

# Eine neue Beteiligungskultur durch Partizipationsleitlinien?

Über Missverständnisse und Chancen in der Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürgerschaft.

Kohlhage, L. (2019). Eine neue Beteiligungskultur durch Partizipationsleitlinien? Über Missverständnisse und Chancen in der Beziehung zwischen Verwaltung und Bürgerschaft. Online: participolis.eu. available at: [https://www.participolis.eu/images/Kurzstudie\\_Analyse\\_Bu%CC%88rgerbeteiligungsleitlinien\\_Kohlhage\\_2019.pdf](https://www.participolis.eu/images/Kurzstudie_Analyse_Bu%CC%88rgerbeteiligungsleitlinien_Kohlhage_2019.pdf)

## Inhalt

<b>1. Interesse und Kontext</b> .....	- 1 -
<b>2. Untersuchungsobjekt und Fokus</b> .....	- 3 -
<b>3. Methodologie</b> .....	- 3 -
<b>4. Theoretischer Rahmen</b> .....	- 4 -
Teil eins: Partizipation beschreiben und vergleichbar machen .....	- 4 -
Teil zwei: Beschreibung von Erwartungen .....	- 5 -
Teil drei: Kontext und Veränderung .....	- 5 -
<b>5. Empirischer Teil</b> .....	- 6 -
<b>6. Schlussfolgerung und Empfehlung</b> .....	- 6 -
<b>Über die Autorin</b> .....	- 8 -
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	- 9 -

## 1. Interesse und Kontext

Bürgerbeteiligung dient der sozialen Nachhaltigkeit von Infrastrukturprojekten und kann auch ökonomische und ökologische Ziele bedienen. Es sind Kostenersparnis durch konstruktive Konfliktbearbeitung möglich, beispielsweise durch die Vermeidung von Protest und Widerstand und auch die zielgenauere Erfüllung lokaler Planungsaufgaben.

Konflikte und Proteste zu großen Infrastrukturprojekten deuten auf Defizite in der formalen Bürgerbeteiligung und im Informationsmanagement hin. Viele Kommunen versuchen daher, die Beziehung zwischen Bürgerschaft und Verwaltung neu zu definieren und damit eine positive Partizipationskultur herzustellen, u.a. durch Frühzeitigkeit und informelle Formate und durch Beteiligungsleitlinien.

Dem Diskurs über Partizipation liegen unterschiedliche Erwartungen der Akteure zugrunde welche auf Weltbildern und Legitimitätsvorstellungen fußen. Für konstruktive Kommunikation muss auf die

Interessen der anderen Akteure eingegangen werden können und es müssen Wege gefunden werden, die Erwartungen miteinander zu vereinbaren. Denn ohne Annäherung der Erwartungen bleibt Partizipation hinter ihrem Potential zurück oder verkommt zur Überzeugungsleistung und Akzeptanzbeschaffung.

Die Frage hinter der vorliegenden Untersuchung ist, ob der lokale Prozess der Leitlinienerstellung eine Annäherung der Vorstellungen gebracht hat. Und inwieweit die durch Enttäuschung und Missverständnisse entstandenen Vertrauensprobleme zwischen Bürgerschaft und Verwaltung durch das Erstellen von Partizipationsleitlinien beeinflusst werden können. Dabei gibt es Faktoren, die direkt in der Kontrolle der Akteure liegen und beispielsweise prägend sind dafür, wie über Partizipation gesprochen und gedacht wird (eigene Erfahrungen, Problembewusstsein, Wissen). Und dann gibt es andere Faktoren, die im Kontext der Situation liegen, und für eine Verbesserung der Situation ebenfalls berücksichtigt werden müssen (Privilegien der Verwaltung [Seibel, 2018], Kulturelle Werte [Healey, 2007], Risikoaversion [Gigerenzer, 2018]).

Diese Arbeit fokussiert sich auf **partizipative Demokratie (formelle und informelle)**, in Abgrenzung zu den vier anderen Elementen der Demokratie, neben repräsentativer Demokratie (Wahlen und Repräsentanten), direkter Demokratie (Referenden), soziale Bewegungen (inkl. Proteste und Initiativen) und freiwilliges Engagement (verschiedene Formate) [Roth, 2016]. In der formellen, z.B. im Baugesetzbuch §3 vorgeschriebenen Bürgerbeteiligung ist es vor allem die Verwaltung, die in partizipativer Demokratie mit der Bürgerschaft in Kontakt kommt. Die Abbildung 1 zeigt die verschiedenen Formen der Interaktion in Kommunen zwischen den drei Akteursgruppen: lokale Politik, Verwaltung und Bürgerschaft. Die zugrunde liegende wissenschaftliche Untersuchung konzentriert sich auf das Verhältnis zwischen BürgerInnen und Verwaltung und beobachtet, ob PolitikerInnen in informeller Beteiligung eine größere Rolle spielen. Denn in der Regel nehmen PolitikerInnen nur an zwei Zeitpunkten an Bürgerbeteiligungsprozessen teil: Beim Beschluss die Bürger für ein bestimmtes Projekt miteinzubeziehen und später bei der Diskussion der Entscheidungsvorschläge, in die die Beiträge der beteiligten BürgerInnen eingeflossen sind.

