

Partizipation und neue Formen der Governance

Newig, Jens

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Newig, J. (2011). Partizipation und neue Formen der Governance. In M. Groß (Hrsg.), *Handbuch Umweltsoziologie* (S. 485-502). Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. https://doi.org/10.1007/978-3-531-93097-8_23

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Partizipation und neue Formen der Governance

Jens Newig

Einleitung

Ein wesentliches Element der gesellschaftlichen Bearbeitung von Umweltproblemen sind Formen von Steuerung und Governance. Hier geht es zum einen darum, wie kollektiv verbindliche Entscheidungen in Bezug auf Umweltfragen getroffen werden, zum anderen um die gesellschaftliche Teilhabe an diesen Entscheidungen. Solche Fragen liegen im Übergangsbereich zwischen Soziologie im engeren Sinne und Politikwissenschaft als derjenigen Disziplin, die sich mit kollektiven Entscheidungsprozessen beschäftigt.

Seit einigen Jahrzehnten, vor allem aber in sehr viel jüngerer Zeit, werden traditionelle Formen kollektiver Entscheidungsfindung für komplexe Umwelt- und Nachhaltigkeitsprobleme zunehmend in Frage gestellt (Fiorino 2000, Renn 2008). Gegenüber repräsentativ-demokratischen, hoheitlich-administrativen Verfahren werden verstärkt partizipative, kooperative und netzwerkförmige Governance-Modi unter Einbezug der Zivilgesellschaft ins Spiel gebracht und auch institutionalisiert (Bulkeley und Mol 2003, Weidner 2004, Fiorino 2009). Dies gilt zumindest für demokratische Industriestaaten der „westlichen“ Welt, zunehmend aber auch in Schwellenländern wie Brasilien (Fung und Wright 2001) sowie seit kurzem gar in traditionell stark autoritär geprägten Staaten wie etwa China (Lan et al. 2006).

Ein Hauptmotiv für diese Entwicklung liegt in der gewachsenen Komplexität moderner Umwelt- und Nachhaltigkeitsprobleme begründet, der man mit flexibleren, anpassungsfähigeren Formen gesellschaftlicher Entscheidungsfindung begegnen möchte, die zugleich derartige Entscheidungen auf eine breitere gesellschaftliche Basis stellen. Die gesellschaftliche Bearbeitung von Umwelt- und Nachhaltigkeits-themen ist typischerweise mit komplexen und unsicheren sozial-ökologischen Systemdynamiken, einem fehlenden Wissen über Steuerungswirkungen sowie mit gesellschaftlichen Werte- und Verteilungskonflikten konfrontiert (Voß et al. 2008). Die neuen Governance-Modi sind von zwei Aspekten geprägt, die diesen Herausforderungen begegnen. Einerseits ermöglichen sie unterschiedliche Formen individuellen und kollektiven Lernens und somit einen differenzierteren Umgang mit Komplexität und Unsicherheit als traditionelle Governance-Modi der hoheitlichen politisch-administrativen Entscheidungsstrukturen. Andererseits entsprechen sie der Logik der Prozeduralisierung. Das heißt, anstelle einer Definition erwünschter Umweltzustände wird auf die Definition von Verfahren gezielt, die in der Lage sein sollen, (langfristig) erwünschte Zustände zu definieren und zu fördern. Zugleich sollen Hierarchien durch eine größere Vielfalt von Entscheidungszentren angesichts

einer gestiegenen Komplexität von Problemlagen ersetzt oder ergänzt werden, so dass diese Governanceformen flexibler auf die veränderlichen Wechselwirkungen moderner Gesellschaften und ihrer Umwelt reagieren können (Ostrom et al. 1961, Minsch et al. 1998). Während die ideologische Basis für neue gesellschaftliche Problemverarbeitungsformen einen hohen Reifegrad aufweist, bleibt deren tatsächliche Leistungsfähigkeit weitgehend unklar (Koontz und Thomas 2006, Newig und Fritsch 2009b, Rogers und Weber 2010). Zu widersprüchlich und punktuell sind die bisherigen empirischen Forschungen, zu heterogen aber auch die konzeptionell-begriffliche Landschaft.

Im folgenden Abschnitt wird zunächst das Konzept der Partizipation im Kontext gesellschaftlicher Governance diskutiert. Danach werden die drei entscheidenden Diskursstränge, die zur wachsenden Bedeutung partizipativer Entscheidungsformen beitragen, herausgearbeitet. Von emanzipatorischen Motiven, die in ihren modernen Ursprüngen mit neuen sozialen Bewegungen verknüpft sind, verschiebt sich der dominante Diskurs vor allem in Richtung legitimatorischer und in jüngerer Zeit vor allem instrumenteller, effektivitätsorientierter Ziele von partizipativer Governance. Anschließend werden die mit den neuen Governance-Formen verbundenen Erwartungen theoretisch-konzeptionell reflektiert und kritisch hinsichtlich ihrer Potenziale zur gesellschaftlichen Problembearbeitung analysiert. Dabei wird Bezug auf aktuelle empirische Forschungen genommen. Abschließend werden Forschungsdesiderata und neue Herangehensweisen an die Verknüpfung von Governance-Formen, gesellschaftlichen Lern-, Innovations- und Transformationsprozessen mit der erfolgreichen Bearbeitung von Umwelt- und Nachhaltigkeitsproblemen skizziert. Hierzu gehören methodologische Innovationen wie auch grundsätzliche konzeptionelle Neubewertungen, die neben Erneuerungs-, Modernisierungs- und Aufbauprozessen auch Abbau- und Verfallsprozesse einschließen.

Was ist Partizipation?

Partizipation wird typischerweise als Beteiligung an kollektiven Entscheidungen definiert. Dementsprechend wird dieser Begriff in den Sozialwissenschaften in Zusammenhang mit Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung und zivilgesellschaftlichem Engagement, (betrieblicher) Mitbestimmung bis hin zu öffentlich-privater Kooperation und gemeinsamer Entscheidungsfindung verwandt. Im englischen Sprachraum ist häufig von „collaborative governance“ oder „management“ die Rede (Randolph und Bauer 1999, Koontz und Thomas 2006, Busenberg 2007), was dem hier diskutierten Verständnis von Partizipation entspricht. Die vielfältigen Formen von Umweltmediation bzw. Mediation im öffentlichen Raum (Claus und Wiedemann 1994, Zilleßen 1998, Holzinger 2000, Watson und Danielson 2004) lassen sich als Ausprägungen von Partizipation mit konfliktlösender Zielsetzung begreifen.

Bezogen auf das politikwissenschaftliche Konzept des *Policy-Zyklus* bedeutet Partizipation, dass nichtstaatliche Akteure beim Agenda Setting und bei der Formulierung, Implementation und Evaluation von Politik einbezogen werden. Renn

definiert Partizipation als „alle Formen der Einflußnahme auf die Ausgestaltung kollektiv verbindlicher Vereinbarungen durch Personen und Organisationen, die nicht routinemäßig mit diesen Aufgaben betraut sind“ (Renn 2005: 227). Jürgen Habermas' Modell deliberativer Öffentlichkeit (Habermas 1981) verweist auf die Teilnahme von Bürgern und Bürgerinnen an diskursiven und deliberativen Verfahren, in denen der Austausch rationaler und sachliche Argumente im Vordergrund steht, als ein weiteres wesentliches Moment von Partizipation (siehe hierzu auch den Beitrag von Sellke und Renn in diesem Band). Damit wird deutlich, dass Partizipation von stark informellen Formen, die von unten (*bottom-up*) aus der Zivilgesellschaft entspringen, bis hin zu rechtlich institutionalisierten Beteiligungsformen, die staatlicherseits (*top-down*) eingeführt werden, reichen kann.

