

### Mitentscheiden oder Mitgestalten: Direkte Demokratie versus Deliberation in lokalen Entscheidungsfindungsprozessen

Biegelbauer, Peter; Kapeller, Sandro

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Biegelbauer, P., & Kapeller, S. (2017). Mitentscheiden oder Mitgestalten: Direkte Demokratie versus Deliberation in lokalen Entscheidungsfindungsprozessen. *SWS-Rundschau*, 57(1), 32-55. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-54487-3>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/1.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/1.0>

# Mitentscheiden oder Mitgestalten: Direkte Demokratie versus dialogorientierte Verfahren in lokalen Entscheidungsfindungsprozessen

Peter Biegelbauer/Sandro Kapeller (Wien)

Peter Biegelbauer/Sandro Kapeller: *Mitentscheiden oder Mitgestalten: Direkte Demokratie versus dialogorientierte Verfahren in lokalen Entscheidungsfindungsprozessen* (S. 32–55)

Der Artikel untersucht, wie BürgerInnen auf lokaler Ebene bei umstrittenen Entscheidungsfindungsprozessen in Österreich eingebunden werden und welche Mitgestaltungsmöglichkeiten sich ihnen bieten. Dazu wurden sechs lokale Entscheidungsfindungsprozesse zu umstrittenen Windkraftprojekten in Niederösterreich untersucht. In den jeweiligen Auseinandersetzungen sind kaum Elemente partizipativer oder deliberativer Ansätze und nur ein direktdemokratisches Instrument, Bürgerbefragungen, vorzufinden. Entscheidungsfindungsprozesse sind somit auf der lokalen Ebene auf Mitentscheidung und nicht auf Mitgestaltung ausgerichtet. So steht der Wunsch nach Akzeptanz der Bevölkerung für bereits im Vorfeld getroffene Entscheidungen im Vordergrund, während die gemeinsame Entwicklung eines Windkraftprojekts in der Regel nicht vorgesehen ist.

*Schlagworte: Demokratie, Österreich, Entscheidungsfindungsprozesse, Infrastruktur, Partizipation*

Peter Biegelbauer/Sandro Kapeller: *Co-Decide or Co-Creat: Direct Democracy Versus Dialog-Oriented Procedures in Local Decision-Finding Processes* (pp. 32–55)

This article investigates, how citizens are invited to take part in local decision-finding processes in Austria. In order to find out, what type of options are being offered to citizens, we have analyzed six fiercely debated decision-finding processes on wind power projects in Lower Austria. We barely found elements of participatory or deliberative approaches and only one single direct democratic instrument – referendums without mandatory consequences. Decision-finding processes on the local level are therefore mainly directed toward co-decision, and not co-creation. Regularly, decision-makers do not want to develop wind power projects together with citizens, but rather mobilize acceptance for already made decisions.

*Keywords: democracy, Austria, decision-finding processes, infrastructure, participation*

## 1. Einleitung

Die Krise demokratischer Systeme auszurufen, ist weder neu noch originell. Tatsächlich wurde die Krisenhaftigkeit von Demokratien bereits vor Jahrzehnten konstatiert und wird seither immer wieder aufs Neue diskutiert (vgl. Schmitter 1979/1974, Schmitter/Grote 1997, Crouch 2004, Mair 2008, Nanz/Leggewie 2016). Und doch erscheint die Massivität der Probleme, mit denen sich Demokratien in den letzten Jahren auseinander setzen müssen, bemerkenswert. Dazu zählen unter anderem eine sinkende Wahlbeteiligung, abnehmendes Vertrauen der BürgerInnen in PolitikerInnen sowie Unzufriedenheit mit der Problemlösungskompetenz des politischen Systems auf nationaler und ebenso auf supranationaler Ebene.

Eines der Mittel, die debattiert werden, um mit dieser Ansammlung von Problemen fertig zu werden, ist die breitere und effektivere Einbindung der Bevölkerung in die demokratische Entscheidungsfindung (Torfing/Sorensen 2014). Dabei wird die direkte Demokratie als besondere Hoffnungsträgerin gesehen. Die Möglichkeit, bei der Entscheidung über ein besonders umstrittenes Thema unmittelbar mitwirken zu können, soll die BürgerInnen beflügeln. Die Instrumente der direkten Demokratie verlangen auch eben nicht den indirekten und oft schwer nachvollziehbaren Weg der repräsentativen Demokratie zu gehen, bei dem alle vier oder fünf Jahre RepräsentantInnen der WählerInnen gewählt werden, die dann im Sinne eines imaginierten Volkswillens entscheiden sollen (Dahl 2003, Held 2006).

Umso wichtiger scheint die Frage, in welcher Art und Weise direktdemokratische Instrumentarien tatsächlich zum Einsatz kommen und ob sie die in der theoretischen Literatur gemachten Versprechungen einlösen können. Das Thema ist umstritten und es gibt für Österreich eine Reihe jüngerer Wortmeldungen, die sich in kritischer Art und Weise mit den direktdemokratischen Elementen des politischen Systems auseinander setzen. Rosenberger und Stadlmair (2015) kritisieren etwa in einer empirischen Untersuchung die Instrumentalisierung direktdemokratischer Elemente zu Zwecken der politischen Mobilisierung in Österreich. Poier (2015) rückt vor ähnlichem Hintergrund den Gebrauch direktdemokratischer Instrumentarien in die Nähe von bewusstem Missbrauch seitens der Parteipolitik. Khol (2015) ist gegenüber der direkten Demokratie vor dem Hintergrund eigener politischer Erfahrungen generell skeptisch und Helms (2015) gesteht der direkten Demokratie ein nur sehr beschränktes Potenzial zur Beförderung politischer Reformen zu. Konrath (2014) fordert schließlich zu einer Versachlichung der Diskussion um Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes direkter Demokratie in Österreich auf.

Doch wie gestaltet sich die direkte Demokratie im HoffnungsträgerIn föderaler Systeme – Mantl spricht von den Ländern als »Pfadfindern« (2015 in Öhlinger/Poier) – auf der lokalen Ebene? Die Demokratie wurde auf der lokalen Ebene entwickelt und bereits Dahl (1994) argumentierte, dass viele Probleme demokratischer Systeme erst im Zuge der Transformierung von Demokratien auf die nationale, besonders aber auf die supranationale Ebene entstehen. Die lokale Ebene kann also vor diesem Hintergrund als HoffnungsträgerIn demokratischer Willensbildung an sich gesehen werden.

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangspunkte beschäftigt sich der vorliegende Artikel damit, wie BürgerInnen in Österreich auf der lokalen Ebene eingebunden werden. Dabei geht es uns also nicht nur um die Frage der direkten Demokratie, sondern um eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit Entscheidungsfindungsprozessen auf der lokalen Ebene, zu denen BürgerInnen Zugang erhalten.

Die Forschungsfragen lauten also: Wie werden BürgerInnen in lokale Entscheidungsfindungsprozesse eingebunden? Inwiefern können sie in derartigen Prozessen mitentscheiden und/oder mitgestalten? Welche Faktoren bestimmen in wesentlicher Art und Weise die Möglichkeiten zur Mitbestimmung?

Die empirische Grundlage dieses Artikels wurde von Sandro Kapeller im Rahmen der Masterarbeit »*Infrastrukturkonflikte und Demokratie auf Gemeindeebene: eine Analyse von sechs Fallbeispielen zu Konflikten um Windkraftprojekte in Niederösterreich im Hinblick auf Partizipation und Entscheidungsfindungsprozesse*« in den Jahren 2015 und 2016 erarbeitet.<sup>1</sup> Im Zuge des Auswahlprozesses der Fallbeispiele wurden in einer ersten Recherche achtzehn potenzielle Fälle identifiziert, in denen sowohl repräsentativdemokratische (Gemeinderat, Bürgermeister) als auch direktdemokratische (Volksbefragungen) Elemente der Entscheidungsfindung vorhanden waren. Bei der Auswahl der Fälle aus diesem Pool wurde auf eine möglichst hohe Diversität in Bezug auf die Vorgehensweisen der Gemeinden (geplante/kurzfristig angesetzte Bürgerbefragungen), den Verlauf der Entscheidungsfindungsprozesse (breite/begrenzte Einbindung von BürgerInnen) und die Ergebnisse der Bürgerbefragungen (Prozentanteile pro und contra Windkraft) Wert gelegt.

Die sechs ausgewählten Fallstudien wurden mit Hilfe von Medienrecherchen, Dokumentenanalyse von Gemeinderatsprotokollen, Informationsmaterialien etc. sowie ExpertInneninterviews mit politischen VertreterInnen, ProjektbetreiberInnen und BürgerInneninitiativen aufgearbeitet. Vor dem Hintergrund der politischen Umstrittenheit der einzelnen Fallstudien wurde besonders auf die Triangulation der Quellen Wert gelegt, wobei beispielsweise darauf geachtet wurde, dass neben BefürworterInnen immer auch GegnerInnen der jeweiligen Bauvorhaben befragt wurden. Dieser methodische Zugang erstreckte sich über die Interviews hinaus auch auf schriftliche Quellen wie Informationsmaterialien, aber auch auf Medienberichte, bei denen auf eine Diversifizierung im Hinblick auf die Widerspiegelung vorhandener Interessen geachtet wurde.

Der Fokus auf Infrastrukturprojekte wurde gewählt, da Bahnhöfe, Autobahnen, Hochspannungsleitungen oder Kraftwerke häufig umstritten sind und PlanerInnen, BetreiberInnen, Verwaltung und Politik gleichermaßen vor schwierige Fragen stellen (Wolsink 2010, Walker et al. 2011, Renn u. a. 2014). Für Österreich liegen zu derartigen Problemstellungen bislang keine aktuellen sozialwissenschaftlichen Befunde vor. Eine Ausnahme bilden Gutschik u. a. (2007), die sich unter anderem mit Konflikten um

---

1 Die Masterarbeit wurde im Rahmen des »Knowledge and Talent Development Programme« des Innovation Systems Department des AIT Austrian Institute of Technology und des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Wien von Ulrich Brand und Peter Biegelbauer betreut. Die Autoren bedanken sich bei Ulrich Brand für zahlreiche Hinweise zur Masterarbeit und bei Christoph Konrath für Kommentare zu einer früheren Version des Artikels.

Infrastrukturbauten im Bereich Verkehr und Energie der 1990er- und 2000er-Jahre beschäftigten.

