickelten und wo mit Blick auf eine vergleichende Untersuchung die relevanten Unterschiede und Gemeinsamkeiten liegen, wird im Folgenden herausgearbeitet.

## I. Verfassungsrecht und Demokratieverständnis in Großbritannien

Das traditionelle britische Verfassungsverständnis ist nicht von einem durch präzise Rechtssätze ausgedrückten Ordnungsgedanken geprägt, sondern vielmehr durch eine politische Verfassung, die flexibel den Problemkonstellationen der Gesellschaft, Wirtschaft und Politik gegenübersteht und den Auftrag hat, diese zu lösen.<sup>4</sup> Um die Ausgestaltung des Rechts auf nationa-

---

<sup>1</sup> *Cullen*, in: Glaeßner/Reutter/Jeffery, Verfassungspolitik und Verfassungswandel, 171 (172).

<sup>2</sup> *Cullen*, in: Glaeßner/Reutter/Jeffery, Verfassungspolitik und Verfassungswandel, 171 (172).

<sup>3</sup> *Frotscher/Pieroth*, Verfassungsgeschichte, § 20 Rn. 695.

<sup>4</sup> Vgl. *Kastendiek*, in: Glaeßner/Reutter/Jeffery, Verfassungspolitik und Verfassungswandel, 29 (34).

ler und regionaler Ebene zu verstehen, ist näher zu betrachten, wie dieses Grundkonzept entstanden ist.<sup>5</sup>

### 1. Die nationale Ebene

Die britische Verfassungsgeschichte beginnt im Jahr 1215 mit dem Erlass der *Magna Charta Libertatum*.<sup>6</sup> Grund für ihren Erlass waren ständige Kriege, die den damals regierenden König Johann schwächten und somit den Baronen, die die Ritter für die Kämpfe stellen mussten, eine starke Verhandlungsbasis einräumten.<sup>7</sup> Um seine Macht zu erhalten, gestand der König den Baronen zu, aus ihren Reihen ein ihn beratendes Gremium zu bilden. Ohne Zustimmung dieses Gremiums konnte er seine Herrschaft nicht mehr ausüben und legte damit den Grundstein für das Konzept eines Parlaments. Zudem konnten Barone nur noch aufgrund allgemein geltenden Rechts festgenommen und verurteilt werden, was eine erste Form der Rechtsstaatlichkeit schuf. Auch wurde die Königsgewalt von der Person des Regenten gelöst und abstrakt festgeschrieben, was zu einer Institutionalisierung des Königs führte.<sup>8</sup> In der Folgezeit wurde von König Edward I. eine Vertretung der Städte und Grafschaften durch das parlamentsartige Gremium zugelassen, was die Unterscheidung von Oberhaus und Unterhaus anlegte und das Parlament in seiner Existenz festigte.<sup>9</sup> Im Jahr 1689 begann mit der *Bill of Rights*<sup>10</sup> die schrittweise Übertragung der Regierungstätigkeit des Monarchen auf das Parlament, womit die Beziehung dieser Instanzen neu gestaltet wurde.<sup>11</sup> Über die Jahrhunderte entwickelte es sich zum festen Integral der englischen Politik. Im 18. Jahrhundert wurde das Parlament endgültig zum zentralen Gegenspieler des Monarchen, dessen Herrschaftskompetenzen immer weiter zurückgedrängt wurden.<sup>12</sup> Im 19. und 20. Jahrhundert kam es sodann zu vielzähligen Reformen des Wahlrechts für Männer und Frauen,

<sup>5</sup> Watson, Cambridge L.J. 37 (1978), 313 (316, 320).

<sup>6</sup> Verfassungen EU, Magna Carta vom 15.07.1215, abrufbar unter: <http://www.verfassungen.eu/gb/gb1215.htm>, Stand: 02.09.2020 um 9.10 Uhr; Schieren, Großbritannien, S. 18; Leyland, The Constitution of the United Kingdom, S. 14.

<sup>7</sup> Leyland, The Constitution of the United Kingdom, S. 14f.

<sup>8</sup> Vgl. Schröder, in: Kastendiek/Sturm, Länderbericht Großbritannien, 14 (18); Schieren, Großbritannien, S. 18f.

<sup>9</sup> Schieren, Großbritannien, S. 20.

