

KOMMUNALE ABFALLPOLITIK
Ökologischer Strukturwandel und politisches Lernen

Von der Gemeinsamen Fakultät für Geistes- und Sozialwissenschaften der
Universität Hannover
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Philosophie (Dr.phil.)
genehmigte Dissertation
von

WOLFRAM LAMPING

geboren am 04.07.1965 in Verden

1998

Referent: Prof. Dr. Bernhard Blanke
Korreferent: Prof. Dr. Otfried Mickler
Tag der mündlichen Prüfung: 13. Mai 1998

Abstract

Die Bewältigung des Abfallproblems stellt trotz sinkender Restmüllmengen, der Herausbildung einer differenzierten Verwertungsinfrastruktur sowie steigender Entsorgungskapazitäten weiterhin eine der zentralen Herausforderungen eines ökologischen Umbaus der Industriegesellschaft dar. Die abfallpolitische Problemwahrnehmung sowie die Strukturen zur Abfallbewältigung unterliegen seit den 80er Jahren einem ausgeprägten Wandel.

Die Arbeit analysiert auf der Basis von Fallstudien zu den vier entsorgungspflichtigen Körperschaften Landkreis Aurich, Stadt und Landkreis Hannover sowie Stadt Münster Politik- und Umbauprozesse auf lokaler Ebene und verknüpft dies mit der Frage, was in jeder Kommune die unterschiedliche Herausbildung des lokalen Politikfeldes bedingt. Ansatzpunkt der Lokalstudien sind Konflikt- und Diskussionsprozesse in vier zentralen lokalen abfallpolitischen Handlungsfeldern, die sich entlang der Weiterentwicklung abfallpolitischer Konzeptionsbildung und technischer Entsorgungsinfrastrukturen entzünden und die in ihrer Eigenlogik und Eigendynamik untersucht werden.

Diese Untersuchung gelangt *zum einen* zu empirisch fundierten und theoretisch angeleiteten Aussagen über Mechanismen der Politikproduktion auf lokaler Ebene. Lokale Entscheidungsprozesse lassen sich fruchtbar mit dem der *policy*-Analyse entlehnten Konzept der „Politikarena“ fassen. *Zum anderen* wird analysiert, wie und wohin lokale Akteure die Weiterentwicklung der Abfallpolitik mitgestalten, welche Problemlösungskapazitäten diese dezentrale Politikebene aufweist und was Merkmale einer veränderten institutionellen und konzeptionellen Bewältigung von Abfällen auf der lokalen Ebene sind.

Diese Arbeit zeigt, daß ein Umbau des Politikfeldes maßgeblich vor Ort in vielfältigen Problemlösungsprozessen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um abfallpolitische Ziele, Konzepte und kleinräumige Problemlösungen erfolgt. In lokalen Konflikt- und Verhandlungsprozessen liegen daher Potentiale für eine ökologische Modernisierung, für ebenso innovative wie unkonventionelle und pragmatische Problemlösungen, die dann aus der Wahrnehmung zu geraten drohen, wenn sich der Blick allein auf normative umweltpolitische Umbau- und Umsteuerungskonzepte richtet oder die Forschungsperspektive per se von einem umweltpolitischen Staatsversagen ausgeht. Die Dezentralität in der Siedlungsabfallentsorgung erzeugt geradezu einen fruchtbaren Innovationswettbewerb, eine Konkurrenz der Ideen und Pluralität in den Lösungsansätzen: Die Kommunen sind Arenen für abfallpolitische Experimente und bieten den lokalen Akteuren die Möglichkeit, in vielfältigen Lernprozessen

verschiedene Instrumente im Vergleich zu bewerten und weiterzuentwickeln. Lernen meint dabei auch die wachsende Fähigkeit, Veränderungsprozesse zu initiieren und zu steuern.

Abstract

In spite of falling residual waste volumes and the development of a differentiated utilization infrastructure as well as rising disposal capacities, the management of the waste problem remains one of the core challenges of an ecological reorganisation of the industrial society. Both the way in which the concomitant problems are perceived in terms of waste disposal policy as well as the structures established towards waste management have been subject to pronounced change since the 1980s.

This paper uses case studies carried out on four public bodies that are subject to a waste disposal obligation (namely the administrative district corporation of Aurich, the Hanover municipal and administrative district corporations and the Münster corporation) as the basis on which to analyse restructuring processes at local level and links this with the question as to the nature of the factors that determine the differing ways in which the local policy field develops. These local studies start out from the conflict and discussion processes in four central and local action fields relating to waste management policy which, during the course of the further development of waste management policy and technical disposal infrastructures, are sparked off and examined for their intrinsic logic and momentum.

On the one hand, this examination succeeds in producing empirically based and theoretically guided statements on the mechanisms of policy production at local level. Local decision-making processes can be effectively grasped through the policy analysis-based concept of the policy arena. *On the other hand*, an analysis is made as to how and where local protagonists play a part in the further development of waste management policy, what capacities this decentralised policy level has to produce problem solutions and what effectively are the characteristics of a changed institutional and conceptional management of waste at local level.

This paper illustrates that a restructuring of the policy field takes place to a decisive extent locally within the framework of diverse problem-solving processes and social discussions of waste policy objectives, concepts and small-area problem solutions. There is consequently potential in local conflict and negotiation processes for an ecologically based modernisation and for problem solutions which are just as innovative as unconventional and pragmatic but which are subject to the risk that they might not be implemented if the focus is exclusively set on reorganisation and course-changing concepts which are normative in terms of ecological policy or if the research perspectives as such start out from the basis of failure on the part of government in respect of ecological policy. The decentralised nature of waste disposal in settlement areas virtually generates a productive contest of innovation, a competition of ideas and plurality in the approaches to problem-solving.

Stichwörter

Umweltpolitik

Kommunale Abfallpolitik

Lokale Politikforschung

Environmental Policy

Local Waste Management Policy

Local Government Research

Abstract	3
Abstract	4
Stichwörter	6
Inhaltsverzeichnis	6
Vorwort	12
Abkürzungsverzeichnis	13

Kapitel 1

Problemstellung, Forschungsperspektive

und Aufbau der Arbeit	15
------------------------------------	-----------

1. Einführung	15
2. Problemstellung und Forschungsperspektive	17
3. Aufbau der Arbeit	22

Kapitel 2

Theoretisches Konzept, Methode und empirisches Design	25
--	-----------

1. Lokale Politikforschung und Politikfeldanalyse	25
2. Empirisches Design und Fallauswahl	32
3. Theoretisch-konzeptioneller Zugang zum Untersuchungsfeld	37
3.1 Politikzyklen und Politiknetze	38
3.2 Die Politikarena als Vorstellung und theoretisches Konzept	42
3.3 Steuernde Strukturen oder steuernde Akteure?	49
3.3.1 Politische Institutionen und politischer Prozeß	49
3.3.2 Politischer Prozeß und rationales Entscheidungshandeln	52
4. Der Forscher und das Feld - ein kurzer Werkstattbericht	57

Kapitel 3

Vom Müll zur Policy: Institutionalisierung und Strukturprinzipien der

Siedlungsabfallentsorgung	61
--	-----------

1. Die Herausbildung eines Politikfelds: Abfallentsorgung als öffentliche Aufgabe	61
--	----

1.1	Problemverlagerung in die Zukunft: Die Abfallbeseitigung auf „wilden Kippen“	62
1.2	„Lokalisierung“ der Problembewältigung und öffentliches Abfallentsorgungsmonopol: die erste und zweite Generation der Abfallgesetzgebung	65
1.3	Abfälle in Bewegung: Von der Wegwerfgesellschaft zur Kreislaufwirtschaft?..	74
2.	Untersuchungsfelder	78
2.1	Steuerung des Haus- und hausmüllähnlichen Gewerbemülls.....	78
2.1.1	Kommunale Abfallwirtschaft- Allzuständigkeit ohne Kompetenzen?.....	78
2.1.2	Haus- und Gewerbemüllvermeidung und -entsorgung.....	82
2.2	Entstehung und Problemlösungsprinzipien der Technischen Anleitung Siedlungsabfall	87
2.2.1	Grenzwertsetzung und Behandlungsverfahren	88
2.2.2	Techniksteuerung durch politische Normsetzung	92
2.2.3	Landespolitische Handlungsstrategien im Umgang mit der Technischen Anleitung Siedlungsabfall	96
2.2.3.1	Niedersachsen: Vom Müllverbrennungsverbot zum Dialog	96
2.2.3.2	Nordrhein-Westfalen: Pragmatischer Reformismus und die normative Kraft des Faktischen	99
2.3	Umsetzung der Verpackungsverordnung	102

Kapitel 4

Lokale Fallstudien	110	
1.	Stadt Hannover	110
1.1	Abfallwirtschaftliche Rahmenbedingungen	110
1.1.1	Sozio-politische Struktur	110
1.1.2	Entsorgungsstrukturen und institutionelle Problembewältigung.....	112
1.2	Abfallpolitische Maßnahmen	116
1.2.1	Konfliktfeld Vermeidung und Verwertung von Hausmüll	116
1.2.2	Konfliktfeld Vermeidung und Verwertung von hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen.....	118
1.2.3	Konfliktfeld Restabfallbehandlung.....	121
1.2.4	Konfliktfeld Umsetzung der Verpackungsverordnung.....	126

1.3	Abfallpolitische Konzeptionsbildung und Handlungsrationaltäten in der Stadt Hannover.....	130
2.	Landkreis Hannover.....	134
2.1	Abfallwirtschaftliche Rahmenbedingungen	134
2.1.1	Sozio-politische Struktur	134
2.1.2	Entsorgungsstrukturen und institutionelle Problembewältigung.....	135
2.2	Abfallpolitische Maßnahmen	139
2.2.1	Konfliktfeld Vermeidung und Verwertung von Hausmüll	139
2.2.2	Konfliktfeld Vermeidung und Verwertung von hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen.....	141
2.2.3	Konfliktfeld Restabfallbehandlung.....	142
2.2.3.1	Epilog zur Restabfallbehandlungsdiskussion in Stadt und Landkreis Hannover	147
2.2.4	Konfliktfeld Umsetzung der Verpackungsverordnung.....	149
2.3	Abfallpolitische Konzeptionsbildung und Handlungsrationaltäten im Landkreis Hannover	151
3.	Landkreis Aurich	154
3.1	Abfallwirtschaftliche Rahmenbedingungen	154
3.1.1	Sozio-politische Struktur	154
3.1.2	Entsorgungsstrukturen und institutionelle Problembewältigung.....	155
3.2	Abfallpolitische Maßnahmen	160
3.2.1	Konfliktfeld Vermeidung und Verwertung von Hausmüll.....	160
3.2.2	Konfliktfeld Vermeidung und Verwertung von hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen.....	164
3.2.3	Konfliktfeld Restabfallbehandlung.....	164
3.2.4	Konfliktfeld Umsetzung der Verpackungsverordnung.....	167
3.3	Abfallpolitische Konzeptionsbildung und Handlungsrationaltäten im Landkreis Aurich.....	169
4.	Stadt Münster.....	173
4.1	Abfallwirtschaftliche Rahmenbedingungen	173
4.1.1	Sozio-politische Struktur	173
4.1.2	Entsorgungsstrukturen und institutionelle Problembewältigung.....	174
4.2	Abfallpolitische Maßnahmen	177
4.2.1	Konfliktfeld Vermeidung und Verwertung von Hausmüll	177

4.2.2	Konfliktfeld Vermeidung und Verwertung von hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen.....	179
4.2.3	Konfliktfeld Restabfallbehandlung.....	181
4.2.4	Konfliktfeld Umsetzung der Verpackungsverordnung.....	186
4.3	Abfallpolitische Konzeptionsbildung und Handlungsrationaltäten in der Stadt Münster	187

Kapitel 5

Strukturwandel der Abfallpolitik und kommunale Entsorgungslogik:

Zur Veränderung von Handlungslogiken, Politikinhalt und

Problembewältigungsstrukturen auf der lokalen Ebene..... 192

1.	Ausbau der Entsorgungsinfrastruktur und Ausdifferenzierung von Abfallströmen	193
2.	Weiterentwicklung des Problembewältigungsinstrumentariums	195
2.1	Differenzierung des kommunalen Instrumentenkastens.....	195
2.2	Public, Private oder Public-Private?	202
2.2.1	Privatisierung: Modelle und Rechtsformen.....	203
2.2.2	Public Private Partnership -Synergieeffekte im Abfallmanagement?	206
2.2.3	Kommunale Abfallwirtschaft am Scheideweg - Vom öffentlichen Entsorgungsmonopol zur Abfall-Marktwirtschaft?	208
3.	Konfliktmanagement und Handlungsmuster lokaler Problembewältigung.....	211
3.1	Die Parteipolitisierung lokaler Politikprozesse: Lokalpolitik zwischen Konkordanz und Konflikt	211
3.1.1	Politisierung durch Umweltinitiativen und grün-alternative Parteien.....	212
3.1.2	Lokalpolitik zwischen konkordanz- und konkurrenzdemokratischen Verhaltensmustern	214
3.2	Wissensgenerierung und politische Lernprozesse	221
3.2.1	Kommunen als „Experimentier-Baustellen“	221
3.2.2	Lokale Politik zwischen administrativer Dominanz und wissenschaftlicher Professionalität.....	224
3.3	Akteurskonstellationen, Politikformulierung und umweltpolitische Leitbilder	228

3.3.1	Policy Communities: Entscheidungs-Exklusivität und „Wissensmarkt-Schließung“.....	228
3.3.2	Lokale Abfallpolitik im Spannungsfeld von Leitbildern.....	232

Kapitel 6

Lokale Abfallpolitik zwischen Inkrementalismus

und ökologischer Modernisierung 239

1.	Problemlösen durch „Muddling through“?	240
2.	Abfallwirtschaftliche Weiterentwicklungen in lokalen Konfliktprozessen - das Beispiel der Restabfallbehandlung.....	242
3.	Krisenszenarien und lokales „Durchwursteln“: Inkrementalismus als problemadäquate Strategie?.....	249

Literaturverzeichnis	256
----------------------------	-----

Interviewlegende	275
------------------------	-----

Wissenschaftlicher Werdegang	277
------------------------------------	-----

Vorwort

„Umfangreiche Arbeitsprojekte entpuppen sich nicht selten als Odyssee. Man begibt sich auf eine unvorhergesehene lange und strapaziöse Reise, auf der sich Durststrecken und Kehrtwendungen, Einsichten und Höhenflüge in zunehmender Intensität aneinander reihen“. Die vorliegende Arbeit ist Produkt einer solchen, von Jeannette Hofmann (1993, 11) treffend beschriebenen „Odyssee“ im akademischen Erkenntnisproduktionsprozeß. So treibt der Forscher nicht nur am Beginn der Arbeit mit seinen Unsicherheiten und seinen Zweifeln in einem Meer von Wissen - geronnen in umfangreichen und komplexen Büchern und Studien, die beeindrucken und nur selten preisgeben, aus welchem schwierigerem Such- und Findungsprozeß sie einst hervorgegangen sind. Allerdings müssen Forschungsarbeiten irgendwann im Prozeß an einen Punkt gelangen, an dem diese Zweifel und Unsicherheiten dem Mut zur Formulierung weichen.

Daß diese Arbeit an diesen Punkt gelangt ist, war nicht zuletzt dem produktiven Klima in der *Abteilung Sozialpolitik und Public Policy* der Universität Hannover zu verdanken. Vom regen Austausch mit den dort beschäftigten KollegInnen habe ich in vielfacher Weise profitiert. Allen voran sei an dieser Stelle *Stefan Plaß* gedankt, der die Entstehung der Arbeit in einem fortwährenden Diskussionsprozeß, mit Sorgfalt und manch gutem Rat begleitet hat. *Helga Kania* sei mein Respekt ausgesprochen für die unendliche Geduld, mit der Sie mir unentwegt und stets von Neuem die Tiefen der EDV erschlossen hat.

Nur schwer ist es dagegen möglich, all den Personen angemessen zu danken, die mit der Bezeichnung „wissenschaftliche Hilfskräfte“ meist nicht adäquat bezeichnet werden. Ihr unbezahlbares Engagement beim gar nicht einmal so kleinen „Kleinkram“ ist eine Grundvoraussetzung für das Gelingen von Forschungsprozessen. Hier sei insbesondere *Sonja Kazma* gedankt, die das Gelingen dieses Buches tatkräftig begleitete.

Schließlich danke ich *Bernhard Blanke* für seine Geduld, seine Ermunterung und die großen Freiräume, die er den Forschenden, ihrem Suchen, Finden, Ausprobieren und produktiven Zweifeln läßt, gleichwohl immer erspürt, wann ein Ratschlag vonnöten ist, um den Zug auf die richtige Schiene zu setzen.

Diese Dissertation nahm ihren Anfang im Rahmen eines im Herbst 1996 abgeschlossenen, von Bernhard Blanke geleiteten und der Stiftung Volkswagenwerk finanzierten dreijährigen politikwissenschaftlichen Forschungsprojekts zum „Strukturwandel der Abfallpolitik in Niedersachsen“. Das Forschungsprojekt war konzeptionell eingebunden in die *Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftliche Technikforschung Niedersachsen*.

Abkürzungsverzeichnis

Zeitungen und Zeitschriften

AKP	Alternative Kommunalpolitik
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
AWI	Abfallwirtschaftlicher Informationsdienst
AWJ	Abfallwirtschaftsjournal
DH	Die Harke (Nienburg)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FR	Frankfurter Rundschau
GAK	Grün-Alternative Kommunalpolitik
HAZ	Hannoversche Allgemeine Zeitung
HiAZ	Hildesheimer Allgemeine Zeitung
KBÖ	Kommunale Briefe für Ökologie
KZfSS	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
MM	Müllmagazin
MuA	Müll und Abfall
MüMM	Münsters Müll-Magazin
MZ	Münstersche Zeitung
NP	Neue Presse (Hannover)
NVWZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWZ	Nord-West-Zeitung
ÖZP	Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft
ON	Ostfriesische Nachrichten
OZ	Ostfriesen Zeitung
PVS	Politische Vierteljahresschrift
SZ	Süddeutsche Zeitung
VDI(-N)	VDI-Nachrichten
WN	Westfälische Nachrichten
WSI-M	Mitteilungen des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung
ZfS	Zeitschrift für Soziologie
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen

Weitere Abkürzungen

a	Jahr
AbfG	Bundes-Abfallgesetz von 1986
AeG	Abfallentsorgungsgesellschaft Landkreis Hannover mbH
AWM	Abfallwirtschaftsbetriebe Münster
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz

BMBF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
DSD	Duales System Deutschland GmbH
Ew	Einwohner
EU	Europäische Union
GAL	Grün-Alternative Liste
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVNW	Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen
IHK	Industrie- und Handelskammer
Jh.	Jahrhundert
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
LAbfG	Landesabfallgesetz Nordrhein-Westfalen
LAGA	Länderarbeitsgemeinschaft Abfall
LK	Landkreis
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
MBA	Mechanisch-biologische Restabfallbehandlungs-Anlage
MURL	Ministerium für Umwelt, Raumplanung und Landwirtschaft, Nordrhein-Westfalen
MVA	Müllverbrennungsanlage
NAbfG	Niedersächsisches Abfallgesetz
Nds.	Niedersachsen
Nds. Mbl.	Niedersächsisches Ministerialblatt
Nds. MU	Niedersächsisches Umweltministerium
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NRW	Nordrhein-Westfalen
OKD	Oberkreisdirektor
OVG	Oberverwaltungsgericht
Sten.Ber.	Plenarprotokolle
t	Tonnen
TA	Technische Anleitung
TASi	Technische Anleitung Siedlungsabfall
UBA	Umweltbundesamt
VerpackVO	Verpackungsverordnung

Kapitel 1

Problemstellung, Forschungsperspektive und Aufbau der Arbeit

1. Einführung

In den 90er Jahren ist die Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland angesichts der Konkurrenz krisengeschüttelter „alter“ Industrieländer zunehmend in die Defensive geraten. Im Fahrwasser einer Standortdebatte und angesichts einer aufschwungresistenten Massenarbeitslosigkeit haben Umweltfragen nicht mehr die - oftmals massenmedial initiierte - Aufmerksamkeit, die ihnen in den 70er und 80er Jahren noch zukam. Spektakuläre Berichte über illegale Müllexporte aus der Bundesrepublik in Länder, in denen im Umgang mit Abfall deutlich niedrigere Umweltstandards gelten und in denen nicht selten erhebliche Umweltschäden die Folge sind, sorgten Anfang der 90er Jahre nur kurz für Schlagzeilen. Umweltpolitik ist in der Bedeutung hinter andere Politikfelder zurückgetreten und zudem der Selbstgenügsamkeit gewichen, in der Vergangenheit genug getan zu haben bzw. nach wie vor über vergleichsweise hohe Standards zu verfügen. Die Mitmachbereitschaft der Bevölkerung scheint zu erlahmen;¹ der Zeitgeist wendet sich vom Thema Umwelt ab, die „Gemütslage“ hat sich verändert: Arbeitsplatzsicherung/-schaffung sowie die Bekämpfung der Kriminalität werden von den BürgerInnen mittlerweile als prioritär empfunden, was insgesamt zu einer deutlichen Rückstufung umweltpolitischer Handlungsanforderungen geführt hat. Ein „Bündnis für Ökologie“ scheint in der Tat nicht diskutabel. Tatsächlich gibt es Hinweise darauf, daß die Bundesrepublik ihre internationale Spitzenposition auf dem Gebiet des Umweltschutzes, die sie in der letzten Dekade noch besaß, verloren hat und innerhalb der Gruppe umweltpolitisch progressiver Staaten zurückgefallen ist - während der umweltpolitische Steuerungsbedarf weiter steigt. Dies ist zumindest das Fazit der beiden Politologen Jänicke und Weidner (1997), die sich auf Ergebnisse einer Mehrländerstudie für die UN-Universität beziehen, in der Entwicklungen der Umweltpolitik und ihre Handlungsfähigkeiten in einem Zeitraum von 25 Jahren untersucht wurden. In die politische Diskussion hat das populäre Argument, daß die ökonomische Globalisierung sowie die Verarbeitung der Vereinigungsfolgen die Handlungsbedingungen nationaler Umweltpolitik

1 Dies zeigen nicht zuletzt die Umfrageergebnisse des Bundesumweltministeriums (BMU) zum Umweltbewußtsein sowie zu den Umweltverhältnissen in Deutschland („Umweltbewußtsein in Deutschland 1998. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin).

systematisch begrenzen resp. zu einem nicht mehr leistbaren Luxus herabstufen, nachhaltig Eingang gefunden. In drastischen Publikationen wird zudem das Bild einer „dramatischen Krise“, eines „ökologischen Zusammenbruchs“ bemüht, wo es „trotz aller Bemühungen mit dem Zustand der Umwelt ständig bergab“ gehe, weil „die betriebene Politik (...) offenkundig mangelhaft, fragmentarisch, wohl auch dilettantisch“ gewesen sei (Wilhelm 1994, 113; 126). Gründe, die Unzulänglichkeit von Umweltpolitik zu beklagen, gibt es weiterhin viele und gute. Die ernüchternde Bilanz des „Erdgipfels“ von Rio 1992, auf dem eine weltweite Trendwende im Umgang mit der Umwelt eingeleitet werden sollte, ist dabei nur ein Aspekt.