Auf den folgenden Seiten werden zunächst der rechtliche Hintergrund und die empirische Anwendung direktdemokratischer Instrumente in Österreich diskutiert (Kap. 2). In einem nächsten Schritt werden vor dem Hintergrund deliberativer und partizipativer Demokratietheorien wesentliche Elemente verschiedener Vorgehensweisen zur demokratischen Entscheidungsfindung untersucht (Kap. 3). Im folgenden Abschnitt werden die sechs Fallstudien präsentiert (Kap. 4), die wesentlichsten Einflussfaktoren auf die Art der BürgerInnenbeteiligung analysiert (Kap. 5) und bewertet (Kap. 6). In einem abschließenden Teil werden Schlussfolgerungen gezogen und einige kurze Überlegungen zur Inklusion deliberativer und partizipativer Elemente in repräsentativdemokratische Systeme angestellt (Kap. 7).

## 2. Direkte Demokratie auf lokaler Ebene in Österreich

Im demokratischen Mehrebenensystem wird – auf jeden Fall aus politologischer Sicht – der lokalen Ebene die geringste Aufmerksamkeit gezollt. Ähnlich wie bei der Analyse von Verwaltungshandeln (Biegelbauer u. a. 2014) gilt die Gemeindeebene als wenig attraktiv, weil kleinteilig und (mit Ausnahme von Großstädten) kaum schlagzeilenträchtig. Gleichzeitig begegnet der Bürger/ die Bürgerin dem Staat am häufigsten auf der Ebene der Gemeinde, also dort, wo sich Situationen des Alltags in tatsächlichen Kontakten mit dem ansonsten für den Bürger/ die Bürgerin häufig abstrakt bleibenden Staat konkretisieren.

Dies gilt auch für die Demokratie, die in den vielfältigen die Daseinsvorsorge betreffenden Entscheidungen auf der lokalen Ebene besonders gut erfahrbar wird. Denn auch hier sind es jene Fragestellungen, welche die BürgerInnen in unmittelbarer Weise betreffen, die auf der Ebene der Gemeinden in politischen Gremien ebenso wie an öffentlichen Orten, in Gasthäusern ebenso wie im Friseursalon besprochen werden.

Und gerade auf der lokalen Ebene wurde die direkte Demokratie vor dem Hintergrund der Forderung nach unmittelbarer Beteiligung der WählerInnen an politischen Entscheidungsprozessen im Gefolge der Neuen Sozialen Bewegungen seit den 1970er-Jahren besonders vorangetrieben (Poier 2014). Dabei ist zu beachten, dass in Österreich auf Ebene der Gemeinden kein Gesetzgebungsverfahren vorgesehen ist, sondern der Gesetzesvollzug im Mittelpunkt der politischen Tätigkeit steht. Allerdings verfügt die lokale Ebene aufgrund der ausgedehnten Mitwirkungspflicht der Gemeinden und des sich in der Realität ergebenden Spielraums bei der Auslegung von Gesetzen durchaus über einen erheblichen Handlungsspielraum (Holzinger u. a. 2013). Diesem kommt besonders im Bereich der örtlichen Raumordnung besondere Bedeutung zu, bei der insbesondere die Funktion des Bürgermeisters/ der Bürgermeisterin ein erhebliches Gewicht besitzt.

Grundsätzlich sind in Österreich die Elemente der direkten Demokratie auf der lokalen Ebene stark ausgeprägt. Volksbegehren sind in sechs Bundesländern auch zur Gemeindeverwaltung möglich, Volksbefragungen gibt es in allen Bundesländern, in

sieben Ländern können diese auch von BürgerInnen ausgelöst werden. Volksabstimmungen sind in sechs Bundesländern möglich, in zwei können sie von BürgerInnen initiiert werden (Poier 2014).

Im Vergleich der drei deutschsprachigen Länder sind Volksbegehren/ Volksinitiativen in der Schweiz auf der lokalen Ebene möglich, in Deutschland (Bürgerbegehren) ebenso. Volksreferenden, also fakultative Abstimmungen, werden ebenso in der Schweiz und in Deutschland durchgeführt. Obligatorische Volksabstimmungen gibt es auf der lokalen Ebene hingegen nur in der Schweiz. Damit sind die Rechte der BürgerInnen in der Schweiz am stärksten ausgeprägt, in Deutschland und Österreich allerdings durchaus umfangreich. Unterschiede ergeben sich in der konkreten Ausgestaltung der Rechte der BürgerInnen (Braun-Binder 2014).

So sind die in Österreich vorgesehenen Rechte tatsächlich nur teilweise in Verwendung, was einer Dominanz der Institutionen der repräsentativen Demokratie geschuldet ist. Volksbefragungen sind darüber hinaus wesentlich häufiger als Volksabstimmungen (Poier 2014).

In einer Untersuchung der direkten Demokratie in Österreich auf kommunaler Ebene findet Pleschberger (2015) eine praktische Begrenzung durch politische Parteien, die als zentrale Akteure oft auch Befragungen einleiten und den politischen Prozess als solchen dominieren. Er sieht darüber hinaus Probleme beim Informieren von BürgerInnen seitens der Kommunen, bei der Art und Weise der Fragestellungen und der Tatsache, dass keine Kosten<sup>2</sup> der jeweiligen Entscheidungen angegeben werden.

Für den – insbesondere im Vergleich mit der Schweiz – insgesamt beschränkten Einsatz direktdemokratischer Verfahren können auch die in Österreich regelmäßig auftretenden Debatten um die Legitimität direktdemokratischer Instrumentarien mitverantwortlich gemacht werden. So ist eine wesentliche Fragestellung, die sich in verschiedener Art und Weise variieren lässt, ob mit den Mitteln von Volksbegehren und daraus abgeleiteten Volksabstimmungen mehrheitlich gefasste Beschlüsse repräsentativdemokratischer Institutionen gekippt werden können (und) sollen.

An dieser Frage scheiden sich die demokratiepolitischen Geister in Österreich seit Jahren und die Diskussion um diese grundsätzliche Fragestellung absorbiert auch einen guten Teil der Aufmerksamkeit, die direktdemokratischen Verfahren zukommt. Christoph Konrath hat in einem Beitrag darauf hingewiesen, dass ein Überdenken und eine Öffnung der Debatte vor dem Hintergrund in der Schweiz gemachter Erfahrungen mit direktdemokratischen Instrumenten angebracht wären (Konrath 2014). Tatsächlich sind in der Schweiz direktdemokratische Entscheidungsfindungsprozesse mehr als punktuelle Abstimmungen, nämlich Prozesse, die durch allparteiliche und staatlich geprüfte Informationen unterstützt werden (Braun-Binder 2014) und in gesamtgesellschaftliche Debatten, die in den Massenmedien, sozialen Medien und in der direkten Kommunikation geführt werden, eingebettet sind.

---

2 Etwa im Sinne der wirkungsorientierten Folgenabschätzung, die seit 2013 in Österreich auf der Bundesebene für umfassende gesetzliche und regulative Vorhaben durchgeführt wird und EntscheidungsträgerInnen in Exekutive und Legislative informieren soll (Berger 2014).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob diese konfrontative Gegenüberstellung zweier Demokratiemodelle, eines repräsentativdemokratisch und eines direkt-demokratisch, im Sinne einer Ja-/Nein-Entscheidung sinnvoll ist (siehe auch Poier 2015). Eine andere Frage, die in diesem Zusammenhang interessieren sollte, ist jene nach den tatsächlichen Auswirkungen direktdemokratischer Verfahren, die in der politischen Debatte häufig entweder verteufelt oder idealisiert werden.

### 3. Deliberative und partizipative Demokratie

In Abgrenzung zu Eliten- und pluralistischen Demokratietheorien können die deliberative und partizipative Demokratietheorie als Theorien direkter Demokratie verstanden werden (Biegelbauer/Hansen 2011, 590). In diesem Sinne teilen deliberative und partizipative Demokratietheorie die prinzipielle Forderung nach umfassender politischer Teilhabe von BürgerInnen an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen, auf Seite der deliberativen Demokratietheorie stehen der Ausweitung des Kreises partizipierender Individuen jedoch hohe Anforderungen hinsichtlich der Qualität des Entscheidungsfindungsprozesses und der daraus resultierenden Entscheidungen gegenüber (vgl. auch Landwehr 2012, 358).

Qualitativ hochwertige demokratische Entscheidungen werden aus Perspektive deliberativer Demokratietheorie durch das Verfahren der Deliberation ermöglicht. In solch einem dialogorientierten Verfahren kommt es durch den Austausch von Argumenten zu einem gegenseitigen Lernprozess, an dessen Ende ein Konsens über die beste Entscheidung steht. Hintergrund dieser Vorgehensweise ist, dass der empirisch feststellbare politische Wille nicht als handlungsleitend verstanden wird, sondern sich erst im Zuge der deliberativen Auseinandersetzung eine begründbare politische Meinung entwickelt. Dieser Prozess begründet letztlich die Legitimität der getroffenen Entscheidungen, die mehr sein können als ein bloßes Aggregat von Partikularinteressen (Held 2006, 232–233).

Demgegenüber legt die partizipative Demokratietheorie ihr Augenmerk auf die Einbindung möglichst vieler in die Entscheidungsfindung, um sicherzustellen, dass alle gesellschaftlichen Positionen artikuliert werden können. Ausgehend von Rousseau liegt die Quelle der Legitimität von Entscheidungen in der Selbstgesetzgebung durch die BürgerInnen im Zuge eines allgemeinen und inklusiven Gesetzgebungsverfahrens, das die Formulierung des a priori gegebenen Allgemeinwillens möglich macht (Weber 2012, 226).

Dementsprechend stehen direktdemokratische Verfahren wie Volksabstimmungen und Bürgerbefragungen keineswegs im Widerspruch zu partizipativer Demokratie, stehen aber sehr wohl im Konflikt mit den Idealen deliberativer Demokratietheorie.

Da das Erzielen eines Konsenses äußerst langwierig und kostspielig sein kann – angesichts der Konflikthaftigkeit des Politischen mitunter auch für unmöglich erachtet wird (Weber 2012, 238) –, erscheinen in der politischen Praxis Abweichungen von den Idealvorstellungen deliberativer Demokratie notwendig. So wird von einigen AutorInnen deliberativer Demokratietheorie die Möglichkeit beziehungsweise Sinnhaftigkeit

direktdemokratischer Entscheidungen durchaus in Betracht gezogen, sofern diesen deliberative Verfahren vorausgehen – das heißt ein Dialog, der es allen Beteiligten ermöglicht, sich zu artikulieren und voneinander zu lernen, um zu einer informierten Meinung bezüglich der zu entscheidenden Frage zu gelangen (vgl. Held 2006, LeDuc 2015).