Fünf Elemente erscheinen zentral, um Partizipation näher zu charakterisieren:

1. Kooperation/Kommunikation: Zunächst einmal lässt sich Partizipation abgrenzen zu einseitigem bzw. ausschließlich hoheitlichem Handeln (Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidungen). Bei Partizipation geht es um das gemeinsame Problemlösen, die gemeinsame oft konsensuale Entscheidungsfindung, die Rolle von Kommunikation und Interessenausgleich. Der sach- und zielorientierten wechselseitigen Kommunikation in Gruppen (Rowe und Frewer 2005) und deliberativen Prozessen (Habermas 1981, Webler et al. 1995) kommt damit eine wichtige Bedeutung zu.
2. Öffentlicher Raum: Bei Partizipation geht es um eine Teilhabe an *Entscheidungen im öffentlichen Raum*. Entscheidungen sind kontingent, das heißt, Entscheidungen im öffentlichen Raum machen für einen größeren Personenkreis Vorgaben über künftiges Handeln, die auch anders ausfallen könnten (Luhmann) und damit potenziell eine konflikthafte Materie regeln. Im Unterschied dazu kann sich z. B. bürgerschaftliches *Engagement* auf Graswurzel-„Aktionen“ im Bereich der Naturschutzpflege beziehen. Solange diese reinen Aktionscharakter tragen, aber keine Bindungswirkung über künftige Aktivitäten entfalten, liegt keine Partizipation im Sinne der Governance-Perspektive vor.
3. Mitbestimmung: Bei Partizipation geht es um eine Teilhabe von *Personenkreisen, die nicht routinemäßig derartige Entscheidungen vornehmen* (Renn 2005). Damit bilden insbesondere Wahlen keine Formen von Partizipation im hier verstandenen Sinne. Allerdings bedeutet dies nicht, dass in partizipativen Prozessen keine staatlichen Entscheidungsorgane beteiligt sind; es darf sich nur nicht ausschließlich um solche handeln.
4. Machtabgabe: Partizipation impliziert zudem eine Machtabgabe an die beteiligten Personenkreise. Solange also lediglich Kommunikation im Kontext öffentlicher Entscheidungen stattfindet, die Anliegen der Beteiligten aber die zu treffenden Entscheidungen nicht beeinflussen können, liegt keine Partizipation vor (Arnstein 1969).
5. Repräsentation: Schließlich liegt Partizipation nur dann vor, wenn der Kreis der beteiligten Personen diejenigen mit einem legitimen Anliegen ausreichend repräsentiert (Schmitter 2002). Die Beteiligung nur bestimmter Inter-

essengruppen ist dann eher als Lobby-Arbeit oder allgemein korporatistische Handlungsform einzustufen.

Einige dieser fünf Kriterien können mehr oder weniger stark erfüllt sein, so dass sich unterschiedliche Grade oder Intensitäten von Partizipation unterscheiden lassen. Die Kriterien (2) und (3) sind hiervon ausgenommen, sie müssen erfüllt sein, damit Partizipation überhaupt vorliegt. Die Kriterien (1), (4) und (5) können hingegen in unterschiedlichen Abstufungen vorliegen. Dabei charakterisieren (1) und (4) den Prozess der Partizipation, (5) dagegen die beteiligten Akteure. Daraus ergibt sich, dass Partizipation ein mehrdimensionales Konzept ist. Frühe Klassifikationen von Partizipation haben häufig einseitig auf Machtaspekte abgehoben, so vor allem die bekannte „Leiter der Bürgerbeteiligung“ der Amerikanerin Sherry Arnstein (1969). Andere Klassifikationen setzen einseitig auf die Art der Informationsflüsse (Rowe und Frewer 2005). Das hier verwendete mehrdimensionale Partizipationskonzept integriert und ergänzt diese früheren Typologien, indem es die folgenden Dimensionen identifiziert, die jeweils variable Grade annehmen können (siehe auch Fung 2006):

1. die Art, Richtung und Intensität der Informationsflüsse (z. B. reine Anhörungsverfahren oder intensive Face-to-Face-Kommunikation mit der Möglichkeit zu deliberativen Prozessen);
2. die Stärke des Einflusses auf die zu treffenden Entscheidungen, der den Beteiligten gewährt wird;
3. der Kreis der beteiligten Personen (wenige Interessengruppenvertreter oder eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung).

Anhand dieser Dimensionen lassen sich eine Vielzahl von Prozessformen als mehr oder weniger partizipativ klassifizieren. Beispielhaft genannt seien Anhörungen (Rowe und Frewer 2005), Planungszellen (Dienel und Renn 1995) und die verwandte Form der *Citizens Jurys* (Smith und Wales 2000), deliberative Foren (Hendriks 2006), Stakeholder-Dialoge (Stoll-Kleemann und Welp 2006), Konsens-Konferenzen und dialogische Verfahren (Feindt 1997, Heinrichs 2007) oder die vor allem in den USA verbreiteten Bürgerbeiräte, die *Citizen Advisory Committees* (Lynn und Busenberg 1995).

Partizipation an umwelt- und nachhaltigkeitsbezogenen Entscheidungen wird zunehmend rechtlich institutionalisiert. Bereits die Abschlusserklärung der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 („Rio-Deklaration“) fordert in ihrem Prinzip 10, dass „Umweltschutzprobleme [...] am besten unter Beteiligung der betroffenen Bürger – auf der jeweiligen Ebene – zu lösen“ sind. Dieser internationale Partizipationsdiskurs wurde auf europäischer Ebene aufgenommen und 1998 in einem Abkommen der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE), danach auch in Richtlinien der Europäischen Union institutionalisiert. So wurde das UNECE-Aarhus-Übereinkommen „über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ von 1998 in der EU durch die Öffentlichkeitsbeteiligungs-

richtlinie 2003/35/EG implementiert. In diesem Geiste wurden drei weitere EU-Richtlinien erlassen, die explizit die Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltbezogenen Entscheidungen festschreiben. Von besonderem Interesse ist die Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG), die materielle Umweltziele („guter Wasserstatus“) mit prozeduralen Erfordernissen wie Information und Konsultation der Öffentlichkeit sowie einer „aktiven Einbeziehung“ von Stakeholdern in den Implementationsprozess verbindet (Art. 14 WRRL, Wasserrahmenrichtlinie).

Diskurse: Von Emanzipation zu Effektivität

Die Motivationen für eine (geforderte) Ausweitung von Partizipations- und Beteiligungsformen im Umweltbereich sind vielfältig und vielschichtig und haben sich im Verlaufe der Jahrzehnte gewandelt (siehe aus rechtlicher Perspektive Fisahn 2002). Drei Kerndiskurse lassen sich mit Bezug auf Partizipation identifizieren, die historisch unterschiedliche Bedeutung hatten und haben: Emanzipation, Legitimation und Effektivität.

Emanzipation

Emanzipation beschreibt die Befreiung aus Zuständen der Abhängigkeit bzw. Ungleichheit und eine (Wieder-) Gewinnung von Selbstbestimmung, wie sie für demokratische Gesellschaften prägend ist. Emanzipation setzt also einen Zustand der Ungleichheit oder Abhängigkeit voraus. Partizipation im Sinne einer Teilhabe an kollektiven Entscheidungen bildet damit ein zentrales emanzipatorisches Element und ist als Kritik an herrschenden gesellschaftlichen Zuständen vor allem im marxistischen und neo-marxistischen Schrifttum verankert.