Nähert man sich der Frage, welche Instanz weiterhin „das gewaltige ökologische Pensum einer (...) technischen und strukturellen Modernisierung des Industrialismus“ (Jänicke 1993a, 29; auch 1992, 433) bewältigen soll, offenbart sich eine paradoxe Argumentationsfigur (Lauer-Kirschbaum 1996a, 125; Ulrich 1994, 20f): *Zum einen* finden sich in der Wissenschaft zwar zahlreiche Beiträge, die argumentieren, daß der Staat nicht nur immer weniger Probleme löst, weil deren Komplexität ihn strukturell überfordert, sondern daß staatliche Politik vielfach selbst zu einer Problemursache geworden ist bzw. neue Probleme erzeugt. So zeichnen die gegenwärtigen abfallpolitischen Auseinandersetzungen sowie die wissenschaftlich vorgebrachte Kritik oftmals ein Bild, nach dem die Abfallpolitik auf der Stelle zu treten scheint, während die Abfälle sowie die damit verbundenen Probleme ständig zunehmen. Der Staat scheint bei der Aufgabe der ökologischen Umsteuerung der Abfallpolitik zu versagen und sich auf ein bloß nachsorgendes Kurieren an Symptomen zu beschränken: „Politik kann tun was sie will: es läßt sich dennoch mit guten Gründen und empirisch belegt als ungenügend und problemverschärfend kritisieren“ (Lauer-Kirschbaum 1996a, 122). *Zum anderen* werden aber Handlungspotentiale und Handlungsfähigkeit beschworen und von einer Instanz eingefordert, die zuvor politikwissenschaftlich vielfältig „entzaubert“ (Jänicke 1992; Willke 1983) worden ist: der traditionelle „hierarchische Staat als gesamtgesellschaftlich legitimierte Interventionsinstanz“ (Jänicke 1993, 75) als unverzichtbarer Regulator des „ökologischen Chaos“.

Diese Untersuchung grenzt sich sowohl von pauschalen Krisenszenarien (ohne sie verifizieren zu wollen oder dies zu können) als auch vom Postulat einer an sich defizitären staatlichen Steuerungsfähigkeit, eines „Staatsversagens“ (Jänicke 1986) oder eines „verzagten Staats“ (Gerlach/Konegen/Sandhövel 1996) ab. So fruchtbar es auch sein mag, der These einer „nicht zufälligen Unfähigkeit“ moderner Industriestaaten, mit Blick auf ökologische Herausforderungen „gestaltend und vorsorgend in Entwicklungen einzugreifen, die weithin als problematisch und unakzeptabel angesehen werden“ (Jänicke 1993, 63) (Interventionsversagen), zu folgen: Beide Zugangsweisen neigen dazu, den analytisch

fruchtbaren und nötigen Blick auf die realen abfallpolitischen und abfallwirtschaftlichen Weiterentwicklungen zu verstellen, die sich auf allen politischen Ebenen in vielfältigen, konfliktreichen gesellschaftlichen Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen über die Bewältigung des Abfallproblems vollziehen. Sie sind als „normativer Ballast“ geradezu hinderlich für eine Untersuchung, die zum Ziel hat, im Hinblick auf einzelne *policies* konkrete Politikprozesse um abfallpolitische Ziele und Konzepte in ihrer eigenen *Logik* und *Dynamik* zu analysieren und Aussagen über die lokale Handlungsrationalität im Umgang mit dem Abfallproblem zu treffen. Das Politikfeld „Lokale Abfallpolitik“ ist für entscheidungsprozeßorientierte Fragestellungen nicht zuletzt deshalb besonders interessant, da es seit Mitte der 80er Jahre durch ausgeprägte Umbautendenzen gekennzeichnet ist: Dies drückt sich nicht nur in der Entwicklung einer differenzierten Sammel-, Verwertungs-, Behandlungs- und Beseitigungsstruktur und der Einführung neuer technischer Entsorgungsverfahren aus, sondern gleichermaßen in der „Verarbeitung“ weitreichender und nachhaltiger bundespolitischer Weichenstellungen und der Diskussion neuer abfallwirtschaftlicher Problembewältigungsansätze in den Bereichen Abfallentstehung und Verhaltenssteuerung (Öffentlichkeitsarbeit, Beratung, Gebührenpolitik etc.). Die Abfallwirtschaft gehört zu jenen Feldern öffentlicher Umweltpolitik, in denen sich unter erheblicher öffentlicher Anteilnahme in rascher Folge rechtliche und technische Weiterentwicklungen vollziehen. Die Kommunen sind in diesem längeren Prozeß von technophilen Mülltransporteuren sowie Standort- und Anlagenplanern zu aktiveren „Haushältern“ begrenzter Ressourcen und Entsorgungskapazitäten geworden.²

2. Problemstellung und Forschungsperspektive

Die lokale Ebene ist der Ort, an dem politische Entscheidungen zu (faßbaren) Institutionen gerinnen und Handlungsanforderungen verarbeitet werden müssen. Auf der lokalen Ebene nehmen die Probleme konkrete Gestalt an und werden erfahrbar. Sie gilt jedoch - gemessen an den finanziellen Ressourcen sowie politischer und administrativer Kompetenz - nicht nur als die „unterste“, sondern auch als die „schwächste“, im Hinblick auf den Kanon der zu erbringenden Leistungen und der zu bearbeitenden Probleme sowie ihre Bedeutung als Arbeits- und Lebensort der einzelnen Bürger dennoch als die „gewichtige“ Ebene (Blanke/Benzler 1991, 12f). Öffentliche Handlungsprogramme müssen, um Wirkungen entfalten zu können, in den lokalen Kontext eingewoben, d.h. in Konflikt- und Konsensprozessen

2 Diese Untersuchung reflektiert im wesentlichen den rechtlichen Rahmen des Bundesabfallgesetzes von 1986 (nebst daraus abgeleiteten Bundesprogrammen), das durch das 1996 in Kraft getretene neue Ab-

von den Akteuren an die jeweiligen Kontextbedingungen angepaßt werden. Die lokale Ebene bleibt nicht selten unwägbar für bundes- und landespolitische Politiken, da *policies* lokal spezifisch wahrgenommen, gedeutet, materialisiert und dabei inhaltlich verändert werden (können).

Der Umgang mit (zu behandelnden und zu beseitigenden) Abfällen und Wertstoffen ist mittlerweile ein umweltpolitisches Problem ersten Ranges. Das Politikfeld „Lokale Abfallpolitik“ hat sich in jeder Kommune je nach situativen Problemstellungen und lokalen „Eigengesetzlichkeiten“ unterschiedlich herausgebildet. Es wird als Politikfeld sehr stark durch die Wahrnehmungen und Vorstellungen der Akteure definiert und in fortwährenden, kontextangepaßten Einzelentscheidungen konturiert und konstituiert. Die räumliche und organisatorisch-technische „Bearbeitung“ des Siedlungsabfalls ist im umweltpolitischen Aufgabenspektrum der Kommunen zwar nur ein Problemfeld.³ Gleichwohl sind in den 80er Jahren angesichts *steigender Müllmengen*, eines vielerorten postulierten *Entsorgungsnotstands*, einer zunehmenden *Sensibilisierung der Öffentlichkeit* für Umweltprobleme, technische Risiken und potentielle Einschränkungen ihrer Lebensqualität sowie einer *steigenden Partizipationserwartung* der Bevölkerung im Hinblick auf Entscheidungsprozesse die Handlungsanforderungen an lokale politisch-administrative Akteure nachdrücklicher geworden. Jahrzehntelang in der Popularitätsskala lokaler Politikfelder eher am unteren Ende angesiedelt,⁴ ist der Stellenwert der Abfallpolitik mit steigendem Handlungs- und Erwartungsdruck erheblich gewachsen. Die lokalspezifischen Sammelsysteme sowie vielfältige Plakatierungen prägen mittlerweile überall das Orts- oder Stadtbild und haben mit dazu beigetragen, Abfall als Problem zu „visualisieren“.

Abfall ist ein örtliches Phänomen: In einem begrenzten räumlichen Kommunikations- und Handlungsfeld und in Abhängigkeit von lokalen/regionalen „Kontextbedingungen“ müssen Entscheidungen über Anlagenstandorte und technische Verfahren, Maßnahmen zur Altlastensanierung, Vermeidung, Verwertung und Beseitigung einer Vielzahl von Abfallstoffen sowie

fallgesetz, das sog. Kreislaufwirtschaftsgesetz, ersetzt worden ist. Für Aussagen über lokale Problembewältigungsprozesse bzw. die lokale Logik im Umgang mit Abfall ist dies jedoch unerheblich.

- 3 In der Hierarchie lokaler Politikfelder nahm die Abfallentsorgung lange Zeit eher einen hinteren Platz ein. Die öffentliche Entsorgung der Abfälle gehört(e) dabei in der Wahrnehmung der BürgerInnen zu den Selbstverständlichkeiten des alltäglichen Lebens, die im allgemeinen als notwendige, jedoch triviale öffentliche Dienstleistung rezipiert wird, die insbesondere dann „spürbar“ wird, wenn die Mülltonnen nicht rechtzeitig geleert werden, sich die gelben Säcke oder braunen Tonnen vor den Häusern drängen, die Gebühren erhöht werden müssen oder die Errichtung neuer Abfallentsorgungsanlagen thematisiert wird.
- 4 Der Begriff „Kommune“ wird im folgenden synonym verwendet für die Vielgestaltigkeit der mit der Abfallentsorgung beauftragten „entsorgungspflichtigen Körperschaften“. In der Umsetzung des Bundes-Abfallbeseitigungsgesetzes von 1972 haben die Länder die Entsorgung fast durchweg den Kreisen und kreisfreien Städten als Pflichtaufgabe übertragen.

über die Organisation der Abfallentsorgung getroffen und den Adressaten vermittelt werden. Die kommunale Abfallentsorgung ist ein Beispiel für eine geradezu spätfeudale „Klein-staaterei“: Die Kommunen stellen sich dem Betrachter meist dar als infrastrukturell „hochge-rüstete“ Einheiten mit je eigenen Entsorgungssystemen, -konzepten und Problemlösungs-philosophien - und unterschiedlich hohen Gebühren für interkommunal vergleichbare Leistungen. Das Abfallproblem stellt sich zudem als vielfach zusammengesetztes Problem - und ist in jeder Kommune unterschiedlich. Während mittlerweile ein Konsens darüber besteht, daß ein Umsteuern im Umgang mit den „Abprodukten“ der Industriegesellschaft zwingend ansteht, entstehen über die Frage des *Wie* und *Was* meist heftige Kontroversen (exemplarisch z.B. Pfingsten 1993). Forderungen nach Abfallvermeidung und -verwertung werden zwar von fast allen Akteuren vorgebracht und sind auf der Ebene abstrakter Zielvorstellungen und Zielformulierungen konsensual; in der Konkretisierung bieten diese Forderungen jedoch regelmäßig Stoff für tiefgreifenderen Dissens über das richtige Konzept. Auch bei Konflikten um Entsorgungstechnologien und -vorhaben haben sich die Fronten verhärtet: Jede Planung von neuen Entsorgungsanlagen löst mittlerweile und stets Widerstand bei den davon Betroffenen aus; Bürgereinwendungen und Bürgerinitiativen gegen entsorgungswirtschaftliche Vorhaben, v.a. Müllverbrennungsanlagen und Deponien, sind an der Tagesordnung (vgl. eingehender Pfingsten 1993, insbesondere 21ff). Planungs- und Entscheidungsprozesse bzw. die Integration unterschiedlicher Maßnahmen in ein abfallwirtschaftliches Gesamtkonzept gestalten sich konfliktreich und langwierig. Lokale Abfallpolitik ist dabei immer Politik *im* und *mit* dem Raum, indem abfallpolitische Entscheidungen notwendig „raumwirksam“ sind (Entsorgungsinfra-strukturen) bzw. durch „Raumverfügbarkeit“ (Standortfaktoren) vielschichtig beeinflußt werden können. Die lokalen Fallstudien (*Kapitel 4*) zeigen dies auf unterschiedliche Weise. Der „Raum“ hat dabei aus politikwissenschaftlicher Sicht mindestens vier Funktionen (in Anlehnung an Fürst 1993, 294): i) als Reservoir an Ressourcen, ii) als räumlich abgegrenzte Be-zugsebene für politische Interaktionen (ressourcenmäßig, topographisch, regionsgeschichtlich etc.), iii) Raum dient der Selbstidentifikation von politischen Gruppen über Grenzziehungen und bildet iv) schließlich die Organisationsgrundlage, um Gemeinwesen zu ordnen.

Politische Handlungsspielräume der lokalen Ebene sind zumeist umstritten. Einem argu-mentativen Ritual gleich wird vom Gros der lokalen Akteure die Probleminadäquanz des zur Bewältigung des Abfallstroms zur Verfügung stehenden Instrumentariums hervorgehoben (z.B. zur Abfallvermeidung und -verwertung) (vgl. z.B. Kix 1993) und mit einer Erwartungs-haltung gegenüber legislativer staatlicher Aktivität verknüpft. Nicht selten wird dieses Argu-mentationsmuster zur Legitimation eigener Entsorgungsprobleme oder -konzepte herangezo-

genen. Dies führt in letzter Konsequenz zu der Klage, die Kommunen hätten die abfallpolitische Untätigkeit des Bundes zu tragen (z.B. Huter/Wiebe/Lahl 1992; Wiebe 1991). Im Gegenzug läßt sich ein ähnlicher Versuch der Verantwortungsdelegation beobachten, indem bundes- und landespolitische Akteure darauf verwiesen, der noch zu Beginn der 90er Jahre vorhergesagte Entsorgungsnotstand sei primär ein Planungs- und Handlungsversagen der lokalen Ebene (gewesen). Das „Entsorgungsproblem“ wird nach dieser Argumentation transformiert in ein Funktions- und Handlungsproblem der zuständigen entsorgungspflichtigen Kommunen. Ob die Kommunen reaktive Problembearbeitungsinstanz in einem engen rechtlichen Korsett sind, „fast ohnmächtig der Müllflut gegenüberstehen“ (Schiller-Dickhut 1994, 318) und „als Akteur (...) nur eine geringe Leistungsbereitschaft“ (Hucke/Müller/Wassen 1980, 301) zeigten. Oder ob die Kommunen - wie zuweilen gleichermaßen voraussetzungsvoll unterstellt wird - die Kommunen tatsächlich ein „innovativer Motor in der Abfallpolitik“ (Böhm/Both/Führ 1992, 1) sind, ihnen also eine „Vorreiterrolle bei der Entwicklung und modellhaften Erprobung umweltpolitischer Innovationen“ (Hucke 1994, 476) zukommt,⁵ läßt sich auf dieser allgemeinen Ebene kaum hinreichend mit einem „sowohl als auch“ beantworten. Ich werde daher diese weithin fruchtlosen „Polarisierungs-Diskussionen“ empirisch rückbinden und ihnen einen Perspektivwechsel entgegensetzen, indem ich in dieser Arbeit herausarbeite, wie vor Ort die mit „Abfall“ verbundenen Probleme wahrgenommen und bewältigt werden, wie und wohin lokale Akteure den Strukturwandel in der Abfallbewältigung mitgestalten und welche Aussagen sich über die politikfeldspezifische Strukturierung von Politikprozessen hieraus treffen lassen. Ich gehe dabei davon aus, daß es einen signifikanten lokalen Handlungsspielraum gibt, der in der Siedlungsabfallpolitik größer ist als zuweilen angenommen und der von den lokalen Akteuren unterschiedlich wahrgenommen und ausgefüllt wird.

Ausgangspunkt dieser Arbeit ist daher das sich in unterschiedlichen Kommunen entlang der Problembewältigung je spezifisch entwickelnde lokale Politikfeld „Abfallentsorgung“. *Ziel* der vier prozeß- und *policy*-orientierten Lokalstudien ist es nicht nur zu analysieren, wie sich im Prozeß des Problemlösens in den lokalen Kontexten bestimmte Politikinhalte herausgebildet und schließlich durchgesetzt haben, sondern wie sich auch Präferenzen, Problemdeutungen und Handlungsorientierungen von lokalen Akteuren im Zuge der

5 Diese „optimistischere“ Einschätzung greift auf einen Effekt zurück, den Heinelt (1994, 453; in Anlehnung an Schmid/Reissert/Bruche 1987, 46ff) als Folge „institutioneller Kongruenz“ beschrieben hat: Fallen Kosten und Nutzen von Nichthandeln bzw. Handeln bei ein und demselben Akteur an, werden in der Regel „aktive“ Problemlösungsstrategien gesucht. Dies unterstellt, müßte bei den Kommunen „ein starkes Interesse vorhanden (sein), durch Vermeidungs- und Verwertungsmaßnahmen das Aufkommen der von ihnen zu beseitigenden Abfälle zu verringern“ (Böhm/Both/Führ 1992, 1).

Weiterentwicklung abfallpolitischer Konzeptionen und technischer Infrastrukturen verändert haben. Eine wichtige Frage ist dabei, warum und unter welchen Selektionsleistungen die Aufmerksamkeit überhaupt auf bestimmte Sachverhalte gelenkt wurde und wie lokale politisch-administrative Akteure „extrem komplexe Zusammenhänge, deren Komplexitätsgrad sich durch den Fortschritt des Wissens permanent erhöht, durch Abarbeitung von Einzelelementen“ (Dierkes/Zimmermann 1988, 198) bearbeitbar gemacht haben. Aussagen von Akteuren über ihre Handlungen und Problemwahrnehmungen, aber auch über Handlungen anderer Akteure und Handlungsalternativen haben daher in dieser Arbeit einen großen Stellenwert. Ein wichtiger Untersuchungsfokus ist somit, wie das Politikfeld von den Akteuren definiert wird, wie und welche neuen Ziele formuliert und welche Argumentationsmuster verwendet werden. Dabei ist es keineswegs beabsichtigt, eine Beschreibung all dessen zu liefern, was an dem einen oder anderen Ort realisiert werden konnte, sondern den Blick darauf zu lenken, wie in lokalen Entscheidungsprozessen ein Umbau der Abfallwirtschaft *endogen* erzeugt wird. Neben die Herleitung und Deskription der jeweiligen lokalen Abfallpolitiken und neben die Analyse der spezifischen Bedingungsfaktoren lokaler Unterschiede tritt daher die Ebene der Begründungsmuster und artikulierten umweltpolitischen Leitbilder der Akteure.