Entlang der Unterscheidung zwischen direktdemokratischer und deliberativer Vorgehensweise entspinnt sich schließlich die Unterscheidung zwischen Mitentscheiden und Mitgestalten. Mitentscheiden im Sinne der Delegation von Entscheidungen an die Bevölkerung im Zuge direktdemokratischer Verfahren wie Volksabstimmungen und Volksbefragungen, Mitgestalten im Sinne der Einbindung der BürgerInnen in deliberative Verfahren zur Meinungsbildung.

Während Mitbestimmung hier also ausschließlich auf Gültigkeit und Akzeptanz eines durch Abstimmung erzielten Ergebnisses abzielt, ist Mitgestaltung in unserem Sinne voraussetzungsvoller. Die Möglichkeit zur Mitgestaltung liegt vor, wenn mindestens die folgenden vier Kriterien erfüllt sind:

1. wenn alle von einer Maßnahme Betroffenen tatsächlich die Möglichkeit vorfinden, am Diskussionsprozess teilnehmen zu können,
2. wenn Kommunikation und Information nicht nur in eine Richtung erfolgen,
3. wenn alle BürgerInnen die Möglichkeit vorfinden, die zu entscheidende Frage innerhalb ihres eigenen Problemhorizonts zu reformulieren und sie somit tatsächlich Einfluss auf die entsprechende Fragestellung ausüben und
4. wenn es von allen Seiten ein Bekenntnis zu einem gemeinsamen Dialog auf Augenhöhe gibt und EntscheidungsträgerInnen bereit sind, gemeinsame Diskussionsergebnisse in ihren Beschlüssen zu berücksichtigen.

Insgesamt sollte also die Überzeugung von EntscheidungsträgerInnen erkennbar sein, durch die Zusammenarbeit mit den BürgerInnen eine bessere Entscheidung erzielen zu können, als dies bei einseitigem Handeln von Politik und Verwaltung möglich wäre. In ähnlicher Weise sieht Arnstein (1969) auf ihrer *ladder of citizen participation* erst Partnerschaft, in der die BürgerInnen Einfluss auf den Verhandlungsgegenstand ausüben, als tatsächliche BürgerInnenbeteiligung, während sie beispielsweise Information und Konsultation lediglich auf der Ebene symbolischer BürgerInnenbeteiligung ansiedelt.

Im nächsten Abschnitt werden die Fallstudien präsentiert und im Hinblick auf die genannten vier Kriterien untersucht.

## 4. Präsentation der Fallstudien

### 4.1 Göllersdorf

Göllersdorf umfasst zwölf Katastralgemeinden mit insgesamt rund 3.000 EinwohnerInnen. Die Windkraft wurde 2006 erstmals zu einem Thema, nachdem Pläne bekannt geworden waren, 15 Anlagen mit je 175 m Höhe zu errichten. Die Einbindung der BürgerInnen orientierte sich nicht an den oben genannten Kriterien für Mitgestaltung. Zwar wurde den BürgerInnen die Teilnahme an einer Informationsveranstaltung



angeboten, diese hatte aber weniger einen gemeinsamen Dialog als vielmehr die Überzeugung der Bevölkerung zum Ziel. Zudem erschwerte die kurze Phase zwischen Projektpräsentation und Abstimmung den BürgerInnen die Artikulation eigener Sichtweisen. Für Bürgermeister und Betreibergesellschaft stand also vor allem die rasche Legitimierung des Projekts durch eine Bürgerbefragung im Vordergrund.

Der großen Verunsicherung der Bevölkerung begegnete man 2006 mit dem Verweis, eine endgültige Entscheidung sei erst in fünf Jahren möglich, die Bedenken der BürgerInnen würden in der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) berücksichtigt und nach einem Grundsatzbeschluss des Gemeinderats würde es einen Informationsabend geben.

Befürchtet wurde, dass grundsätzliche Weichenstellungen unmittelbar bevorstehen würden, und nachdem die Medien den Grundsatzbeschluss als Beschluss zur Flächenumwidmung kommuniziert hatten, sammelte eine BürgerInneninitiative 1.700 Unterschriften gegen das Projekt. Die Kritik richtete sich, neben gesundheitlichen Bedenken im Zusammenhang mit dem Abstand der Anlagen vom Wohngebiet, an den geplanten Standort im Ernstbrunner Wald, der eine hohe Bedeutung als Naherholungsgebiet hätte. Angesichts dieser Entwicklung wurde der Betreibergesellschaft vom Land ein vorläufiges Ende des Projekts nahe gelegt.

Nach dem Reaktorunfall in Fukushima wurde im Oktober 2011 ein neues Projekt mit 14 Anlagen vorgestellt und beschlossen, die Bevölkerung bereits im November über das Projekt, das die Kritik aus dem Jahr 2007 berücksichtigen würde, entscheiden zu lassen.

Die BürgerInneninitiative bemängelte, dass die rasche Bürgerbefragung die Informationsarbeit erschwere, und auch einige Gemeinderäte kritisierten, dass die gesamte Gemeinde über das Projekt abstimmen dürfe, während die Orte Porrau und Bergau am stärksten betroffen wären. Dem entgegnete der Bürgermeister, dass die Einnahmen von 168.000 Euro jährlich allen BürgerInnen zugute kommen würden und daher alle befragt werden sollten (vgl. Interview Bgm. Göllersdorf).

In der Befragung sprachen sich 68 Prozent für das Projekt aus. Das Ergebnis war aber von großen regionalen Schwankungen geprägt, weshalb die BürgerInneninitiative kritisierte, dass »2.600 Menschen über 300 Betroffene abgestimmt hätten« (Reiterer 2011). Da die Fragestellung verfassungswidrig gewesen wäre, reichte die BürgerInneninitiative einen Antrag auf Durchführung einer zweiten Befragung in Porrau und Bergau ein, der einstimmig angenommen wurde. Der Bürgermeister entgegnete jedoch, dass er sich an das bestehende Ergebnis gebunden sehe und das Ergebnis der betroffenen Orte ohnehin bekannt sei.

Vor der schließlich doch durchgeführten neuerlichen Befragung lud der Bürgermeister zu Podiumsdiskussionen in Bergau und Porrau, während die BürgerInneninitiative mehrere Themenabende veranstaltete und Unterschriften sammelte, um den Ernstbrunner Wald zum Naturschutzgebiet zu erklären.

Obwohl sich erneut rund 70 Prozent der BergauerInnen und 90 Prozent der PorrauerInnen gegen die Umsetzung des Projekts aussprachen, leitete die Gemeinde das Umwidmungsverfahren ein.

Die BürgerInneninitiative gab jedoch nicht auf und nach gemeinsamem Druck mehrerer BürgerInneninitiativen wurde vom Land ein Flächenwidmungsstopp für ganz Niederösterreich bis zur Entwicklung eines Raumordnungskonzepts für Windkraftanlagen verhängt, womit das Projekt schließlich endgültig gestoppt wurde.

## 4.2 Höflein

Höflein zählt rund 1.200 EinwohnerInnen und umfasst lediglich den Ort Höflein. In der Gemeinde waren bereits mehrere Windkraftanlagen in Betrieb, als sich im Jahr 2004 eine BürgerInneninitiative gegen den Plan, weitere 19 Anlagen zu errichten, stellte. Mitgestaltung kam in Höflein letztlich eine entscheidende Rolle zu, dabei waren jedoch nicht alle BürgerInnen in gleicher Art und Weise eingebunden. So konnte zwar die Frage nach dem Allgemeinnutzen des Projekts zu einem zentralen Thema gemacht werden, es erforderte jedoch große Anstrengungen der BürgerInnen, sich auf politischer Seite Gehör zu verschaffen und die breite Bevölkerung wurde nicht in die Neuplanung des Projekts mit einbezogen. Insgesamt kann das Bekenntnis zur Konsultation der Bevölkerung als positiver Schluss aus den Erfahrungen mit dem Entscheidungsfindungsprozess angesehen werden.

Die BürgerInneninitiative kritisierte die Inkompatibilität der Pläne mit der touristischen Vermarktung als Weinidylle, den mangelnden Nutzen des Projekts für die Allgemeinheit – die Anlagen waren auf Privatgrund mit geringer Abgeltung für die Gemeinde geplant – und dass die Einbindung oder Information der Bevölkerung gänzlich verabsäumt wurde.

Als Reaktion veranstaltete die Gemeinde einen Informationsabend, an dem die BürgerInneninitiative rund 700 Unterschriften gegen das Projekt vorlegte. Der Obmann der Bürgermeisterpartei stellte eine Befragung in Aussicht und erklärte, man brauche nicht zu glauben, »dass man mit 700 Unterschriften über Sein oder Nicht-Sein eines Projekts entscheiden kann« (Schäfer 2004).

Mit Inkrafttreten neuer Abstandsregelungen für Windkraftanlagen wurde das Projekt von 19 auf maximal fünf bis sieben Anlagen reduziert und nach der Gemeinderatswahl trat der Bürgermeister von seinem Amt zurück und sein Nachfolger erklärte zum Thema Windenergie:

*»Fakt ist, dass wir mit Sicherheit nichts planen, ohne die Bevölkerung vorher zu fragen und ihre Genehmigung einzuholen. Wir sind bemüht, im Sinne unserer Bürger, aber auch Nachbargemeinden zu agieren. Ein Drüberfahren gibt's bei mir sicher nicht. Daher werden die Anlagen, die der Gemeinde natürlich auch Einnahmen bringen würden, nur geplant und errichtet, wenn ein breites ‚Ja‘ der Bevölkerung vorhanden ist« (NÖN 2005).*

Der neue Bürgermeister traf sich in der Folge mit der BürgerInneninitiative, mit der die Veranstaltung eines gemeinsamen Informationsabends beschlossen wurde, und verhandelte mit der Betreibergesellschaft und den GrundeigentümerInnen die Neuplanung des Projekts. Auf dem Grund jedes Einzelnen sollte nur ein Windrad stehen und die Betreibergesellschaft sollte sich auf die wirtschaftlichsten Standorte konzentrieren. Ebenso wurde der Verteilungsschlüssel der Einnahmen dahingehend geändert,

dass die Gemeinde ein Prozent des Ertrags und 75 Prozent der Pachteinnahmen erhalten sollte.