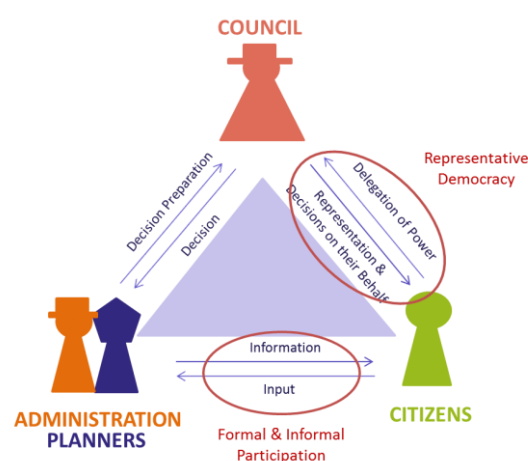


Abbildung 1: Interaktionsformen der kommunalen Akteure [eigene Darstellung]

## 2. Untersuchungsobjekt und Fokus

Im Fokus der Studie steht das Streben nach einer neuen Beziehung zwischen Verwaltung und Bürgerschaft. Dazu wird die theoretische Wirkung der Beteiligungsleitlinien dies zu unterstützen untersucht. Diese Beteiligungsleitlinien sind ein relativ neues Phänomen, sie sind Teil der Partizipationsdebatte auf der kommunalen Ebene und auch Teil der Maßnahmen, die darauf abzielen, eine bessere Partizipationskultur zu herzustellen [Gigerenzer, 2018; kommunale Webseiten; Erklärungen der Leitlinien]. Diese Leitlinien fassen lokal relevante Qualitätskriterien zusammen sowie auch Regeln des Umgangs miteinander bei der Planung wichtiger Maßnahmen und bei der Abwägung der berührten Interessen. In der Regel ist der öffentliche und paritätische Erstellungsprozess der Leitlinien die intensivste, umfassendste und direkteste lokale Auseinandersetzung mit dem Thema Bürgerbeteiligung.

Zur Beschreibung der Beziehung zwischen Verwaltung und Bürgerschaft werden Unterschiede in Erwartungen und Definitionen genutzt. Die Fallstudie untersucht die Annäherung der Denkmuster über eine qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring [2015] von acht Beteiligungsleitlinien aus deutschen Kommunen unterschiedlicher Größen mit einer Gesamteinwohnerzahl von 1,6 Millionen. Dabei wird untersucht, wie diese neue Beziehung beschrieben wird, ob sie im Sinne der Qualitätskriterien für Dialogverfahren<sup>1</sup> die Vorteile von Bürgerbeteiligung zugänglich machen kann, ob ein Verständnis und Verstehen zwischen Verwaltung und Bürgerschaft durch die Dokumente gefördert wird, bzw. ein erhöhtes Verständnis füreinander in den Dokumenten erkennbar und gewollt ist. Ein solches Verständnis müsste in den Dokumenten erkennbar sein, um eine Wirkung der Leitlinien über den unmittelbaren Kreis der direkt Involvierten hinaus zu ermöglichen, eben um eine Partizipationskultur zu erschaffen. Dazu wird ein Theoretischer Rahmen benötigt, welcher erlaubt, Erwartungen und Vorstellungen von Bürgerbeteiligung zu analysieren und das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürgerschaft zu charakterisieren.

## 3. Methodologie

Begonnen wird mit der Beschreibung der Ausgangslage der Beziehung zwischen Verwaltung und Bürgerschaft durch die Skizzierung der geschichtlichen Entwicklung der Bürgerbeteiligung in Deutschland ab 1960 und den rechtlichen Rahmenbedingungen. Es wird die Situation beschrieben auf die die Leitlinien reagieren und welche verbessert werden soll. Beispielsweise unterscheiden sich die informellen Partizipationsdesigs stark im Grad der öffentlichen Beratung. Daher geschah und geschieht es regelmäßig, dass die verschiedenen Erwartungen an Zweck und Umfang des Einflusses vor, in und nach informellen Beteiligungsveranstaltungen kollidierten.

Es besteht in der Partizipationstheorie und -literatur ein Problem Partizipation zu definieren und somit sowohl die wissenschaftliche als auch gesellschaftliche Debatte zu strukturieren. Daher muss zunächst ein Theoretischer Rahmen geschaffen werden, wie in der vorliegenden Arbeit. Dieser

---

<sup>1</sup> Aus der Partizipationsliteratur und -forschung.

basiert auf einer Literaturanalyse. Aus der Partizipationsliteratur werden Merkmale und Beschreibungskriterien des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Bürgerschaft in Form eines Theoretischen Rahmens hergeleitet. Es werden Legitimationsdefinitionen und die Aufgabenverteilung, also der Grad der öffentlichen Beteiligung und Beratung berücksichtigt. Der Theoretische Rahmen wird in einer Fallstudienanalyse angewendet.

Als Grundlage für spätere Vergleiche werden die empirischen und theoretischen Nachteile der „alten“, formellen Beteiligung und die Beziehung beschrieben. Die Arbeit trägt zudem die in der Partizipationsliteratur genannten Vorteile gelungener Partizipation zusammen und bezieht Qualitätsansprüche und Merkmale ein, um daraus die Vorteile einer veränderten Beziehung zwischen Verwaltung und Bürgerschaft abzuleiten.