Politikwissenschaftlern fällt es zumeist schwer, Qualität, Problemadäquanz und Neuerungen lokaler Abfallpolitiken zu bewerten. In dieser komplexen Materie, einer (insbesondere im Anlagen- und Verfahrensbereich) ingenieurwissenschaftlich-technischen Domäne *par excellence*, Fuß fassen und Problemlösungen in „gut“ und „schlecht“ scheiden zu wollen, wäre vermessen. Dies würde nicht nur eine viel genauere Kenntnis der Probleme und deren Lösungen, sondern vielmehr eine den Akteursdeutungen überlegene Vorstellung voraussetzen, wie eine gemeinwohlorientierte, problemadäquate und (lokalspezifisch) rationale Politik beschaffen sein müßte. Gemeinhin können alle Akteure für ihre Argumente gute und in sich nachvollziehbare ökologische Gründe anführen. Gleichwohl können Politikwissenschaftler über die Beschreibung der in den Kommunen z.T. sehr unterschiedlichen abfallpolitischen Maßnahmen und Programme hinausgehen und ein Gespür dafür entwickeln, ob sich Initiativen entwickelt haben, die über routinisierte administrative Anpassungspolitik hinausgehen und in denen eine Weiterentwicklung abfallwirtschaftlicher Ziele, Problemwahrnehmungen und -definitionen zum Ausdruck kommt. In den Fallstudien wird daher verstärkt analysiert, welche Konzepte die Kommunen im Bereich der Abfallvermeidung und -verringerung erarbeitet und umgesetzt haben. Da Abfallpolitik nach wie vor und in hohem Maße *Politik mit dem entstandenen Abfall* ist, werden zudem politische Auseinandersetzungen nachgezeichnet, die die Fortentwicklung „kurativer“ Konzeptionen in

den Bereichen Verwertung, Behandlung und Beseitigung zum Gegenstand haben. Nicht so sehr die Implementations- und Evaluationsperspektive stehen daher im Vordergrund, sondern erfaßt werden regulative Weiterentwicklungen (Inhaltsebene), Problembearbeitungsprozesse (Interaktionsebene) sowie Begründungen für die Selektion von neuen Ansätzen (Deutungsebene).

Die vorliegende Arbeit untersucht die Feinstrukturen lokaler Politikprozesse im Politikfeld Abfallentsorgung und begründet in ihrem empirischen Teil die Unterschiedlichkeit in den Abfallpolitiken, in der Herausbildung und im Umbau des Politikfelds aus ihren je spezifischen lokalen/regionalen Kontexten. Daß „Unterschiede Unterschiede machen“, ist sicher wenig überraschend. Ich konzentriere mich darauf, *was* diese Unterschiede bedingt und *wie* sich diese (und damit das jeweilige lokale Profil) erklären lassen. Die lokale Antwort auf Problemlagen liegt meist in einem Faktorenbündel begründet. Für eine Untersuchung der Bearbeitung von Problemen im Politikprozeß ist daher von Bedeutung, wie verschiedene Einflußfaktoren (Standortfaktoren, Akteurskonstellationen, sozio-kultureller Kontext uvm.) in einer konkreten lokalen Situation vermittelt und gewichtet sind und selektiv auf politische Wahlhandlungen wirken. Der Wandel in den Problemwahrnehmungen und Problemlösungskonzeptionen wird daher sowohl als Prozeß (Längsschnitt) als auch - mit den gebotenen Einschränkungen - qualitativ (im lokalen Querschnitt) erfaßt. Beides läßt sich am deutlichsten in Phasenübergängen analysieren, in denen tradierte Handlungskonzepte sich als problemineadäquat erweisen, sich neue Problemsichten herausbilden und lokale Reaktionen auf neue Handlungsanforderungen entwickelt werden müssen.⁶

3. Aufbau der Arbeit

Kapitel 2 ordnet diese Untersuchung in einem ersten Schritt in den Diskussions- und Forschungsstand der lokalen Politikforschung ein (Abschnitt 1) und begründet sowohl die empirische Herangehensweise als auch die Auswahl der Untersuchungskommunen (Abschnitt 2 und 4). Anschließend wird ein theoretisch-konzeptioneller Zugang zum Untersuchungsfeld entwickelt (Abschnitt 3.1 und 3.2): Das aus der *policy*-Analyse entlehnte Konzept der „Politikarena“ erweist sich als fruchtbar für die Analyse komplexer lokaler Konflikt- und Konsensprozesse und bietet Raum für interpretativ-assoziative Forschung. Die über die „Politikarena“ hergestellte Annäherung an den Untersuchungsgegenstand wird umso deutlicher, wenn man

6 So z.B. nach der Verabschiedung des Bundesabfallgesetzes von 1986 oder zu Beginn der 90er Jahre, als die Kommunen sich angesichts der Verpackungsverordnung (VerpackVO), der Technischen Anleitung Siedlungsabfall (TASi) und des sich abzeichnenden Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrW-/AbfG) mit einschneidend neuen Problemstellungen konfrontiert sahen.

dies mit institutionalistischen Konzepten bzw. Theorien rationalen Entscheidungshandelns kontrastiert (Abschnitt 3.3).

Die Frage nach Handlungsrationaltäten lokaler Akteure und nach Politik- und Umbauprozessen auf lokaler Ebene einerseits sowie andererseits die Frage danach, was die in jeder Kommune unterschiedliche Herausbildung des lokalen Politikfelds bedingt, läßt sich in einem ersten Schritt nur singular und jeweils anhand intensiver Lokalstudien beantworten. Die empirische Basis dieser Arbeit bilden Fallstudien zu vier lokalen/regionalen Untersuchungseinheiten, den drei niedersächsischen Kommunen *Stadt* und *Landkreis Hannover* und *Landkreis Aurich* sowie der nordrhein-westfälischen *Stadt Münster* (*Kapitel 4*). Eine zentrale Fragestellung dieser Arbeit ist es, ob sich - und wenn ja: *wie* - ein ökologischer Strukturwandel in der Problembewältigung in den lokalen Politikprozessen verorten läßt. In *Kapitel 5* (Abschnitt 1 u. 2) wird auf der Basis der Ergebnisse der Fallstudien beleuchtet, wie und wohin lokale Akteure die Weiterentwicklung der Abfallpolitik mitgestalten und was Merkmale einer Veränderung von Problemwahrnehmungen und institutionellen Problemlösungen sind.

Die Handlungsnotwendigkeiten dieses heterogenen, stofflich fragmentierten Politikfelds bedingen, daß sich die lokalen Akteure in den Handlungssegmenten mit sehr unterschiedlichen Logiken und Problemstellungen der jeweiligen Einzel-Politiken auseinandersetzen müssen. Den empirischen Studien vorgeschaltet ist zum einen eine Beschreibung der Herausbildung und Entwicklung des lokalen Politikfelds Abfallpolitik (*Kapitel 3*, Abschnitt 1) sowie zum anderen eine überblicksartige Darstellung der von mir exemplarisch herangezogenen abfallpolitischen Problembereiche: Die kommunalen Einzelfallstudien sind zugeschnitten auf vier zentrale *abfallpolitische Handlungsfelder* (Steuerung des Hausmülls und der hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle; Umsetzung der Technischen Anleitung Siedlungsabfall; Umsetzung der Verpackungsverordnung) (*Kapitel 3*, Abschnitt 2). Die Auswahl der *issues* erfolgte mit dem Ziel, durch sie jeweils unterschiedliche Handlungsanforderungen an lokale Akteure und Konfliktpotentiale um abfallpolitische Konzeptionen darstellen zu können. In *Kapitel 3* wird somit ein abfallwirtschaftliches Grundgerüst geliefert, so daß in den Lokalstudien auf nähere abfallwirtschaftliche und -politische Erläuterungen, Begründungen oder Einordnungen verzichtet werden kann.

Diese Untersuchung knüpft in einer prozeßanalytischen Perspektive an die von Theodor Lowi („policies determine politics“; 1972, 299) Anfang der 70er Jahre thematisierte *policy-politics*-Wechselbeziehung an (vgl. Heinelt 1993), mit der Lowi die Aufmerksamkeit auf die Frage lenken konnte, von was Politik- bzw. Problemlösungsprozesse abhängen. Nun fehlt es nicht an interessanten Versuchen, über einzelne Politikfelder hinausgreifende,

generalisierende Aussagen zum Politikprozeß zu treffen. Die von Lowi angestoßene „Frage, in welcher Weise und warum (...) Policies den politischen Prozeß prägen“ (Windhoff-Héritier 1983, 351) - et vice versa -, läßt sich allerdings sinnvoll meist nur für einzelne nominelle *policies* (wie die lokale Abfallpolitik) präzisieren und politikfeld-spezifisch beantworten. Abschnitt 3 des *Kapitels 5* analysiert Merkmale und Besonderheiten lokaler Problembewältigungsprozesse unter Rückbindung an drei Bezugspunkte: Ich frage nach Ausprägung und Auswirkungen einer zunehmenden Parteipolitisierung der Lokalpolitik (Abschnitt 3.1), untersuche Aspekte der Wissensgenerierung und des „Politik-Lernens“ (Abschnitt 3.2) und erfasse den Typus der Politikformulierung und Entscheidungsfindung in kleinen, dauerhaft stabilen Akteursgruppen mit dem Konzept der *policy community* (Abschnitt 3.3).

Der tatsächliche Strukturwandel in der Problembewältigung erfolgt weder nach den auf dem Reißbrett der Ministerialbürokratie entworfenen Vorstellungen noch folgt er (umwelt)wissenschaftlicher Rationalität oder den wertgeladenen Konzepten engagierter Umweltverbände - und er unterbleibt auch nicht. Er erfolgt maßgeblich vor Ort in vielfältigen Problemlösungsprozessen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, die von den lokal gewachsenen Strukturen ihren Ausgang nehmen. Die lokale Ebene produziert diesen ökologischen Umbau maßgeblich selbst. In der Summe geben diese konzeptionell weiterentwickelten und technisch-institutionell gewandelten Problemlösungen, mit Abfall umzugehen, durchaus Anlaß zu einem vorsichtigen „Umwelt-Optimismus“, der der ebenso engagierten und mahnenden wie zuweilen allzu selbstreferentiellen umweltpolitischen Literatur weitgehend aus dem Blick geraten ist. Der melancholische Defätismus der „alten“ Umweltbewegung, demzufolge die gesellschaftliche Entwicklung unweigerlich auf eine finale Umwelt-Apokalypse zusteuert, scheint der Wahrnehmung realer Veränderungsprozesse nachhaltig entgegenzuwirken. *Kapitel 6* kontrastiert daher die empirisch untersuchten lokalen Prozesse mit umweltpolitischen Versagens-Wahrnehmungen und fragt schließlich danach, was den konfliktreichen Umbau des Politikfelds vorantreibt. Es zeigt sich, daß der „Abfall“-Föderalismus, d.h. die Verflechtung der Politikebenen sowie die Dezentralität in der Siedlungsabfallentsorgung eine fruchtbare Vielfalt in den Problemlösungen generiert und das Ausprobieren konkurrierender Wege in der Abfallentsorgung geradezu befördert.

Die unterstellte Krise der nationalen Umweltpolitik angesichts einer hegemonialen Standortdebatte steht im Kontrast zu vielfältigen lokalen Konzepten der Ressourcenschonung und Umweltentlastung. Die Kommunen sind damit einmal mehr in den Mittelpunkt der Erwartungen und Hoffnungen gerückt.

Kapitel 2

Theoretisches Konzept, Methode und empirisches Design

1. Lokale Politikforschung und Politikfeldanalyse

Kommunalpolitik und -verwaltung (meistens: Stadtpolitik und -verwaltung) erregten erst in den späten 60er Jahren das Interesse der Politikwissenschaft (Wollmann 1991, 17). Zu Anfang der Institution der Selbstverwaltung verhaftet, schrieb die Politikwissenschaft dieser noch eine weitgehend überparteiliche, dezidiert sachorientierte Qualität und Tradition zu - als weitgehend unpolitischer Teil der Exekutive. Der Fokus der lokalen Politikforschung zur Funktion, Problemlösungskapazität und Stellung der Kommunen im föderalen Geflecht hat sich seitdem - anknüpfend an innerwissenschaftliche Selbstverständigungsdebatten sowie sich ändernde sozio-ökonomische Rahmenbedingungen - mehrfach und nachhaltig verschoben (vgl. als anschaulichen Überblick Kleinfeld 1996, 17-37 sowie Wollmann 1991). Grob skizziert, wurde die lokale Politikforschung in den 70er Jahren durch zwei Entwicklungen über das überkommene „institutionelle“ Untersuchungsinteresse hinausgetrieben: *Zum einen* durch die zu dieser Zeit in der sozialwissenschaftlichen Diskussion vorherrschenden „politökonomischen Theorieansätze“, die eine Debatte darüber anstießen, „daß auch und gerade die Analyse von Prozessen und Erscheinungen auf der kommunalen Ebene notwendig deren Einbindung in und Beeinflußung durch gesamtgesellschaftliche Entwicklungen und Faktoren zu berücksichtigen“ hat (Wollmann 1991, 19). Damit sollte die Analyse lokaler politischer Ereignisse, Problemlagen und Entwicklungen in einen das gesellschaftliche Gesamtsystem mit reflektierenden (wirtschaftlich-politischen) Analyserahmen gerückt werden.⁷ *Zum anderen* durch eine nachdrückliche Verschiebung des Forschungsinteresses auf die *policy-orientierte* Untersuchung politisch-administrativer Entscheidungs- und Implementationsprozesse, d.h. die empirische Erforschung binnenstruktureller Problembearbeitungs- und Vollzugsmechanismen und -prozesse auf zwei Ebenen: auf der Ebene des Ver-

7 So beklagte bspw. Claus Offe (1975) die mit der zentralstaatlichen „Vereinnahmung“ und „Instrumentalisierung“ der kommunalen Ebene einhergehende Einschränkung kommunaler Eigenständigkeit. Zentralstaatlich zu verantwortende Entscheidungsmaterien sowie deren konfliktreiche Folgeproblematiken würden zunehmend auf die lokale Ebene abgewälzt, während gleichzeitig lokale politische Konflikte von den kommunalen Administrationen absorbiert, partikularisiert und vom Zentralstaat ferngehalten werden würden. Offe bezeichnete die kommunale Autonomie als Fiktion, die von zentraler Ebene nur aufrechterhalten werde, um eine Pufferzone zu schaffen („Puffer- und Filterzone“) (1975, 305ff).

hältnisse zwischen Bund und Land einerseits sowie den Kommunen andererseits sowie auf der kommunalen Ebene selbst. Der „beispielslose Politik- und Planungsschub auf Bundes- und Landes-, aber auch auf kommunaler Ebene und die hierdurch verstärkten ‘Politikverflechtungs’- und ‘intergovernmentalen’ Handlungsprobleme trugen wesentlich dazu bei, die Aufmerksamkeit politikwissenschaftlicher Forschung für die ‘Binnenstruktur’ des bundestaatlichen Systems zu wecken“ (Wollmann 1991, 21). D.h. in dem Maße, wie sich politische Planungen und Programme, die die Kommunen vermehrt einbegriffen, in der Umsetzung nicht zuletzt auf der lokalen Politik- und Verwaltungsebene „festliefen“, verändert wurden und ihre Ziele verfehlten, bekamen (vermehrt auch anwendungs- und praxisbezogene) Fragen der Implementations- und Verflechtungsforschung Konjunktur innerhalb der empirischen Politikforschung.⁸

Der forschungstheoretische Perspektivwechsel der endenden 70er und beginnenden 80er Jahre hin zu Fragen kommunaler Handlungs- und auch Reformpotentiale (s.u.) ist - zumindest im Rahmen eines hier interessierenden politikwissenschaftlichen Diskussionsstrangs - vornehmlich durch die Annahme einer Handlungsschwäche der staatlichen Politik in der Auseinandersetzung mit den sich seit Mitte der 70er Jahre verschärfenden sozioökonomischen und ökologischen Problemen genährt worden („Krise des Interventions- und Sozialstaats“). Ursache dafür, daß die lokale Politikebene in den 80er Jahren in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion eine bemerkenswerte Bedeutung erlangt hat, waren nicht zuletzt Politikprozesse, die dadurch charakterisiert sind, daß sich die gesetzgebenden Ebenen der Bundes- und Landespolitik aus Politikfeldern zurückzogen bzw. unzureichend aktiv wurden und die politische Bearbeitung der vorhandenen Probleme der örtlichen Ebene überließen (Heinelt/Wollmann 1991a, 7). Die sich in diesem Prozeß der Abschiebung sozialer Kosten „nach unten“ auf der lokalen Ebene zuspitzenden Probleme schufen (auch in Auseinandersetzung mit diesem sog. Staatsversagen) ein wachsendes Oppositionspotential in Gestalt neuer sozialer Bewegungen, in denen Krätke/Schmoll (1987, 30) auf längere Sicht die „Bildung einer ‘lokalen Gegenmacht’ - als Herausforderung für die herrschende Politik auf allen Ebenen der Staatsorganisation“ sahen. Die wachsenden Belastungen, mit denen sich die Kommunen in den 80er Jahren konfrontiert sahen (Beschäftigungskrise etc.), bildeten und

8 Vgl. exemplarisch Mayntz u.a. 1978 mit ihrer Studie zu „Vollzugsproblemen der Umweltpolitik“. Als Auslöser dieser wachsenden Aufmerksamkeit für Fragen der Implementation staatlicher Politik und Programme wirkte nach Mayntz (1982, 76) „das enttäuschende Erlebnis des Scheiterns von Reformprogrammen in der Phase des Vollzugs“. Die Suche nach Ursachen für den unterstellten mangelnden Programmterfolg führte zu einer Fülle von politikfeldspezifischen Fallstudien (vgl. exemplarisch Wollmann 1979, Mayntz 1980), in denen Politikbereiche wie bspw. die Stadt- und Regionalpolitik, Arbeitsmarktpolitik sowie der Umweltschutz (bspw. in Gestalt einer Studie von Hucke/Müller/Wassen 1980) im Vordergrund standen, denen in den 70er Jahren eine besondere öffentlichen Aufmerksamkeit galt.

bilden innerhalb der lokalen Politikforschung einen Diskussionsschwerpunkt, in dem nach den Aufgaben und dem Handlungsspielraum der lokalen Ebene angesichts dieser veränderten sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen gefragt wird (Wollmann 1991, 25) und die Folgen und Folgerungen, die sich hieraus für die Kommunen ergeben, analysiert werden (z.B. Selbsthilfediskussion, „Dritter Sektor“). In Abgrenzung zur unterstellten (staatlichen) Handlungsschwäche wurden in der Folgezeit zumeist normativ aufgeladene, von bestimmten gesellschafts- und steuerungstheoretischen Prämissen geleitete (Gegen)Konzepte entwickelt, die - verkürzt ausgedrückt - implizit (z.T. auch explizit) von einer Polarisierung zwischen zentralstaatlicher und kommunaler Ebene ausgingen und die Kommune angesichts des zentralstaatlichen „Politikversagens“ mit geradezu gegenreformatorischem Impetus zu einer Art „potenter Gegenmacht“ oder eigenständiger „gesellschaftlicher Aufbruchsebene“ (vgl. zu dieser Perspektive plastisch Bullmann/Gitschmann 1985) stilisierten. Die Frage, ob es der kommunalen Ebene gelingen könnte, die staatliche Politik quasi „von unten“ zu erneuern (vgl. exemplarisch Hesse 1986 sowie Wollmann 1986), wobei „aus dem gegebenen Problemdruck 'vor Ort' gewissermaßen linear ein entsprechendes Problemlösungspotential der Kommunen gefolgert oder aber mit dem eher policy-orientierten Entwurf kommunaler Handlungsstrategien und -instrumente deren Realisierbarkeit und Wirksamkeit unterstellt wurde“ (Wollmann 1990, 70), ist in der Politikwissenschaft anhand einer Reihe von Politikfeldern, vornehmlich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik (z.B. Maier/Wollmann 1986; Benzler/Heinelt 1991), aber auch der kommunalen Umweltpolitik (vgl. bspw. Hucke/Ueberhorst 1983; Zimmermann/Hucke 1984), mit Blick auf Handlungsfähigkeiten, Restriktionen und Möglichkeiten lokaler Politik breit diskutiert worden.⁹

Referenzpunkt dieser Diskussionen war die Frage nach der Erweiterung lokaler Handlungsspielräume im Kontext bestehender institutioneller Handlungsbedingungen und externer, von den Kommunen nicht beeinflussbarer sozio-ökonomischer Entwicklungen (exemplarisch dafür der Beitrag von Krätke/Schmoll 1987). Zwar konzentrierte sich die wissenschaftliche Diskussion und Forschung in diesen Arbeiten auf das „Neue“ und „Innovative“ örtlicher Politik (Heinelt/Wollmann 1991a, 7) und ging von einer potentiellen Aufwertung der lokalen Ebene im nationalstaatlichen Politikrahmen aus, gleichwohl fehlte es nicht an ernüchternden Hinweisen auf die eingeschränkten und weiter schrumpfenden finanziellen Ressourcen der

9 Diese Entwicklung ist auch in der Implementationsforschung nachvollzogen worden: Wurden die Kommunen zunächst eher als potentielle Hemmnisse *zentralstaatlicher* Reformpolitik analysiert, so dominierte in den 80er Jahren eher „eine Position, die kommunale Handlungsspielräume im Implementationsprozeß als Chance für eine den lokalen Gegebenheiten angepaßtere und damit bessere Politik sieht“ (Jaedicke u.a. 1991, 16). Wollmann sah im Hinblick auf staatliche Steuerung gar die Möglichkeit, daß die Gemeinden in einer Art „Gegenimplementation von unten“ (Wollmann 1983) Programme im Sinne ihrer eigenen Prioritäten und entgegen dem eigentlichen Programmwert signifikant modifizieren könnten.