<sup>10</sup> Bill of Rights 1689 vom 16.12.1689, abrufbar unter: <https://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2>, Stand: 02.09.2020.

<sup>11</sup> Krumm/Noetzel, Das Regierungssystem Großbritanniens, S. 169.

<sup>12</sup> Leyland, The Constitution of the United Kingdom, S. 15 ff; Schieren, Großbritannien, S. 21, 24.

was zu einer Demokratisierung des Landes führte.<sup>13</sup> Diese Anpassungsfähigkeit an die gesellschaftlichen Strömungen und Bedürfnisse, die der britische Parlamentarismus zeigte, dürfte einer der Gründe sein, warum es unter ihm in Großbritannien nie zu einer Revolution kam, und sorgte auch dafür, dass Großbritannien seinem Selbstverständnis nach aus dem Zweiten Weltkrieg als gestärkte Demokratie hervorging. Damit hatte es im Gegensatz zu Deutschland keine demokratische „Rehabilitierung“ und somit Neugestaltung der verfassungsrechtlichen Grundlagen nötig.<sup>14</sup> Erst in den 1970er Jahren geriet das sogenannte „Westminster model“<sup>15</sup> in eine Legitimationskrise, als die beiden großen Parteien aufgrund wirtschaftlicher Krisen Wähler verloren. Die folgenden Jahrzehnte wurden von Diskussionen um eine Verfassungs- und Wahlrechtsreform geprägt. Diese mündeten schließlich Ende der 1990er Jahre als Gegenreaktion auf die Zentralisierungspolitik Margret Thatchers in der Dezentralisierung des Vereinigten Königreichs durch die Devolution, also eine Verlagerung politischer Kompetenzen vom Westminster Parlament weg an gewählte Vertretungen in Schottland, Nordirland und Wales.<sup>16</sup>

#### a) Monarchie und Parlamentarismus als Staats- und Regierungsform

Der historische Überblick zeigt, warum Großbritannien trotz seiner Staatsform, der konstitutionellen Monarchie,<sup>17</sup> auch als „Mutterland des Parlamentarismus“<sup>18</sup> und damit der Demokratie gilt. Die britische Monarchie entwickelte sich im Laufe der Jahrhunderte zu einer parlamentarischen Monarchie, die wie eine repräsentative parlamentarische Demokratie funktioniert, wobei der Monarch in der Realität heute überwiegend nur noch eine repräsentative Aufgabe innehat.<sup>19</sup> So wird in Großbritannien das Unterhaus vom Volk in freien Wahlen gewählt,<sup>20</sup> die bürgerlichen Freiheiten sind über

<sup>13</sup> Schröder, in: Kastendiek/Sturm, Länderbericht Großbritannien, 14 (41 ff.).

<sup>14</sup> Vgl. Schieren, Großbritannien, S. 24; Cullen, in: Glaesner/Reutter/Jeffery, Verfassungspolitik und Verfassungswandel, 171 (172 f.).

<sup>15</sup> Abromeit/Stoiber, Demokratien im Vergleich, S. 81.

<sup>16</sup> Vgl. Kastendiek, in: Glaesner/Reutter/Jeffery, Verfassungspolitik und Verfassungswandel, 29 (35 ff., 42 f.); Sturm, in: Kastendiek/Sturm, Länderbericht Großbritannien, 53 (69 ff.).

<sup>17</sup> Kaufmann/Waters, Direct Democracy in Europe, S. 39.

<sup>18</sup> Jung, in: Glaesner/Reutter/Jeffery, Verfassungspolitik und Verfassungswandel, 143 (143); Krumm/Noetzel, Das Regierungssystem Großbritanniens, S. 170.

<sup>19</sup> Vgl. Hättich, Begriff und Formen der Demokratie, S. 46; Schieren, Großbritannien, S. 75, 77 f.