Als „Hauptphase“ des Emanzipationsdiskurses können die zivilgesellschaftlichen Bewegungen der 1960er Jahre in vielen westlichen Demokratien bezeichnet werden. In diese Phase fällt das Erstarren von Umweltbewegungen als Ausdruck emanzipatorischer Belange. So konstatiert Læssøe (2007: 236) für Dänemark (siehe Carter 2007 für das Vereinigte Königreich): „Partizipation wurde Teil eines Prozesses sozialer Emanzipation. Umweltzerstörung und die Unterdrückung von ökologischen Werten wurden als eine weitere Dimension der Unterdrückung der Menschen im kapitalistischen System angesehen.“¹ Emanzipatorische Motive bilden den Ausgangspunkt für Habermas' Konzept der deliberativen Demokratie (Habermas 1962). Im Mittelpunkt standen und stehen dabei Motive wie die Möglichkeit zur Mitbestimmung, die Öffnung von Entscheidungsprozessen und die Demokratisierung der Gesellschaft (von Alemann 1975). Politisch spiegelten sich diese Entwicklungen beispielsweise in Deutschland durch Willy Brandts Diktum von „Mehr Demokratie wagen“ wider.

1 Diese und folgende Zitat aus dem Englischen sind meine eigenen Übersetzungen.

Seinen paradigmatischen Ausdruck fand der Emanzipationsdiskurs der Partizipation in Sherry Arnsteins berühmten Essay mit dem Titel „Leiter der Bürgerbeteiligung“ (Arnstein 1969). Darin beschreibt und kritisiert die Autorin die verbreitete Tendenz zu Schein-Partizipation. Partizipation wird mit Macht bzw. Machtabgabe (aus Sicht der regierenden Eliten) gleichgesetzt und dabei *citizen control* als höchste Stufe und zugleich normativ höchstwertiger Zustand beschrieben. Faktisch wie normativ umstritten ist das Argument, partizipative Verfahren stärkten tatsächlich die Organisationspotentiale und damit die Machtpositionen unterlegener Interessengruppen im Sinne einer „Umverteilung“ zugunsten sozial Schwächerer (Selle 1996, Minsch et al. 1998).

Auch in den neueren Debatten über Partizipation im Umwelt- und Nachhaltigkeitskontext spielen emanzipatorische Motive eine starke Rolle, beispielsweise in der Agenda 21-Bewegung der 1990er Jahre (Renn et al. 1995, Dryzek 1997, Oels 2003, Arbter et al. 2005). Neuere konzeptionelle Arbeiten betten Emanzipation stärker in einen demokratietheoretischen Kontext ein und untersuchen – anders als Habermas – die praktische Umsetzbarkeit bestimmter partizipativer Formen anhand konkreter Fallbeispiele (siehe etwa Fung und Wright 2001 oder Fischer 2006).

Demokratische Legitimität

Ein zweiter wichtiger Diskurs im Zusammenhang mit Partizipation bezieht sich auf die demokratischen Qualitäten und damit die Legitimität von Entscheidungsprozessen. Partizipation, so die Annahme, soll zum einen zu transparenteren Entscheidungen im öffentlichen Raum führen und damit eine stärkere Kontrolle der staatlichen Organe erlauben. Vor allem aber wird Partizipation als direktere Form demokratischer Willensbildung gesehen, die vor allem dort ihre Berechtigung hat, wo die örtlichen Belange einzelner Akteure, die von lokalen planerischen Entscheidungen direkt betroffen sind, über die repräsentativ-demokratische Willensbildung nicht mehr angemessen repräsentiert werden können (vgl. Menzel 1980, Selle 1996, Fisahn 2002).

Basierend auf dem Modell des Politik-Zyklus (Easton 1965, Scharpf 1999) lassen sich zwei Dimensionen demokratischer Legitimität von öffentlichen Entscheidungen unterscheiden. Partizipation kann für die Erreichung von Legitimität in jeder dieser Dimensionen eine wichtige, mitunter zentrale Rolle spielen. Die *Input-Legitimität* von Entscheidungen bemisst sich danach, wer die Entscheidung herbeigeführt hat bzw. daran (mit-)beteiligt war. Repräsentation ist hier also das zentrale Kriterium. Im Einzelnen ist danach zu fragen, ob alle ‚legitimen‘ Anspruchsgruppen beteiligt bzw. durch autorisierte Vertreter (auch Abgeordnete) repräsentiert werden (für einzelne Kriterien siehe etwa Schmitter 2002, Brown 2006, Fung 2006). Eine rein input-orientierte Legitimation von Entscheidungen könnte jedoch intransparent und/oder ineffektiv und damit illegitim bleiben. Die Legitimität demokratischer Entscheidungen beruht häufig ganz wesentlich auf den eingesetzten Verfahren, also dem *Throughput*. Demokratische Verfahren erlauben den effektiven Ausgleich unterschiedlicher Inter-

essen, sorgen für Transparenz und ermöglichen damit eine Kontrolle durch eventuell Nichtbeteiligte. In Bezug auf Partizipation bedeutet dies, dass die Beteiligten effektiven Einfluss auf die Entscheidungen haben und das Verfahren fair abläuft, also beispielsweise keine Gruppen willkürlich benachteiligt (siehe Webler et al. 1995).

Die Bedeutung des aktuellen Diskurses um Partizipation und Legitimität sei anhand der Europäischen Union illustriert. So wird die starke Ausweitung partizipativer Formen der Entscheidungsfindung im Rahmen der *Umsetzung* von EU-Politiken – beispielsweise der Wasserrahmenrichtlinie von 2000 – mit den oft konstatierten Legitimitätsdefiziten bei der *Formulierung* europäischer Politik in Verbindung gebracht (Newig und Fritsch 2009c). Demnach dienten partizipative Instrumente in EU-Richtlinien der Kompensation von Legitimitätsdefiziten der Kommission (Bignami 2003: 16).

Effektivität

In den letzten Jahrzehnten hat sich der Schwerpunkt des Diskurses auf eine Partizipation „von oben“ verlagert. Zwar spielt auch bei Fragen von Umwelt und Nachhaltigkeit eine Bottom-Up-Partizipation – in dem Sinne, dass Bürger/innen, zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Verbände die Initiative ergreifen – eine Rolle (Koontz 2006). Der heute dominante Diskurs ist jedoch der einer zivilgesellschaftlichen Einbindung „von oben“ (Newig und Fritsch 2008). Was wie ein Widerspruch in sich klingt, meint die von Seiten der Entscheidungsträger angestoßenen Möglichkeiten zur Beteiligung und Mitwirkung von üblicherweise nicht entscheidungsbefugten individuellen Akteuren, Institutionen, Organisationen etc.