Im empirischen Teil der Arbeit werden durch eine qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring [2015] die Vorannahmen und Ziele der Leitlinien untersucht und die beinhalteten Aufgabenverteilungen und Legitimationsdefinitionen identifiziert. Die in den Leitlinien vorgeschlagenen Instrumente werden ebenfalls auf ihre Aufgabenverteilung an die Akteure betrachtet. Im nächsten Schritt wird untersucht, ob die in den Dokumenten vorgeschlagenen Instrumente sinnvoll und passend zu Ziel und Vorannahmen gewählt wurden.

Wirkung von Kontext und Mechanismen für Veränderung werden durch Diskursanalyse [Richardson, 2002] in die Theorie einbezogen. Durch die Betrachtung des Kontextes wird untersucht, inwieweit die Leitlinien und die in den Dokumenten vorgeschlagenen Instrumente die Beziehungen zwischen Bürgerschaft und Verwaltung theoretisch nachhaltig beeinflussen können.

## 4. Theoretischer Rahmen

Der Theoretische Rahmen erlaubt es, drei verschiedene Perspektiven auf Bürgerbeteiligung zu kombinieren um die Beziehung zwischen Bürgerschaft und Verwaltung zu charakterisieren und zu einem ganzheitlichen Verständnis zu kommen: Erstens wird die Aufgabenverteilung zwischen Beteiligten als funktionale Partizipationsdefinition genutzt, zweitens werden Legitimationsverständnisse [Glaab, 2016] und Weltbilder [Selle, 2015] zur Beschreibung von Erwartungen genutzt und drittens wird der Einfluss der Dokumente über Machtmechanismen und Veränderung mittels Diskurstheorie nach Richardson [2002] beschrieben.

### Teil eins: Partizipation beschreiben und vergleichbar machen

Die Literatur über Partizipation ist breit aufgefächert und speist sich aus verschiedenen Disziplinen und Ansätzen und basiert auf unterschiedlichen Definitionen von Partizipation [Nabatchi et al., 2012]. Damit gibt es in der Partizipations- und Demokratieforschung diverse Versuche das Thema zu strukturieren [Fung, 2003, 2006, 2007; Nabatchi et al., Weiksner et al., 2012; Selle, 2015; Glaab, 2016; Roth, 2016; Innes & Booher, 2004]. Partizipation nach Zwecken oder Absichten zu unterscheiden ist plausibel, aber es besteht das Risiko von Unschärfe und Normativität [Fung, 2006; Nabatchi et al., 2012]. Daher schlägt die Autorin eine **funktionale Herangehensweise** vor, um den potentiellen Vorteilen und der demokratischen Notwendigkeit von Bürgerbeteiligung gerecht zu

werden. Ein Bewusstsein über das Problem und den bestehenden Handlungsspielraums herzustellen ist die Voraussetzung für effektive Partizipation. Daraus leiten sich die verschiedenen Fragen an Betroffene und NutzerInnen ab. Dieser erste Teil des Theoretischen Rahmens strukturiert die inhaltlichen Beiträge von BürgerInnen zu Entscheidungsfindung und Planung: die Funktionen von Beteiligung werden definiert durch die Fragen an den Bürger – oder etwas genereller formuliert: durch die Aufgabenverteilung zwischen den in der Planung involvierten Akteuren. Die Untersuchung nimmt die verschiedenen Aufgaben von BürgerInnen zum Partizipationsprozess aus der Partizipationsliteratur auf, bspw. Problemidentifikation, Äußerung von Meinungen und Präferenzen, Wissensaustausch, Lösungsfindung und Entscheidungsfindung.

### Teil zwei: Beschreibung von Erwartungen

Es folgt Teil zwei des Theoretischen Rahmens – um die unterschiedlichen Erwartungen von Bürgerschaft und Verwaltung an Beteiligung zu differenzieren werden zwei Ansätze aus der Partizipationsliteratur kombiniert: Erstens der Weltbild-Ansatz von Selle [2015] und zweitens der Legitimations-Ansatz von Glaab [2016]. Eine verbesserte Beziehung besteht theoretisch daraus, Brücken zwischen den Weltbildern und Legitimitätskonzepten zu bauen, diese innerhalb der Bürgerbeteiligungsprozesse zu kombinieren.

### Teil drei: Kontext und Veränderung

Kontext und Veränderung werden mit Methoden der Diskurstheorie [Richardson, 2002] untersucht um über Machtmechanismen (z.B. Ausschluss von Meinungen), Kontextfaktoren, und Veränderung (bspw. über reflexive Praxis) zu sprechen. Diskurse sind Sammlungen von Ideen und Konzepten, die miteinander in Wettstreit stehen, die produziert, verändert und wiederhergestellt werden durch alltägliche Handlungen [Richardson, 2002 in Bezug auf Foucault, 1973].

Die ersten beiden Aspekte des Theoretischen Rahmens, die Definitionen und Erwartungen, werden als Ideen und Konzepte<sup>2</sup> im Sinne der Diskursanalyse nach Richardson [2002] verstanden. Mechanismen der Macht und Dominanz kontrollieren die Einführung neuer Gedanken und Ideen, so z.B. auch neuer Partizipationsdefinitionen. Diese Arbeit nutzt die Diskurstheorie um zu untersuchen, wie Ideen und Konzepte Dominanz erlangen können und wie Beziehungen der Akteure zueinander konstruiert bzw. suggeriert werden können. Der Theoretische Rahmen wird komplettiert durch die Darstellung, wie Partizipationsleitlinien als Dokumente Beziehungen beeinflussen können.