<sup>20</sup> Krumm/Noetzel, Das Regierungssystem Großbritanniens, S. 104 ff., Leyland, The Constitution of the United Kingdom, S. 133.

rechtsstaatliche Gesetze und Institutionen garantiert,<sup>21</sup> es gibt ein Mehrparteiensystem zur Bündelung der politischen Kräfte,<sup>22</sup> es gilt das Mehrheitsprinzip bei Entscheidungen des Parlaments<sup>23</sup> und das Prinzip der Gewaltenteilung.<sup>24</sup>

Obwohl Großbritannien somit die Anforderungen an eine Demokratie<sup>25</sup> erfüllt, gibt es Abweichungen, die die Staatsordnung als nicht „vollständig demokratisch [...]“<sup>26</sup> erscheinen lassen. So kam es aufgrund fehlender historischer Umbrüche nie dazu, dass im Vereinigten Königreich die Souveränität des Monarchen auf das Volk übertragen wurde. Die Souveränität kommt noch immer ausschließlich und originär der Krone im Parlament zu, was sich darin ausdrückt, dass jedes Gesetz für seine Wirksamkeit der Zustimmung des Monarchen bedarf.<sup>27</sup> Unter Volkssouveränität versteht man dabei gemeinhin die Eigenschaft des Volkes, als verfassungsgebende Gewalt über die Staatsform und andere Staatsgrundsätze bestimmen zu können.<sup>28</sup> Das Volk ist im Vereinigten Königreich aber nicht der Ursprung aller Staatsgewalt, sondern wählt lediglich das sie ausübende Organ in Form des Parlaments. Daher wurde sogar davon gesprochen, dass Letzteres nicht das Volk repräsentiert, sondern als „*commons*“ nur sich selbst.<sup>29</sup> Nach der Unterscheidung des britischen Staatsrechtlers Dicey hat das Parlament damit die sogenannte „rechtliche“ Souveränität, also die Fähigkeit ohne Begrenzung Recht zu setzen, inne. Das Volk ist dagegen Träger der „politischen Souveränität“, also der Fähigkeit, das Parlament durch Wahlen zu regulieren.<sup>30</sup> Ab Mitte der 1990er Jahre entsprach das Selbstverständnis des Westminster-Modells, wonach die Regierung nur dem Parlament und nicht dem Volk gegenüber rechenschaftspflichtig ist, nicht mehr den gesellschaftlichen Ansprü-

<sup>21</sup> Kaufmann/Waters, *Direct Democracy in Europe*, S. 39; Setzer, JöR 1995, 599 (620).

<sup>22</sup> Leyland, *The Constitution of the United Kingdom*, S. 108 f.

<sup>23</sup> Schieren, *Großbritannien*, S. 50, 64 f.

<sup>24</sup> Yardley, *Introduction into British Constitutional Law*, S. 80 f.; Mangoldt/Klein/Starck/Sommermann, GG, Bd. 2, Art. 20 Rn. 64 f., 81 ff.

<sup>25</sup> Dazu Mangoldt/Klein/Starck/Sommermann, GG, Bd. 2, Art. 20 Rn. 81.

<sup>26</sup> Schieren, *Großbritannien*, S. 61.

<sup>27</sup> Vgl. Fröblich, *Von der Parlamentsouveränität zur Verfassungssouveränität*, S. 64; Kaufmann/Waters, *Direct Democracy in Europe*, S. 7; Schmidt, *Demokratietheorien*, S. 63.

<sup>28</sup> Morlok/Michael, *Staatsorganisationsrecht*, § 5 Rn. 8 ff.

<sup>29</sup> Sternberger, *PVS* 1967, 526 (529); vgl. ferner Dicey, *Einführung in das Studium des Verfassungsrechts*, S. 182 ff.; Fröblich, *Von der Parlamentsouveränität zur Verfassungssouveränität*, S. 62 f.; Jung, in: Glaesner/Reutter/Jeffery, *Verfassungspolitik und Verfassungswandel*, 143 (153 f.).

<sup>30</sup> Dicey, *Einführung in das Studium des Verfassungsrechts*, S. 183 f.