Nachdem der Informationsabend lediglich von 25 Personen besucht worden war, nahm die Bürgermeisterpartei im Gemeinderat den neuen Vertrag mit der Betreiber-gesellschaft an, und noch vor Baubeginn wurden 2010 Pläne zur Errichtung von zwölf weiteren Anlagen präsentiert, die positiv aufgenommen wurden.

### 4.3 Ladendorf

In der 2.700-EinwohnerInnen-Gemeinde Ladendorf trat im Jahr 2009 eine Betreiber-gesellschaft an den Bürgermeister mit dem Wunsch heran, einen Windpark auf Privat-gründen zu errichten. In ähnlicher Weise wie in Göllersdorf war auch der Entschlei-dungsfindungsprozess in Ladendorf, vor allem im zweiten Anlauf, auf die rasche Legitimierung des geplanten Projekts ausgerichtet. War im ersten Anlauf der Bürge-rInneninitiative noch die Möglichkeit geboten worden, einen gemeinsamen Informa-tionsabend zumindest zu moderieren, wurden im zweiten Anlauf keine Möglichkeiten zur aktiven Mitgestaltung mehr angeboten. Zwischen Projektpräsentation und Bürger-befragung war in diesem Sinne auch keine Zeit für einen gemeinsamen Dialog oder den Austausch unterschiedlicher Perspektiven eingeplant.

Als die Pläne 2009 bekannt wurden, erklärten die Oppositionsparteien (exklusive der Grünen, deren Gemeinderat als Teilhaber einer Windkraftanlagen-Betreiber-gesellschaft nicht stimmberechtigt war) nur unter Einbeziehung der Bevölkerung zuzustim-men, und sammelten mit »Parteilosen« Unterschriften für eine Bürgerbefragung. Der Bürgermeister, der vor den Gemeinderatswahlen eine Politisierung des Projekts befürchtete, erklärte sich offen für diese Form der Entscheidung.

Die Betreibergesellschaft suchte mit einem Bürgerbüro den direkten Kontakt zur Bevölkerung und lud zu einer Ausflugsfahrt zu einem bestehenden Windpark. Gleich-zeitig formierte sich eine BürgerInneninitiative, welche den Landschaftseingriff und die niedrigen Einnahmen für die Gemeinde kritisierte.

Gemeinderat und BürgerInneninitiative luden zu einem von der Initiative mode-rierten Informationsabend, der aber kein einvernehmliches Ende fand. Die folgende Bürgerbefragung brachte mit 53,4 Prozent der Stimmen das Ende für das Projekt.

Nach dem Reaktorunfall in Fukushima schien sich die Stimmung verändert zu haben und der Bürgermeister präsentierte ein neues Projekt, zu dem zwei Monate später eine Bürgerbefragung durchgeführt werden sollte. Dem entsprechenden Antrag im Gemeinderat stimmte lediglich die FPÖ nicht zu.

Es waren nun weniger Anlagen mit größerem Abstand zum Wohngebiet geplant und im Gegensatz zum ersten Anlauf nicht die tatsächlichen Standorte der Anlagen, sondern lediglich eine Potenzialzone bekannt, wobei alle 109 GrundeigentümerInnen innerhalb der Zone Pachtzahlungen erhalten sollten.

56 Prozent der BürgerInnen stimmten diesem Projekt zu. Während im Gemein-de-rat der Vertrag mit der Betreibergesellschaft angenommen wurde, wurde gegen die zweite Bürgerbefragung eine Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof eingebracht.

Die BürgerInneninitiative kritisierte die Durchführung einer zweiten Bürgerbefragung und das hohe Tempo des Prozesses. Man sprach sich für die Erweiterung des an die Gemeinde angrenzenden Windparks Kreuzstetten aus, da dort bereits Anlagen vorhanden seien. Gutachter und Sachverständige des UVP-Verfahrens wollte man auf Befangenheit prüfen lassen.

Nachdem der Verfassungsgerichtshof aufgrund formeller Fehler die zweite Befragung für ungültig erklärt hatte, kritisierte der Bürgermeister die hohen Verfahrenskosten, welche die ProjektgegnerInnen der Gemeinde aufbürden würden, während sich die großen Fraktionen des Gemeinderats über den politischen Auftrag der zweiten Befragung einig wären.

Unterdessen wurden Einsprüche gegen die Umweltverträglichkeitsprüfung, gegen den Bescheid der Flächenumwidmung und eine Anzeige wegen Amtsmissbrauchs des Bürgermeisters eingereicht.

Als die Einwände abgewiesen wurden und den ProjektgegnerInnen die Finanzierbarkeit weiterer rechtlicher Schritte fragwürdig erschien, wurde im Sommer 2015 mit dem Bau des Projekts begonnen.

#### 4.4 Lasee

Lasee umfasst die beiden Orte Lasee und Schönfeld mit insgesamt 2.500 EinwohnerInnen. Da im Gemeinderat Pläne zur Errichtung von elf Windkraftanlagen 2011 positiv aufgenommen wurden, drängte eine BürgerInneninitiative auf eine Bürgerbefragung, bei der sich 70 Prozent gegen das Projekt aussprachen. Mitgestaltungsmöglichkeiten waren in Lasee bereits durch einen vorangegangenen Abstimmungsprozess mit den Nachbargemeinden stark eingeschränkt. So konnten zwar alle BürgerInnen an den Informationsabenden teilnehmen und ihre Anliegen artikulieren, Ziele des Prozesses waren jedoch nicht ein gemeinsamer Dialog und die gemeinsame Entwicklung eines Projekts, sondern vielmehr dessen Akzeptanz durch die Bevölkerung. Eine gemeinsame, wertschätzende Diskussion auf Augenhöhe war unter diesen Umständen kaum möglich.

Bereits 2010 sammelte eine BürgerInneninitiative in Lasee Unterschriften gegen einen Windpark der Nachbargemeinde. Im folgenden Jahr präsentierte die Gemeinde mit einer Betreibergesellschaft eigene Pläne zur Errichtung eines Windparks, wobei die Gemeinde mit rund 150.000 € jährlich profitieren sollte, und begann 2012 mit Nachbarorten und NGOs Windkraftprojekte zu koordinieren, um den Landschaftseingriff möglichst gering zu halten. Ebenso wurde die BürgerInneninitiative nun gemeindeübergreifend aktiv und forderte einen Abstand der Anlagen von 2.000 m zu Wohngebieten und Schulen, um eine Gesundheitsbeeinträchtigung auszuschließen und den Wertverlust von Immobilien zu minimieren.

Angesichts der Vielzahl bereits bestehender Anlagen erklärte der Bürgermeister, er könne die gesundheitlichen Bedenken nicht nachvollziehen, und dass sich das Projekt bei der Einhaltung eines Abstands von 2.000 m nicht rentieren würde (Interview Bgm. Lasee: Z. 84–91).

Angesetzt wurde eine Bürgerbefragung auf Drängen der BürgerInneninitiative und angesichts der schlechter werdenden Stimmung in der Bevölkerung und im Gemeinderat. Die im Gemeinderat beschlossene Fragestellung »Wollen Sie, dass das örtliche Entwicklungskonzept hinsichtlich Windpark Lasee mit 11 Windrädern umgesetzt wird und die Marktgemeinde Lasee die rechtlichen Schritte dafür einleitet?« stieß auf Seite der BürgerInneninitiative jedoch auf Ablehnung, da man über den Abstand der Anlagen zum Wohngebiet abstimmen wollte.

Am letzten Informationsabend wurde deutlich, dass das Gesprächsklima in der Gemeinde bereits stark gelitten hatte, und die Befragung brachte mit rund 70 Prozent der Stimmen das Ende des Projekts. In der weiteren Folge ließ sich die Gemeinde aus dem Zonierungsplan für Windkraftanlagen des Landes Niederösterreich streichen.

#### 4.5 Leitzersdorf

Leitzersdorf umfasst fünf Ortschaften und insgesamt 1.200 EinwohnerInnen. Im Frühjahr 2011 wurde der Gemeinde von der Nachbargemeinde Niederhollabrunn ein gemeinsames Windkraftprojekt vorgeschlagen, für das sich dort 80 Prozent der Bevölkerung aussprachen. Die BürgerInnen in Leitzersdorf wurden in mehreren kleinen Informationsveranstaltungen in die Diskussion um das Projekt eingebunden und kompatible Ideen der Bevölkerung wurden in die Projektplanung mit einbezogen. Im Mittelpunkt des Entscheidungsfindungsprozesses standen jedoch weniger die gemeinsame Planung mit den BürgerInnen als vielmehr die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinderatsfraktionen und deren gemeinsame Anstrengungen zur Überzeugung der Bevölkerung von der einzig sinnvollen Möglichkeit zur Nutzung der Windkraft in der Gemeinde. In der Folge blieb in der Gemeinde die öffentliche Artikulation kritischer Perspektiven praktisch gänzlich aus.

Nachdem der Gemeinde 2011 der Vorschlag eines gemeinsamen Projekts unterbreitet worden war, zeigte sich der Bürgermeister erfreut, von seinem Amtskollegen mit einbezogen zu werden. Alle GemeinderätInnen wurden über die Pläne informiert und ein Arbeitskreis mit allen Fraktionen zur Entwicklung eines Projekts eingesetzt.

Öffentlich sprach der Bürgermeister vorerst von einem Projekt, das von »einigen umliegenden Gemeinden bereits in vielen Arbeitsgruppen behandelt« werde. Erst Anfang 2012 erklärte er das Projekt zur einzig sinnvollen Möglichkeit, Windkraftwerke in der Gemeinde zu errichten und stellte pro Anlage 15.000 bis 18.000 Euro an jährlichen Einnahmen in Aussicht.

Auf Wunsch der größten Oppositionspartei und nach Empfehlung des Landes wurde der Arbeitskreis mit der Durchführung einer bindenden Bürgerbefragung beauftragt.