---

<sup>2</sup> Manche AutorInnen verwenden den Begriff Rationalities für Ideen und Konzepte.

## 5. Empirischer Teil

Der Theoretische Rahmen aus vorangegangenen Teil der Arbeit wird hier auf bestehende Partizipationsleitlinien angewendet. Diese Studie nutzt die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring [2015] und zieht acht Dokumente exemplarisch heran um die informelle und aktuelle Beziehung zwischen Verwaltung und Bürgern zu untersuchen.

Durch die Einordnung in die Theorie können Entwicklungsrichtungen auf theoretischer Ebene identifiziert werden. Die „neue“ Beziehung wird mit der „alten“ d.h. den Merkmalen der formellen Beteiligung verglichen, um festzustellen inwieweit die Leitlinien eine Veränderung vorschlagen und ermöglichen. Dazu wären bspw. Annäherungen zwischen den Vorstellungen und Erwartungen der Akteure notwendig.

## 6. Schlussfolgerung und Empfehlung

Die meisten Leitlinien nennen als Motivation die Verringerung von Enttäuschungen, die Verbesserung des gegenseitigen Vertrauens und ein höheres Verständnis für die Notwendigkeit geplanter Projekte bzw. die Reduktion von Widerstand. Dies soll über die Herstellung einer sogenannten Beteiligungskultur ermöglicht werden. Dazu liefert die vorliegende Arbeit u.a. folgende Erkenntnisse: Die gute Nachricht ist, dass die Bedingungen für eine örtliche Beteiligungskultur bei existierenden Leitlinien besser sind im Vergleich zur in der Arbeit beschriebenen Ausgangslage. Es gab feststellbare Annäherungen bzw. die Herstellung von Brücken zwischen den unterschiedlichen Ideen und Konzepten.

Bemühungen, Vertrauen wiederherzustellen gibt es von beiden Akteursgruppen, d.h. sowohl von den Bürgern und Bürgerinnen als auch von der Verwaltung. Deutlich erkennbar sind Schritte der Verwaltung. BürgerInnen erwarten eine hohe Qualität der Partizipationsprozesse, ernsthafte Berücksichtigung ihrer Ergebnisse und Nachvollziehbarkeit. Es werden verpflichtende öffentliche Rückmeldungen und Rechtfertigung der finalen Entscheidungen, sowie ein verlässliches Einhalten von Absprachen gefordert. Die Verwaltung nähert sich dieser Idee an und bietet in den Leitlinien Verlässlichkeit und Nachvollziehbarkeit an und richtet eine offizielle Partizipationsmanagementstruktur ein.

Außerdem wird in jeder der acht Leitlinien eine etwas unterschiedliche Perspektive auf Legitimität und Zweck von Beteiligung deutlich. Ein Erklärungsansatz ist der folgende: In manchen Gemeinden scheint es schon zu einem verstärkt gemeinschaftlichem Verständnis der Bürger-Verwaltungsbeziehung gekommen zu sein bzw. es besteht eine größere kollektive Bereitschaft, dies zu erreichen. Dies trifft auf die Städte Detmold und Bonn aus dem untersuchten Sample zu.

Als zentrale Voraussetzung für den Erfolg von Beteiligung werden unterschiedliche Prioritäten angeführt, so setzt die Heidelberger Leitlinie auf Klarheit der Ziele und Aufgaben in Partizipation, während Bonn gegenseitiges Vertrauen für ausschlaggebend hält.

Wie der Wunsch der BürgerInnen die Politik direkter zu beeinflussen [Glaab, 2016] und ihr Lebensumfeld effektiv zu gestalten [Selle, 2015] mit den Ideen und Konzepten der Verwaltung besser vereinbart werden kann, darauf wird in den Leitlinien noch wenig eingegangen. Die Option, den Handlungsspielraum in Planungen und Projekten zu vergrößern wird nicht in Erwägung gezogen<sup>3</sup>. Und der von Beteiligungsexperten geforderte verstärkte und direktere Kontakt der Bürgerschaft mit den EntscheidungsträgerInnen bleibt ebenfalls aus. Auch die neue Interaktion stellt den Dialog mit den PolitikerInnen, also die gemeinsame Meinungsbildung und Lösungserarbeitung nicht in den Mittelpunkt.

Auf Basis der vorliegenden Arbeit kann ein großer Handlungsbedarf identifiziert werden. Erstens sind wie oben erwähnt die genutzten Legitimationsdefinitionen in allen untersuchten Leitlinien tendentiell inklusiver als dies in der klassischen formellen Partizipationsbeziehung der Fall ist. Es findet also eine Annäherung durch Ansätze der Brückenbildung statt. Allerdings wird dies nie explizit in den Leitlinien kommuniziert, was aber notwendig wäre um Wirkung über den Kreis der AutorInnen hinaus zu entfalten und wirksam eine lokale Beteiligungskultur zu konstituieren. Damit wird eine wertvolle Chance verpasst, die Debatte zu strukturieren und eine nachhaltige Verständigung zu erreichen.