## Sachregister

- 1% Framework Agreement* 75, 77  
*1%-Agreement* 212  
*1%-Ziel* *Siehe* *1%-Agreement*
- Abstimmungsberechtigte 269  
*accountability, administrative* 173  
*accountability, legal* 172  
*accountability, political* 171  
*additional member system* 106  
*affirmative procedure* 252  
Aktivbürgerschaft 286  
Aktivvolk 191  
Akzeptanz *Siehe* Legitimität  
Allgemeinwohl 227, 237, 259  
Allgemeinwohlgebot 46  
Allgemeinwohlorientierung 261  
*appeal-Mechanismus* 276  
*appeals mechanism* 275  
*asset transfer* 276  
Außenwirkung 251
- Baden-Württemberg 123, 127  
Bauplanungsrecht 143, 148  
Bayern 118, 121  
Bebauungsplan 144, 250  
Berlin 118, 133, 137, 140, 142, 147, 150, 152, 155, 157  
Beteiligungsquorum 272  
Beteiligungsverfahren, zweistufiges 143  
Bezirke 44, 53, 144  
Bezirk Lichtenberg 155  
Bezirksamt Eimsbüttel 145  
Bezirksaufsichtsbehörde 278  
Bezirksreferendum 295  
Bezirksversammlung Altona 216  
Bezirksversammlung, Beschluss der 125  
Bezirksversammlung Eimsbüttel 281  
Bezirksversammlungen 44, 179
- Bezirksversammlungen, Kompetenzen 227  
Bezirksversammlung Hamburg-Nord 146, 281, 284  
Bezirksvolk 220  
*Bill of Rights* 8  
Bindungswirkung, faktische 218  
Bindungswirkung, politische 189  
Bindungswirkung, tatsächliche 207  
Brasilien 73  
Bremen 121, 123, 133, 138, 140, 147, 150, 152, 155  
Brexit 15, 87  
Budgethoheit 285  
Budgethoheit, kommunale 209  
Bundesländer 37  
Bundesstaatsprinzip 36, 39  
Bürgerbegehren 124  
Bürgerbegehren, Eden für Jeden 241, 250  
Bürgerbegehren, Rettet unseren Blankener Marktplatz 135  
Bürgerbegehren, Sperrwirkung 125, 135, 222  
Bürgerbeteiligung 52  
Bürgerbeteiligung, Hamburg 110  
Bürgerbeteiligung, Magna Charta 148  
Bürgerbeteiligung, Schottland 60  
Bürger-Dialog 153, 185, 194  
Bürgerentscheid 113, 124, 147  
Bürgerfonds 284  
Bürgerhaushalt 154  
Bürgerhaushalte auf Bezirksebene 281  
Bürgerkommune 153  
Bürgerschaft 43, 140  
Bürgervertrag 131
- Cabinet Manual* 16  
*Christie Commission* 63, 74, 107, 257

- citizens' assembly* 104  
*citizens' jury* 100, 102  
*civil law* 300  
*Commission on Parliamentary Reform* 100  
*Commission on Strengthening Social Democracy* 74  
*Committee Engagement Unit* 100  
*common law* 300  
*community choices* *Siehe auch* participatory budgeting  
*community councils* 28, 72  
*community development* 212  
*community empowerment* 214, 237  
*Community Empowerment (Scotland) Act 2015* 63, 75, 90  
*community participation body* 220  
*community planning* 90  
*community planning officials* 93  
*community right to challenge* 73  
*Community Council, Portobello* 220  
*Consultative Steering Group* 99, 176  
*COSLA* 28, 74  
*council-Beschluss* 267  
*council-Haushalt* 188  
*council-officials* 205  
*councils* 27, 53, 180  
*Council, The City of Edinburgh* 89, 215
- Daseinsfürsorge 259  
 delegierte Rechtsetzung 244, 247  
 deliberative Beteiligungsinstrumente, Hamburg 138  
 deliberative Beteiligungsinstrumente, Schottland 81  
 Demokratie 1, 2  
 Demokratiedefizit 61, 109, 158  
 Demokratie, deliberative 59, 301  
 Demokratie, direkte 2, 48, 58, 111, 301  
 Demokratie, Ergänzung 211, 303  
 Demokratieformen, Anforderungen 300  
 Demokratie, konsensuale 68  
 Demokratie, konsultative 59  
 Demokratie, parlamentarische 35  
 Demokratie, partizipative 59, 301  
 Demokratieprinzip 35, 39, 161  
 Demokratieprinzip, Deutschland 169  
 Demokratieprinzip, Kern 182
- Demokratieprinzip, Vereinigte Königreich 198  
 Demokratieprinzip, Verletzung 297  
 Demokratieprinzip, weiterentwickelndes Modell 182  
 Demokratie, repräsentative 1, 2, 42, 58, 301  
 Demokratietheorie 57, 301  
 Demokratieverständnis 51, 108  
 Demokratieverständnis, Hamburg 158  
 demokratische Innovation 211  
 demokratisches Potenzial 238  
 demokratische Zurechnungszusammenhänge 219  
 Deutsches Reich 33  
 Deutschland 32, 47  
*development plans* 96  
 Devolution 21, 61  
 Dezentralisierung 12, *Siehe auch* Devolution  
 direktdemokratische Beteiligungsinstrumente, Hamburg 114  
 direktdemokratische Beteiligungsinstrumente, Schottland 64  
*discretion is not unfettered* 267  
*doctrine of ministerial responsibility* 172  
 Doppelzuständigkeit 22
- Edinburgh-Agreement 85  
 Einheitsgemeinde 257  
 Einheitsverwaltung 245  
*elective dictatorship* 18  
 England 66, 72, 79, 81, 89, 95, 99, 105  
 Enquete-Kommission 111, 114  
 Ermessensspielraum, Überschreitung 267  
 Evokationsrecht 125  
 Ewigkeitsgarantie 38  
*express repeal* 15
- Fachanweisung 299  
 Fachanweisungen 246  
 Fachbehörden 251  
*First Minister* 26, 51  
 Flächennutzungsplan 144  
 Föderalismus 36  
 formelle Rechtsgrundlage 266  
 Funktionsfähigkeit der Verwaltung 271, 287