Im Vorfeld der Befragung hielt der Bürgermeister gemeinsam mit einem Consulting-Unternehmen Informationsabende in den Katastralgemeinden ab. Dabei wurden die Möglichkeiten zur Errichtung von Anlagen, die Beteiligungsmöglichkeiten der BürgerInnen und die Verwendung der Gelder diskutiert. Ebenso engagierten sich die anderen Fraktionen des Gemeinderats aktiv in der Aufklärungs- und Informationsarbeit.

Die hohe Zustimmung von 80,8 Prozent zu dem Projekt wertete der Bürgermeister als Folge des geschlossenen Auftretens aller Fraktionen des Gemeinderats. Die notwendige Flächenumwidmung konnte bis dato jedoch nicht vollzogen werden, da im Jahr 2014 der Horst eines geschützten Kaiseradlerpaares gesichtet wurde.

#### 4.6 Niederhollabrunn

Niederhollabrunn setzt sich aus fünf Orten zusammen und zählt rund 1.600 EinwohnerInnen. Nachdem sich die Bevölkerung 2005 gegen die Windkraft ausgesprochen hatte, trat im Jahr 2011 erneut eine Betreibergesellschaft mit Plänen zur Errichtung eines Windparks an den neuen Bürgermeister heran. Mitgestaltung wurde der Bevölkerung zu Beginn des Entscheidungsfindungsprozesses zwar in Aussicht gestellt, im weiteren Verlauf trat dieser Aspekt jedoch zunehmend in den Hintergrund. So wurde die angekündigte gemeinsame Projektgruppe nicht eingesetzt und Bürgermeister sowie Betreibergesellschaft beschränkten sich darauf, mit Hilfe von Informationsveranstaltungen eine Akzeptanz der Windkraft durch die Bevölkerung zu erreichen. In diesem Sinne war es den BürgerInnen nicht möglich, eine Konkretisierung der Fragestellung der Bürgerbefragung zu bewirken und wurde das Diskussionsklima von Bürgermeister als auch BürgerInneninitiative als sehr schlecht beschrieben.

Niederhollabrunns Bürgermeister zeigte sich 2011 einem Windkraftprojekt gegenüber positiv gestimmt, erklärte aber, seine Partei würde sich nicht festlegen, bevor die Bevölkerung gehört wurde.

Die SPÖ erklärte, mehr Hintergrundinformationen zu benötigen und die Liste Schachel begründete ihre Ablehnung mit dem Fehlen eines Initiativantrags der Bevölkerung, weshalb man sich der Befragung von 2005 verpflichtet fühle. Daher wurde die prinzipielle Durchführung einer Bürgerbefragung im April 2011 von der Bürgermeisterpartei alleine beschlossen. Da aber alle Parteien die Bevölkerung entscheiden lassen wollten, stimmten sie geschlossen für die Einsetzung einer Projektgruppe mit VertreterInnen der Gemeinde und BürgerInnen.

Ein Jahr später, als die konkrete Frage der Bürgerbefragung zur Abstimmung stand, bemängelten die Oppositionsparteien, dass die sechs Wochen bis zur Befragung nicht ausreichen würden, um die Bevölkerung zu informieren. Die Fragestellung »Sind Sie für die Windkraft in der Marktgemeinde?« und die Durchführung der Befragung wurden daher abermals von der Bürgermeisterpartei alleine beschlossen.

Zur Information der BürgerInnen richtete die Bürgermeisterpartei eine Homepage ein, es wurden Organisationen und Vereine zur Diskussion geladen und es wurde ein großer Informationsabend geplant, in dessen Vorfeld die ProjektgegnerInnen stärker aktiv wurden.

Diese kritisierten die Pläne angesichts der Befragung von 2005 und befürchteten gesundheitsschädliche Auswirkungen der Anlagen, negative Auswirkungen auf den Tourismus und den Michelberg, ein beliebtes Ausflugsziel in der Gemeinde.

Der Forderung, lediglich die am stärksten betroffenen Orte abstimmen zu lassen, entgegnete der Bürgermeister, dass die ganze Gemeinde von den Einnahmen profitie-

ren würde und eine Befragung in den kleinen Orten mit vergleichsweise wenigen EinwohnerInnen demokratiepolitisch fragwürdig sei.

Den Informationsabend betrachtete der Bürgermeister als gelungen und nahm, wenngleich es kritische Stimmen gab, eine mehrheitlich positive Stimmung wahr (vgl. Interview Bgm. Niederhollabrunn: Z. 144–148). In den Medien wurde jedoch von der sichtbaren Spaltung der Gemeinde berichtet. Unter anderem verursachte die offene Fragestellung große Verunsicherung. Für ein Projekt kamen zwei Gebiete in Frage und die GegnerInnen befürchteten, dass nach einem »Ja« in beiden Gebieten Projekte umgesetzt würden (vgl. Interview BI Niederhollabrunn: Z. 220–222).

Der Unterschied von 15 Stimmen setzte der Windkraft ein Ende. Bei einer Wahlbeteiligung von 71 Prozent sprachen sich 50,69 Prozent gegen und 49,31 Prozent für ein Projekt aus. Die Oppositionsparteien waren erfreut, dass die Bevölkerung den politischen Plänen des Bürgermeisters etwas entgegengesetzt hatte, und Niederhollabrunn ließ sich aus dem Zonierungsplan für Windenergie des Landes streichen.

## 5. Einflussfaktoren auf die Art der Bürgerbeteiligung

Die Entscheidungsfindungsprozesse waren primär darauf ausgerichtet, die Akzeptanz der BürgerInnen zu erreichen. Dennoch gab es einige Unterschiede und wir wollen hier im Zuge der Fallanalyse argumentieren, dass besonders die folgenden Einflussfaktoren für die Art und Weise der BürgerInneneinbindung eine wichtige Rolle spielten.

### 5.1 Mehrheitsverhältnisse im Gemeinderat

Vor allem in jenen Gemeinden, in denen Bürgermeister sich nicht in der Lage sahen, eine Entscheidung selbst herbeizuführen, waren diese bereit, den BürgerInnen und anderen AkteurInnen auch außerhalb des Gemeinderats größere Mitgestaltungsmöglichkeiten einzuräumen.

So konnte sich der Bürgermeister in Leitzersdorf nicht auf eine absolute Mehrheit in der Gemeinde stützen und zeigte in der Folge eine hohe Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den anderen Fraktionen des Gemeinderats. Er vermied es darüber hinaus, als Triebkraft hinter dem Projekt in Erscheinung zu treten und überließ die Ausgestaltung des Projekts sowie die Durchführung einer Bürgerbefragung einem Ausschuss des Gemeinderats.

Die Einbindung der Bevölkerung war dabei in formeller Hinsicht nicht stärker ausgeprägt als in den anderen Fallbeispielen. Der Bürgermeister erklärte jedoch beispielsweise im Zuge der Gespräche in den Katastralgemeinden, einen offenen Dialog über das Projekt geführt zu haben, in den auch Ideen der Bevölkerung hinsichtlich der Errichtung eines gemeindeeigenen Windkraftwerks beziehungsweise der Möglichkeit, sich als BürgerIn finanziell zu beteiligen, aufgenommen wurden. Darüber hinaus waren in den offenen Gesprächen auch Fragen und Diskussionen zu anderen gemeindepolitischen Themen möglich.

Abgesehen von Höflein und Ladendorf kam es in mit absoluter Mehrheit einer Partei regierten Gemeinden hingegen zu einer deutlichen Positionierung der Bürger-

meister für das Projekt – im Rahmen eines Entscheidungsfindungsprozesses, der mit Hilfe von Informationsabenden die Akzeptanz der BürgerInnen sicherstellen sollte. Nach der Politisierung der Projekte dienten Bürgerbefragungen den Bürgermeistern vor allem dazu, ihr politisches Risiko zu minimieren.

In Höflein erbte der neue Bürgermeister das umstrittene Projekt von seinem Vorgänger und konnte so, wenngleich er klar für die Realisierung eines Projekts eintrat, glaubhaft als vermittelnder Akteur auftreten. In Ladendorf versuchte der Bürgermeister vorerst, sich neutral zu verhalten, da er eine Politisierung des Projekts vor den heranahenden Gemeinderatswahlen befürchtete. So ermöglichte er der BürgerInneninitiative beispielsweise die Moderation eines gemeinsamen Informationsabends, positionierte sich nach der Gemeinderatswahl aber klar als Befürworter der Windkraft und war in seinem Vorgehen deutlich weniger auf Kooperation bedacht.

### *5.2 Vorhandene Erfahrungen mit Entscheidungsfindungsprozessen zu Windkraftwerken*

Das Vorhandensein positiver oder negativer Erfahrungen in Bezug auf die Realisierung von Windkraftwerken übte starken Einfluss auf den Modus der Einbindung der Bevölkerung aus.

So schien es dem Niederhollabrunner Bürgermeister aufgrund der früheren Ablehnung eines Windkraftprojekts durch eine Bürgerbefragung notwendig, die Bevölkerung von Beginn an in den Entscheidungsfindungsprozess einzubinden.

Umgekehrt war in Leitzersdorf ein konstruktiver Dialog unter anderem dadurch möglich, dass bereits drei Windkraftanlagen in der Gemeinde in Betrieb waren, weshalb grundsätzlichere, strittige Fragen nach einer Gesundheitsbeeinträchtigung, Lärmbelästigung oder Auswirkungen auf den Tourismus von geringerer Bedeutung waren.

### *5.3 Planungsstand eines Projekts*

Als eine zentrale Begründung für geringe Mitgestaltungsmöglichkeiten der Bevölkerung wurden in Interviews die technisch notwendigen Rahmenbedingungen von Windkraftprojekten angeführt. So muss deren Standort in Bezug auf die Windstärke geeignet sein, sind bestimmte Abstände zwischen den einzelnen Anlagen einzuhalten, ist die Standortwahl aufgrund vorgeschriebener Abstände zu Wohngebieten eingeschränkt und müssen die entsprechenden Grundstücke zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus erwiesen sich Aspekte der politischen Zusammenarbeit zwischen Gemeinden als wichtige Einflussfaktoren auf die Mitgestaltungsmöglichkeiten der Bevölkerung. Beispielsweise war das Projekt in Lasee in einen gemeindeübergreifenden Plan zur Nutzung der Windenergie eingebettet, der sowohl die Verteilung der Einnahmen zwischen den Gemeinden als auch die Lage verschiedener Windparks bestimmte. Am Ende des gemeindeübergreifenden Abstimmungsprozesses wurden die BürgerInnen nur noch informiert und es konnten keine Mitgestaltungsmöglichkeiten mehr angeboten werden.