Vor allem in jüngerer Zeit haben staatliche, wirtschaftliche, wissenschaftliche und andere Entscheidungsträger Partizipation als ein Mittel zur Sicherung von Akzeptanz entdeckt sowie als Möglichkeit, Entscheidungsprozesse zu öffnen (Smith 2003, Kastens und Newig 2008) und (lokales) Wissen und Perspektiven einer Vielzahl von Akteuren einzubeziehen (Berkes und Folke 2002, Pellizzoni 2003, Koontz 2006). Kurz gesagt geht es also um die Verbesserung der Effektivität in Bezug auf gesetzte Nachhaltigkeitsziele. So geht Heinelt (2002: 17) davon aus, „dass Partizipation zu einem höheren Grad an nachhaltigen und innovativen Ergebnissen führt“. Ähnlich fassen Randolph und Bauer (1999) zusammen, dass kooperative und partizipative Prozesse im Umweltmanagement mit größerer Wahrscheinlichkeit in Entscheidungen resultieren, die Umweltschutz fördern. Schließlich diagnostizieren Beierle und Cayford (2002), das Ziel von Partizipation habe sich gewandelt von einer reinen Förderung von Transparenz und Zurechenbarkeit hin zur Entwicklung der inhaltlichen Substanz von Entscheidungen.

Betrachtet man das Aarhus-Übereinkommen und die Wasserrahmenrichtlinie stellvertretend für die aktuellen Entwicklungen auf europäischer Ebene, so findet man eine dominierende Motivation für Partizipation im Sinne des Effektivitätsdiskurses. Beide Rechtsdokumente heben die Bedeutung besser informierter Entscheidungen durch die Hinzuziehung (lokalen) Laienwissens hervor. Insbesondere

die Begleitdokumente zur WRRL unterstreichen die Bedeutung von Information in Bezug auf die Akzeptanz von Entscheidungen durch die potenziellen Adressaten. Ein weiteres Ziel von Partizipation wird in der Verbesserung der Implementation von Entscheidungen gesehen. Gemäß Präambel 14 WRRL hängt „der Erfolg der Richtlinie“ von „Information, Konsultation und Einbeziehung der Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer“, ab. Der Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Bezug auf die WRRL führt aus, „Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist kein Selbstzweck, sondern ein Instrument, um die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen“ (EU 2002: 7). Daneben gehen beide Dokumente davon aus, dass Partizipation das Umweltbewusstsein nicht-staatlicher Akteure erhöht. Vor allem wird von Partizipation erwartet, dass sie die Akzeptanz von und die Identifikation mit Entscheidungen erhöht. Weiterhin wird eine Verbesserung der gegenseitigen Vertrauensverhältnisse sowohl zwischen nicht-staatlichen Akteuren als auch zwischen diesen und den beteiligten Behörden erwartet. Auch dies, so ist beiden Dokumenten zu entnehmen, soll zu einer verbesserten Akzeptanz und Umsetzung nachhaltiger Governance-Entscheidungen beitragen.

Vor allem in Bezug auf komplexe Umwelt- und Nachhaltigkeitsthemen ist der Effektivitätsdiskurs zu Partizipation im Zusammenhang mit einer Reihe verwandter wissenschaftlicher Ansätze und Communities zu sehen. So ist die Effektivität von Institutionen im Umweltbereich Kernthema von Arbeiten, die auf Theorien komplexer sozial-ökologischer Systeme (Folke et al. 2005) rekurrieren. Eine Schlüsselthese lautet, dass die „Polyzentrität“ eines Systems von Governance-Institutionen sich positiv auf die Bewältigung von Umwelt- und Nachhaltigkeitsproblemen auswirkt. Eine Vielzahl von relativ autonomen Entscheidungspunkten erhöhe die Flexibilität von Governance-Systemen und die Diversität von Lösungsansätzen sowie die Anpassungsfähigkeit an Umweltveränderungen und verbessere damit die umweltbezogene Nachhaltigkeit von Entscheidungen (Ostrom et al. 1961, Minsch et al. 1998, McGinnis 1999).

Eine wesentliche Argumentation für die Effektivitätssteigerung durch Partizipation beruht auf der Annahme, Partizipation ermögliche soziales oder kollektives Lernen. Damit verbindet sich die Vorstellung, ein partizipativer (Gruppen-) Prozess fördere nicht nur den Austausch von Informationen, sondern auch ein erweitertes Verständnis für die Sichtweisen der beteiligten Akteure und ein verbessertes Verständnis des jeweiligen Problemgegenstands. Dabei gehen die Vorstellungen über „soziales Lernen“ sehr weit auseinander (Reed et al. 2010). Sie reichen von individuellem Lernen durch soziale Interaktion (Bandura 1977) über Einstellungsänderungen im Sinne sozialen Wandels (Webler et al. 1995) bis hin zu sehr voraussetzungsvollen Konzepten, die u. a. umweltbewusstes Verhalten mit einschließen (Pahl-Wostl 2009).

Partizipation und neue Governance-Formen in kritischer Perspektive

Die Erwartungen, die mit Partizipation und neuen Governance-Formen verbunden werden, sind, wie gesehen, immens. Theoretisch-konzeptionelle Überlegungen

sowie empirische Forschungsergebnisse lassen gleichwohl Zweifel an der umfassenden Gültigkeit der dargestellten Thesen aufkommen. Diese reichen von einer fundamentalen Infragestellung des Erfolgs zivilgesellschaftlicher Partizipation (Bora 1994) über Dilemmata zwischen Beteiligung und Effektivität (Dahl 1994) bis hin zu empirisch differenzierten Befunden zur Wirksamkeit von Partizipation (Layzer 2008, Newig und Fritsch 2009b).

Grundsätzliche Zweifel an ‚erfolgreicher‘ Partizipation werden aus systemtheoretischer Perspektive vorgebracht. Unter Berufung auf Annahmen der autopoietischen Systemtheorie Luhmanns (1984) folgert Bora (1994), gestützt auf empirische Forschungen zu öffentlichen Anhörungen, die Einbeziehung öffentlicher Argumente in administrativen Entscheidungsverfahren scheitere regelmäßig an konkurrierenden Rationalitäten der beteiligten gesellschaftlichen Subsysteme. Aus der funktionalen Differenzierung der modernen Gesellschaft folge, dass die beteiligten Akteure in unterschiedlichen gesellschaftlichen Kommunikationssystemen agieren, deren diskursive Eigen-Rationalitäten kaum miteinander kompatibel sind, so dass eine erfolgreiche Integration gesellschaftlicher Vorstellungen und administrativer Entscheidungen kaum möglich sei. Dies habe überdies den unerwünschten Nebeneffekt, Frustration seitens der Beteiligten wegen nicht erreichbarer Erwartungen zu erzeugen. Aus sozialpsychologischer Sicht wird ferner auf potenziell nachteilige Effekte partizipativer Gruppenprozesse verwiesen, so beispielsweise die Tendenz zu riskanteren Entscheidungen oder eine Schließung gegenüber kritischen Stimmen (Cooke 2001). Schließlich wird auch eine Grundannahme der Partizipationsbefürworter in Frage gestellt, nämlich dass überhaupt neue Informationen im Verlauf eines Partizipationsverfahrens generiert werden können. Gerade bei stark techniklastigen Umweltfragen komme es viel eher auf Expertenwissen denn auf die Beiträge von ‚Laien‘ an (Thomas 1995, Rydin 2007).

Auch die verstärkte Legitimität partizipativer im Unterschied zu weniger partizipativen Verfahren wird angezweifelt. Wesentlich komme es darauf an, inwieweit die Teilnehmenden legitime Interessen repräsentieren (Elliott 1984). So kann letztlich die Grenze zwischen legitimer Interessenvertretung und illegitimer Einflussnahme im Sinne eines einseitigen Lobbying verschwimmen.