Kommunen und ihre begrenzten rechtlichen Kompetenzen. Auf der Ebene der lokalen Politikforschung als Fachdisziplin ist die anfängliche Verortung des Forschungsinteresses (und der Kommune) in gesamtgesellschaftlichen Theorieansätzen sukzessiv einer zunehmenden Spezialisierung und Sektoralisierung der empirischen Forschung, d.h. einer Orientierung der wissenschaftlichen Diskussion und Forschung auf einzelne, zuvor intensiv empirisch durchdrungene Politikfelder und die Erstellung *policy*-orientierter Studien gewichen (beredter Ausdruck ist der Sammelband von Roth/Wollmann 1994). Wenngleich sich diese Tendenz zwar in den Studien nachzeichnen läßt, so sollte doch nicht übersehen werden, daß die „partikularistischen“ *policy*-Studien durchaus in der Lage und vielfach bestrebt sind, einen Bezug zu gesamtgesellschaftlichen Fragestellungen und Einordnungsversuchen herzustellen und die Frage nach gesellschaftspolitischen Funktionen der lokalen Ebene neu zu thematisieren (vgl. bspw. die Studie von Benzler/Heinelt 1991).

Die Debatte um eine „Modernisierung des Staates“ (Naschold 1993) - um nur einen Entwicklungsstrang der Forschung anzuführen - hat inzwischen auch die kommunale Ebene erfaßt und wird mittlerweile von der lokalen Politikforschung breit rezipiert. Zwei inhaltliche Richtungen lassen sich hier herausarbeiten: Zum einen werden in einer betriebswirtschaftlichen Perspektive institutionelle und verwaltungsinterne Reformen vorgeschlagen, mit denen die Effizienz der kommunalen Verwaltungen und der kommunalen Leistungserstellung erhöht werden soll (Kleinfels 1996, 69) (Stichworte: Neue Steuerungsmodelle, New Public Management u.ä.).¹⁰ Zum anderen zielen diese Strategien auf eine neue Arbeits- und Aufgabenteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor - und konkret eine Einschränkung des öffentlichen Sektors zugunsten privater Initiative und Leistungserbringung. Unter dem Schlagwort *Public Private Partnership* hat diese Debatte nachhaltig Eingang in die abfallpolitische Diskussion gefunden (vgl. *Kapitel 5*, Abschnitt 2.2).

Im Bereich der lokalen, überwiegend großstadtzentrierten Politikforschung hat die Zahl an Veröffentlichungen zum Thema „Kommunale Umwelt(schutz)politik“ beständig zugenommen. Allerdings sucht man politikwissenschaftliche Arbeiten zum Politikfeld „Lokale Abfallpolitik“ oder „Lokale Abfallwirtschaft“ nahezu vergeblich. Dieses Thema ist in der lokalen Politikforschung eher ein randständiges. Es ist zwar immer kokett, eine „Forschungslücke“ zu behaupten. Jedoch zeigt eine Betrachtung der (nicht nur wissenschaftlichen) Veröffentlichungen zu diesem Themenbereich doch, daß, orientiert man sich an der angloamerikanischen Bezeichnung der Dimensionen des Politikbegriffs, Studien zu *politics*, d.h. lokalen Konflikt- und Konsensbildungsprozessen um die Herstellung und

10 Vgl. z.B. Bertelsmann Stiftung 1995; Reichard 1994 sowie die Beiträge in Reichard/Wollmann (Hrsg.) 1996 und Heinelt/Mayer (Hrsg.) 1997.

Auswirkung von Politiken deutlich unterrepräsentiert sind (ebenso Baumheier 1990).¹¹ Ähnliches gilt in allerdings abgeschwächter Form für den *polity*-Aspekt, da zu diesem Themenkomplex zumindest eine Vielzahl von auf juristische Kompetenz- und Auslegungsfragen abstellende Studien zu Gesetzen, Verflechtungen und (Planungs-etc.)Verfahren erarbeitet worden sind.¹² Kaum zu überschauen ist dagegen die *policy*-orientierte Publizistik, was darauf verweist, daß gerade das Feld der Abfallentsorgung einerseits sehr stark von (ingenieurwissenschaftlichen) Fragen der Ausgestaltung, Wirkung und Weiterentwicklung von Instrumenten und technischen Infrastruktursystemen geprägt¹³ und andererseits - wie im gesamten Bereich der Umweltpolitik - eine breite, der umweltbezogenen ökonomischen Theorie entlehnte Diskussion von Instrumentenlogiken und Organisationsformen zu verzeichnen ist.¹⁴ Anliegen dieser sich mit der inhaltlichen Ebene von Abfallpolitik befassenden Perspektive ist es zumeist, Problemlösungskapazitäten und -restriktionen in einzelnen abfallwirtschaftlichen Handlungsbereichen herauszuarbeiten, (gesetzgeberischen und kommunalsatzungsrechtlichen) Handlungsbedarf aufzuzeigen und entsprechende Lösungskonzepte zu entwickeln.

Neben einer neueren, umfangreichen Untersuchung von Malcher (1992), der im Rahmen eines von der Stiftung „Umwelt und Wohnen“ finanzierten Forschungsprojekts „Kommunale Umweltpolitik“ lokale Entscheidungsprozesse im Bereich der Abfallentsorgung aus dem Blickwinkel der Handlungsrationalität eines v.a. in Süddeutschland zentralen Einflußfaktors, des Landrats, anhand von vier Landkreisen untersucht hat,¹⁵ wurde eine profunde politikwissenschaftliche Untersuchung zu anlagenbezogenen Politikprozessen auf kommunaler Ebene Ende der siebziger Jahre von Hucke/Müller/Wassen (1980; in komprimierter Form Müller 1980) im Rahmen des Projektverbundes „Implementation politischer Programme“ durchgeführt. Die Studie untersuchte vergleichend in zehn Kommunen aus drei Bundesländern Entscheidungsprozesse und Implemenationsproblematiken bei der Planung, Errichtung und Erweiterung kommunaler Klär- und Abfallbeseitigungsanlagen. Ziel dieser Studie sollte es aus der Sicht der Kommune in ihrer Funktion als Vollzugsinstanz zentralstaatlich definierter Normen sein aufzuzeigen, welche, wie und in welchem Ausmaß bestimmte

11 Dies beklagt auch ein Praktiker, der ehemalige Dezernent für Umweltangelegenheiten der Stadt Bielefeld, Uwe Lahl, der detaillierte Untersuchungen über lokale Entscheidungsprozesse im Bereich des Umweltschutzes vermißt (Lahl 1991).

12 Beispielhaft Deubert 1992; Jung 1988; Lottermoser 1991; Schoch 1992.

13 Anschaulich z.B. in Gestalt der beiden Sammelbände: Büro für Umwelt-Pädagogik Media 1993 und 1994.

14 Exemplarisch Ahlheim 1993; Benzler u.a. 1995; van Mark 1993; Merkel 1996.

15 Im Mittelpunkt der Untersuchung von Malcher (1992) steht die Frage, ob und inwieweit die Bedingungen und Mechanismen der kommunalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse die Standortdurchsetzung von Abfallentsorgungsanlagen beeinflussen.

inneradministrative, aber auch in der Interaktion zwischen kommunalen Fachverwaltungen und kommunalpolitischen Gremien sowie übergeordneten Fachverwaltungen begründete typische Verhaltensmuster strukturelle Dysfunktionalitäten generieren, die den Erfolg umweltpolitischer Maßnahmen beeinflussen. Die Autoren konstatieren (ähnlich wie Mayntz u.a. 1978; auch Hucke/Ueberhorst 1983a, 21f) in einer eher pessimistischen Einschätzung vielschichtige „Mängel bei der Implementation kommunaler Abfall- und Abwasserbeseitigung“ (Hucke/Müller/Wassen 1980, 7), die maßgeblich dazu beitragen würden, daß (karikiert) die Umweltpolitik, „die wie ein Tiger zum Sprung ansetzte, spätestens auf der kommunalen Ebene als Bettvorleger gelandet ist“ (Thoms/Uebel 1992, 16; plastischer aus der Sicht eines Praktikers: Lahl 1989). Die von den Hucke/Müller/Wassen festgestellte Tendenz unzulänglicher/restriktiver Umweltpolitik auf kommunaler Ebene wird von ihnen nicht unwesentlich auf die geringe freiwillige umweltpolitische Handlungsbereitschaft der Kommunen zurückgeführt - trotz eines gewachsenen Umweltbewußtseins der Bevölkerung und einer Ausweitung gesetzlicher Handlungsgrundlagen und -instrumentarien. Die Kommunen entschieden sich, so die zusammenfassende Kritik der genannten Autoren, häufig für Problemverschiebungen und -externalisierungen. Sie würden unter dem Druck der Kosteneinsparung qualitative Leistungsmängel und nur kurzfristig wirkende Lösungen in Kauf nehmen, die Folgeprobleme ihrer Problemlösungen nicht genügend antizipieren, die administrative Planung und Durchführung von Maßnahmen häufig über Gebühr zeitlich verzögern, politische Gremien kaum in Planungsprozesse einbinden und „unerwartete“ Kostensteigerungen bei der Realisierung von Maßnahmen provozieren, indem Kostenschätzungen oberflächlich erfolgen würden und sich als „strategischer Preis“ eher an den politischen Durchsetzungschancen denn an den real erwartbaren Kosten orientierten. Kennzeichen kommunaler „Reaktivität“ sei es gewesen abzuwarten, bis der Problemdruck als so groß wahrgenommen wurde, daß man zum Handeln gezwungen worden sei und Maßnahmen ergriffen habe, die ohne Langfristperspektive zumeist von kurzfristigem Kostendenken geprägt gewesen seien.

In den wissenschaftlichen Arbeiten der 70er und zu Beginn der 80er Jahre dominierte eine deutlich negative bzw. skeptische Beurteilung der umweltpolitischen Handlungsfähigkeit der Kommunen.¹⁶ Die Kommunen würden - so faßten Ewringmann/Zimmermann den Diskussionsstand zusammen - „nur äußerst eingeschränkt als progressive Träger der Umweltschutzpolitik in Frage kommen“ (1978, 90); die „politische Praxis“ zeuge allerorten von einem „sehr geringen tatsächlichen Stellenwert des Zieles ‘Umwelterhaltung’“ (ebd., 87), was sich nicht zu-

16 Neben den erwähnte Studien kommt dies sehr markant in den Beiträgen von Hucke (1983), Müller (1980) sowie Ewringmann/Zimmermann (1978) zum Ausdruck.

letzt in einer „Nicht-Durchsetzung oder zumindest einer graduellen Untererfüllung von Normen“ (ebd., 88) sowie einem Unterbleiben kommunaler Umweltschutzmaßnahmen dokumentiere. Die auf der Basis dieser Untersuchungen getroffenen Aussagen über Handlungsrationitäten bei der Politikimplementation auf kommunaler Ebene nach dem damaligen Stand der umwelt-/abfallpolitischen Problembewältigung sind z.T. nach wie vor bemerkenswert aktuell und für die Beleuchtung struktureller Restriktionen im Bereich der kommunalen Umweltpolitik grundlegend. Allerdings sind die Studien zum einen hinsichtlich der abfallwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, d.h. der gesetzlichen Regelungsvorgaben, der institutionellen kommunalen Problembewältigungsstrukturen, der Problemwahrnehmung und Zieldefinition der Akteure sowie des Problemdrucks und „Entscheidungsnotstands“ im Bereich der Abfallentsorgung inzwischen überholt. Zum anderen hat sich, wie Jaedicke/Kern/Wollmann (1990, 36) zutreffend darstellen, die allgemeine Einschätzung kommunaler Umweltpolitik grundlegend geändert: vom Skeptizismus, der die Kommunen als reine Vollzugsinstanzen sieht, die zudem als „Bremser“ auftreten, hin zu einer hoffnungsvolleren Perspektive, die die vielfältigen Handlungsspielräume der Kommune für eine eigenständige, nicht mehr nur auf Reparatur orientierte und kreativere Umweltschutzpolitik herausarbeitet. Ein größerer Handlungsspielraum für dezentrale Einheiten - so die überwiegende Sicht - könne durchaus zu einer effektiveren und adäquateren Aufgabenerfüllung führen. Das Aufkommen grün-alternativer Gegenparteien sowie die Konzeption eines umfassenderen Umweltschutzbegriffs haben dieses Verständnis lokaler Politik mit befördert.

Das Problem der *Altlasten* ist - nicht zuletzt durch zahlreiche Skandale ausgelöst - seit Anfang der 80er Jahre sehr schnell zu einem der vorherrschenden umweltpolitischen Diskussionsfelder geworden. Zur Bewältigung von Altlasten auf kommunaler Ebene liegen mehrere in der zweiten Hälfte der 80er Jahre durchgeführte *policy*-analytische Untersuchungen wiederum meist aus dem Blickwinkel der Implementationsforschung vor. Hucke/Wollmann (1989) untersuchten die Bewältigung von zwei spektakulären Altlastenfällen im Stadtstaat Berlin und arbeiteten die hier deutlich gewordenen Vollzugsdefizite im Hinblick auf die verschiedenen Gesetzesregelungen heraus. Hervorgegangen ist diese Arbeit aus dem Auftrag der Berliner Enquete-Kommission „Bodenverschmutzungen, Bodennutzung und Bodenschutz“, eine Schwachstellenanalyse des Behördenverhaltens und eventueller Regelungsdefizite am konkreten Beispiel durchzuführen. Zyklen der Problemwahrnehmung und -bewältigung in Fachadministrationen arbeitete Ralph

Baumheier (1988; 1988a) am Beispiel zweier Altlastenfälle in nordrhein-westfälischen Städten (Dortmund-Dorstfeld/Bielefeld-Brake) heraus.¹⁷

Die vorliegende Untersuchung versucht im Gegensatz zu der Vielzahl von Veröffentlichungen, die sich jeweils mit einzelnen Segmenten kommunaler Abfallentsorgung oder der Logik und Anwendung abfallwirtschaftlicher Instrumente befassen, auf einer breiteren empirischen Grundlage eine Verklammerung der drei Politikdimensionen in einer akteurs- und entscheidungsprozeßorientierten Perspektive. In diesem Kontext liegt ein Schwerpunkt auf der Frage der Zielbildung über und der Entwicklung von Maßnahmen zur Förderung von Vermeidung und Verwertung, was bislang noch für keine politische Ebene im föderativen Geflecht hinreichend politikwissenschaftlich untersucht wurde. Wie in *Kapitel 1* angedeutet, stand bei der Konzipierung dieser Arbeit die Überlegung Pate, abseits der Krisenrhetorik umweltpolitischer Publikationen den Blick auf konkrete abfallpolitische Weiterentwicklungen zu richten, die sich auf allen politischen Ebenen, nachhaltig jedoch auf der lokalen Ebene in vielfältigen, konfliktreichen gesellschaftlichen Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen über die Bewältigung des Abfallproblems vollziehen.

2. Empirisches Design und Fallauswahl

Die Antwort fällt ins Auge: „Vergleichsuntersuchungen können halt nur entdecken, daß die Dinge verschieden sind: differences make the difference“ (Blanke 1991, 10). Die „Königsfrage“ lokaler Politikforschung, wie und warum sich lokale Politiken in den „Mikrostaaten“ in der Rezeption und Bearbeitung gleicher oder ähnlicher Probleme z.T. sehr deutlich voneinander unterscheiden, läßt sich - wie auch Duncan/Goodwin/Halford (1987, 8) meinen - recht einfach erklären, da sich nun einmal unterschiedliche Institutionen unterschiedlich verhalten, weil sie an verschiedenen Orten handeln, an denen verschiedene Interessen unterschiedlich wichtig sind. Ebenso wie diese Antwort nicht recht weiterzuhelfen vermag, schränkt auch Blanke mit guten Gründen seinen Stoßseufzer als „allerdings voreilig“ (1991, 10) ein.

17 Nicht eingegangen wird an dieser Stelle auf einen breiten Forschungsstrang, der die Ausgestaltung, Wirkung und Problematik von innovativen Konfliktlösungsverfahren im Bereich der Umweltpolitik empirisch untersucht. Eine rege publizistische Tätigkeit hinsichtlich alternativer Konfliktregelungsverfahren im Bereich komplexer Umweltkonfliktfälle (Standortentscheidungen, Genehmigungs- und Planungsverfahren etc.) entfaltete hier v.a. die Abteilung „Normbildung und Umwelt“ des Forschungs-schwerpunkts Technik-Arbeit-Umwelt am Wissenschaftszentrum Berlin (vgl. z.B. Fietkau/Weidner 1992; allgemeiner und resümierender Fietkau/Weidner 1997; in diesem Kontext auch Pfingsten 1993, die einen Überblick über empirische Untersuchungen zu Konflikten bei der Planung und Ansiedlung von Abfallentsorgungsanlagen gibt).

Sicherlich: Vergleichende Fallstudien, zumal wenn - wie in diesem Fall - auf vier Kommunen beschränkt, erlauben a priori eher „plausible Annäherungen an eine definitive Antwort“ (Scharpf 1990, 120) durch wechselseitige Ergänzung von empirischem Befund und theoretischer Reflexion denn „theoretisch wie empirisch schlüssige, d.h. rigorosen Validitätskriterien genügende Aussagen“ (Wollmann 1990, 72). Dennoch: In Einzelfallanalysen läßt sich nachzeichnen, warum welcher Aspekt des Problemkomplexes Abfallentsorgung und welcher Poli-tikinhalte hervortritt. Der aus dem Abgleich der Einzelfallstudien zu Tage tretende Kontrast (aber auch die Ähnlichkeiten) gibt schließlich, wie Schmid/Reissert/Bruche (1987, 39ff) hervorheben, den Blick frei auf Zusammenhänge, die isolierte *policy*-Studien nur schwer bewußt werden lassen - und erzeugt die v.a. bei komplexen und von der „Natur der Sache“ her schlecht strukturierten Problemen so wichtigen „Aha-Effekte“.¹⁸

Nun ist diese Untersuchung eher ein *impliziter* denn ein an strengeren methodischen Rigiditätskriterien zu messender Vergleich. Fragestellung und Erkenntnisinteresse sind ein andere: Ziel ist es nicht explizit, zu analysieren und zu kategorisieren, *was* sich *warum* hinsichtlich Politikinhalten und Politikprozessen in der Kommune X von der Kommune Y unterscheidet. Intention ist vielmehr, auf der Basis von vier Fallstudien herauszufiltern, was Strukturmerkmale der *Weiterentwicklung von Problemlösungen* und der *Politikproduktion* im lokalen Politikfeld Abfallentsorgung sind - und beides miteinander zu verknüpfen: die Strukturentwicklung in Politikprozessen. Intention der Fallstudien ist es primär, im Detail und für den Einzelfall die lokale Problembewältigung in ihrer historisch-situativen Kontextualität und Singularität aufzufalten. Für den isolierten Einzelfall ergibt sich damit die Frage, wie der in der Gesamtschau vielleicht überraschende *policy-mix* an Aktivitäten in der jeweiligen lokalspezifischen Situation erklärt werden kann (empirisch-deskriptiv). Im Zentrum des Zusammenbindens der Lokalstudien steht damit allerdings nicht primär die Frage, *was den Unterschied im Vergleich bedingt*, sondern eher die Herausarbeitung generalisierender politikwissenschaftlicher Aussagen zu lokalen Problemlösungsprozessen in einem spezifischen Politikfeld (abstrakt-theoretisch). Dies benennt allerdings das methodologisch-wissenschaftstheoretische Hauptproblem (Schubert 1991, 123): Lassen sich - und wenn ja -

18 „Der Schlüsselwert vergleichender Analyse (kann) geradezu darin gesehen werden, daß man zunächst versucht, theoretisch möglichst unvoreingenommen den Untersuchungsgegenstand in seiner Komplexität und Variationsvielfalt empirisch sorgfältig ‘aufzufalten’. Mit dieser empirisch-handwerklichen Arbeit eröffnen sich gleichsam von selbst überraschende Fragen und theoretische Sichtweisen, die einem sonst nie gekommen wären. Natürlich, ein empirischer Ansatz kann in eine untheoretische Sackgasse führen, aber er kann ebensogut zur Generierung von ‘begründeten Theorien’ führen, wenn die Beobachtungen durch leitende Fragestellungen, durch einen einheitlichen Begriffsapparat und durch geschicktes Vergleichen strukturiert werden“ (Schmid/Reissert/Bruche 1987, 43).

wie lassen sich Ergebnisse von Fallstudien verallgemeinern und eignen sie sich eo ipso zur Bestätigung oder Überprüfung theoretischer Kausalaussagen und Zusammenhänge? Die Konzentration auf einen vergleichsweise kleinen Datenpool mag dieses Problem noch verstärken. Demgegenüber wird in dieser Arbeit stark gemacht, daß Einzelfallstudien bei komplexen, verwobenen und vielschichtigen Ereignissen und Prozessen unumgänglich sind. Unumgänglich ist es dann aber, daß man *einerseits* konzediert, daß Eigentümlichkeiten der Unitarität, d.h. der *Raum-Zeit-Personen-Problem-Gebundenheit* der Einzelfälle geschuldet sind, und daß man *andererseits* aus der Rekonstruktion und Darstellung der Fälle und Entscheidungsprozesse für Dritte plausibel nachvollziehbare Schlüsse zieht. An den Fallstudien interessiert dabei sowohl das „Einzigartige“ als auch das „Allgemeine“. Durch Kontrastierung auch der wenigen untersuchten Kommunen lassen sich in der Regel nicht wenige Faktoren und kausale Mechanismen herausarbeiten, die auf andere Fälle übertragbar sind bzw. die in ähnlichen Fällen ähnlich wirken. Eine Erhöhung der Fallzahl muß daher nicht notwendig aussagekräftigere Befunde liefern als wenige Intensivstudien.

