

Christina Schulz

# Demokratisierung der Verwaltung durch Partizipation

Instrumente deliberativen und partizipativen  
Entscheidens im Rechtsvergleich  
zwischen Hamburg und Schottland

Mohr Siebeck

<i>Kapitel 4: Mögliche Weiterentwicklung der partizipativen Instrumente und legal transplant</i> . . . . .	262
I. Weiterentwicklung schottischer Beteiligungsinstrumente . . . . .	264
II. Weiterentwicklung Hamburger Beteiligungsinstrumente . . . . .	280
III. Rechtssichere Entwicklung prozeduraler und organisatorischer Bürgerbeteiligungsverfahren in der Verwaltung . . . . .	299
<i>Schlussbemerkung</i> . . . . .	309
<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 Legitimationsspende . . . . .	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 Verfahrensausgestaltung . . . . .	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 Legitimationsspende . . . . .	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
<i>III. Zusammenfassende Bewertung zum 3. Kapitel . . . . .</i>	<i>260</i>

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