Der derzeit dominante Partizipationsdiskurs, so wurde oben herausgearbeitet, bezieht sich auf erwartete Effektivitätssteigerungen durch Partizipation und basiert auf einem instrumentellen Partizipationsverständnis. Gerade im Zusammenhang mit Umwelt- und Nachhaltigkeitsproblemen werden an Partizipation – auch und gerade von Seiten der Politik – hohe Erwartungen an die Governance-Leistungen von Partizipation gestellt (Newig und Fritsch 2008). Dies demonstriert eindrücklich das Beispiel der europäischen Wasserrahmenrichtlinie. Entsprechende Erfolgskriterien von Partizipation fallen damit unter anderem in den Bereich der Policy-Implementation. Hier wird untersucht, unter welchen Voraussetzungen getroffene Entscheidungen tatsächlich umgesetzt werden, so dass die postulierten Ziele – wie beispielsweise Umwelt und Nachhaltigkeit – schlussendlich erreicht werden. Wo Partizipation und Kooperation typischerweise zu einer Ausweitung des Kreises beteiligter Akteure führen, sieht die klassische Implementationstheorie darin allgemein einen hemmen-

den Faktor (Hill und Hupe 2002). Als Gründe werden vor allem die erhöhte Zahl von Entscheidungsstellen (*clearance points* im Sinne von Pressman und Wildavsky 1984) und Veto-Spielern (Tsebelis 1995) angeführt. Selbst die so genannte „Bottom-Up“-Schule, die von lokalen Implementationsentscheidungen ausgeht (Lipsky 1971), hat die Rolle nichtstaatlicher Akteure bislang vernachlässigt. Erst in jüngerer Zeit wird Partizipation im Implementationsprozess als Desiderat konzipiert, wenngleich aus einer emanzipatorischen Perspektive (deLeon und deLeon 2002).

Das Verhältnis von demokratischer Legitimität und Effektivität von Partizipation ist durch ein fundamentales Skalenproblem gekennzeichnet: Je kleiner die Skala demokratischer Entscheidungen – d. h. je weniger Beteiligte –, desto höher die Mitwirkungsmöglichkeiten für jeden Einzelnen und desto höher die Zurechenbarkeit von Entscheidungen und damit deren Legitimität. Umgekehrt können viele gesellschaftliche Probleme effektiv nur auf größeren Skalen angegangen werden. Diese *Trade-offs* zwischen Effektivität und Legitimität bezeichnet Dahl (1994) als „demokratisches Dilemma“ zwischen Bürgerbeteiligung und System-Effektivität.

Trotz des hohen Stellenwertes des instrumentellen Partizipationsverständnisses ist die empirische Datenlage noch sehr dünn und vor allem fragmentiert. Die mit Abstand wichtigste Quelle empirischer Daten im Bereich umweltbezogener Governance-Verfahren bilden qualitative Fallstudien. Zahlreiche Einzelfallstudien wurden bisher veröffentlicht, die eine erhebliche Bandbreite an Anwendungsbereichen abbilden und stark hinsichtlich Länge und Qualität des Datenmaterials variieren. Viele wurden von Praktikern verfasst, von denen einige selbst in die beschriebenen Prozesse involviert waren, sei es als Mediatoren, Behördenvertreterinnen, Teilnehmer oder Wissenschaftlerinnen. Oft fehlt ein expliziter konzeptioneller Hintergrund. Die Tatsache, dass die allermeisten Fallstudien aus Nordamerika stammen, reflektiert die Bedeutung von Beteiligungs- und Mediationsverfahren in den Vereinigten Staaten und Kanada.

Obwohl die überwiegende Mehrzahl von Veröffentlichungen Einzelfallstudien portraitiert, sind einige vergleichende Untersuchungen verfügbar, die fast ausnahmslos partizipative Entscheidungsprozesse in den USA zum Gegenstand haben und jeweils nur in Teilen die Beziehung zwischen Partizipationsverfahren und deren *Outputs* beziehungsweise *Outcomes* untersuchen. Chess und Purcell (1999) vergleichen etwa 20 Fallstudien in umweltbezogenen Entscheidungsverfahren. Darin hatte die Art des partizipativen Verfahrens *keinen* Einfluss auf *Outputs* bzw. *Outcomes* hat. Die bislang umfangreichste vergleichende Analyse umweltbezogener partizipativer Governance-Prozesse haben Beierle und Cayford (2002) vorgelegt. In eine Metaanalyse von 239 bereits veröffentlichten Fallstudien haben die Autoren Kontext-, Prozess- und Ergebnisvariablen untersucht. Partizipation, so die Hauptschlussfolgerung der Autoren, bringe häufig Entscheidungen hervor, welche die Werte der Öffentlichkeit reflektieren, ausreichend robust sind und förderlich zur Lösung von Konflikten, der Vertrauensbildung und der Bildung der Bevölkerung in Umweltfragen sind. Die zentrale Rolle für den „Erfolg“ von Partizipation wird der *Prozessgestaltung* zugeschrieben, wobei intensivere Prozesse allgemein als erfolgreicher gewertet werden als weniger intensive. Zu ähnlichen Schlussfolgerungen gelangt eine breit angelegte

Studie zu den allgemeinen Vorteilen und Risiken von Partizipation im Umweltbereich des US-amerikanischen *National Research Council* (US-NRC 2008). Die Autoren sichten eine Fülle konzeptioneller und empirischer Literatur (fast 300 Fallstudien), fast ausschließlich in den Vereinigten Staaten, und leiten eine Reihe von Politik-Empfehlungen ab. Während der Kontext von Partizipation zwar als wichtig für das Zustandekommen von Outcomes bezeichnet wird, lautet die zentrale Schlussfolgerung, dass „gut durchgeführte“ Prozesse kontextbezogene Schwierigkeiten kompensieren können. Die Autoren schließen mit einem Appell für eine stärkere Berücksichtigung von Kontextfaktoren und mahnen verstärkte vergleichende Fallstudien an, die eine aussagekräftigere Analyse der Übertragbarkeit und von Kausalitäten erlauben und einen höheren Grad an Stringenz des Forschungsdesigns aufweisen.

Der Autor dieses Beitrags hat in Ko-Autorenschaft eine vergleichende Meta-Analyse von 47 Fällen unterschiedlich partizipativer umweltbezogener Entscheidungsverfahren in Nordamerika und in Europa mit explizitem Fokus auf Effektivitätsfragen durchgeführt (Newig und Fritsch 2009b). Es stellte sich heraus, dass Partizipation in den untersuchten Fällen zwar tendenziell zur Beilegung von Konflikten und dem Aufbau wechselseitigen Vertrauens beitrug, umweltbezogene Outputs und Outcomes im Vergleich zu stärker hoheitlichen Entscheidungsverfahren jedoch nicht signifikant beeinflusste. Die Analyse zeigt, dass der umweltbezogene „Erfolg“ partizipativer Verfahren wesentlich auf die Präferenzen der involvierten Akteure zurückgeführt werden konnte. Dies deckt sich mit den Beobachtungen von Hunold und Dryzek (2005) sowie Layzer (2008).

Partizipation hat, so lässt sich schlussfolgern, in modernen Demokratien durchaus ein erhebliches Governance-Potenzial und führt in vielen Fällen zu sachgerechteren, stärker umweltbezogenen bzw. besser akzeptierten öffentlichen Entscheidungen. Die Ergebnisse legen nahe, dass die Interessenlagen der beteiligten Akteure häufig Ausschlag gebend sind. Wo die Akteure ökologischen Gesichtspunkten weniger zugeneigt sind, kann Partizipation auch weniger Umweltschutz bewirken.