Zweitens wird nicht der gesamte Funktionsraum von Partizipation aufgezeigt, d.h. die vorgeschlagene Aufgabenverteilung für die Bürgerschaft stellt nur ein kleiner Ausschnitt der theoretisch möglichen Beiträge dar. Der funktionale Ansatz bietet hier ebenfalls weiteres Potential, die Debatte zu strukturieren. Eine Erweiterung des Einflusses der Bürger und Bürgerinnen kann Vertrauen fördern.

Drittens fehlen fast vollständig Bezüge zu Beteiligungsforschung und zu Expertise von außerhalb der eigenen Kommune. Genau diese Ressourcen könnten aber die Entwicklung einer verbesserten Bürger-Verwaltungs-Beziehung beschleunigen indem sie die lokale Expertise ergänzen. So könnten die eigenen Erfahrungen kontextualisiert werden und auch der Evaluation der eignen Praxis eine höhere Qualität und Relevanz gegeben werden.

Zusammenfassend könnte die durch die Leitlinien geschaffene kommunikative Grundlage in allen Kommunen deutlich günstiger sein, um Vertrauen zu stärken und eine offener und integrative, strukturierte und reflektierte Partizipationsdebatte zu unterstützen und das Verständnis von Bürgerbeteiligung und guter Planung gemeinwohrelevanten Infrastruktur im Dialog miteinander weiterzuentwickeln. Ohne das Eingehen aufeinander und das Verbinden der verschiedenen Erwartungen werden Konflikte und Missverständnisse bestehen bleiben. In dem Fall würde das Bewältigen der komplexen Herausforderungen unseres Zeitalters sogar schwieriger werden. Auch

---

<sup>3</sup> Ausnahme hier ist die Stadt Detmold. Hier bietet die Verwaltung in den Leitlinien an, die Eingaben der Stadtgesellschaft auch außerhalb partizipativer Events zu sammeln und in zwei Listen zu veröffentlichen. Die eine trägt Ideen und Vorschläge zusammen, etwas, was der Aufgabe der Problemdefinition seitens des Bürgers recht nahe kommt. Die zweite listet Projekte und freiwilliges Engagement der Bürgerschaft. Beide Listen unterstützen das Netzwerken mit der Stadtgesellschaft und insgesamt kann so das Stadtleben gestärkt werden.

müssen die Kontextfaktoren genauer einbezogen werden, denn ansonsten laufen die Kommunen Gefahr, zu viel von ihren Leitlinien zu erwarten und effektive Hebel für Veränderung ungenutzt zu lassen.

Die vorliegende Studie betreibt Grundlagenforschung mit direkter Anwendbarkeit für PraktikerInnen aus Kommunen und Beratungsinstitutionen. Es können neue Wege abgeleitet werden, die Partizipationsdebatte zu strukturieren und Klarheit zu fördern. BürgerInnen und Gemeinden, die an einer neuen Beteiligungskultur interessiert sind, haben mit den Ergebnissen dieser Studie Argumente und Anregungen um eine effektivere Beteiligungskultur einfordern und gestalten zu können. Zudem liefert die Arbeit wichtige Hinweise für einen wirkungsvolleren und zielgerichteten Erstellungsprozess von Bürgerbeteiligungsleitlinien, basierend auf Theorie und Empirie.

## Über die Autorin

M.Sc. Lea Kohlhage ist Stadt- und Nachhaltigkeitswissenschaftlerin mit einem Bachelor in Umweltingenieurwesen. Beide Abschlussarbeiten beziehen sich auf Partizipation. Sie hat in Deutschland, Spanien und Dänemark studiert und über 10 Jahre Erfahrung in der Seminar- und Bildungsarbeit. Sie war mehrere Jahre für städtische Verwaltungen tätig, derzeit als kommunale Klimaschutzmanagerin für zwei Gemeinden. Sie hat zusammen mit der Mediatorin, Rechts- und Verhaltenswissenschaftlerin Gisela Kohlhage in Bielefeld die PARTICIPOLIS GmbH gegründet um sich intensiv den hochaktuellen Themen Bürgerbeteiligung, Nachhaltigkeit und Konfliktbearbeitung zu widmen. Kontakt: [info@participolis.eu](mailto:info@participolis.eu)