#### 5.4 Nutzung gesellschaftlicher Stimmungslagen

Eine besondere Rolle kam gesellschaftlichen Stimmungslagen in den Gemeinden Göllersdorf und Ladendorf zu. Nachdem Pläne zur Errichtung eines Windparks bereits in beiden Gemeinden gescheitert waren, in Ladendorf im Zuge einer für bindend erklärten Bürgerbefragung, führte das Reaktorunglück in Fukushima in beiden Gemeinden zur Präsentation eines adaptierten Projekts und zur Durchführung einer Bürgerbefragung in weniger als zwei Monaten.

Dabei wurde nicht nur die Form der BürgerInnenbindung drastisch auf die Zustellung von Informationsmaterialien und einen Informationsabend beschränkt, sondern auch die aktiven BürgerInneninitiativen wurden in Hinblick auf Möglichkeiten, ihre Position zu artikulieren und zu kommunizieren, eingeschränkt.

#### 5.5 Politische Vorstellungen der Gemeindeführung

Es konnten deutliche Unterschiede in den politischen Vorstellungen der AkteurInnen bezüglich Partizipation und Entscheidungsfindung festgestellt werden, die ihre Entsprechung in der tatsächlichen Ausgestaltung der Entscheidungsfindungsprozesse fanden.

So wurde von der Mehrzahl der Bürgermeister die Perspektive geteilt, dass es heute nicht mehr möglich sei, ein großes Projekt ohne die Bevölkerung umzusetzen – Chancen dieser Entwicklung wurden dabei jedoch nicht angesprochen. Gänzlich überrascht von der Kritik und vom Widerstand aus der Bevölkerung zeigte sich lediglich der Bürgermeister in Ladendorf – bei beiden Projektanläufen.

Die Bedeutung der handelnden Akteure wird mit dem Bürgermeisterwechsel in Höflein deutlich. Dieser war verbunden mit dem Wandel von »man braucht nicht glauben, dass man mit 700 Unterschriften über Sein und Nicht-Sein eines Projekts entscheiden kann« (Schäfer 2004) hin zu »wir [werden] mit Sicherheit nichts planen, ohne die Bevölkerung vorher zu fragen und ihre Genehmigung einzuholen« (NÖN 2005). Mit der gänzlichen Neuplanung des Projekts wurden zentrale Interessen der Bevölkerung berücksichtigt und die Umsetzung des Projekts konnte ohne Bürgerbefragung erfolgen.

### 6. Diskussion der Ergebnisse

Die untersuchten Entscheidungsfindungsprozesse orientierten sich an einer Form der Betroffenenbeteiligung, in der den BürgerInnen lediglich die Möglichkeit eingeräumt wird, Einspruch zu erheben und Informationsveranstaltungen fälschlicherweise als Beteiligung verstanden werden (vgl. Alcántara u. a. 2016, 121). So waren die gemeinsame Entwicklung eines Windkraftprojekts oder eines gemeindepolitischen Rahmens, in den sich ein solches Projekt einbetten ließe, in der Regel nicht vorgesehen.

Angeboten wurden der Bevölkerung vor allem kleinere Adaptierungen, die von den bereits getätigten Planungsschritten determiniert wurden, und es stand die Informations- und Kommunikationsarbeit im Vordergrund, während die Möglichkeit,

gemeinsam mit der Bevölkerung zu einem besseren Projekt beziehungsweise einer besseren Entscheidung zu gelangen, nicht ins Auge gefasst wurde.

Die Entscheidungsfindungsprozesse litten daher, bezogen auf die eingangs genannten Kriterien für Mitgestaltung, vor allem am fehlenden Interesse an einem Dialog auf Augenhöhe. KritikerInnen wurden in der Regel die prinzipielle Ablehnung der Windkraft, Neid, Missgunst oder eine *not-in-my-backyard*-Haltung unterstellt. Diese Sichtweise wirkt sich auch auf die anderen Kriterien aus.

So war man zwar bemüht, allen Betroffenen und Interessierten die Teilnahme an den Diskussionen in den Informationsveranstaltungen zu ermöglichen, diese waren aber weniger auf einen gemeinsamen Dialog, sondern primär auf Akzeptanz und Überzeugung der Teilnehmenden ausgelegt.

So entwickelten sich Formen der Beteiligung, die in erster Linie darstellen sollten, dass man Schritte zur BürgerInnenbeteiligung unternimmt. Partizipation war so im Sinne der bereits erwähnten *ladder of citizen participation* (Arnstein 1969) großteils Dekoration des Entscheidungsfindungsprozesses, die den BürgerInnen vermitteln soll, an Partizipation partizipiert zu haben – und deren Erfolg anhand der Anzahl an Anwesenden und verteilten Informationsmaterialien gemessen wird. In diesem Rahmen werden Informationsveranstaltungen bereits als Angebot zur Partizipation (miss-) verstanden.

Entsprechend gaben BürgerInneninitiativen an, dass auf ihre Argumente nicht eingegangen und ihre Sichtweise nicht ernst genommen wurde (vgl. Interview BI Niederhollabrunn: Z. 268–272; vgl. Interview BI Ladendorf: Z. 726–732). Versuche der Reformulierung der Fragestellung – beispielsweise dahingehend, welche Rahmenbedingungen für ein Projekt in der Gemeinde gelten sollten, welche Auswirkungen das geplante Projekt auf die Lebensqualität in der Gemeinde hätte oder ob die finanziellen Einnahmen für die Gemeinde notwendig und deren Verwendung sinnvoll wären, waren also kaum von Erfolg geprägt. Vielmehr wurde die vermehrte Artikulation kritischer Perspektiven als einem Dialog abträglich verstanden und es sollte mit Hilfe einer Bürgerbefragung die Entscheidungsfindung – anhand einer »Ja-/Nein«-Frage – beschleunigt werden.

In den Entscheidungsfindungsprozessen wurde die Bevölkerung also über die Projektpläne informiert und es wurde ihr erst nach stärkerer Organisation der GegnerInnen (sowohl auf Seite der BürgerInnen als auch im Gemeinderat) die Möglichkeit geboten, im Zuge einer Bürgerbefragung über die Realisierung eines Projekts zu entscheiden. Diese Vorgehensweise hat vielfältige Auswirkungen auf den weiteren Entscheidungsfindungsprozess:

1. Durch die Zuspitzung des Entscheidungsfindungsprozesses auf das Ergebnis der Bürgerbefragung wurde die Vorgehensweise der beteiligten AkteurInnen maßgeblich beeinflusst. Da für Politik, Betreibergesellschaften und BürgerInneninitiativen klar ist, dass es unter ihnen nach dem »Tag X« GewinnerInnen und VerliererInnen der Auseinandersetzungen geben wird, treten Strategien für den Gewinn dieser Befragungen in den Vordergrund. Dazu zählen die Emotionalisierung der Debatte, die Skandalisierung der geplanten Projekte und die direkte Konfrontation zwischen

den AkteurInnen. Damit wird eine fruchtbare, offene Debatte zunehmend erschwert, das Vertrauen zwischen den AkteurInnen beschädigt und der soziale Friede in den Gemeinden in Mitleidenschaft gezogen.

2. Es treten Probleme im Hinblick auf das Vertrauen zwischen den AkteurInnen auf. Dies kann als Folge der konkreten Funktion verstanden werden, die Bürgerbefragungen im Entscheidungsfindungsprozess einnehmen. So sind Bürgerbefragungen nicht lediglich Teil des gemeinsamen Entscheidungsfindungsprozesses, sondern grenzen diesen in seiner Dauer ein. Mit dem Tag der Befragung endet die Zeit der Informationsabende und gemeinsamen Diskussionen über die Rahmenbedingungen eines Projekts und es sollen alle weiteren Entscheidungen wieder innerhalb des Gemeinderats getroffen werden. Wie eine Zusammenarbeit nach der Entscheidung durch eine Bürgerbefragung und den zuvor oft heftig geführten Auseinandersetzungen aussehen kann, bleibt dabei unklar.
3. Das Interesse an konstruktiver Zusammenarbeit zwischen den politischen Fraktionen in einer Gemeinde leidet unter der Durchführung einer Bürgerbefragung. In Anbetracht der Entscheidung durch die Bevölkerung verlieren ein Konsens oder eine Zusammenarbeit zwischen den Fraktionen des Gemeinderats für die politischen AkteurInnen an Bedeutung. Beispielsweise bietet sich BürgermeisterIn so die Möglichkeit, ein Projekt auch gegen den Widerstand der Opposition umzusetzen. Dieses Vorgehen wurde von Pleschberger als »Flucht in die direkte Demokratie als Problemlöser für Widersprüche im repräsentativen kommunalen System« (2015, 369) bezeichnet.
4. Nach der Ablehnung eines Projekts im Zuge einer Bürgerbefragung bleibt nur noch wenig Raum für spätere politische Anstrengungen offen (vgl. auch Rosenberger/Stadlmair 2014, 461), während die Zustimmung zu einem Projekt letztlich nicht mit einer Beruhigung der Auseinandersetzungen einhergeht. Vielmehr ist eine Verlagerung der Aktivitäten von GegnerInnen auf eine rechtliche Ebene festzustellen. So endete der Widerstand der GegnerInnen nach den Bürgerbefragungen in Göllersdorf und Ladendorf keineswegs, sondern wurde verlagert und erweitert um langwierige rechtliche Auseinandersetzungen um die Legitimität der Befragungen und der Ergebnisse. Dabei wird die Legitimität der Befragungen nicht nur in Bezug auf deren rechtliche Voraussetzungen in Frage gestellt, sondern auch in Hinblick darauf, wer berechtigt sein sollte, an einer Befragung teilzunehmen. Ähnlich der Kritik an der britischen Abstimmung zum Austritt aus der EU<sup>3</sup> wurde auch in den Gemeinden darüber diskutiert, ob es legitim sei, dass bestimmte Gruppen den Ausgang einer Wahl (mit-) bestimmen. Im Sinne des Intensitätsproblems (vgl. Decker 2014, 202) kam es beispielsweise zur Kritik, dass »2.600 Menschen über 300 Betroffene abgestimmt hätten« (Reiterer 2011). Dem auf die potenziellen Vorteile ausgerichteten Argument, die Gemeinde als Ganzes würde von den Einnahmen durch ein Projekt profitieren, steht also die Position gegenüber, dass die Entscheidung denje-

---

3 Dabei ging es um den Ausschluss von EinwohnerInnen ohne britische Staatsbürgerschaft mit langer Aufenthaltsdauer in Großbritannien.

nigen vorbehalten sein sollte, die von den negativen Auswirkungen unmittelbar betroffen wären. Welches Gewicht dieser Frage zukommt, zeigt sich am Wunsch eines Bürgermeisters, dass das Land und nicht die Gemeinde darüber entscheiden sollte (vgl. Interview Bgm. Göllersdorf: Z. 52–54).