Forschungsdesiderata

Angesichts der nach wie vor unbefriedigenden Wissenssituation mag es verwundern, dass Partizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltbezogenen Entscheidungsverfahren durchaus der politischen Mode unterliegen. Welche Forschungsstrategien bieten sich an? Zum einen gilt es, das in vielen Hunderten von Einzelfallstudien bereits vorhandene empirische Wissen systematisch zu aggregieren und mit Blick auf die ökologische Effektivität von Partizipation auszuwerten. Hierzu bietet sich die Methode der Fallstudien-Metaanalyse (*Case survey*) an (Larsson 1993, Beierle und Cayford 2002, Newig und Fritsch 2009b, Newig und Fritsch 2009a). Die bisher kaum angewendete Case-survey-Methode ermöglicht es, qualitatives, fallbasiertes Wissen systematisch zu aggregieren und statistisch auszuwerten und damit erheblich verlässlichere Ergebnisse zu liefern als Einzelfallstudien oder klassische *Reviews*. Gleichwohl lassen sich durch dieses Vorgehen nicht alle systematischen

Verzerrungen – etwa durch eine Selektion tendenziell „positiver“ Verfahren, die zur Veröffentlichung als Fallstudien gelangen – ausschließen. Eine weitergehende Überlegung wären – zweitens – experimentelle Feldversuche (Groß und Hoffmann-Riem 2005, Stoker und John 2009). Experimentelle Methoden besitzen ein hohes Potenzial, unverzerrte Ergebnisse zu liefern und werden in der politikwissenschaftlichen Literatur zunehmend diskutiert (Green und Gerber 2003, Druckman et al. 2006). Die Methodologie komplexerer Feldexperimente, wie sie für Beteiligungsverfahren nötig wären, ist noch nicht ausgearbeitet. Hier bieten sich viel versprechende Perspektiven für eine zukünftige, inter- und transdisziplinäre Forschung.

Die dargelegte Bedeutung von Prozeduralisierung, also anstelle einer Definition erwünschter Umweltzustände die Definition von Verfahren zu setzen, die in der Lage sein sollen, (langfristig) erwünschte Zustände zu definieren und zu realisieren, verweist darauf, dass auch das wissenschaftliche Verständnis von Effektivität erweitert werden muss, um langfristige, möglicherweise diffuse (System-)Effekte evaluieren zu können (Rogers und Weber 2010).

Eine besondere Herausforderung stellt sich bei der Integration natur- und sozialwissenschaftlicher Konzepte, die bei Untersuchungen zur Entstehung und Wirkung von Partizipation im Umweltbereich implizit oder explizit eine Rolle spielt. Dabei kommt es regelmäßig zu Spannungsverhältnissen etwa in dem Dualismus von „Faktenwissen“ und gesellschaftlich konstruierter Realität (Yearley 2000, Wynne 1992), bezüglich der Wahrnehmung von Unsicherheiten (Pellizzoni 2003), der normativen Wünschbarkeit „unberührter“ Natur, der Quantifizierung sozialwissenschaftlicher Daten oder der Inkommensurabilität von Ansätzen, in denen die natürliche Umwelt als etwas außerhalb der Sphäre der Sozialwissenschaften Liegendes – in denen Soziales nur durch Soziales erklärt werden könne (Durkheim) – konzipiert wird. Aufgrund dieser grundlegenden Unterschiede der natur- und sozialwissenschaftlichen Perspektiven ging die Analyse der neuen Governance-Modi bisher, wie oben dargestellt, selten über die Evaluierung des Prozesses hinaus. In letzter Zeit werden viel versprechende integrative Ansätze entwickelt, die aktuell schwerpunktmäßig die Stabilität und Anpassungsfähigkeit sozial-ökologischer Systeme in den Blick nehmen, aber auch Fragen des Zusammenspiels naturräumlicher und gesellschaftlicher Skalen und Ebenen diskutieren (Berkes et al. 2003, Folke 2006, Armitage 2008). Die Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure nimmt darin eine zentrale Stellung ein.

Bei aller Konzentration auf neue Formen von Governance und (erwünschten) gesellschaftlichen Veränderungsprozessen in Richtung Nachhaltigkeit wird häufig eines vergessen: Der Aufbau neuer Strukturen geht fast unweigerlich mit dem (gezielten) Abbau oder dem (ungesteuerten) Verfall alter Strukturen einher. Sozialwissenschaftliche Forschungen fast aller Subdisziplinen haben seit jeher einen starken *bias* in Richtung Aufbau unter Vernachlässigung von Abbauvorgängen. Dabei lassen sich „Verfalls“-Prozesse mitunter durchaus als Transformationsprozesse begreifen (Sieferle 2008). Ein vertieftes Verständnis dessen, wie bestehende Strukturen weichen, um neuen – partizipativen, lernenden usw. – Platz zu machen, verspricht höchst produktive Einsichten für die sozialwissenschaftliche Umwelt- und

Nachhaltigkeitsforschung. Es steht zu hoffen, dass eine derart erweiterte Governance-Perspektive ihren Beitrag zur Bewältigung der gegenwärtigen Umwelt- und Nachhaltigkeitsprobleme leistet.

Dank

Mein Dank gilt Ana Adzersen für eine kritische Überarbeitung des Manuskripts. Ihr wie auch Oliver Fritsch danke ich für zahlreiche Diskussionen, die in die hier dargestellten Überlegungen eingeflossen sind.

Weiterführende Literatur

- Arnstein, Sherry R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4): 216–224.
- Beierle, Thomas C. und Jerry Cayford (2002): *Democracy in Practice. Public Participation in Environmental Decisions*. Washington, DC.
- Fung, Archon (2006): Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review* 66 (Special Issue): 66–75.
- Newig, Jens und Oliver Fritsch (2009): Environmental Governance: Participatory, Multi-Level – And Effective? *Environmental Policy and Governance* 19 (3): 197–214.
- Webler, Thomas, Hand Kastenholz und Ortwin Renn (1995): Public Participation in Impact Assessment: A Social Learning Perspective. *Environmental Impact Assessment Review* 15: 443–463.

Zitierte Literatur

- Arbter, Kerstin, Handler, Martina, Purker, Elisabeth, Tappeiner, Georg und Rita Trattnigg (2005): *Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Zukunft gemeinsam gestalten*. Wien, URL: http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Publikationen/Handbuch_oefentlichkeitsbeteiligung.pdf. Stand: 30.10.2010.
- Armitage, Derek (2008): Governance and the Commons in a Multi-level World. *International Journal of the Commons* 2 (1): 7–32.
- Arnstein, Sherry R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4): 216–224.
- Bandura, Albert (1977): Origins of Behavior. In: Bandura, Albert (Hrsg.), *Social Learning Theory*. New Jersey: General Learning Press, 15–55.
- Beierle, Thomas C. und Jerry Cayford (2002): *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*. Washington, DC: RFF Press.
- Berkes, Fikret, Johan Colding und Carl Folke (Hrsg.) (2003): *Navigating Social-ecological Systems. Building Resilience for Complexity and Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berkes, Fikret und Carl Folke (2002): Back to the Future: Ecosystem Dynamics and Local Knowledge. In: Gunderson, Lance H. und C. S. Holling (Hrsg.), *Panarchy. Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Covelo: Island, 121–146.