Die ausgewählte Methode ist eine Entscheidung über ein angemessenes Hilfsmittel. Die Auswahl der Forschungsmethode erfolgt in Abhängigkeit von den jeweiligen Forschungsinteressen, nicht umgekehrt. Nicht nur der empirische Pool dieser Arbeit, sondern der Gegenstand an sich, d.h. die vom lokalen Einzelfall abhängige Wechselwirkung und Vermittlung verschiedener Einflußfaktoren legt ein interpretatives und induktives Vorgehen nahe. Die einzelnen Einflußfaktoren lassen sich in quantitativ angelegten „Output“-Studien zwar isolieren - allerdings um den Preis des Verlustes von Erklärungskraft: Die Selektion von Input-Output-Variablen (Aggregatdaten) sowie deren Gewichtung/Operationalisierung im Rahmen eines theoretisch-deduktiven Vorgehens, bei dem mittels mathematisch-statistischer Methoden Variablen zueinander in Beziehung gesetzt und Zusammenhänge ermittelt werden, zwingt die komplexe Realität zuweilen vorschnell in ein Forschungskorsett, kappt die Vielschichtigkeit und Faktoreninterdependenz und stellt die redundante Rationalität der Methode über die Logik des Einzelfalls. Aus diesem Grund wurde zum einen den einzelnen Fallstudien breiterer Raum eingeräumt, um den Untersuchungsgegenstand in seiner Vielfalt darzustellen, ein Gefühl für die (Entwicklungs-)Logik des Einzelfalls und Raum für ein „Lauschen am Gegenstand“ zu bekommen - und diesen damit erst einmal für sich sprechen zu lassen. Zum anderen zeigt sich, daß sich die komplexen Zusammenhänge kontroverser politischer Entscheidungsprozesse kaum für eine quantitative Analyse eignen würde. Die Politik hinter der Politik wäre wohl verborgen geblieben.

Diese Untersuchung beschränkt sich im folgenden v.a. auf Prozesse und Politikinhalte, in denen Auseinandersetzungen um die Weiterentwicklung abfallpolitischer Problemlösungs-

konzeptionen ebenso sichtbar werden wie Mechanismen und Richtung des Wandels. Die empirische Basis bilden Fallstudien zu vier lokalen/regionalen Untersuchungseinheiten: den drei niedersächsischen Kommunen *Stadt* und *Landkreis Hannover* und *Landkreis Aurich* sowie zur nordrhein-westfälischen *Stadt Münster*. Mit *Stadt* und *Landkreis Hannover* werden (im Untersuchungszeitraum) eine rot-grün-regierte Großstadt mit ihren agglomerationsbedingten Problemen sowie ein durch die unmittelbare Nähe zur Stadt Hannover geprägter Ring-Landkreis (mit einer CDU/FDP-Mehrheit) untersucht. In beiden Kommunen, die sich stark über eine beiderseitige Abgrenzung definierten, realisierten sich nicht nur aufgrund des Faktors „Raumverfügbarkeit“ z.T. sehr unterschiedliche Problemlösungsansätze im Bereich der Entsorgungsorganisation und -infrastruktur. Der überwiegend agrarisch strukturierte und mit spezifischen Fremdenverkehrsproblemen konfrontierte Küsten-Landkreis *Aurich* (jahrzehntelange SPD-Dominanz im Kreistag) hat nicht nur in Niedersachsen durch seine Erfolge im Bereich der Müllvermeidung und -verwertung für Aufsehen gesorgt. Mit der Einbeziehung der westfälischen *Stadt Münster* bot sich die Möglichkeit, lokale Abfallpolitik in einem anderen landespolitischen Kontext zu verorten. Die Auswahl dieser Stadt legitimiert sich nicht zuletzt durch deren alternatives, überregional rezipiertes Restabfallhandlungskonzept, das unter einem CDU/FDP-Rathausbündnis beschlossen und durch eine SPD/GAL-Koalition fortgeführt und gegen die Forderungen der sozialdemokratischen Landesregierung sowie der Bezirksregierung nach einer thermischen Restabfallbehandlung durchgehalten worden ist.

Die Auswahl der Untersuchungskommunen war im weiteren Sinne einer „interessengeleiteten Intuition“ geschuldet. Wenngleich diese Untersuchung nicht auf einen Vergleich zugespißt ist, so zirkulierte diese „Intuition“ doch um eine mir wichtige doppelte Vergleichsmöglichkeit, durch die die Frage nach den jeweiligen Einflußfaktoren handhabbarer gemacht werden sollte: Zum einen der Aspekt der Abfallpolitik *im Raum*, indem unter geographisch-siedlungsstrukturellen Gesichtspunkten Problemlösungsstrategien in (kreisfreien) Großstädten und Landkreisen untersucht werden sollten. Zum anderen der Aspekt der Abfallpolitik *zwischen den Räumen*, indem sowohl *most similar cases* (zwei sehr ähnliche Städte) als auch *most different cases* (zwei sehr unterschiedlich strukturierte Kreise) analytisch zur Verfügung stehen sollten.

Die kommunalen Einzelfallstudien sind zugeschnitten auf vier zentrale lokale *abfallpolitische Handlungsfelder* (Vermeidung und Verwertung von *Hausmüll* und *hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen*, *Restabfallbehandlung* sowie die Umsetzung der *Verpackungsverordnung*), die aus dem heterogenen und komplexen Aufgabenspektrum kommunaler Abfallwirtschaft herausgenommen wurden und anhand derer das jeweilige lokale Profil konturiert wurde. Die

Auswahl der *issues* erfolgte mit dem Ziel, durch sie jeweils unterschiedliche Handlungsanforderungen an lokale Akteure und Konfliktpotentiale um abfallpolitische Konzeptionen darstellen zu können. Die Auswahl der Themen legitimiert sich auch dadurch, daß zwei Problembereiche (Restabfallbehandlung/Verpackungsverordnung) die Umsetzung konfliktreicher bundespolitischer Programme in situative lokale Gegebenheiten bzw. in bereits bestehende, differenzierte lokale Entsorgungskonzepte beschreiben,¹⁹ während die weiteren (Haus- und Gewerbemüll) tradierte kommunale Zuständigkeiten betreffen und nach lokalen Steuerungs- und Interaktionsprozessen im Geflecht von privaten Haushalten, Betrieben, Interessenverbänden, politischen Akteuren und Kommunalverwaltung fragen (vgl. näher *Kapitel 3*, Abschnitt 2). Sieht man vielleicht von der Umsetzung der Bundesprogramme ab (VerpackVO, TAsi), die die lokalen Akteure mit neuen Handlungsanforderungen konfrontierten, so ist die Untersuchung durch eine doppelte Ungleichzeitigkeit gekennzeichnet: In ihr werden sowohl (temporär) unterschiedliche Entscheidungsphasen als auch (inhaltlich) unterschiedliche Probleme bzw. Problemausschnitte erfaßt und untersucht. Die räumlichen, sachlichen und zeitlichen (Rahmen-)Bedingungen waren in allen vier Kommunen in der Regel sehr verschieden.

Die Fallstudien haben zuweilen den Charakter einer Momentaufnahmen. Der *Untersuchungszeitraum* erstreckte sich jedoch auf eine Dekade von etwa Mitte der 80er bis Mitte der 90er Jahre; der empirische Schwerpunkt lag jedoch in einem Zeitraum von 1990 bis etwa 1995. Dort, wo es notwendig war, die Historizität von (brisanten; blockierten etc.) Problemlösungen zu beleuchten und als Erklärungsfaktor für aktuellere Entscheidungsprozesse mit heranzuziehen, wurde der Untersuchungszeitraum also durchaus zeitlich flexibel erweitert. Zwar war Redaktionsschluß für die empirische Erhebung der 31.5. (Landkreis Aurich und Stadt Münster) bzw. der 30.6.1996 (Stadt und Landkreis Hannover). Konzeptionelle Entscheidungen und abfallwirtschaftliche Entwicklungen nach diesen Zeitpunkten wurden im allgemeinen nicht mehr berücksichtigt. Ein „Verfallsdatum“ läßt sich daraus allerdings nicht ableiten: Ziel war es nicht, eine möglichst aktuelle Darstellung abfallpolitischer Aktivitäten zu liefern, sondern Politikprozesse in ihrer je eigenen Logik herauszuarbeiten. Dies ist tendenziell „zeitlos“ und nicht an eine „Frische“ der Daten gebunden.

19 Die Implementation dieser beiden Bundesprogrammen in konfliktreichen Politikprozessen vor Ort stellt sich zuweilen als Neuverhandlung bzw. Reformulierung auf nationalstaatlicher Ebene gefundener Kompromisse dar.

3. Theoretisch-konzeptioneller Zugang zum Untersuchungsfeld

Ich werde in diesem Kapitel im „Theoriedickicht“, das in der Politikwissenschaft seit den 60er Jahren mit einer enormen Schnelligkeit gewachsen ist, einige Spuren sichern. Ziel ist es, Kategorien und Perspektiven zu entwickeln, um den Erklärungsgegenstand dieser Arbeit systematischer erfassen zu können. Jeder analytische Ansatz legt gleichsam Bezugspunkte für die eigene Forschungsarbeit fest, strukturiert Erkenntnisinteresse und -gewinnung nicht unmaßgeblich vor und reduziert Komplexität, indem er Phänomene zusammenfassen und erklären hilft. Guy Kirsch (1993, 2; zit. nach Benz 1997, 9) hat dies in einem anschaulichen Bild mit Fangnetzen verglichen: „So wie das, was man aus dem Meer an Land zieht, nicht nur von dem abhängt, was im Wasser schwimmt, sondern auch von der Beschaffenheit des Netzes (...), so hängt das Wissen um die Wirklichkeit auch von der Art der Theorie ab, die man angewandt hat.“

Jedes theoretische Konzept enthält daher ausdrückliche wie auch stillschweigende Vorentscheidungen und Annahmen. Jedes theoretische Konzept muß sich zudem in einem Wettbewerb zunehmend diversifizierter und spezialisierter Theorieansätze verorten und behaupten. Und schließlich ist jedes theoretische Konzept ein Konstrukt der Wirklichkeit und Ausdruck der Suche nach einer adäquaten und sinnvollen Erklärungsmöglichkeit sozialer Prozesse. Ein Kernproblem empirischer Forschung ist es stets von neuem, ein „paradoxes“ Analysekonzept zu entwickeln, dem es gelingt, Komplexität einzufangen und sogleich wieder zu reduzieren. Zugleich - und dies führt zum Untersuchungsgegenstand der Arbeit - sollte ein solches Konzept die Multifaktorialität lokaler Politikproduktion reflektieren und die in jeweils spezifischen Konstellationen wurzelnden prozessualen Eigenheiten und Eigenrationalitäten der Einzelfälle, die erst einmal keine Generalisierbarkeit beanspruchen, jeweils für sich sprechen lassen und in ihrer Unitarität nicht durch ein Übermaß an Vorannahmen, Standardisierung und konzeptioneller Überdisziplinierung „erdrücken“.

Die folgende Herleitung hat die Frage nach den Ursachen von *Varianzen* in der Bearbeitung sowie in den Lösungen ähnlicher oder gleicher Probleme in Politikprozessen zum Gegenstand. Der Zugang zu den politischen Problemlösungen erschließt sich in dieser Arbeit über die Wahrnehmungen und Situationsdeutungen der Akteure einerseits, die politischen Auseinandersetzungen in den lokalen Arenen andererseits. Sich verändernde institutionelle Strukturvariablen werden mit lokal-spezifischen Politikprozessen (sowie deren subjektiven, akteursbezogenen Elementen) verknüpft. Was sich am Ende als Politikergebnis herstellt, ist das Resultat vielschichtiger Einflußfaktoren, die es in jedem Einzelfall spezifisch zu gewichten gilt. Ich werde im folgenden über das Konzept der *Politikarena* eine für lokale Politikprozesse fruchtbare Vermittlung von Struktur- und Prozeßaspekt des Politischen herstellen. Das Arena-Kon-

zept stellt eine Kombination unterschiedlicher Ansätze dar. Es fungiert als kognitive Leitvorstellung zur Aufbereitung des empirischen Materials und ist ein analytisches Gerüst, in dem die Ebene individueller und kollektiver Wahrnehmungen und Deutungsmuster *eine*, wenn auch wichtige Ebene unter mehreren ist bzw. situativ vermittelt wird mit den auf eine *policy* bezogenen Struktur-, Prozeß- und kulturellen Faktoren, die den Möglichkeitsraum eines Politikfeldes vorgeben. Das Arena-Konzept ist ein empirisch handhabbares Analysekonzept, mit dem die *policy-politics*-Wechselbeziehungen im lokalen Konfliktfeld Abfallentsorgung sowie die lokalen Eigenheiten von Entscheidungssituationen eingefangen werden können.

Mayntz/Scharpf (1995, 39) weisen zurecht darauf hin, daß ein analytischer Ansatz ein der Erfassung und Ordnung empirischer Tatbestände dienendes und auf einen spezifischen Gegenstand zugeschnittenes Gerüst relativ allgemeiner Kategorien ist. In diesem Sinne bietet auch das Konzept der Politikarena kein *inhaltliches* Erklärungsmodell, sondern eine „Forschungsheuristik“ (Mayntz/Scharpf 1995, 39), indem es die wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf bestimmte Aspekte der Wirklichkeit lenkt.

3.1 Politikzyklen und Politiknetze

Die *policy*-Analyse sieht sich vielfach dem Vorwurf ausgesetzt, sie orientiere sich beim gebräuchlichen Analysekonzept des Politikzyklus an einem zu mechanistischen, zu simplifizierenden, einem in der Realität selten vorfindbaren, Chronologisierung und Hierarchisierung suggerierenden Phasen-Schema der Politikentstehung und -durchführung. Zwar weist Heinelt (1993, 316; mit Verweis auf Sabatier 1991, 145) zurecht darauf hin, daß das Phasen-Konzept als heuristisches Modell gute Dienste geleistet habe, bei ihm jedoch kohärente Annahmen darüber fehlten, „what forces are driving the process from stage to stage“ (Sabatier). Zumindest ist es das bleibende Verdienst derjenigen Politikwissenschaftler, die das Konzept einer Phaseneinteilung und -modellierung weitergetrieben haben, daß sie eine „Prozeß-Sicht von Policy Making eröffnet haben, die über verschiedene politische Institutionen hinweg operiert“ (Sabatier 1993, 117; Herv. im Original). Sie haben damit eine Alternative zur traditionell vorwiegend institutionenverhafteten Politikwissenschaft entwickelt bzw. die einzelnen Institutionen, deren Wirkung und Veränderung stärker mit Politikprozessen vermittelt. Damit traten Fragestellungen auf die Agenda der Politikwissenschaft, die sich aus rein institutioneller Sicht in dieser Deutlichkeit nicht gestellt hätten. Wenngleich der Untersuchung politisch-institutioneller Arrangements in der bundesrepublikanischen Politikwissenschaft nach wie vor überwiegende Aufmerksamkeit geschenkt wird, hat die Segmentierung des komplexen Politikprozesses in handhabbare

Teilphasen neben der breiten Implementationsforschung zu einer Fülle von aufschlußreichen Studien über *policy*-bezogene Entscheidungsprozesse geführt.

Schwächen dieser Phasenabstraktion liegen nicht zuletzt bei der *Erklärung der Entstehung von Politikinhalt*en⁻²⁰ und zwar zweifach: Die logische, starre Phasenmodellierung der *policy*-Analyse ist eher einem wissenschaftlichen Wunschdenken denn der politischen Realität geschuldet, in der die einzelnen Phasen sich überlappen oder parallel verlaufen können - eine theoretische Vorstellung praktischer Politik mithin, die zuweilen als artifiziell bezeichnet werden kann und daher geöffnet werden muß für das „Durcheinander“ und die Unkalkulierbarkeit der Politikproduktion. Dies geht damit einher, daß die *policy*-Analyse implizit einem „Ge-setzgeber-Blick“ verhaftet ist und daher tendenziell die Vielzahl der Akteure bzw. die Vielschichtigkeit der oft unkalkulierbaren Akteursinteraktionen vernachlässigt. Dieses mit einer bestimmten Steuerungsperspektive verknüpfte Analyseschema soll daher hier dadurch aufgeweicht werden, daß vom spezifischen Problem ausgegangen wird, an dessen Bearbeitung unterschiedliche lokale (private/öffentliche) Akteure mit je spezifischen Problemwahrnehmungen und Handlungsmotiven mitwirken. Eine solche Annäherung erlaubt eher als das Phasenmodell eine Aussage darüber, welches die spezifischen Faktoren sind, die bedingen, daß und wie ein Problem als handlungsbedürftiges wahrgenommen und im politischen Prozeß bearbeitet wird.

Die Klage Jack L. Walkers zu Beginn der 80er Jahre, daß die Politikwissenschaft gerade im Bereich der theoretischen Fassung von Politikprozessen ein signifikantes Defizit habe,²¹ scheint für die Politikwissenschaft der 90er Jahre nicht mehr zuzutreffen, da (um nur auf die neuere Entwicklung einzugehen) *zum einen* Konstitutions-, Koordinations- und Verhandlungsprozesse in *policy*-Netzen, die als Analysekonzept Konjunktur haben, Gegenstand vielfältiger Untersuchungen und theoretischer Annäherungen gewesen sind (exemplarisch Scharpf 1993). *Zum anderen* ist in einer eher kognitionsorientierten Ausrichtung der *input* in Entscheidungen, d.h. die Rolle einer Vielzahl von Faktoren, so z.B. von Rationalität, Ideen, Wahrnehmungen, Wissen, Lernen oder von Wirklichkeitskonstruktionen bei der Erklärung der Entstehung, Vermittlung und Veränderung von *policies* verstärkt Bedeutung zuteil geworden (z.B. Nullmeier 1993; Sabatier 1993; Vowe 1994; Vowe 1997). *Policy*-Wechsel werden in dieser Perspektive als Prozesse kollektiven Lernens interpretiert. Die Politikwissenschaft bietet mittler-

20 Deutliche Kritik am Phasenmodell der *policy*-Forschung, das seinen erkenntnistheoretischen Zenit längst überschritten habe, durchzieht das PVS-Sonderheft zur „Policy-Analyse“ (Héritier 1993), in dem der Versuch unternommen worden ist, identifizierten Erklärungsmängeln mit der Entwicklung und Integration neuer theoretischer Konzepte zu begegnen.

21 „Political scientists have shown continuing interest in the way the agenda of policymaking is established, but have not made great progress in devising a theory to explain the process“ (Walker 1981, 76). Eine ähnliche Klage führt Sabatier (1991) eine Dekade später.

weile verschiedene Ansätze zu Prozessen des Agenda-Setting und der Politikformulierung (Héritier 1993a, 15-21), die als entscheidungstheoretische Ansätze mittlerer Reichweite jeweils bestimmte Annahmen treffen und versuchen, spezifische Aspekte und Faktoren von Politikprozessen zu erhellen. Sie hat dabei ein vielfältiges kategoriales Gerüst entwickelt, um den Prozeß des *policy making* und die Relationierung von Akteuren *begrifflich* abzubilden und zu ordnen. Dies soll allerdings nicht darüber hinwegtäuschen (Heinelt 1993, 316f), daß die theoretische Klärung von Politikprozessen weiterhin eine Herausforderung an *policy*-Forscher bleibt, die - je wirklichkeitsnaher die Ergebnisse sein sollen - es erfordert, die verschiedenen, je nach Perspektive des Forschers entwickelten und z.T. konkurrierenden Erklärungsansätze zu integrieren bzw. sich ihrer (additiv und eklektizistisch) zu bedienen. Politikwissenschaft ist in ihrer konzeptionellen Ausrichtung daher fortwährende Suche nach einem Modell, das der Komplexität und geringen Kalkulierbarkeit, mithin der „Unordentlichkeit des politischen und gesellschaftlichen Prozesses (...) gerecht“ (Héritier 1993a, 15) werden will und dem es gleichzeitig gelingen soll, Abstraktion zu leisten. Hecló hat früh auf die Problematik der kategorialen Erfassung politischer Phänomene hingewiesen: „Policy does not seem to be a self-defining phenomenon; it is an analytic category, the contents of which are identified by the analyst rather than by the policy-maker or pieces of legislation or administration. (...) A policy may usefully be considered as a course of action or inaction rather than specific decisions or actions, and such a course has to be perceived and identified by the analyst in question“ (1972, 859).