Demgegenüber stehen Beispiele, die zeigen, dass bei einer Zusammenarbeit im Gemeinderat und der tatsächlichen Berücksichtigung der Interessen der Bevölkerung einerseits die Notwendigkeit von Bürgerbefragungen nicht gegeben ist und andererseits eine hohe Zustimmung der Bevölkerung erreicht werden kann. So konnte in der Gemeinde Höflein auf die Durchführung einer Bürgerbefragung nach einer grundsätzlichen Neuplanung des betreffenden Projekts verzichtet werden und es wurde eine friktionslose Weiterentwicklung der Windkraft in der Gemeinde möglich. Ebenso war der Entscheidungsfindungsprozess in Leitzersdorf von gegenseitigem Austausch und Zusammenarbeit geprägt, was einerseits eine Grundlage für die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen ist (vgl. Geißel u. a. 2014, 19–20, Nanz/ Leggewie 2016, 62) und andererseits die Durchführung einer Bürgerbefragung mitunter nicht mehr notwendig erscheinen lässt.

## 7. Conclusio

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die untersuchten Entscheidungsfindungsprozesse aus der Sicht partizipativer und deliberativer demokratietheoretischer Ansätze als gescheitert betrachtet werden können. Im Hinblick auf die von uns vorgeschlagenen vier Kriterien zur Beurteilung politischer Entscheidungsfindungsprozesse wurden seitens politischer Handlungsträger die von den Maßnahmen Betroffenen nicht von vornherein zur Diskussion eingeladen. Auch kann nicht von einer Form der Kommunikation gesprochen werden, innerhalb derer Argumente tatsächlich ausgetauscht wurden, also eine Kommunikation in beide Richtungen stattfand. Zudem hatten die BürgerInnen nur in eingeschränktem Ausmaß die Möglichkeit, die entscheidenden Fragestellungen, um die sich die Diskussion und letztlich auch die Bürgerbefragung bewegten, zu (re-) formulieren. Der Dialog konnte also insgesamt nicht auf gleicher Augenhöhe stattfinden, unter anderem, weil die Entscheidungsträger in den meisten Situationen vor der Bürgerbefragung nicht bereit waren, gemeinsame Diskussionsergebnisse in ihren Beschlussfassungen zu berücksichtigen.

Die vor diesem Hintergrund als fehlgeschlagen zu bezeichnenden Entscheidungsfindungsprozesse waren von drei Elementen geprägt. Erstens von einem mangelhaften Verständnis von Partizipation in Form von Informationsabenden, die kaum Raum zur Mitgestaltung boten und damit einem gemeinsamen Dialog auf Augenhöhe die Grundlage entzogen. Zweitens von der Organisierung von BürgerInnen in BürgerInneninitiativen, um ihren Sichtweisen und ihren Interessen Gehör verschaffen zu können. Drittens von der Durchführung von Bürgerbefragungen als Ausweg aus fehlgeschlagenen Beteiligungsprozessen. Die Vermutung liegt nahe, dass politische AkteurInnen zum Zeitpunkt, an dem sie die Bürgerbefragungen vorschlugen, die Situation als weit-

gehend ausweglos beurteilten und sich auch das Risiko einer ihnen zurechenbaren und möglicherweise unpopulären Entscheidung ersparen wollten.

Diese Perspektive der Entscheidungsfindung mit Hilfe von (Kampf-) Abstimmungen steht offenen Diskussionen im Sinne eines deliberativen Demokratieverständnisses im Weg, denn die Debatten rund um die Bürgerbefragungen selbst waren tendenziell noch weniger von Offenheit in Bezug auf den Austausch von Positionen geprägt, als das die vorhergehenden Diskussionen bereits gewesen waren. Darüber hinaus haben Lösungen im Sinne von Abstimmungen, die nicht in weitergehende und in wertschätzender Art und Weise durchgeführte Diskussionsprozesse eingebettet sind, das Potenzial, nachhaltige Lösungen zu behindern und die Diskussionsbasis in einer Gemeinschaft auf einen längeren Zeitraum hinaus zu stören. Die beobachteten Entscheidungen selbst waren tatsächlich aufgrund der vorangegangenen Prozesse oftmals nicht nachhaltig: Einige Entscheidungsfindungsprozesse dauerten so lange, dass sie schließlich durch Entscheidungen auf übergeordneter Ebene obsolet wurden. Andere Diskussionen wurden durch Bürgerbefragungen nur scheinbar entschieden, da involvierte BürgerInneninitiativen bei für sie negativen Resultaten von Befragungen Einsprüche einbrachten und so den Weg vor die Gerichte wählten. In mehreren Fällen wurden die Auseinandersetzungen rund um die Bürgerbefragung so intensiv geführt, dass die Diskussionsbasis zwischen den handelnden AkteurInnen als zumindest mittelfristig beschädigt betrachtet werden konnte.

Darüber hinaus bieten Bürgerbefragungen den politischen AkteurInnen unter den dargelegten Rahmenbedingungen kaum Vorteile gegenüber einer deliberativen, auf offenen Dialog ausgerichteten Vorgehensweise. Idealerweise sollte die direktdemokratische Entscheidungsfindung bei breiter Zustimmung oder breiter Ablehnung der BürgerInnen für das weitere Vorgehen nicht mehr notwendig sein – sollte es sich andererseits aber tatsächlich um eine vergleichsweise knappe (Kampf-) Abstimmung handeln, ist für die politischen AkteurInnen kaum etwas zu gewinnen. So grenzt auch die hauchdünne Ablehnung den weiteren politischen Handlungsspielraum von Entscheidungsträgern dramatisch ein, während eine knappe Zustimmung kaum dazu geeignet ist, die GegnerInnen zum Einlenken oder zur Akzeptanz der Entscheidung zu bewegen. Um die Legitimität knapper Entscheidungen zu akzeptieren, investieren BürgerInneninitiativen in vielen Fällen schlichtweg zu viel Zeit, Energie und Geld für ihr Anliegen. Insofern lässt sich die Hoffnung, mit Hilfe direktdemokratischer Entscheidungen Zeit gegenüber einer dialog- und konsensorientierten Vorgehensweise zu sparen, auch hier nicht bestätigen (vgl. auch Nanz/Leggewie 2016, 31).

Dabei sind *offene Diskussionen im Rahmen direktdemokratischer Verfahren grundsätzlich mit Vorhandensein und Wirksamkeit repräsentativdemokratischer Institutionen vereinbar* und gerade in der Ausgestaltung dieser Verfahren kommt den politischen RepräsentantInnen hohe Bedeutung zu. Abgesehen von den bereits angesprochenen Elementen sind dabei zwei Aspekte besonders entscheidend für positiv erlebte Beteiligungsverfahren.

Erstens ist größtmögliche Transparenz entscheidend für die Entwicklung von Beteiligungsprozessen. Transparenz bezieht sich dabei auf das Ziel eines Verfahrens,

den dafür vorgesehenen zeitlichen Rahmen und die tatsächlich vorhandenen Mitgestaltungsmöglichkeiten (Renn u. a. 2014). Die Rahmenbedingungen des Verfahrens müssen den Teilnehmenden also klar kommuniziert werden (Smith 2009, 25). Herrschen diesbezüglich unterschiedliche Vorstellungen bei den Teilnehmenden vor, belasten Enttäuschung und Frustration die gemeinsame Diskussion.

Zweitens sollten alle Informationen zu einem Projekt offen gelegt werden und zeugt die schrittweise Etablierung außer Streit stehenden Wissens von der Wertschätzung des Verfahrens und der Teilnehmenden. Dabei ist eine Offenlegung der eigenen Vorstellungen, Werte und Grundannahmen seitens der einzelnen DiskussionsteilnehmerInnen – vor allem aber von PolitikerInnen – einer Entpolitisierung von Diskussionen vorzuziehen. Der scheinbare Vorteil der Reduzierung politischer Entscheidungen auf technische Probleme, die dann auch durch ExpertInnen gelöst werden können und der Hinzuziehung von PolitikerInnen wie Betroffener nicht bedürfen, funktioniert häufig nicht. Bei der Repolitisierung der Diskussionen, ebenso wie wenn vermeintlich irrelevante Informationen an die Öffentlichkeit gelangen, besteht darüber hinaus die Gefahr, dass sowohl die Verfahren an sich als auch die beteiligten PolitikerInnen an Glaubwürdigkeit und Vertrauen verlieren.

Offene Diskussionen im Rahmen direktdemokratischer Instrumentarien erfolgen nicht von alleine, sondern müssen von etablierten repräsentativdemokratischen Institutionen gefördert oder doch wenigstens zugelassen werden.<sup>4</sup> Geschieht dies nicht, besteht die reale Chance, dass pluralistisch orientierte repräsentativdemokratische Institutionen wie Parlamente ebenso wie Kontrollinstitutionen wie die Unabhängigkeit von Justiz und Medien geschwächt werden. Dies geschieht im Moment in einigen EU-Ländern wie in Polen und in Ungarn unter anderem durch Ausweitung direktdemokratischer Instrumentarien zu Gunsten einzelner Exekutivpositionen an der Spitze des Staates, wie PremierministerIn, KanzlerIn oder PräsidentIn und zu Ungunsten verschiedener Kontrollorgane. Demgegenüber wäre aus demokratietheoretischer Perspektive – gleich ob repräsentativdemokratisch, partizipativ oder deliberativ – eine schrittweise und geplante Hereinnahme deliberativer Innovationen in demokratische politische Systeme vorzuziehen.