- Bignami, Francesca (2003): *Three Generations of Participation Rights in European Administrative Proceedings; Administrative Procedure in European Law*. Rom, Italien: Università degli studi di Roma „La Sapienza“.
- Bora, Alfons (1994): Grenzen der Partizipation? Risikoentscheidungen und Öffentlichkeitsbeteiligung im Recht. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 15 (2): 126–152.
- Brown, Mark B. (2006): Citizen Panels and the Concept of Representation. *The Journal of Political Philosophy* 14 (2): 203–225.
- Bulkeley, Harriet und Arthur P. J. Mol (2003): Participation and Environmental Governance: Consensus, Ambivalence and Debate. *Environmental Values* 12 (2): 143–154.
- Busenberg, George (2007): Citizen Participation and Collaborative Environmental Management in the Marine Oil Trade of Coastal Alaska. *Coastal Management* 35: 239–253.
- Carter, Neil (2007): *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Chess, Caron und Kristen Purcell (1999): Public Participation and the Environment: Do We Know What Works? *Environmental Science & Technology* 33 (16): 2685–2692.
- Claus, Frank und Peter M. Wiedemann (Hrsg.) (1994): *Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung, Praxisberichte*. Taunusstein, Blottner.
- Cooke, Bill (2001): The Social Psychological Limits of Participation? In: Cooke, Bill und Uma Kothari (Hrsg.), *Participation: The New Tyranny?* London: Zed, 102–121.
- Dahl, Robert A. (1994): A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. *Political Science Quarterly* 109 (1): 23–34.
- deLeon, Peter und Linda deLeon (2002): What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory* 12 (4): 467–492.
- Dienel, Peter C. und Ortwin Renn (1995): Planning Cells: A Gate to „Fractal“ Mediation. In: Renn, Ortwin, Thomas Weblar und Peter Wiedemann (Hrsg.), *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*. Dordrecht: Kluwer, 117–140.
- Druckman, James N., Donald P. Green, James H. Kuklinsky und Arthur Lupia (2006): The Growth and Development of Experimental Research in Political Science. *American Political Science Review* 100 (4): 627–635.
- Dryzek, John S. (1997): *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*. New York: Oxford University Press.
- Easton, David (1965): *A Systems Analysis of Political Life*. Chicago: University of Chicago Press.
- Elliott, Michael L. Poirier (1984): Improving Community Acceptance of Hazardous Waste Facilities Through Alternative Systems for Mitigating and Managing Risk. *Hazardous Waste* 1 (3): 397–410.
- EU (2002): Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie. Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen (Übersetzung der englischen Originalfassung). Endgültige, nach dem Treffen der Wasserdirektoren im November 2002 erarbeitete Fassung. Guidance Document No. 8.
- Feindt, Peter H. (1997): Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik. Neue Beteiligungsmodelle. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 47 (27): 39–46.
- Fiorino, Daniel J. (2000): Innovation in U.S. Environmental Policy. Is the Future Here? *American Behavioral Scientist* 44 (4): 538–547.
- Fiorino, Daniel J. (2009): Regulating for the Future: A New Approach for Environmental Governance. In: Mazmanian, Daniel A. und Michael E. Kraft (Hrsg.), *Toward Sustainable Communities: Transition and Transformations in Environmental Policy*. Cambridge, MA: MIT Press, 63–86.
- Fisahn, Andreas (2002): *Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung*. Tübingen: Mohr.

- Fischer, Frank (2006): Participatory Governance as Deliberate Empowerment: The Cultural Politics of Discursive Space. *The American Review of Public Administration* 36 (1): 19–40.
- Folke, Carl (2006): Resilience: The Emergence of a Perspective for Social-ecological Systems Analyses. *Global Environmental Change* 16 (3): 253–267.
- Folke, Carl, Thomas Hahn, Per Olsson und Jon Norberg (2005): Adaptive Governance of Social-Ecological Systems. *Annual Review of Environment and Resources* 30: 441–473.
- Fung, Archon (2006): Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review* 66 (Special Issue): 66–75.
- Fung, Archon und Erik Olin Wright (2001): Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Politics* 29 (1): 5–41.
- Green, Donald P. und Alan S. Gerber (2003): The Underprovision of Experiments in Political Science. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 589: 94–112.
- Groß, Matthias und Holger Hoffmann-Riem (2005): Ecological Restoration as a Real-world Experiment: Designing Robust Implementation Strategies in an Urban Environment. *Public Understanding of Science* 14 (3): 269–284.
- Habermas, Jürgen (1962): *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Neuwied: Luchterhand.
- Habermas, Jürgen (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Heinelt, Hubert (2002): Achieving Sustainable and Innovative Policies through Participatory Governance in a Multi-level Context: Theoretical Issues. In: Heinelt, Hubert, Panagiotis Getimis, Grigoris Kafkalas, Randall Smith und Erik Swyngedouw (Hrsg.), *Participatory Governance in Multi-level Context. Concepts and Experience*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 17–32.
- Heinrichs, Harald (2007): Kultur-Evolution: Partizipation und Nachhaltigkeit. In: Gerd Michelsen und Jasmin Godemann (Hrsg.), *Handbuch Nachhaltigkeitskommunikation*. München: Oekom, 709–720.
- Hendriks, Carolyn M. (2006): When the Forum Meets Interest Politics: Strategic Uses of Public Deliberation. *Politics & Society* 34 (4): 571–602.
- Hill, Michael und Peter Hupe (2002): *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London: Sage.
- Holzinger, Katharina (2000): Limits of Co-operation: A German Case of Environmental Mediation. *European Environment* (10): 293–305.
- Hunold, Christian und John Dryzek (2005): Green Political Strategy and the State: Combining Political Theory and Comparative History. In: Barry, John und Robyn Eckersley (Hrsg.), *The State and the Global Ecological Crisis*. Cambridge, MA: MIT Press, 75–96.
- Kastens, Britta und Jens Newig (2008): Will Participation Foster the Successful Implementation of the WFD? The Case of Agricultural Groundwater Protection in North-West Germany. *Local Environment* 13 (1): 27–41.
- Koontz, Tomas M. (2006): Collaboration for Sustainability? A Framework for Analyzing Government Impacts in Collaborative-environmental Management. *Sustainability: Science, Practice & Policy* 2 (1): 15–24.
- Koontz, Tomas M. & Thomas, Craig W. (2006): What Do We Know and Need to Know about the Environmental Outcomes of Collaborative Management? *Public Administration Review* 66: 111–121.
- Læssøe, Jeppe (2007): Participation and Sustainable Development: The Post-ecologist Transformation of Citizen Involvement in Denmark. *Environmental Politics* 16 (2): 231–250.
- Lan, Xue, Udo E. Simonis und Daniel J. Dudek (2006): *Environmental Governance in China*. Report of the Task Force on Environmental Governance to the China Council for International Cooperation on Environment and Development (CCICED).