Um das jeweilige Beziehungsgeflecht zwischen den unterschiedlichen Akteuren begrifflich zu kategorisieren, hat die *policy*-Analyse, wie Nullmeier/Rüb (1993, 293f) ausführen, in die aktuelle Debatte über politikwissenschaftliche Typologisierungen von Politikfeldstrukturen eine Fülle von Begrifflichkeiten eingeführt, „deren Differenzen, Relationen und politologische Zwecke unter den *policy*-Spezialisten selbst äußerst umstritten sind. Dies hat zur Folge, daß beinahe jeder Autor sein eigenes Kategoriengerüst verwendet.“²² Wenngleich sich die jeweiligen Bedeutungsgehalte und konzeptionellen Zugriffe der Begriffe nicht sogleich erschließen und sie teilweise gar synonym verwendet werden, ist es voreilig, dieses vielfältige theoretische Angebot als beliebig oder akademische Semantik zu

22 Sie führen exemplarisch die Begriffe „policy network“, „issue network“, „policy arena“, „subgovernment“, „iron triangle“, „policy community“, „policy domain“, „triple alliances“, „whirlpools“, „subsystem politics“, „policy style“ und „policy universe“ an. Auch Döhler spricht angesichts der vielfältigen Versuche, das politikwissenschaftliche Analyseinstrumentarium zu verfeinern, von einem „konzeptionellen ‘overkill’, der mehr zur Verwirrung als zur Verdeutlichung empirischer Zusammenhänge beizutragen vermag“ (Döhler 1990, 33).

interpretieren, da die mit Konzepten verknüpften Termini sehr wohl unterschiedliche Perspektiven reflektieren und auf unterschiedlichen Ebenen und analytischen Niveaus liegen.²³

Der in der neueren Politikwissenschaft populäre neo-institutionelle Ansatz, der über eine monokausale Betrachtung einzelner Institutionen als determinierende Faktoren politischer Prozesse und Entscheidungen hinausgeht (vgl. Abschnitt 3.3.1) und die Entwicklung von Politikfeldern aus dem Zusammenwirken von Akteuren und verschiedenen institutionellen Faktoren begreift, ist eng verknüpft mit dem Begriff des *policy network* oder *Politiknetzes*. Diese analytische Kategorie macht v.a. die Überlegung stark, daß politische Programme in issuespezifisch abgrenzbaren Beziehungsnetzwerken entwickelt und/oder über diese implementiert werden, wobei diese Akteurs- bzw. Interessengruppenarrangements differieren hinsichtlich der Zahl der beteiligten Akteure, der Stabilität der Beziehungen, der Komplexität der inneren Verflechtung, der Machtbalancierung oder der Eintrittsbarrieren, mithin erheblich variieren in den einzelnen Politiksektoren.²⁴

Gemein ist allen begrifflichen Differenzierungsversuchen (zur Netzwerkdiskussion Kenis/Schneider 1991; Rhodes 1990; van Waarden 1992), daß es sich um Akteursgeflechte handelt, die durch „institutionelle Grundkonsense“ (Mayntz 1993, 50), eingeschliffene Verhaltensmuster und durch ein gegenstandsbezogen gemeinsames Problemverständnis einen gewissen Grad an interaktiver und struktureller Stabilität erlangt haben und durch das Ziel zusammengehalten werden, durch Verhandlungen etc. ein gemeinsames Resultat zu erreichen (ohne notwendig die gleichen Lösungen zu favorisieren). Das koordinierte Zusammenwirken von privaten und öffentlichen (korporativen) Akteuren in den einzelnen Politikfeldern ist auf einen gemeinsamen kollektiven Output hin orientiert.

Dieser ertragreichen Untersuchungsperspektive folgte zuweilen eine begriffliche Aufweichung: War es das Verdienst des Netzwerkkonzepts, auf tatsächliche Veränderungen in der politischen Entscheidungsrealität bzw. auf die räumliche und funktionelle Differenzierung politischer Entscheidungssysteme hinzuweisen und den Blick auf die Enthierarchisierung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaften (Scharpf 1992) nachhaltig zu öffnen (z.B. auch Mayntz 1992, 20), so läßt sich mit Blick auf den Netzwerkbegriff ein bekanntes Phänomen feststellen, das man als Tragik der Generalisierung oder Tragik des Differenzierungsbedürf-

23 Gleichwohl wäre „some rigour in the use of language“ (Jordan 1990, 319) sicher wünschenswert. Jordan kritisiert daher zurecht: „More importantly if there is no consistency, life becomes very difficult for the student reader, who, confused by the jargon, is likely to desert the study of comparatively simple ideas“ (ebd.).

24 Auf die Existenz von Politiknetzwerken haben zahlreiche empirische Untersuchungen zur Gesundheits- und Industriepolitik, zur Telekommunikations-, Arbeits- und Wissenschaftspolitik aufmerksam gemacht (Mayntz 1993, 40). Eine neuere umfangreiche Netzwerk-Studie haben bspw. Héritier/Mingers/Knill/Becka 1994 zur europäischen Luftreinhaltepolitik vorgelegt.

nisses der Politikwissenschaft bezeichnen könnte: Etabliert in der politikwissenschaftlichen Diskussion, hat der Versuch, diese Kategorie weiter auszudehnen und als subsummierenden Oberbegriff auf möglichst viele Varianten von Staats-Gesellschafts-Akteursbeziehungen anzuwenden, dazu geführt, daß der Netzwerkbegriff fortwährend verfeinert, ausgebaut und realitätsnaher, damit jedoch auch beliebiger geworden ist. Er dient, wie auch Nullmeier/Rüb (1993, 296) in einer etwas anderen argumentativen Ausrichtung unterstreichen, nunmehr als „Rahmenbegriff zur Sammlung all jener Faktoren (...), die für die Politikentwicklung innerhalb einer Policy bedeutsam werden können, bleibt aber ohne Eigengewicht“. Der geradezu inflationäre Gebrauch hat den Netzwerkbegriff zu einem „general and neutral concept“ (van Waarden 1992, 30) werden lassen. Die Sicherung des Begriffs für spezifische Phänomene und dessen sparsamerer Gebrauch - und damit auch sein heuristischer Wert - können dadurch aufgeweicht werden; er wird unpräziser und zollt seiner Konjunktur Tribut.²⁵ In welche Richtung und mit welchen Termini auch immer der Netzwerkbegriff weiterentwickelt wird, seine Stärke wird insbesondere dann zum tragen kommen, wenn er begrifflich enger geführt wird und zur Charakterisierung komplexer Strukturen und interorganisatorischer Beziehungen zwischen einer begrenzten Zahl von interessengeleiteten korporativen, öffentlichen und privaten Akteuren in relativ stabilen, dauerhaften institutionellen Arrangements herangezogen wird.²⁶

3.2 Die Politikarena als Vorstellung und theoretisches Konzept

Das Konzept der *Politikarena* (zum Arenabegriff vgl. Blanke/Benzler/Heinelt 1989; Benzler/Heinelt 1989, 44-50; Windhoff-Héritier 1987, 47ff) bietet einen Ansatz, der *bottom-up*-orientiert den Politikprozeß als vielschichtigen, interaktiven Prozeß begreift, an dem eine Vielzahl von Akteuren mit je spezifischen Wirklichkeitsinterpretationen und Handlungsorientierungen auf unterschiedlichen Ebenen und zu unterschiedlichen Zeitpunkten beteiligt ist. Er ist strukturell offener als der implizit exklusivere, sich eher über „innen“ und „außen“ definierende Netzwerkbegriff. Ausgangspunkt des Arena-Konzepts ist die Konstituierung

25 „Though the idea of ‘network’ is now a commonplace in studies of policy-making, there is a lack of substance to the term“ (Jordan 1990, 319). Ähnlich Rhodes: „The term is most commonly used as a metaphor. It is unfrequently used with precision. It is rare for it to have any explanatory value“ (1990, 293).

26 „Policy networks should be conceived as *specific structural arrangements* in policy making. Policy networks are new forms of political governance which reflect a changed relationship between state and society“ (Kenis/Schneider 1991, 41; Herv. im Original).

Staeck (1997) hat den heuristischen Wert des Policy-Netzwerkkonzepts an einem Beispiel aus der europäischen Integrationsforschung vorgeführt und im Rahmen einer Netzwerkanalyse der europäischen Strukturfondspolitik gezeigt, wie europäische, nationale und subnationale Institutionen und Interessenvertretungen in vielfältiger Weise in Entscheidungs- und Implementationsprozesse involviert sind.

eines Politikfeldes in der Selbstbeschreibung und Problemwahrnehmung der Akteure und durch ihre Deutung von Organisationen, Regeln, Strukturen und Inhalten in den jeweiligen spezifischen lokalen Kontexten. Entstehung und Strukturen der Sozialsysteme sowie die Mechanismen der Politikproduktion *auf lokaler Ebene* sind - wie im folgenden veranschaulicht werden soll - weniger mit Netzwerkkonzepten als mit der Vorstellung einer Politikarena analysierbar. Im Gegensatz zum Begriff des Politiknetzes, der stärker auf „objektive“ Merkmale des Institutionen-, Regelungs- und Beziehungsgefüges orientiert ist, hebt der umweltoffenere Arena-Begriff „auf den politischen Prozeß, auf Konflikt und Konsensus während Entstehung und Durchführung einer Policy ab“ (Windhoff-Héritier 1987, 43) und leitet sich daraus ab, „wie Betroffene die Wirkungen öffentlicher Maßnahmen betrachten und darauf reagieren. Er schließt damit dynamische Konflikt- und Konsensusprobleme ein“ (ebd., 44). Politikarenen entstehen, „wo *Probleme* und der *Prozeß* der Problemlösung *wahrgenommen*“ (Blanke/Benzler/Heinelt 1989, 554; Herv. im Original) werden und das lokale politische System als Ganzes in den Blickwinkel gerät. Arenen sollen im folgenden definiert werden als gesellschaftliche Aktionsfelder, in denen sich Beziehungen zwischen Akteuren und *policies* über spezifische Situationskontexte (Interessen, Akteurskonstellationen, Problemstellungen uvm.) herstellen.

Um nicht bei einer Beschreibung all dessen stehen zu bleiben, was am einen oder anderen Ort möglich ist bzw. nicht realisiert wurde, bedarf es einer umfassenderen Annäherung an den Untersuchungsgegenstand „Lokale Abfallpolitik“. Die Struktur dieses Politikfeldes ist das Produkt teilweise langwieriger Konflikt- und Konsensbildungsprozesse in den jeweiligen lokalen Arenen. Jedes Politik-Produkt hat eine lokale „Streit-Geschichte“ und ist Ausdruck der besonderen politischen Kultur und Problemlösungsphilosophie einer Kommune. Um die Logik lokaler Politikprozesse zu bestimmen, gilt es, diese lokale Kultur oder „Philosophie“ zu berücksichtigen und - wie Weck (1993, 10) veranschaulicht - zu analysieren, wie sie sowohl auf die Ebene des institutionellen Aufbaus als auch auf die Handlungsebene der individuellen Akteure in bestimmten politischen Situationen einwirkt. Die (terminologisch eher metaphorische) „Politikarena“ ist der *Ort*, an dem die Dissens- und Konsensprozesse ausgetragen werden, in den die Akteure ihre Strategien lancieren und mit den soziostrukturellen Bedingtheiten vermitteln müssen. Die Lokalstudien werden die naheliegende Vermutung bestätigen, daß je nach Kommune bestimmte Akteure bzw. Institutionen bei der Problemdefinition und der Politikformulierung hegemonialen Einfluß ausüben und bestimmte *policy*-Elemente dominieren. Die Dominanz lokal unterschiedlicher Akteure führt dazu, daß sie stärker als andere ihre Sichtweise und Handlungslogik durchsetzen können.

Wie läßt sich nun der erst einmal konturlose und inhaltsleere Begriff der Arena schärfer konturieren? Die Betrachtung lokaler Politikprozesse unterliegt der Gefahr, lokale Politik mit Kommunalpolitik gleichzusetzen bzw. den Blick nur auf kommunale Politik zu richten und die lokale auf die kommunale Ebene zu reduzieren.²⁷ Erklärbar wird diese beschränkte Sichtweise daraus, wie Heinelt (1994, 455) hervorhebt, daß allgemeine Merkmale ortsgebundener Politik sich am ehesten aus dem staatsrechtlichen Gemeindebegriff herleiten lassen, der die lokale Politik auf den Stadt- oder Gemeinderat sowie den Kreistag beschränkt. Dadurch wird zwangsläufig die Gesamtheit des politischen Systems auf lokaler Ebene ausgeblendet; Akteure, die nicht *unmittelbar* im Bereich der Kommunalpolitik, d.h. der Trias von Verwaltung, Ratsfraktionen und Parteien, agieren, treten damit zuweilen aus dem Blickfeld (wie z.B. Bürgerinitiativen, Verbände, Kammern).²⁸ Die lokale Politikebene stellt sich häufig als ein „Mikrostaat“ (Blanke/Benzler 1991, 12) mit im Einzelfall zu dechiffrierenden „Spielregeln“ dar. Die Frage nach den Faktoren, die die Problemwahrnehmung und Entscheidungsproduktion beeinflussen, „trifft ganz spezifisch auf die lokale Politik zu, die (...) im Wechselspiel mit der und eingebunden in die gesamtstaatliche Politikverflechtung und das Public/Private Interplay in einem Maße mit der politischen *Problemverarbeitung* (...) beschäftigt ist, wie dies für zentrale Regierungsebenen mit ihrer nicht nur territorialen, sondern auch sachlichen Problemferne viel weniger zutrifft“ (Blanke/Benzler 1991, 12; Herv. im Original). Im Vordergrund muß bei lokalen Untersuchungen das Bemühen stehen, einen Zugang zu finden, der geeignet ist, die *Multifaktorialität*, *Vielschichtigkeit* und „*Zufälligkeit*“ kommunaler Politikprozesse zu reflektieren. Damit muß dieser (empirisch-induktive) Zugang in der Lage sein, die *Feinstrukturen* politischer Prozesse, die die Bearbeitung des Abfallproblems im „*physisch-ortsgebundenen und sozialraumbezogenen Interaktionssystem*“ (Benzler/Heinelt 1991, 25; Herv. im Original) „Kommune“ prägen, einzufangen. Für lokale/regionale Entscheidungsprozeßanalysen, die von einem endogenen Politikbegriff (vgl. Blanke 1991;

27 Da sich die kommunale Institutionenforschung in großem Maße auf die Frage konzentrierte, „in welcher Weise Kommunalverfassungen die örtlichen Politikinhalte und -ergebnisse beeinflussen können“ (Banner 1989, 39), forderte Grauhan (1975, 12) schon früh, diese inhaltlich-konzeptionelle Verengung aufzugeben und die „Politikforschung aus dem Getto des kommunalpolitischen Systems, definiert durch die Institution der kommunalen Selbstverwaltung“ zu befreien.

28 Die „System-“ oder „Interaktionsgrenzen“ einer „lokalen Ebene“ werden von den Wirkungen der jeweiligen *policies* mitbestimmt. Ich möchte daher mit dem Begriff „lokale Ebene“ den Raum beschreiben, in dem eine *policy* ihre Wirkung entfaltet - und damit all die (privaten, politischen und administrativen) Akteure oder Akteursgruppen erfassen, die von den Wirkungen dieser *policy* erfaßt werden, an ihrer Veränderung mitarbeiten oder zur Lösung eines Problems beitragen. Die „lokale Ebene“ muß daher gerade mit Blick auf die „Raumwirksamkeit“ von Abfallpolitik nicht zwangsläufig an den Kreis- bzw. Stadtgrenzen enden.

resümierend Lauer-Kirschbaum 1991, 9-12) ausgehend den Produktionsprozeß von Entscheidungen erfassen, erweist sich hier das Gedankenkonstrukt der *Politikarena* als anschlussfähig. Ursprünglich stärker auf Politikprozesse bei der *Durchführung* einer *policy* orientiert, ist dieses Konzept im Rahmen von Untersuchungen zur lokalen Arbeitsmarktpolitik (Benzler/Heinelt 1991) dahingehend erweitert worden, daß Arenen weitaus stärker als Orte der *Konstitution* von Policies konzeptionalisiert werden, um die Verbindung zwischen gesellschaftlichen Problemen, die eine politische Lösung erfordern, ihrer Wahrnehmung sowie entsprechenden Lösungsansätzen analytisch besser zu erfassen. Die Arena schließt die jeweiligen (institutionell vorgegebenen, informalen, inszenierten, strategischen u.ä.) Akteursgeflechte, in denen die Entscheidungen getroffen und die Implementation realisiert werden, ein, reflektiert jedoch weitergehend, daß Politikinhalte aufgrund ihrer antizipierten Wirkung bei den davon Betroffenen bestimmte Reaktionen auslösen, die dann die politische Auseinandersetzung (mit) prägen. Das Konzept der Arena ist daher im Rahmen einer prozessualen Sichtweise von Politik angemessener; es dynamisiert den recht starren Rahmen der *policy*-Analyse, indem es stärker auf die Konflikt- und Konsensbildungsprozesse, in denen Politik materiell erst erzeugt wird, abhebt und die *policy*-Analyse zudem stärker für subjektive und soziokulturelle Momente öffnet. Arenen können damit als „Spielbühnen interpretiert werden, in denen die (...) Prozesse (...) nach arenenspezifischen Spielregeln und -strukturen ('Rationalitäten' bzw. Kreis der Spielberechtigten) ausgetragen werden“ (Malcher 1992, 49). Das Konzept der Politikarena kann im Rahmen empirisch-induktiv untersuchter Fallbeispiele ein Analyseraster bieten, mit dessen Hilfe die Untersuchung zumindest ansatzweise einheitlich strukturiert werden kann, ohne daß die Gewichtung von Bestimmungsfaktoren durch den Analyseansatz präjudiziert wird. Es eignet sich für kleinräumig absteckbare Problemlösungen, zu deren *policy*-analytischer Untersuchung *Erklärungsbündel* herangezogen werden müssen.

Wie läßt sich nun die lokalspezifische Ausgestaltung der Arena - im Sinne einer „vor-theoretisch plausiblen Identifikation von relevanten Merkmalen und Dimensionen“ (Feick/Jann 1988, 209) - näher spezifizieren?²⁹ Blanke/Benzler/Heinelt (1989, 537) haben versucht, die für eine Arena „Lokale Aktivitäten gegen Arbeitslosigkeit“ entscheidenden Faktoren in einer 2x3-Matrix einzufangen. Sie differenzieren auf der Ebene struktureller Bedingungen von Politikprozessen zwischen *längerfristig bestehenden Bedingungen, unter denen lokale Politik handelt*, und *örtlich spezifischen politischen Bedingungen und*

29 Blanke/Benzler/Heinelt haben die örtlich unterschiedliche Prägung der Arena mit dem Begriff „Arenafärbung“ eingefangen, aus der sich nach ihrem Ansatz „eine spezifische (Vor-)Entscheidung über Lösungsperspektiven“ (1989, 536; Herv. im Original) ergeben soll.

Reaktionen. Operiert man allein mit dieser Seite der Matrix im lokalen Politikfeld Abfallentsorgung - und dies mag plausibel für die Strukturierung der Fallstudien genügen -, so lassen sich folgende (mögliche) *problemorientierte* Faktoren benennen hinsichtlich

i) längerfristig bestehender Bedingungen für lokale Abfallpolitik:

Problemdruck

- Entsorgungskapazitäten (Deponievolumina und -laufzeiten; Vertragslaufzeiten etc.)
- Umsetzung bundes- und landespolitischer Programme (TASi, VerpackVO, Abfallwirtschaftskonzepte etc.)

Problemstruktur

- Abfallaufkommen (qualitativ/quantitativ)
- Raumbezug/Siedlungsstruktur/geographische Struktur (Stadt/Landkreis)
- Struktur und Quantität der Abfallerzeuger (Gewerbestructur etc.)
- Haushaltssituation

institutionelle (lokale) Gegebenheiten

- administrative Zuständigkeitsverteilung (Dezernat; Amt; Betriebsformen etc.)
- Rechtsrahmen (Bundes- und Landesabfallrecht; kommunalrechtliche Ressourcen etc.)³⁰
- Entsorgungsinfrastruktur (Beseitigungsverfahren, Entsorgungsorganisation, Anlagenverfügbarkeit etc.)
- Kooperationen (interkommunal; public/private etc.)

ii) örtlich spezifischer politischer Bedingungen:

Problemdefinition abhängig von

- Akteurskonstellation/Akteurgewichtung (Parteien, Fraktionen, administrative Akteure, Umweltverbände, Interessenvertretungen; informelle/formalisierte Kooperationen etc.)
- sozio-kultureller Kontext/politische Kultur.