## Literaturverzeichnis

- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2017). *Popular Democracy: The Paradox of Participation*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Barrett, G., Wyman, M., & P. Coelho Vera Schattan. (2012). Assessing the Policy Impacts of Deliberative Civic Engagement. In *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199899265.003.0009>
- Becker-Strunk, J., & Bimesdörfer, K. (2016). "EinKLiCK - EinBLiCK": Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz. In *Politik mit Bürgern - Politik für Bürger* (pp. 157–178).
- Bentele, G. (2016). Öffentlichkeit, Akzeptanz und Transparenz. In *Politik mit Bürgern - Politik für Bürger* (pp. 75–90).
- Bingham, L. B., & O'Leary, R. (2006). Parallel play, not collaboration: Missing questions, missing connections. *Public Administration Review* 66 (Suppl. 1), 161–167.
- Bingham, L. B., & Nabatchi, T., O'Leary, R. (2005). The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review* 65, 528–539.
- BMFSFJ. (2017). *Zweiter Bericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland*. (Bundesministerium für Familie Senioren Frauen und Jugend, Ed.).
- Bogart, W.T. (2003). Civic Infrastructure and the Financing of Community Development. Available at <http://www.brookings.edu/es/urban/publications>.
- Booher, D.E. & Innes, J.E. (2002). Network power in collaborative planning, *Journal of Planning Education and Research*, 21(3), 221–236.
- Brennecke, V. M. (2015). Richtlinie VDI 7000 » Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten « – Empfehlungen für eine neue Planungs- und Dialogkultur, 1–11.
- Bryson, J.M. & Crosby, B.C. (1992). *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared Power World*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
- Bublitz, H. (2001). Differenz und Integration. Zur diskursanalytischen Rekonstruktion der Regelstrukturen sozialer Wirklichkeit. In R. Keller, A. Hirsland, W. Schneider, & W. Viehöver (Eds.), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse* (Volume I., pp. 225–260). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://doi.org/10.1007/978-3-322-99906-1\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-322-99906-1_9)
- Campbell, H. & Marshall, R. (2000). *Public Involvement and Planning: Looking Beyond the Many to the One*. Sheffield, Department of Town and Regional Planning: University of Sheffield.
- Cars, G., Healey, P., Madanipour, A. & de Magalhaes, C. (Eds.) (2002). *Urban Governance, Institutional Capacity, and Social Milieux*. Aldershot: Ashgate.
- Castells, M. (1996). *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Vol. I: The Rise of the Network Society. Cambridge, MA: Blackwell Publishers.
- Chaskin, R. (2001). Defining community capacity: a definitional framework and case studies from a comprehensive community initiative, *Urban Affairs Review*, 36(3), 291–323.
- Chrislip, D.D. & Larson, C.E. (1994). *Collaborative Leadership: How Citizens and Civic Leaders can make a Difference*. San Francisco: Jossey Bass.

- Cohen, J. & Sabel, C. (1997). Directly-Deliberative Polyarchy. *European Law Journal* 3(4): 313-42.
- Connick, S. & Innes, J. (2003). Outcomes of collaborative water policy making: applying complexity thinking to evaluation, *Journal of Environmental Planning and Management*, 46(2), 177–197.
- Crush, J. (1994). Scripting the compound: power and space in the South African mining industry. *Environment and Planning D: Society and Space*, 12(3), 301–324.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs*. New Haven: CT Yale University.
- Delli Carpini, M. X., Cook, F. L., & Jacobs, L. R. (2004). Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature. *Annual Review of Political Science* 7, 315–344.
- Der Bundeswahlleiter. (2017). Bundestagswahl 2017. Retrieved June 7, 2018, from <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2017/ergebnisse.html>
- Die Bundesregierung. (2017). Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie - Neuauflage 2016. Retrieved from [https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche\\_Nachhaltigkeitsstrategie\\_Neuauflage\\_2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=26](https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche_Nachhaltigkeitsstrategie_Neuauflage_2016.pdf?__blob=publicationFile&v=26)
- Dieterich, A. (2006). *Eigenverantwortlich, informiert und anspruchsvoll ...: Der Diskurs um den mündigen Patienten aus ärztlicher Sicht* (WZB Discussion Paper No. SP I 2006-310). Berlin. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10419/47375>
- Edwards, D., Potter, J. (1992). *Discursive Psychology*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Elster, J. (Ed.) (1998). *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Farthing, S. (2016). *Research Design in Urban Planning. A Student's Guide*. SAGE Publications.
- Fischer, F. (1993). Citizen participation and the democratization of policy expertise, from theoretical inquiry to practical cases, *Policy Science*, 26, 165–187.
- Fischer, F. (2002). *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham, NC: Duke University Press.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Flick, U. (2011). *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung* (4th ed.). Reinbeck bei Hamburg: rowohlt's enzyklopädie.
- Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Fung, A. & Wright, E.O. (Eds.). (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Fung, A. (2003). Survey article: Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences. *Journal of Political Philosophy* 11, 338–367.
- Fung, A. (2005). Deliberation before the revolution: Toward an ethics of deliberation in an unjust world. *Political Theory* 33(2), 397– 419.

- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(Dec.), 66–75. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/4096571>
- García-Espín, P., & Ganuza, E. (2017). Participatory Skepticism: Ambivalence and Conflict in Popular Discourses of Participatory Democracy. *Qualitative Sociology*, 40(4), 425–446. <https://doi.org/10.1007/s11133-017-9367-6>
- Gastil, J. & Levine, P. (Eds.). (2005). *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gastil, J., Deess, E. P., Weiser, P., & Simmons, C. (2010). *The jury and democracy: How jury deliberation promotes civic engagement and political participation*. New York: Oxford University Press.
- Gastil, J. (2008). *Political communication and deliberation*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Gertz, C. (2017). Planungstheorie. In *Grundlagen der Stadtplanung* (SS17 ed.). Hamburg: Technische Universität Hamburg-Harburg.
- Gigerenzer, G. (2018). Verwaltung trifft Beteiligung: Warum Risik kompetenz wünschenswert ist. In *Verwaltung trifft Beteiligung. Zwischen Amt und Bürgern: Krisen und Chancen. 1.-2.03.2018* (pp. 1–34). Heinrich-Böll-Stiftung. Retrieved from [https://www.boell.de/sites/default/files/e-paper\\_verwaltung-trifft-beteiligung.pdf.pdf?dimension1=ds\\_verwaltung18](https://www.boell.de/sites/default/files/e-paper_verwaltung-trifft-beteiligung.pdf.pdf?dimension1=ds_verwaltung18)
- Glaab, M. (2016). Hohe Erwartungen, ambivalente Erfahrungen? In *Politik mit Bürgern - Politik für Bürger* (pp. 3–25).
- Goldman, J. (2004). Kuna, Idaho: A Case Study. Unpublished manuscript, John F. Kennedy School of Government.
- Gruber, J. (1994). Coordinating Growth Management Through Consensus-Building: Incentives and the Generation of Social, Intellectual, and Political Capital. Working Paper No. 617. Berkeley, CA: Institute of Urban and Regional Development, University of California at Berkeley).
- Gsottbauer, E., Logar, I., & van den Bergh, J. C. J. M. (2015). Towards a fair, constructive and consistent criticism of all valuation languages: Comment on Kallis et al. (2013). *Ecological Economics*, 112, 164–169. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2014.12.014>
- Gutmann, A., & Thompson, D. F. (1996). *Democracy and disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gutmann, A., and Thompson, D. F. (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Hajer, M. A. (1993). *The politics of environmental discourse: a study of the acid rain controversy in Great Britain and the Netherlands*. University of Oxford.
- Healey, P. (1993). Planning through debate: the communicative turn in planning theory, in: F. Fischer & J. Forester (Eds.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, 233–253. Durham, NC: Duke University.
- Healey, P. (2007). *Urban Complexity and Spatial Strategies*. London: Routledge.
- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2–3), 93–109.

- Innes, J.E. & Booher, D.E. (2003). Collaborative policy making: governance through dialogue, in: M.W. Hajer & H. Wagenaar (Eds.). *Deliberative Policy Analysis: Governance in the Network Society*, 33–59. Cambridge: Cambridge University Press.
- Innes, J.E. & Connick, S. (1999). San Francisco estuary project, in: L. Susskind, S. McKernan & J. Thomas-Larmer (Eds.). *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning Theory and Practice*, 5(4), 419–436.
- Kallis, G., Gómez-Baggethun, E., & Zografos, C. (2013). To value or not to value? That is not the question. *Ecological Economics*, 94, 97–105. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2013.07.002>
- Keller, R. (2004). Diskursforschung, eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen, Band 14, 2. Auflage. Wiesbaden: Verlag für Sozialforschung.
- Kersting, N. (Eds.). (2008). Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden: Springer VS.
- Kersting, N. (2016). Online- und Offlinebeteiligung als lokale demokratische Innovation - Die Sicht der Ratsmitglieder. In *Politik mit Bürgern - Politik für Bürger* (pp. 91–110).
- Khakee, A. (2002). Assessing institutional capital building in a Local Agenda 21 process in Goteberg, *Planning Theory and Practice*, 3(1), 53–68.
- Klages, H. (2011). Leitlinien für Beteiligungsprozesse. Rehbürg-Loccum: Stiftung Mitarbeit. Retrieved from <https://vimeo.com/56018128>
- Laws, D., & Forester, J. (2015). Making Participation Work - Seeing New Angles and Other Possibilities: A Profile of Douwe Wielenga. In *Conflict, Improvisation, Governance. Street Level Practices for Urban Democracy* (pp. 323–341). New York: Routledge.
- Mandell, M. (1999). Community collaborations: working through network structures, *Policy Studies Review*, 16(1), 42–64.
- Martinsen, R. (2009). Öffentlichkeit in der „Mediendemokratie“ aus der Perspektive konkurrierender Demokratietheorien. *Politische Vierteljahresschrift (Sonderheft 42)*, 37-69.
- Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (12. Überarbeitete Auflage). Weinheim und Basel: Beltz Verlag
- Melville, K., Willingham, T. L., & Dedrick, J. R. (2005). National Issues Forums: A network of communities promoting public deliberation. In *The deliberative democracy handbook: Strategies for effective civic engagement in the 21st century*, (Eds.) Gastil, J. & Levine, P., 37–58. San Francisco: Jossey-Bass.
- Mutz, D. C. (2008). Is Deliberative Democracy a Falsifiable Theory? *Annual Review of Political Science*, 11(1), 521–538. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.081306.070308>
- Nabatchi, T. (2010). Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration. *The American Review of Public Administration*, 40(4), 376–399. <https://doi.org/10.1177/0275074009356467>