- Larsson, Rikard (1993): Case Survey Methodology: Quantitative Analysis of Patterns across Case Studies. *The Academy of Management Journal* 36 (6): 1515–1546.
- Layzer, Judith (2008): *Natural Experiments: Ecosystem-Based Management and the Environment*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Lipsky, Michael (1971): Street-level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Quarterly* (6): 391–409.
- Luhmann, Niklas (1984): *Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Lynn, Frances M. und George J. Busenberg (1995): Citizen Advisory Committees and Environmental Policy: What We Know, What's Left to Discover. *Risk Analysis* 15 (2): 147–162.
- McGinnis, Michael D. (Hrsg.) (1999): *Polycentricity and Local Public Economies: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Minsch, Jürg, Peter H. Feindt, Hans-Peter Meister, Uwe Schneidewind, Tobias Schulz und Jochen Tschulin (1998): *Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. Studie im Auftrag der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages*. Heidelberg: Springer.
- Newig, Jens und Oliver Fritsch (2008): Der Beitrag zivilgesellschaftlicher Partizipation zur Effektivitätssteigerung von Governance. Eine Analyse umweltpolitischer Beteiligungsverfahren im transatlantischen Vergleich. In: Bode, Ingo, Adalbert Evers und Ansgar Klein (Hrsg.), *Bürgergesellschaft als Projekt. Eine Bestandsaufnahme zu Entwicklung und Förderung zivilgesellschaftlicher Potenziale in Deutschland*. Wiesbaden: VS-Verlag, 214–239.
- Newig, Jens und Oliver Fritsch (2009a): The Case Survey Method and Applications in Political Science. *American Political Science Association (APSA) 2009 Paper*. Online unter: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1451643>, Toronto.
- Newig, Jens und Oliver Fritsch (2009b): Environmental Governance: Participatory, Multi-Level – And Effective? *Environmental Policy and Governance* 19 (3): 197–214.
- Newig, Jens und Oliver Fritsch (2009c): More Input – Better Output: Does Citizen Involvement Improve Environmental Governance? In: Ingolfur Blühdorn (Hrsg.), *In Search of Legitimacy. Policy Making in Europe and the Challenge of Complexity*. Opladen: Budrich, 205–224.
- Oels, Angela (2003): Global Discourse, Local Struggle. Die Rekonstruktion des Lokalen durch Lokale-Agenda 21-Prozesse. In: Döring, Martin, Gunther H. Engelhardt, Peter H. Feindt und Jürgen Ossenbrügge (Hrsg.), *Stadt – Raum – Natur. Die Metropolregion als politisch konstruierter Raum*. Hamburg: Hamburg University Press.
- Ostrom, Vincent, Charles M. Tiebout und Robert Warren (1961): The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review* 55 (4): 831–42.
- Pahl-Wostl, Claudia (2009): A Conceptual Framework for Analysing Adaptive Capacity and Multi-level Learning Processes in Resource Governance Regimes. *Global Environmental Change-Human and Policy Dimensions* 19 (3): 354–365.
- Pellizzoni, Luigi (2003): Uncertainty and Participatory Democracy. *Environmental Values* 12 (2): 195–224.
- Pressman, Jeffrey L. und Aaron Wildavsky (1984 [1973]): *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Randolph, John und Michael Bauer (1999): Improving Environmental Decision-Making Through Collaborative Methods. *Policy Studies Review* 16 (3-4): 168–191.
- Reed, Mark S., Anna C. Evely, Georgina Cundill, Ioan Fazey, Adele Laing, Jens Newig, Brad Parrish, Christina Prell, Chris Raymond und Lindsay C. Stringer (2010): What is Social Learning? *Ecology & Society* 15(4): r1. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/resp1>.

- Renn, Ortwin (2005): Partizipation – ein schillernder Begriff. *Gaia* 14 (3): 227–228.
- Renn, Ortwin (2008): *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World*. London: Earthscan.
- Renn, Ortwin, Thomas Webler und Peter Wiedemann (1995): The Pursuit of Fair and Competent Citizen Participation. In: Renn, Ortwin, Thomas Webler und Peter Wiedemann (Hrsg.), *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*. Dordrecht: Reidel, 339–368.
- Rogers, Ellen und Edward P. Weber (2010): Thinking Harder About Outcomes for Collaborative Governance Arrangements. *The American Review of Public Administration* 40 (5): 546–567.
- Rowe, Gene und Lynn J. Frewer (2005): A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology, & Human Values* 30 (2), 251–290.
- Rydin, Yvonne (2007): Re-examining the Role of Knowledge with Inplanning Theory. *Planning Theory* 6 (1): 52–68.
- Scharpf, Fritz W. (1999): *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a. M.: Campus.
- Schmitter, Philippe C. (2002): Participation in Governance Arrangements: Is There Any Reason to Expect it Will Achieve „Sustainable and Innovative Policies in a Multi-Level Context“? In: Grote, Jürgen R. und Bernard Gbikpi (Hrsg.), *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Opladen: Leske + Budrich, 51–69.
- Selle, Klaus (1996): Klärungsbedarf. Sechs Fragen zur Kommunikation in Planungsprozessen – insbesondere zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. In: Selle, Klaus (Hrsg.), *Planung und Kommunikation*. Wiesbaden: Bauverlag, 161–180.
- Sieferle, Rolf Peter (2008): Collapse of Civilizations: A Conceptual Analysis Based on the Example of the Imperium Romanum. *Gaia* 17 (2): 213–223.
- Smith, Graham (2003): *Deliberative Democracy and the Environment*. London: Routledge.
- Smith, Graham und Corinne Wales (2000): Citizens' Juries and Deliberative Democracy. *Political Studies* 48 (1): 51–65.
- Stoker, Gerry und Peter John (2009): Design Experiments: Engaging Policy Makers in the Search for Evidence about What Works. *Political Studies* 57 (2): 356–373.
- Stoll-Kleemann, Susanne und Martin Welp (Hrsg.) (2006): *Stakeholder Dialogues in Natural Resources Management. Theory and Practice*. Berlin: Springer.
- Thomas, John Clayton (1995): *Public Participation in Public Decisions. New Skills and Strategies for Public Managers*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Tsebelis, George (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism. *British Journal of Political Science* 25 (3): 289–325.
- von Alemann, Ulrich (Hrsg.) (1975): *Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung: Problemstellung und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Eine Einführung. Studienbücher zur Sozialwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Voß, Jan-Peter, Jens Newig, Britta Kastens, Jochen Monstadt und Benjamin Nölting (2008): Steering for Sustainable Development: a Typology of Problems and Strategies with Respect to Ambivalence, Uncertainty and Distributed Power. In: Newig, Jens, Jan-Peter Voß und Jochen Monstadt (Hrsg.), *Governance for Sustainable Development. Coping with Ambivalence, Uncertainty and Distributed Power*. London: Routledge, 1–20.
- Watson, John L. und Luke J. Danielson (2004): Environmental Mediation. *Natural Resources Lawyer* 15 (4): 687–723.
- Webler, Thomas, Hans Kastenholz und Ortwin Renn (1995): Public Participation in Impact Assessment: A Social Learning Perspective. *Environmental Impact Assessment Review* 15: 443–463.

- Weidner, Helmut (2004): Nachhaltigkeitskooperation: vom Staatspessimismus zur Zivilgesellschaftseuphorie? In: Gosewinkel, Dieter, Dieter Rucht, Wolfgang van den Daele und Jürgen Kocka (Hrsg.), *Zivilgesellschaft: National und transnational*. Berlin: Edition Sigma, 383–410.
- Wynne, Brian (1992): Misunderstood Misunderstanding: Social Identities and Public Uptake of Science. *Public Understanding of Science* 1 (3): 281–304.
- Yearley, Steven (2000): Making Systematic Sense of Public Discontents with Expert Knowledge: Two Analytical Approaches and a Case Study. *Public Understanding of Science* 9 (2): 105–122.
- Zilleßen, Horst (Hrsg.) (1998): *Mediation: Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik*. Opladen: Westdeutscher Verlag.