Blanke/Benzler/Heinelt (1989, 538) weisen zurecht darauf hin, daß die jeweilige Arena „ihre spezifische Färbung nur durch eine Kombination *aller* genannten Elemente, d.h. sowohl derjenigen, die durch lokale Akteure nicht oder nur wenig gestaltet werden als auch derjenigen, die

30 Mit dem Aspekt der „institutionellen örtlichen Gegebenheiten“ müßte in einer Untersuchung lokaler Politik gemeinhin auch die unterschiedliche Wirkung der verschiedenen *Kommunalverfassungen* analysiert werden, da in ihnen die Gewichtung von Rat/Kreistag und Kommunalverwaltung je spezifisch variiert ist. Da sich die niedersächsische und die nordrhein-westfälische Kommunalverfassung sehr ähneln, kann dieser Faktor vernachlässigt werden.

von ihnen zu beeinflussen sind“ (Herv. im Original), erhält. Die Erklärungskraft bestimmter Variablen variiert je nach lokalem Kontext; Variationen sind auf identifizierbare Faktoren zurückzuführen. Die lokal jeweils unterschiedliche Faktorenbündelung und -ausprägung bedingt, daß bestimmte Problemaspekte berücksichtigt, Problemlagen spezifisch definiert und formuliert sowie nur bestimmte Politikinhalte schließlich verfolgt werden.³¹ Dies ist einleuchtend: Zwar können Probleme neue Handlungsanforderungen an die Akteure stellen, sie treffen allerdings immer auf einzelfallspezifische Problemkontexte, bestimmte/tradierte Akteurskonfigurationen und im kollektiven Gedächtnis der Akteure haftende lokale Geschichtlichkeit. Die Kombination, Dominanz und Vermittlung der verschiedenen Faktoren hat zu erklären, daß im *policy*-Zyklus eine lokal unterschiedliche Selektion unter den Problemaspekten, den weiterverfolgten Politikgehalten, den ergriffenen Maßnahmen und Instrumenten sowie den beteiligten Akteuren stattfindet. Die Analyse, über welche Vermittlungs- bzw. Wirkungsprozesse sich die Bedeutung der jeweiligen Variablen für Politikprozesse und den *output* in den konkreten Situationen herstellt (Heinelt 1993, 316), bleibt die eigentliche interpretative Leistung des Forschenden.

Nun lassen sich die eher „objektiven“ Kategorien *Problemdruck*, *Problemstruktur* und *institutionelle (lokale) Gegebenheiten* empirisch für sich recht problemlos auffalten. Auch gelingt es, aus den Medienanalysen und Intensivinterviews *Akteurskonstellationen* und (implizite und explizite, ad hoc und langjährige; konsensorientierte und konfliktreiche) Kooperationen herauszuarbeiten. Die „weiche“ Kategorie *sozio-struktureller Kontext/politische Kultur*, der Blanke/Benzler/Heinelt einen „quasi-institutionellen Charakter“ (1989, 540) zuschreiben, mit der Wahrnehmung von Handlungsbedarf, der Thematisierung von (innovativen) Entscheidungsoptionen, der Bearbeitung in Politikprozessen und schließlich den Politikgehalten zu vermitteln, ist demgegenüber weitaus schwieriger und eher „mikrosoziologisch“ einzulösen. Diese Kategorie läßt sich für empirische lokale Untersuchungen in mindestens folgende, interdependente Dimensionen auffächern:

- *Politische Traditionen*, die sich in bestimmten Konfliktbearbeitungsmodi, Politikstilen und politischen Einstellungen ausdrücken (historischer Kontext);
- gemeinsam geteilte *Werthaltungen/Leitbilder/Erfahrungen*, die zu Affinitäten zwischen einzelnen Akteuren führen, mehr noch aber, wenn sie von nahezu allen Akteuren geteilt

31 Im einzelnen können die verschiedenen dabei zu berücksichtigenden Faktoren als Marginalien empfunden werden, in der Summe jedoch ergeben sie ein je verschiedenes Porträt der Kommunen - und generieren Unterschiede, die Unterschiede machen.

- und hegemonial werden, die lokale Identität einer Kommune prägen und „über den Akteuren“ als handlungsleitende Orientierung und WahrnehmungsfILTER wirken;
- (verknüpft mit den *Werthaltungen/Leitbildern/Erfahrungen*) die *Selbstwahrnehmung als/der Kommune* im Sinne einer regionalen Abgrenzung und „Mythenbildung“, was sich z.B. in Benachteiligungsempfindungen, Selbstzuschreibungen (Fortschrittlichkeit, Modernität etc.) oder tradierten Frontstellungen gegenüber übergeordneten Akteuren ausdrücken kann;
 - die *soziale Strukturierung* einer Kommune, die sich - verknüpft mit dem und reflektiert im lokalen Politiksystem - in milieuspezifischen Lebensstilen und Werthaltungen ausdrückt (hier durch ihre Universitäten geprägte *Städte* wie *Münster*, in abgeschwächerer Form auch *Hannover*; dort ländlich bzw. ländlicher strukturierte Kommunen wie die *Kreise Aurich* oder *Hannover*).

Die *institutionellen örtlichen Gegebenheiten*, was sowohl (inner)administrative Zuständigkeitsverteilungen, abfallwirtschaftlich-infrastrukturelle Problemlösungen als auch das lokale Agieren innerhalb des überörtlich gesetzten Rechtsrahmens meint, sind wiederum maßgeblich, „weil durch sie Ausgangspositionen und Handlungskorridore, in denen sich Interaktionsprozesse abspielen können, festgelegt sind“ (Benzler/Heinelt 1991, 48). Mehr noch: Sie wirken in maßgeblicher Weise selektiv auf Problemwahrnehmungen, Entscheidungs- und Implementationsprozesse.

Blanke/Benzler/Heinelt (1989, 549) unterscheiden die jeweilige lokale *Gesamtarena* mit ihrer besonderen „Färbung“ (wobei der Rückgriff auf eine imaginäre Farbenlehre terminologisch gewagt erscheint) in die drei Sub-Arenen *Entscheidungsarena*, *Implementationsarena* und *Diskussionsarena*, die örtlich je unterschiedlich zusammenspielen. Ich werde in dieser Arbeit die beiden politischen „Orte“ *Entscheidungsarena* (in der sich die unmittelbar angesprochenen politischen Entscheidungs- und Funktionsträger gruppieren, unmittelbar Handlungsanforderungen definieren und Politikinhalte formulieren) und *Diskussionsarena* (in der Akteure teilnehmen, die nicht unmittelbar auf Entscheidungs- und Implementationsprozesse einwirken, jedoch als engagiertes „Auditorium“ durchaus Einfluß auf Problemdefinitionen und Politikprozesse nehmen und diese dynamisieren kann), analytisch zusammendenken und schließlich im Konzept der *policy community* (Kapitel 5) verdichten.

Das „Arena-Konzept“ ist, um zum Anfang dieses Abschnitts zurückzukehren, der Versuch, kommunale Entscheidungsprozesse als komplexes Geflecht zu begreifen. Es soll Anregungen liefern, Platz für assoziative Forschung lassen und, wie Malcher (1992, 50) treffend formuliert, eine „Inspirationshilfe“ sein - nicht mehr, aber auch nicht weniger. Das

Konstrukt einer Politikarena wirkt der konzeptionellen Disaggregation des Untersuchungsgegenstands entgegen, indem es versucht, Entscheidungsprozesse und *policy outputs* aus der Gesamtheit ihrer soziokulturellen Bedingungsfaktoren heraus zu verstehen und gleichzeitig ein großes Maß an Interpretationsvermögen des Forschenden zuläßt und einfordert.

3.3 Steuernde Strukturen oder steuernde Akteure?

3.3.1 Politische Institutionen und politischer Prozeß

Policy-analytische Forschungen haben gezeigt, daß Politikinhalte sehr wesentlich durch die *institutionelle Strukturierung* des jeweiligen Politikfelds geprägt sind. In sehr unterschiedlicher Weise greifen daher theoretische Konzepte eine Grundfrage der Politikfeldforschung auf, nämlich wie der Geltungsbereich *institutioneller Handlungsimperative* zu bestimmen ist, der individuelles und kollektives Akteurshandeln begrenzt und gleichzeitig ermöglicht. In einer anderen Wendung: Wie weitgehend ist Handlungsautonomie von Akteuren in Politikprozessen zu unterstellen und wie lassen sich die Handlungsorientierungen von Akteuren mit den institutionellen Imperativen relationieren? In der deutschen Politikwissenschaft hat sich seit den 70er Jahren (und wieder verstärkt gegen Ende der 80er Jahre) ein breiter Forschungsstrang entwickelt, der bestrebt ist, den Einfluß institutioneller Kontexte auf das Handeln und die Entscheidungen individueller (und kollektiver) Akteure zu bestimmen (als Kurzüberblick Mayntz/Scharpf 1995, 40ff). Je nach institutionentheoretischem oder strukturfunktionalistischem Zugang werden die Akteure in diesen Konzepten unterschiedlich fähig angesehen, eigenständig und für sich Ziele zu setzen, Handlungsalternativen zu formulieren und gegeneinander abzuwägen. Während im Mittelpunkt empirischer politikwissenschaftlicher Forschung nach wie vor neben der Beschreibung von Implementationsprozessen politischer Programme die Analyse institutioneller Strukturen und deren politikentscheidender Wirkungen stehen (vgl. z.B. die Beiträge in Göhler 1987 oder Göhler/Lenk/Schmals-Bruns 1990), wird der „Subjektseite“ politischer Entscheidungsprozesse, d.h. dem Akteurshandeln und den kognitiven Fähigkeiten der Akteure nach wie vor geringere Aufmerksamkeit zuteil. Während institutionelle Erklärungsansätze v.a. Politikentwicklungen und -ergebnisse zu erklären vermögen, die Kontinuität bewahren, keine größeren Reformen beinhalten und eine ausgeprägte Starrheit des Politikfeldes zum Ausgangspunkt nehmen (Nullmeier/Rüb 1993, 41), so lassen der ausgeprägte Wandel des Politikfeldes Abfallentsorgung und die Varianz in den lokalen

Lösungsansätzen die Handlungsorientierungen und Situationsdeutungen der Akteure in Entscheidungssituationen in das Blickfeld dieser Arbeit geraten.³²

Institutionen stellen „Handlungspotentiale und Handlungsschranken“ (Scharpf 1985, 167) dar. Sie wirken - in einer mittlerweile klassischen Formulierung - als „*Filter* für Informationen und Interessen, *Anreize* für individuelle oder kollektive Entscheidungsträger und *Norm* für individuelles oder kollektives Verhalten“ (Reissert/Schmid 1987, 86; Herv. im Original), wodurch sie von vornherein Entscheidungsspektren eingrenzen und selektiv auf Handlungsalternativen wirken. Sie haben den „Charakter von (...) ‘Vorweg-Entscheidungen’. (...) Einmal festgelegt, gewinnen sie (...) an Eigendynamik und entfalten ungeplante Steuerungswirkungen“ (ebd., 86). Institutionen (verstanden als normative Struktur) haben eine gewisse Dauerhaftigkeit „entweder als Kontinuität der konkreten Institution oder als Reproduktion des Typs“ (Peters 1993, 66; Herv. weggelassen). Institutionen definieren damit das Handlungsfeld der Akteure, konstituieren die Identität der Akteure und bilden den Bezugsrahmen für die Entwicklung und Bewertung von Politikinhalten. Institutionen wirken koordinierend auf Handlungen, generieren bestimmte Handlungsmuster (und Routinen), legen Verfahrensnormen fest und begründen Erwartungssicherheit. Institutionen konstituieren Akteurskonstellationen.³³ Sie *determinieren* Akteurshandeln allerdings selten, sondern lassen (je nach Politikfeld) eine Bandbreite an Handlungsoptionen zu, die von der allgemeinen Institutionentheorie nur zögerlich rezipiert worden ist. Denn welcher Pfad letztlich gewählt wird, hängt wesentlich auch von der jeweiligen sozialen Kontextualisierung ab. Zudem sind Institutionen selbst geronnene politische Entscheidungen und Konflikte, die kognitiv in der Wahrnehmung der Akteure haften und ihnen eine Handlungslogik aufzwingen können, sie gleichwohl nicht zu Marionetten machen. Institutionen sind kontingent, politisch veränder- und an Problemlösungsoptionen anpaßbar; sie steuern und werden gleichzeitig gesteuert. Institutionen zeigen ihre Wirkung und „Wesentlichkeit“ erst, wenn sie von den Akteuren gedeutet, „materialisiert“, subjektiv „verarbeitet“ und prozessiert, d.h. auch mit Strategien

32 Beispielhaft für diesen „kausalen Institutionalismus“ (Nullmeier/Rüb 1993, 40) in der *policy*-Forschung, der „seinen Niederschlag in Aufzählungen politikbestimmender Institutionen und ihrer jeweiligen Policy-Wirkung“ (ebd., 41) findet, sei hier auf Untersuchungen zu „Reformblockaden“ im Gesundheitswesen verwiesen (z.B. Mayntz/Rosewitz 1988; Rosewitz/Webber 1990; Mayntz 1990), die Steuerungsprobleme als Folge von Föderalismus, Koalitionsregierungen oder der starken Stellung der Selbstverwaltung/Verbände ansahen.

33 Heinel/Weck (1998, 10) weisen daher zurecht darauf hin, die spezifische „Eigengesetzlichkeit“ nicht unterzubewerten, die in den manifesten Strukturen von Institutionen bzw. den institutionalisierten Problemlösungsprinzipien und -möglichkeiten eingelagert ist: „Die manifesten Strukturen weisen einen gegenüber situativen Intentionen von Akteuren verselbständigten Status auf, weil sie zum einen nur nach bestimmten Mechanismen funktionieren bzw. Funktionen erfüllen können und sie zum anderen damit verknüpfte Problemsichten und Problemlösungserwartungen bei Akteuren stabilisieren.“

oder (konkurrierenden) Situationsdeutungen im Prozeß sozialer Auseinandersetzung konfrontiert werden. Hier spielen individuelle Erfahrungen in der Vergangenheit eine ebenso wichtige Rolle wie das Wissen der Akteure sowie die Einschätzung zukünftiger Entwicklungen. Die Frage nach den Ursachen der Entstehung spezifischer Lösungsformen und den Bedingungen ihrer politischen Veränderung erschließt sich daher wesentlich über das Handeln der Akteure sowie über politische Strategien in der Fremd- und Selbstwahrnehmung.

Dieser Zugang ist in dieser Untersuchung nicht unbegründet, da es sich beim Politikfeld „Lokale Abfallpolitik“ um einen institutionell zwar weitgehend, aber nicht immer eindeutig regulierten Politikbereich handelt, der im Rahmen definierter Standards und Zuständigkeitszuschreibungen den Akteuren und ihren Präferenzen weitgehende Spielräume für Veränderungen läßt. Es lag daher nahe, den Interviews in dieser Arbeit eine wichtige Rolle zukommen zu lassen: Sie sind der Schlüssel zum Verständnis der „Kultur“ und „Machtstruktur“ einer Kommune und damit zum Handeln der Akteure. Institutionelles Handeln bzw. die Logik eines Politikfeldes lassen sich wirklichkeitsnah erst durch die Interpretation der Akteure verstehen. D.h. neben dem sichtbaren, tatsächlichen politisch-administrativem Handeln müssen die Wirklichkeitskonstruktionen, Wahrnehmungen und Vorstellungen, aber auch „genuin moralische Dispositionen“ (Peters 1993, 379), die diesem sinnstiftend zugrund liegen, untersucht werden.³⁴

Diese im weitesten Sinne *handlungsleitenden Orientierungen, normativen Präferenzen* oder *Leitbilder* der Akteure lassen sich zuweilen nur schwer kausal beweisen; dies soll jedoch nicht daran hindern, sie aus den Interviews und Handlungen der Akteure zu ermitteln und zum Gegenstand einer wissenschaftlichen Betrachtung zu machen.³⁵ Ein solches Vorgehen geht schließlich von der Vorstellung aus, daß sich das „Politische“ der „Abfallpolitik“ kaum herauslösen läßt, verengt sich die Analyse allein auf die institutionellen Strukturen. Denn eine

34 Dies geschieht in dieser Arbeit sicher weniger voraussetzungsvoll und erschöpfend als z.B. in den Arbeiten von Weck (1995) oder Heinelt/Weck (1998) vorgeführt. Ausgehend von der Bedeutung kultureller Bedingungen für die Logik politischer Institutionen konnten beide in zwei Politikbereichen zeigen, wie die meist verdeckt wirkenden Denk- und Handlungsmuster, die latenten Sinnstrukturen der Akteure in Institutionen und deren Veränderung - mithin in das Handeln der Institutionen selbst - einfließen. In ihren akteursorientierten Untersuchungen gehen sie in entscheidungstheoretischer Hinsicht davon aus, daß hinter sozialen Handlungen latente Sinnstrukturen zu finden sind, die die Wahl verschiedener Handlungsalternativen begrenzen und so der manifesten Entscheidung ihren eigentlichen Sinn verleihen. Nur die Entschlüsselung der latenten Struktur macht es ihrer Ansicht nach möglich zu begreifen, welche handlungsprägenden Präferenzen die Akteure haben und warum sie in spezifischen Situationen so und nicht anders entschieden und gehandelt haben.

35 Mayntz/Scharpf (1995, 53f) unterscheiden „kognitive“ und „motivationale“ Aspekte der Handlungsorientierung: „Kognitive Orientierungen betreffen die Wahrnehmung der Handlungssituation und ihrer kausalen Struktur, der verfügbaren Handlungsoptionen und erwartbaren Ergebnisse. (...) Bei den motivationalen Aspekten der Orientierung handelt es sich um Antriebsfaktoren für ein sinnhaftes Handeln (...) beziehungsweise (...) um Auswahlgesichtspunkte bei der Wahl zwischen Handlungsoptionen“.

solchermaßen beschränkte Analyse konstruiert, wie Weck (1993, 2) treffend formuliert, „Untersuchungseinheiten, die ausschließlich im wissenschaftlichen Feld existieren und die sich in einer Wirklichkeit bewegen, die mit der des zu untersuchenden Gegenstands vor seiner wissenschaftlichen Transformation oft nur noch sehr wenig gemein hat“. Es geht damit auch um den historischen und sozialen Kontext des Politischen. Das *Strukturelle* erweist und reproduziert sich nur im *Prozeß*, der seinerseits weder unstrukturiert noch (so zumindest meist) völlig ergebnisoffen ist (Heinelt/Weck 1998, 186). Die Trennung zwischen Strukturaspekt und Prozeßhaftem des Politischen erscheint daher vielfach künstlich. Für den Forschungszugang dieser Arbeit bedeutet dies, daß Prozesse und Strukturen des Politikfelds „Lokale Abfallpolitik“ weniger in einem institutionellen Zugriff analysiert werden, sondern aus den Wahrnehmungen und Interpretationen ebenso wie den handlungspraktischen Perspektiven seiner Akteure.

3.3.2 *Politischer Prozeß und rationales Entscheidungshandeln*

Die individualistische Perspektive hat seit den 80er Jahren in der bundesrepublikanischen *policy*-Forschung an Aufmerksamkeit gewonnen. Die Politikwissenschaft bietet im Bereich der Handlungstheorie mit den *Theorien rationaler Wahlhandlungen* ein Konzept, das, aufbauend auf dem methodologischen Individualismus, versucht, „soziale Tatbestände nicht endlos aus sich selber, sondern stattdessen aus bewußten, intendierten und rationalen Entscheidungen individueller Akteure zu erklären und zu rekonstruieren“ (Wiesenthal 1987, 7f).³⁶ Allerdings haben sich die älteren, strikt mikroanalytischen und -ökonomischen *rational choice*-Ansätze als unzulänglich und unzugänglich für soziales Handeln bzw. soziale Prozesse erwiesen, indem sie die Akteure in radikalisierten Konzepten zu ausschließlich und „unmittelbar nutzenmaximierenden Maschinen“ (Wiesenthal 1987, 18) definierten und die soziale Vermitteltheit bzw. die Bedeutung subjektiv wahrgenommener, situativer Situationselemente abschnitten. Der Schlichtheit früherer Konzepte entsprach zumeist die Trivialität der Ergebnisse. *Rational choice*-Theorien haben sich allerdings an der Vielzahl von Gegenargumenten, die ihnen begegnet sind, abgearbeitet. Sie leisten inzwischen weit mehr als

36 Unter dem Etikett *rational choice* versammeln sich verschiedene Axiome der Mikroökonomie, der Spieltheorie und der Theorie öffentlicher Güter, mit deren Hilfe Entscheidungen und Ereignisse auf intentionale Handlungen individueller und kollektiver Akteure zurückgeführt werden. Soziale Realität entsteht und reproduziert sich nach diesem Ansatz wesentlich durch kausal-intentionales Optimierungshandeln von erfolgsorientierten Individuen (Wiesenthal 1987a, 434, 442f).