Gleichzeitig wäre der Wahrnehmung entgegenzutreten, moderne repräsentativdemokratische Systeme ließen zwar Mitbestimmung, aber nicht Mitgestaltung zu. Eben jenes Mitgestalten anstatt eines auf den Wahlakt reduzierten Mitbestimmens wird aus unserer Sicht dafür notwendig sein, um langfristig das Interesse an demokratischen politischen Systemen zu vergrößern. Durch die Einräumung der Möglichkeit zur Mitgestaltung wird es BürgerInnen ermöglicht, die Komplexität politischer Entscheidungen zu erfahren, die durch eine Ja-/Nein-Entscheidung bei einem direktdemokratischen Verfahren eben nicht auflösbar ist. Auf diese Art und Weise wird auch Demokratie-Lernen im Sinne partizipativer Ansätze möglich, weil allen an einem

---

4 Vgl. auch Breuss, der von einer sinnvollen Ergänzung direktdemokratischer und deliberativer Verfahren spricht, denn »direkte Demokratie lebt ... von der Qualität der Diskurse vor der Abstimmung« (Breuss 2014, 155).

diskursiven Prozess Beteiligten ein Verständnis nicht nur für Problemstellungen, sondern auch für demokratische Vorgehensweisen vermittelt wird (Pateman 2003). Darüber hinaus können all jene, die an einem derartigen Prozess aktiv mitgewirkt haben, *ownership* in Bezug auf das spezifische politische Verfahren und dessen Ergebnis, aber auch in Bezug auf die demokratische Vorgehensweise und ihre Spielregeln im Allgemeinen entwickeln.

## Literatur

- Alcántara, Sophia u. a. (2016) *Demokratiethorie und Partizipationspraxis. Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren*. Wiesbaden.
- Arnstein, Sherry R. (1969) *A Ladder of Citizen Participation*. In: Journal of the American Institute of Planners, Nr. 4, 216–224.
- Berger, Helmut (2014) *Wirkungsorientierte Haushaltsführung als Chance zur Aufgabenkritik. Interne Revision und Aufgabenkritik: Entbehrliches versus Unentbehrliches*. Wien, 53–76.
- Biegelbauer, Peter/Hansen, Janus (2011) *Democratic Theory and Citizen Participation: Democracy Models in the Evaluation of Public Participation in Science and Technology*. In: Science and Public Policy, Nr. 8, 589–598.
- Biegelbauer, Peter u. a. (2014) *Die wissenschaftliche (Nicht-) Beschäftigung mit der Verwaltung und ihrem Verhältnis zur Politik in Österreich*. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Nr. 4, 349–365.
- Braun-Binder, Nadja (2014) *Instrumente der direkten Demokratie im Mehrebenensystem: Erfahrungen aus Deutschland und der Schweiz unter Berücksichtigung des Verfahrens im Vorfeld (Vorprüfungsverfahren und Informationsszenarien)*. In: Bußjäger, Peter u. a. (Hg.) *Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*. Wien, 61–74.
- Breuss, Nonno (2014) *Best Practice kommunaler Bürgerbeteiligung*. In: Recht & Finanzen für Gemeinden, Nr. 3, 152–155.
- Crouch, Colin (2004) *Post-Democracy*. Cambridge.
- Dahl, Robert A. (1994) *A Democratic Dilemma: System Effectiveness vs Citizen Participation*. In: Political Science Quarterly, Nr. 1, 23–34.
- Dahl, Robert A. (2003) *Polyarchal Democracy*. In: Dahl, Robert A. et al. (eds.) *The Democracy Sourcebook*. Cambridge, 48–54.
- Decker, Franz (2014) *Stuttgart 21 – Initialzündung für mehr direkte Demokratie?* In: Neumann, Peter/Renger, Denise (HgInnen) *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2011/2012. Mittel- und Osteuropa/ Deutschland nach Stuttgart 21*. Baden-Baden, 185–207.
- Geißel, Brigitte u. a. (2014) *Partizipation und Demokratie im Wandel – Wie verändert sich unsere Demokratie durch neue Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direktdemokratischer Elemente?* In: Tillmann, Christina/Collet, Stefan (HgInnen) *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*. Gütersloh, 11–39.
- Gutschik, Reinhold u. a. (2007) *Konflikte um Infrastrukturprojekte in Österreich. Erkenntnisse für Politik und Gesellschaft*. In: SWS-Rundschau, Nr. 2, 218–242.
- Held, David (2006) *Models of Democracy*. Stanford.
- Helms, Ludger (2015) *Warum der Parlamentarismus nicht ausgespielt hat*. In: Öhlinger, Theo/Poier, Klaus (Hg.) *Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?* Wien, 135–151.
- Holzinger, Gerhart u. a. (Hg.) (2013) *Österreichische Verwaltungslehre*. Wien.
- Kapeller, Sandro (2016) *Infrastrukturkonflikte und Demokratie auf Gemeindeebene: eine Analyse von sechs Fallbeispielen zu Konflikten um Windkraftprojekte in Niederösterreich im Hinblick auf Partizipation und Entscheidungsfindungsprozesse*. Masterarbeit an der Universität Wien, im Rahmen des »Knowledge and Talent Development Programme« des Innovation Systems Department des AIT Austrian Institute of Technology und des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Wien.

- Khol, Andreas (2015) *Zweifel am Allheilmittel Direkte Demokratie*. In: Öhlinger, Theo/ Poier, Klaus (Hg.) *Direkte Demokratie und Parlamentarismus*. Wien, 161–170.
- Konrath, Christoph (2014) *Demokratie und Rechtsstaat. Zur Bewertung von Vorschlägen zum Ausbau direkter Demokratie*. In: Bußjäger, Peter u. a. (Hg.) *Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*. Wien, 127–139.
- Landwehr, Claudia (2012) *Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation. Theorien deliberativer Demokratie*. In: Lembcke, Oliver W. u. a. (Hg.) *Zeitgenössische Demokratietheorie*. Bd. 1. Normative Demokratietheorien. Wiesbaden, 355–385.
- LeDuc, Lawrence (2015) *Referendums and Deliberative Democracy*. In: *Electoral Studies*, Nr. 38, 139–148.
- Mair, Peter (2008) *Democracies*. In: Caramani, Daniele (ed.) *Comparative Politics*. Oxford, 108–132.
- Mantl, Wolfgang (2015) *Reform als Hürdenlauf*. In: Öhlinger, Theo/ Poier, Klaus (Hg.) *Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?* Wien, 171–178.
- Nanz, Patrizia/ Leggewie, Claus (2016) *Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*. Berlin.
- NÖN (2005) *Höflein. Mehr Windkraft nur mit »Ja« der Bürger*. In: *Niederösterreichische Nachrichten*, Brucker Grenzboten, 25. 6. 2005, 25.
- Pateman, Carole (2003) *Participation and Democratic Theory*. In: Dahl, Robert A. et al. (eds.) *The Democracy Sourcebook*. Cambridge, 40–47.
- Pleschberger, Werner (2015) *Kommunale direkte Demokratie in Österreich – Strukturelle und prozedurale Probleme und Reformvorschläge*. In: Öhlinger, Theo/ Poier, Klaus (Hg.) *Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?* Wien, 359–395.
- Poier, Klaus (2014) *Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene*. In: Bußjäger, Peter u. a. (Hg.) *Direkte Demokratie im Diskurs: Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*. Wien, 141–150.
- Poier, Klaus (2015) *Gegensatz, Ergänzung, Korrektiv: Welche Funktionen der direkten Demokratie sollen gestärkt werden?* In: Öhlinger, Theo/ Poier, Klaus (Hg.) *Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?* Wien, 201–226.
- Reiterer, Christoph (2011) *Göllersdorf sagt »Ja!« zum Windpark-Projekt*. In: *Niederösterreichische Nachrichten*, Hollabrunner Zeitung, 15. 11. 2011, 30.
- Renn, Ortwin u. a. (2014) *Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsvorhaben der Energiewende*. Policy Brief der Helmholtz Allianz ENERGY-TRANS.
- Rosenberger, Sieglinde/ Stadlmair, Jeremias (2014) *Partizipation in Österreich*. In: Tillmann, Christina/ Collet, Stefan (Hg.) *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*. Gütersloh, 454–488.
- Rosenberger, Sieglinde/ Stadlmair, Jeremias (2015) *Direkte Demokratie – Regierungstechnik oder Instrument der BürgerInnen?* In: Öhlinger, Theo/ Poier, Klaus (Hg.) *Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?* Wien, 227–251.
- Schäfer, Kerstin (2004) *Entscheidet das Volk?* In: *Niederösterreichische Nachrichten*, Brucker Grenzboten, 28. 4. 2004, 22.
- Schmitter, Philippe C. (1979/ Orig. 1974) *Still the Century of Corporatism?* In: Schmitter, Philippe C./ Lehbruch, Gerhard (eds.) *Trends Towards Corporatist Intermediation*. London/ Beverly Hills, 7–52.
- Schmitter, Philippe C./ Grote, Jürgen R. (1997) *Der korporatistische Sisyphus: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft*. In: *Politische Vierteljahresschrift*, Nr. 3, 530–554.
- Smith, Graham (2009) *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge.
- Torffing, Jacob/ Sørensen, Eva (2014) *The European Debate on Governance Networks: Towards a New and Viable Paradigm?* In: *Policy and Society*, Nr. 4, 329–344.
- Walker, Gordon et al. (2011) *Symmetries, Expectations, Dynamics and Contexts: A Framework for Understanding Public Engagement with Renewable Energy Projects*. In: Devine-Wright, Patrick (ed.) *Renewable Energy and the Public. From NIMBY to Participation*. Earthscan et al., 1–14.



Weber, Florian (2012) *Selbstbestimmung durch Teilhabe. Theorie der partizipativen Demokratie*. In: Lembcke, Oliver W. u. a. (Hg.) *Zeitgenössische Demokratietheorie*. Bd. 1. Normative Demokratietheorien. Wiesbaden, 223–254.

Wolsink, Maarten (2010) *Near-shore Wind Power: Protected Seascapes, Environmentalists Attitudes, and the Technocratic Planning Perspective*. In: *Land Use Policy*, Vol. 27, 195–203.

## Interviews

Bgm. Göllersdorf, 8. 7. 2015, Sandro Kapeller.

Bgm. Lasse, 9. 4. 2015, Sandro Kapeller.

Bgm. Niederhollabrunn, 12. 6. 2015, Sandro Kapeller.

BI Ladendorf, 19. 6. 2015, Sandro Kapeller.

BI Niederhollabrunn, 3. 6. 2015, Sandro Kapeller.

### *Kontakt:*

*peter.biegelbauer@ait.ac.at*

*sandro.kapeller.fl@ait.ac.at*