- Gemeinwohlgehalt, Reduktion 231  
 Gemeinwohlverträglichkeit 230  
 Gesetzgebungskompetenz, ausschließliche 50  
 Gesetzgebungskompetenz, konkurrierende 50  
 Gesetzgebungskompetenz, parallele 50  
 Gewaltenteilung 11, 25, 31, 36  
*Glasgow Centre for Population Health* 74  
 Gleichheit, soziale 225  
 Gleichheitsprinzip 224  
 Gleichheitsprinzip, Deutschland 223  
 Gleichheitsprinzip, Vereinigtes Königreich 224  
 Globalrichtlinie 246, 299  
 Großbritannien 7  
 Grundgesetz 34, 35, 37, 38  
 Grundsatz der Bürgernähe 46  
 Grundsatz der Gewaltenteilung, Verletzung 297
- Hamburg 5, 40, 49, 55  
 Hamburger Bürgerhaushalt 185  
 Hamburger Konsensmethode 213, 234  
 Haushalt 268  
 Haushaltskompetenz 189  
 Haushaltsplan 188  
*Henry VIII powers* 172  
 Hessen 121  
*high capacity groups* 225  
 Homogenitätsgebot 42, 46
- impartiality* 225  
*implied repeal* 14  
*independent oversight* 275  
 Individualinteressen 227, 294  
 Individualverantwortlichkeit 172  
 Initiativberechtigte 236  
 Input-Ebene 260  
 institutionelle Neutralität 240  
 Interessengruppen 221
- judicial review* 19, 80, 174, 201, 275
- Kiezfonds 155, 285  
 Koalitionsvertrag Hamburg, 21. Legislaturperiode 113  
 Koalitionsvertrag Hamburg, 22. Legislaturperiode 154  
 Kollektivverantwortlichkeit 172  
 Kompromiss 134  
 Konfliktlösung 235  
 Konfliktmanagement 150, 163  
 Konsensfindung 130, 292  
 Konsensmethode 292  
 Konsensmethode, Formalisierung 292  
 Konsensmethode, Umgestaltung des Blankeneser Marktplatzes 213  
 Konsultation 95, 98, 146, 301  
 Konsultation, digitale 99
- land use planning* 96  
*legal transplant* 263  
 legal transplant, Bürgerverträge 289  
*legal transplant*, Gegenstand 264, 273, 282, 290  
 legal transplant, Hamburger Bürgerhaushalt 281  
 legal transplant, participation in public decision-making 279  
*legal transplant, participation request* 272  
*legal transplant, participatory budgeting* 264  
 legal transplant, Weisungs- und Evokationsrecht 296  
 Legitimation 60, 168  
 Legitimation, duale 180  
 Legitimation, fehlende 104  
 Legitimation, institutionell-funktionelle 170, 178  
 Legitimation, materielle 170, 177  
 Legitimation, Output 108  
 Legitimation, paralleler Strang 242  
 Legitimation, personelle 169, 177  
 Legitimationsdefizit 286  
 Legitimationsformen 169  
 Legitimationskette 266, 290  
 Legitimationsniveau 170, 179  
 Legitimationspraxis 175  
 Legitimationsstrukturen 228  
 Legitimationstheorien 173  
 Legitimation, zweiter Strang 187  
 Legitimität 3, 109, 168, 197, 238, 258  
 Legitimität, politische 210  
 Lehre aus Weimar 32