- Nabatchi, T., Gastil, J., Leighninger, M., & Weiksner, G. M. (2012). An Introduction to deliberative civic Engagement. In *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199899265.003.0001>
- Nanz, P., Fritsche, M. (2012). Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- National Coalition for Dialogue and Deliberation (NCDD). (2008). Engagement Streams Framework. <http://ncdd.org/rc/wp-content/uploads/2010/08/full-streams-hi-res.pdf>.
- Netzwerk Bürgerbeteiligung (2018). Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung. <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/>
- Noworty, H. (2003). Democratising experience and socially robust knowledge. *Science and Public Policy* 30 (3), 151-156.
- Pearsall, H., & Pierce, J. (2010). Urban sustainability and environmental justice : evaluating the linkages in public planning / policy discourse, 15(6), 569–580. <https://doi.org/10.1080/13549839.2010.487528>
- Pickel, S. (2013). Politische Kultur, Systemvertrauen und Demokratiezufriedenheit. Wann fühlen Bürger sich gut regiert? In: Handbuch Regierungsforschung. Korte, K.-R., Grunden, T. (Eds.). 161-174. Wiesbaden: Springer VS.
- Pincock, H. (2012). Does Deliberation Make Better Citizens? In *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*. Oxford; New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199899265.001.0001>
- Range, J., & Faas, T. (2016). Politische Kultur, Bürgerbeteiligung und wissenschaftliche Evaluation. In *Politik mit Bürgern - Politik für Bürger* (pp. 111–131).
- Richardson, T. (2002). Freedom and control in planning: Using discourse in the pursuit of reflexive practice. *Planning Theory and Practice*, 3(3), 353–361. <https://doi.org/10.1080/14649350214953>
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning, *Policy Sciences*, 4, 155–169.
- Roberts, N.C. (Ed.). (2002). *Research in Public Policy Analysis and Management*. Vol. 12: The Transformative Power of Dialogue. Amsterdam: JAI, an imprint of Elsevier Science).
- Roth, R. (2016). Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. In *Politik mit Bürgern - Politik für Bürger* (pp. 368–388).
- Roberts, N. C., (Ed.). (2008). *The age of direct citizen participation*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Roy, A. (1999). *The Cost of Living*. London: Flamingo.
- Ryfe, D. M. (2005). Does deliberative democracy work? *Annual Review of Political Science* 8, 49–71.

- Ryfe, D. M., & Stalsburg, B. (2012). The Participation and Recruitment Challenge. In *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*. <https://doi.org/DOI:10.1093/acprof:oso/9780199899265.003.0003>
- Saretzki, T. (1997). Demokratisierung von Expertise? Zur politischen Dynamik der Wissensgesellschaft. In: Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen. Klein, A., & Schmalz-Bruns, R. (Eds.). 277-313. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Seibel, W. (2018). Bürgerbeteiligung setzt gute Verwaltung voraus. Retrieved May 7, 2018, from [https://www.boell.de/de/2018/03/07/buergerbeteiligung-setzt-gute-verwaltung-voraus?utm\\_source=website&utm\\_medium=twitter](https://www.boell.de/de/2018/03/07/buergerbeteiligung-setzt-gute-verwaltung-voraus?utm_source=website&utm_medium=twitter)
- Selle, K. (1996a). Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück. Vermittlungsarbeit bei Aufgaben der Quartiers- und Stadtentwicklung, in: Selle, Klaus 1996: Planung und Kommunikation, 61-78.
- Selle, K. (1996b). Planung und Kommunikation. In: Selle, Klaus (Eds.) (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden und Praxiserfahrungen. Wiesbaden & Berlin: Bauverlag, 11-20.
- Selle, K. (1996c): Klärungsbedarf. In: Selle, Klaus 1996 (Eds.): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden und Praxiserfahrungen. Wiesbaden & Berlin: Bauverlag, 161-180.
- Selle, K. (2015). Herausforderungen der Demokratieentwicklung vor Ort. Ein Beitrag zum Demokratiekongress 2015 in Stuttgart am 11. Juni 2015. Available on <https://www.youtube.com/watch?v=dmZqouwBIM>.
- Stiftung für Zukunftsfragen. (2014). Immer mehr Vereine - immer weniger Mitglieder: Das Vereinswesen in Deutschland verändert sich. *Forschung Aktuell*, 35(254). Retrieved from <http://www.stiftungfuerzukunftsfragen.de/de/newsletter-forschung-aktuell/254/>
- Stigler, G. (1971). Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science* 2(1), 3-21.
- Straus, D. (2002). How to Make Collaboration Work: Powerful Ways to Build Consensus, Solve Problems, and Make Decisions. San Francisco: Berret-Koehler.
- Thompson, R. (1997). Ever since Eden: what cognitive models can teach us about environmental disputes. Dissertation, Berkeley, CA: University of California.
- Thompson, R. (2000). Re-defining planning: the roles of theory and practice, *Planning Theory & Practice*, 1, 126-134.
- Umweltbundesamt. (2015). Nachhaltigkeit vor Ort. Retrieved April 10, 2018, from <https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/nachhaltigkeit-vor-ort>
- Vasconcelos, L.T., Baptista, I., & Henriquez, T.R. (2002). Sustainability at the local level—intellectual, social and political capital building. Paper presented at the Association of European Schools of Planning, 10–15 July, Volos Greece.
- Verba, S., Lehman Schlozman, K. & Brady, H. (1995). Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Vetter, A., Klages, H., & Ulmer, F. (2013). Bürgerbeteiligung braucht Verstetigung und Verlässlichkeit: Gestaltungselemente einer dauerhaften und systematischen Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden. *Dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 6 (1), 253-271.
- Weiksner, G. M., Gastil, J., Nabatchi, T., & Leighninger, M. (2012). Advancing the Theory and Practice of Deliberative Civic Engagement. In *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement* (pp. 45–66). <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199899265.003.0012>
- Weeks, E.C. (2000). The practice of deliberative democracy: results from four large-scale trials, *Public Administration Review*, 60(4), 360–372.
- Wilson, J. Q. (1980). *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books
- Yankelovich, D. (1991). *Coming to Public Judgment*. Syracuse: Syracuse University Press.
- Yankelovich, D. (1999). *The Magic of Dialogue: Transforming Conflict into Cooperation*. New York: Simon and Schuster.