- local authorities* 27, 53, 69, 93  
*Local Governance Review* 64  
*Local Government in Scotland Act 2003*  
 90  
*local poll* 89
- Magna Charta Libertatum* 8  
 materielle Verfassung 15  
 Mecklenburg-Vorpommern 142  
 Mehr Demokratie e.V. 112  
 Mehrheitserfordernis 297  
 Mehrheitsprinzip 198, 200  
*mini-publics* 102  
*ministerial report* 70, 277  
 Ministerialverwaltung 170  
 ministerielle Aufsichts- und Kontrollrechte 255  
 Minister, Schottland 27  
 Mitgestaltung 218  
 Monarchie 9, 23  
 Mutterland des Parlamentarismus 9
- National Standards for Community Engagement* 92  
 Nordirland 65, 72, 79, 81, 84, 90, 95, 99, 101, 105, 107  
 Nordrhein-Westfalen 123  
 Normenkontrolle 147
- Oberhaus 8, 171  
 Öffentlichkeitsbeteiligung, frühzeitige 144  
*ombudsman* 275, 278  
 Oppositionsrecht 123  
*outcome improvement process* 70, 220  
 Output-Ebene 260
- parent act* 244  
 Parlamentsgesetz 266, 285  
 Parlamentsreferendum 294  
 Parlamentssoveränität 17, 24, 30, 53  
*participation in public decision-making* 79, 240  
*participation request* 68, 71, 213, 290  
*participation request, Pitz sale, Portobello* 213  
*participatory budgeting* 73, 80, 185
- Participatory Budgeting Charter for Scotland* 78, 186  
*participatory budgeting, community grants* 268  
*participatory budgeting, Dundee Decides* 77, 185, 194  
 participatory budgeting, erste Generation 75, 282  
 participatory budgeting, zweite Generation 75  
*participatory governance* 306  
 Partikularinteressen 203  
 Partikularinteressen, Übergewichtung 230  
 partizipative Beteiligungsinstrumente, Hamburg 128  
 partizipative Beteiligungsinstrumente, Schottland 67  
 Partizipatives Budget 282  
 Paulskirchenverfassung 32  
 Personenwahl 301  
 Petitionen, Schottland 82  
 Petition, Hamburg 139  
*Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* 85  
 politische Motivation 260  
 politisches Agreement 136, 285  
*pop up democracy* 101  
 Prime Minister 51  
*principle of accountability* 171  
 Prinzip der Stadtstaatlichkeit 297  
*Private Bills* 26  
*Public Bills* 26  
*Public Panels* 100  
*Public Petitions Committee* 82
- Quartiers- und Stadtteilbeiräte 151  
 Quasi-Föderalismus 13  
 Quasi-Verfassung 30  
 Quorum 127, 270, 287
- Rahmenzuweisung 285  
 Rationalität von Verwaltungsentscheidungen 306  
 rechtliche Entscheidungskompetenz 218  
 Rechtsmittel 276  
 rechtsstaatliche Teilhaberechte 261  
 Rechtsstaatlichkeit 31

- Rechtsstaatsprinzip 39, 147, 272, 297  
 Rechtsvergleich 4, 164, 184, 242  
 Rechtsverordnung 244, 285, 298  
 Referendum 66, 84, 105  
 Referendum, Bürgerschaft 113, 122  
 Referendum, fakultatives 113, 119  
 Referendum, lokal 67, 88  
 Referendum, Nordirland 65  
*Referendums (Scotland) Act 2020* 88  
 Reichsverfassung 33  
*relevant persons* 251  
 Repräsentationsbegriff 226  
 Repräsentationsprinzip 202, 225, 288  
 Repräsentationsprinzip, Gefahr der Verletzung 261  
 repräsentative Beteiligungsinstrumente, Hamburg 155  
 repräsentative Beteiligungsinstrumente, Schottland 105  
 Republik 35, 42  
 Republikprinzip 39  
*reserved matters* 22  
 responsive Ergänzung 197  
 Responsivität 109, 159  
*right to appeal* 98  
*rule against bias* 225  
*rule of law* 19, 30, 172, 275
- Sachabstimmung 301  
 Sachsen 123  
 Schlichtungsstelle 278  
 Schlichtungsverfahren 277  
 schottisches Parlament 20, 23  
 Schottland 5, 20, 49, 55  
*Scotland Act 1998* 29  
 Scottish Community Development Center 275  
*Scottish Community Development Centre* 78, 92  
*Scottish Community Empowerment Action Plan* 62  
*Scottish Constitutional Convention* 82  
*Scottish Ministerial Code* 176  
*Scottish Office* 99  
*Scottish Planning Policy* 95  
*secondary legislation* 243, 252  
 Selbstverwaltungsgarantie 27, 41  
 Senat 43, 125
- Seniorenmitwirkung 141  
*service reform agenda* 63  
*Sewel Convention* 22, 31, 50  
*single transferable vote system* 106  
 Souverän 24, 30  
 Souveränität 48  
 Souveränität, politische 10  
 Souveränität, rechtliche 10, 23  
 Sozialstaatsprinzip 39  
 Staat 42  
 staatliche Gewaltausübung 184  
 Staatsgewalt 169  
 Staatsgewalt, Ausübung von 117, 177  
 Staatsgewalt, Teilung von 233  
 Staatsgewalt, Übertragung von 273  
 Staatsstrukturprinzip 35, 198  
 Staatswille 215  
 Staatswillen, Bildung von 126  
 Stadtstaat 41, 110, 125  
 Stadtteilentwicklung 150  
 Stadtteilentwicklungspläne 150  
 Stadtwerkstatt 149  
*standards of good governance* 171  
*statutory instrument* 86, 243, 253, 266  
*statutory instrument, affirmative* 245  
*statutory instrument i. e. S.* 244  
*statutory instrument i. w. S.* 244  
*statutory instrument, laid only* 244  
*statutory instrument, negative* 244  
 Störungsverbot 202, 227, 289  
*Subordinate Legislation* 243  
 Suprematieverständnis 48
- top down*-Verwaltungsverständnis 240  
 Transparenzgebot 46  
 Transparenz, Steigerung 293
- UK Ministerial Code* 176  
 Unabhängigkeitsreferendum 30, 64, 85  
 Unterhaus 8, 9, 83, 101, 107
- Vereinigtes Königreich 47  
 Verfahrenssicherheit 293  
 Verfahrenstransparenz 240, 261  
 Verfassung 47  
 Verfassung, Hamburg 42, 45  
 Verfassung, Preußen 33  
 Verfassungsbegriff, formell 14

- Verfassungsbegriff, materiell 15  
Verfassung, Schottland 29  
Verfassungsprinzipien, Schottland 30  
Verfassungsreform, Hamburg 110  
Verfassungsverletzung 297  
Verfassungsverständnis 55  
Verfassung, Vereinigtes Königreich 14  
Verhältniswahl 156  
Verwaltungslegitimation 169, 184  
Verwaltungsrechtsweg 278  
Verwaltungszentralismus 245  
Volk 169, 190  
Volksabstimmungen 114  
Volksbegehren 116  
Volksbegriff, Deutschland 191  
Volksbegriff, Vereinigtes Königreich 191  
Volksentscheid 112, 117  
Volksgesetzgebung 112, 115, 129  
Volksinitiative 116, 132  
Volksinitiative, andere Vorlage 129  
Volksinitiative, Bürgerbegehren und  
  Bürgerentscheide jetzt verbindlich  
  machen 296  
Volksinitiative, Hamburg für gute  
  Integration 131  
Volkspetition 139  
Volksouveränität 10, 24, 31, 33, 39, 51,  
  108, 176  
Wahlberechtigung 219  
Wahl, Bezirksversammlungen 156  
Wahl, Bürgerschaft 155  
Wahl, schottisches Parlament 105  
Wahlvolk 219  
Wales 66, 72, 79, 81, 84, 89, 95, 99, 101,  
  105, 107  
Weimarer Reichsverfassung 33  
Weisung im Einzelfall 246  
Weisungsrecht, Bindungswirkung 253  
Weisungs- und Evokationsrecht 240, 246,  
  279  
*Westminster model* 9  
Westminster Parlament 12, 65, 83, 87  
*What Works Scotland* 75, 92  
Wohl der Allgemeinheit 294  
Zentralismus 12  
Zufallswahl 102  
Zustimmungsquorum 272