Als differenzierter Überblick über Herkunft, Einordnung und neuere Entwicklungen des *rational choice*-Ansatzes Franz 1986, Wiesenthal 1987a sowie die Beiträge in Druwe/Kunz 1996. Eine Kurzeinordnung liefert Treibel 1993, 102-104.

allein ein nutzenmaximierendes Wahlverhalten hyperrationaler Individuen als Rationalitätsannahme für Entscheidungsprozesse zugrunde zu legen.

Beide, sowohl institutionalistische als auch (frühere) *rational choice*-Theorien erklären individuelle/kollektive Handlungen im politischen Prozeß durch strukturelle Bedingungen und Restriktionen. Den in der Politikwissenschaft vielfach erhobenen Forderungen nach einer stärkeren Kombination strukturdeterministisch-institutionalistischer Ansätze mit individualistischen Entscheidungstheorien³⁷ sind *rational choice*-Theoretiker mit Weiterentwicklungen begegnet, in denen sie versuchen, Akteursentscheidungen stärker auf plurale Umweltfaktoren zu reorientieren und das realitätsferne Menschenbild des auf „Kosten“ fixierten utilitaristischen homo oeconomicus durch eine Einbeziehung von „Beschränkungen“ zu relativieren (vgl. die Beiträge in Czada/Windhoff-Héritier 1991). Zwar wird weiterhin das individuelle Handeln als analytische Grundeinheit genommen, jedoch versucht, sowohl die strukturelle als auch die individuelle Dimension sozialen Handelns einzufangen und zu vermitteln. *Rational choice*-Theoreme durchzieht als Leitvorstellung, daß Entscheidungen als aufeinanderfolgende Filterprozesse konzeptualisiert werden können. Die abstrakte Menge aller denkbaren Wahlmöglichkeiten eines Akteurs wird begrenzt und kanalisiert durch rechtlich-normative, monetäre etc. Einschränkungen bzw. strukturelle Zwänge, die sich seiner Kontrolle weitgehend entziehen (*objektive* Einflußfaktoren auf politische Prozesse). Hat ein Individuum schließlich die Wahl zwischen mehreren Handlungsalternativen, so entscheidet es sich für jene Alternative, von deren Resultat es sich größtmögliche Vorteile entsprechend seiner (fixen) Präferenzen erwartet (Franz 1986, 36) (*subjektive* Einflußfaktoren).³⁸ Die individuellen Wahlhandlungen werden in diesem Modell gemäß den eigenen Präferenzen an den möglich erscheinenden Handlungsmöglichkeiten sowie den Spezifika des Politikfeldes ausgerichtet.

Verfeinerungen dieses Ansatzes (neben vielen Elster 1987 oder Esser 1990) haben das Augenmerk zunehmend hin zum eigentlichen Entscheidungsprozeß, d.h. dem zweiten Filter verschoben und diesen als eigenes Theorieelement weiter differenziert und gestärkt. Handlungen werden in dieser „reflexiven Wendung“ (Wiesenthal 1987a, 443) mit einer

37 Z.B. Mayntz 1988; oder schließlich Mayntz/Scharpf (1995) mit ihrem Ansatz eines „akteurszentrierten Institutionalismus“, der „mit seiner Doppelperspektive auf Akteure und Institutionen diese analytische Dichotomie grundsätzlich überwinden“ will (Mayntz/Scharpf 1995, 46): Der von ihnen entwickelte Ansatz knüpft an neo-institutionelle Konzepte an und „betrachtet Institutionen sowohl als abhängige wie als unabhängige Variablen, und er schreibt ihnen keine *determinierende* Wirkung zu. Institutionelle Faktoren bilden vielmehr einen - stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden - *Handlungskontext*“ (ebd.; Herv. im Original).

38 Diese „Zwei-Filter-Metapher“, die - simplifizierend ausgedrückt - in *constraints* als Zwangsbedingungen des Handelns und *choices* im Rahmen zugänglicher Alternativen differenziert, geht zurück auf ein älteres Modell der Handlungserklärung von Jon Elster (1979, 113ff).

größeren Zahl sozialer Phänomene jenseits ökonomischer Trivialregeln relationiert bzw. relationierbar. Die eigene Theorie ist dabei zunehmend in die Schranken zurückgewiesen, die stark kalkulative Orientierung aufgeweicht, die Entscheidungsfähigkeit der Akteure ausgeweitet und die Anwendbarkeit der Theorie ausgebaut worden.³⁹ Ohne näher auf die balancierteren, neueren Ansätze eingehen zu wollen, fällt mit Blick auf Entscheidungsprozeßanalysen grundsätzlich die selektive Logik dieses Konzepts auf, mit der dieses sich den interaktiven, kommunikativen und v.a. intrapersonellen Prozessen nähert. Die im Prinzip beibehaltene „Zwei-Filter-Logik“ kann zwar individuelle Auswahlprozesse bis zu einer gewissen Interpretationstiefe anschaulich erklären, sie erweist sich jedoch mit Blick auf die Fragestellung dieser Arbeit als wenig gegenstandsadäquat, da sie nach wie vor Handlungslogiken auf der Ebene gut erkennbarer, operationalisierbarer Interessen gut informierter und vernunftgesteuert kalkulierender Akteure identifiziert.

Diese Untersuchung geht dagegen auch von der Perspektive aus, daß Akteure in von ihnen (eigen-)definierten Situationen aufgrund ihrer Problemwahrnehmungen, Wirklichkeitskonstruktionen und Werthaltungen handeln und zwischen verschiedenen Optionen wählen - allerdings jenseits mathematisch-spieltheoretisch ausgetüftelter Kalküle menschlicher Aktionen und Reaktionen. Traditionales Handeln, die situationale Dominanz bestimmter Ziele und Codes (Esser 1990, 231), eingespielte Handlungsmuster werden ebenso erfaßt wie „weiche“, eher verborgen wirkende Einflußfaktoren in Gestalt von Verwaltungsroutinen oder Entscheidungskulturen, die Berücksichtigung normativer Erwartungen und Rollendefinitionen, die politische Sozialisation von Akteuren u.ä., die in die jeweilige Interpretation der Umwelt und Umweltimpulse einfließen. Gleichzeitig wird hiermit der Blick auf die „Prozeßstruktur des Handelns, die fortlaufende Korrektur von Intentionen und Interpretationen“ (Peters 1993, 85) gelenkt. Dies öffnet den Blick auch für Entscheidungen, „die dem Handelnden in der Interaktion und von der Situation her aufgedrängt werden“ (Srubar 1992, 163), so daß nicht jede Wahl (uneingeschränkt) gewollt ist.⁴⁰ Und schließlich: Akteure handeln je nach Situation wertorientiert, routiniert, affektiv, strategisch, antizipativ, reaktiv oder gar nicht und immer suboptimal, entweder isoliert oder in

39 So ist in diesen Arbeiten die ökonomische Nutzenmaximierung nur noch eine unter mehreren Rationalitätsannahmen, d.h. die Liste der Hindernisse für und Einflußfaktoren auf Akteurshandel ist deutlich erweitert worden.

40 Heinelt/Weck (1994, 13ff) kritisieren, daß *rational choice*-Ansätze zwar davon ausgehen, daß Handelnde bestimmte Präferenzen für Politikoptionen haben, jedoch ausblenden, woher diese Präferenzen stammen bzw. wie sie produziert und reproduziert werden. Dieser Ausklammerung der unbewußten Bedingungen von Wahlhandlungen versuchen sie damit zu begegnen, daß sie die methodologischen Grundlagen dieses Ansatzes um den Aspekt „latenter Strukturen“ ergänzen, die sie als „interne Momente der individuellen Handlungswahl“ endogenisieren.

Gruppen, aus Furcht oder aus traditioneller Verbundenheit, selten neutral und distanziert, sind zu einem Zeitpunkt an mehr als ein Ziel gebunden bzw. verfolgen mehrere Ziele und (kontingente) Werte gleichzeitig und verfügen nur über einige Informationen. Dies ist nichts Neues. *Rational choice*-Ansätze tun sich gemeinhin schwer damit zu erhellen, warum sich Akteure in komplexen und intransparenten Entscheidungssituationen, unter hoher Wissensunsicherheit und unter dem Druck von Kompromiß- und Strategiebildungszwängen oder bei hoch wertgeladenen Entscheidungen meist für zufriedenstellende Problemlösungen entscheiden⁴¹ anstatt nach einer (näherungsweise) bestmöglichen Alternative zu suchen.⁴² Dies bedeutet keineswegs, daß die Akteure „irrational“ handeln oder per se eine „limited ability to solve problems“ (Axelrod 1976b, 57) haben (dies gerade nicht!), sondern weist auf den kaum begründungsbedürftigen Umstand, daß „die begrenzten Ressourcen des Menschen es nicht erlauben, auf jede Umgebungsänderung sofort ‘maximierend’ zu reagieren“ (Esser 1990, 244).⁴³ Und selbst wenn die Unterstellung, daß die Akteure nutzenmaximierend handeln, als Annahme bestehen soll, „bleibt der entscheidende Punkt, daß sie es nicht im Rahmen einer für alle gleichermaßen gültigen objektiven Rationalität tun, sondern auf der Grundlage ihrer eigenen Konstruktion der Wirklichkeit“ (Singer 1993, 160).

Zur Präzisierung: Dies meint *nicht*, strukturelle Restriktionen bzw. die verhaltenssteuernde Wirkung von Institutionen, Ressourcen, Zwängen und Chancen auszublenden und Handlungen bzw. Politikprozesse *ausschließlich* auf Präferenzen, Wahrnehmungen und Intentionen der Akteure zurückzuführen und aus diesen zu erklären.⁴⁴ Jedoch entwickeln und enthüllen Institutionen ihre vielschichtige Dynamik und Logik erst in der Praxis des Handlungsfeldes, im situativen Kontext. Welche „Wirkungsmächtigkeit“ die institutionelle,

41 Herbert A. Simon (1955) hat im Kontext von Untersuchungen zu Entscheidungsprozessen eine Unterscheidung getroffen zwischen „Optimierung“ und „Beschränkung auf zufriedenstellende Lösungen“, d.h. solche, die eine relativ befriedigende Lösung und Realisierung eigener Werte bieten (110ff). Simon kritisiert das „schematized model of „economic man“, das seiner Meinung nach einer „fairly drastic revision“ bedürfe (99), und argumentiert, daß Entscheider auf der Suche nach (alternativen) Lösungen in keinem Fall nach optimierten, eigene Werte maximal befriedigenden Lösungen suchen würden.

42 So unterstreicht Amitai Etzioni (1975, 272), daß „in einer besonderen Situation ein Akteur sich durchaus einiger Wahlmöglichkeiten bewußt sein kann, trotzdem aber einiger anderer nicht gewahr wird, die für einen geschulten Beobachter sichtbar sind. *Für die meisten gesellschaftlichen Akteure ist der Bereich der möglichen Optionen signifikant größer als die Zahl der Alternativen, derer sie sich bewußt sind*“ (Herv. im Original).

43 „Rational-Choice-Theorien (...) zeigen zumeist nur, daß sich soziale Sachverhalte als Resultat rationalen Handelns darstellen lassen, nicht, daß sie tatsächlich aus solchen Handlungen hervorgehen“ (Kaube 1996, 137).

44 In einer radikaler interpretativen Sicht gehen solche exogene Faktoren als „akteurseigene Interpretationskonstrukte“ (Nullmeier 1993, 176) in politisches Handeln ein: „Der Raum der erreichbaren Handlungsalternativen ist nicht institutionell, ökonomisch und sozialstrukturell vorgegeben, er muß durch Deutungsleistungen des Akteurs selbst konstruiert werden“ (ebd.).

„objektive“ Ebene entfaltet, hängt daher von der empirisch konkreten Situation und den handelnden Akteuren ab. Handlungsmotivationen und -ziele bilden sich in der individuellen Rezeption des strukturellen/institutionellen Settings in Auseinandersetzung mit konkreten Problemlagen und den politikfeldspezifischen Eigentümlichkeiten *einerseits*, der Interaktion mit den an der Veränderung von Politikinhalt beteiligten Akteuren vor dem Hintergrund lokal-kultureller Einflußfaktoren und allgemeiner gesellschaftlicher Deutungsmuster *andererseits*. Nullmeier (1993; Nullmeier/Rüb 1993) ist im Zusammendenken von institutionellen und akteurstheoretischen Konzepten die Entwicklung eines wissenspolitologischen Ansatzes zu verdanken, mit dem er die Konstruktion der Wirklichkeit durch die politischen Akteure ins Zentrum politikwissenschaftlicher Analysen rückt. Nullmeier (Nullmeier/Rüb 1993, 24ff) verweist darauf, daß sich politisches Handeln in einer Wirklichkeit vollzieht, die sich die Akteure in ihrem Wissen über Rahmenbedingungen, Probleme, Handlungsanforderungen und Konstellationen geschaffen haben. Er verweist hiermit auf die gestaltbare Konstruktion und individuelle Deutung der Handlungssituation und legt den analytischen Schwerpunkt auf die variablen Prozesse der Präferenz-, Interessen- und Normkonstruktion, in denen die Akteure ein Wissen von den eigenen Interessen und den eigenen Zielen zu gewinnen suchen.⁴⁵

Politische Entscheidungsprozesse folgen einer eigenen Logik - und nicht selten der prägenden Kraft der Geschichtlichkeit von Entscheidungen und Institutionen. Dies verweist abschließend auf eine weitere Leerstelle der Theorien rationaler Entscheidungen, die sich in zahlreichen Arbeiten durch die Konzentration auf akteursabhängige Faktoren und die *Gegenwartsbezogenheit* der Entscheidungssituationen systematisch ergibt: Borchert (1998, 146ff) weist in seiner Analyse der entwicklungsperspektivischen „Pfadabhängigkeit“ wohlfahrtsstaatlicher Regime darauf hin, daß vergangene Entscheidungen und Weichenstellungen zukünftige Handlungsoptionen strukturieren bzw. in bestimmte Bahnen lenken können. Jede Entscheidung erzeugt demnach Beharrungskräfte, die ein Fortschreiten auf dem einmal eingeschlagenen Pfad vielfältig begünstigen und deutliche Kurskorrekturen erschweren. Dieses Phänomen der „Verselbständigung von eigentlich nur aus ihrem

45 „Wissenspolitologie betont die Abhängigkeit politischen Handelns von Wissen, zu dem es immer auch Alternativen gibt, sie betont die Kontingenz politischen Handelns und auch die politischer Institutionen. Organisationen, Institutionen und kollektive Akteure sind in ihrer Wirkung und ihrem Bestand selbst abhängig von Deutungs- und Interpretationskämpfen um ihre Identität und Legitimität, sie reproduzieren sich durch die Dominanz und die fortdauernde Anerkennung des durch sie verkörperten Norm- und Regel-Wissens. (...) Wissenspolitologie ist der Versuch, Diskurse, wissenschaftliche Debatten und Argumentationen wesentlich politischer, strategischer oder interessenbezogener zu interpretieren, politische Entscheidungsprozesse dagegen kognitivistischer, als dies in einer rein machtzentrierten Sicht der Fall war“ (Nullmeier/Rüb 1993, 25f).

Ursprungszusammenhang heraus verständlichen Institutionen und Normen“ (Borchert 1998, 146) meint zum einen, daß Institutionen geronnene Streitgeschichte und errittener Kompromiß sind, die im kollektiven Gedächtnis haften, und verweist zum anderen auf die Eigenlogik geschaffener Institutionen, die in das Alltagsverständnis der Akteure sedimentiert. Die politikgestaltende Kraft dieser institutionellen Eigenlogik enthüllt sich allerdings nicht nur in (krisenhaften) Umbruchsituationen, in denen die Akteure grundstürzend neue Handlungsanforderungen bearbeiten müssen. Dies stellt die Frage nach Ursachen und Mechanismen des Wandels.

4. Der Forscher und das Feld - ein kurzer Werkstattbericht

Aus dem zuvor Gesagten ist ersichtlich, daß dieser Untersuchung ein Verständnis von empirischer Politikfeldforschung zugrundeliegt, das davon ausgeht, daß ein Handlungsfeld „weder im Abstrakten noch im Ausgang von irgendeiner apriorischen Rationalität“ (Crozier/Friedberg 1979, 289) adäquat dechiffriert werden kann. Lokale Abfallpolitik ist das Ergebnis vielschichtiger Interaktionsprozesse und Entscheidungen und wird durch Akteure in einem geographisch definierbaren Raum realisiert. Zielt eine prozeß- und akteursorientierte Arbeit darauf, ein Handlungsfeld „von innen“, d.h. aus sich selbst heraus zu entdecken und zu verstehen, so verbleibt unausweichlich als forschungspraktische „Kärnerarbeit“, die Logik und Rationalität von Interaktionen, strategischen Orientierungen, Handlungen und Politikhalten im Einzelfall zu rekonstruieren sowie im Kontrast zu interpretieren, um schließlich die dem externen Beobachter erst einmal verschlossene *interne Regulierung und Logik* des Handlungsfeldes (die die Handlungen und Strategien der Akteure koordiniert und das Handlungssystem *als solches* konstituiert und fortschreibt) beschreiben zu können. Nicht selten trifft der Forscher dabei auf eine „*invisible hand*“, die z.B. in der „Kultur“ einer Kommune oder einer Institution, in tradierten Problemlösungsphilosophien oder aber manifest in bestimmten Standortfaktoren o.ä. verborgen ist und „hinter dem Rücken“ der Akteure den Prozeß der Politikentwicklung zu beeinflussen und Entscheidungen vorzuformulieren vermag. Er muß dafür allerdings in das Feld einsteigen, in die lokale Ebene „eingraben“ (Blanke 1991, 9) und sich auf die Subjektivität der Akteure einlassen. Gelingt es, aus dem unterschiedlichen individuellen Erleben der lokalen Akteure, aus der unablässigen Kontrastierung der Einzelaussagen und Handlungen eine Struktur des Handlungs- und Interaktionsfeldes im jeweiligen lokalen Mikrokosmos zu filtern, so erlaubt die Kontrastierung der Fallstudien, in einem begrenzten Rahmen allgemeinere Aussagen zu Strukturmerkmalen, zur Logik der Institutionen und des Feldes treffen zu können und vom individuellen Verhalten zu kollektiven Handlungsmustern, d.h. den „Aggregaten individueller Handlungswahl“ (Franz 1986, 41) zu kommen.

Im Rahmen einer solchen Forschungsperspektive kann der/die Forschende in einem ersten Schritt sicherlich auf „alltägliches“ und politikwissenschaftliches Erfahrungswissen zurückgreifen, wobei sich letzteres nicht selten aus der Analyse anderer gesellschaftlicher Handlungsfelder ergeben hat, was sowohl den Problemzugang des Betrachters als auch das Erkennen von Konfliktpunkten vorstrukturiert. Gleichzeitig geben Primär- und Sekundärquellen die Möglichkeit, einen eher „formalen“ Einstieg in die Untersuchung zu finden und die strukturellen Besonderheiten des Feldes (juristische Grundlagen, Politikinhalte etc.) kennenzulernen.⁴⁶ Ebenso wie die (in jedem Fall unerläßliche) Analyse der regionalen und zuweilen überregionalen Tagespresse bildet dies den Forschungshintergrund, schafft die insbesondere in Experteninterviews wichtige Sachkenntnis und ermöglicht, Aussagen der Akteure einzuordnen. Gerade die lokalen Medien sind eine wichtige Informationsquelle, da in ihnen meist recht deutlich lokale/regionale Konfliktlinien sichtbar werden, die wiederum als thematischer Einstieg in die jeweilige Kommune genutzt werden können.⁴⁷

Die Besonderheit und Rationalität der sich situativ zwischen den lokalen Akteuren gebildeten Interaktions- und Problemlösungskultur, die Analyse und Rekonstruktion der jeweiligen Problemwahrnehmungen, Wahlhandlungen und Strategien sowie deren Zusammendenken mit den lokalen Standortfaktoren (gewachsene und daher „beharrliche“ Infrastruktursysteme, Beseitigungskapazitäten u.ä.) lassen sich nur *induktiv* und *interpretativ* erschließen - d.h. durch Beobachtung, den Vergleich und sehr entscheidend durch (wie Crozier/Friedberg treffend formulieren) das „Eintauchen in die Erlebniswelt der Akteure“ (1979, 293): Letzteres ist „*die Bedingung überhaupt für eine ernsthafte Kenntnis des Feldes*“ (ebd., 295; Herv. im Original). Durch gezielte und intensive Gespräche mit verschiedenen Akteuren erhält man schließlich eine Fülle von Fakten, v.a. aber sehr subjektive Erinnerungen, Situationsdeutungen, Wahrnehmungen, Bewertungen und Begründungen der Akteure, aus denen am Ende diejenigen herausgearbeitet werden müssen, die am konkreten Einzelfall entlang die zentralen „Schlüsselemente“ zum jeweiligen Verständnis der Entscheidungsprozesse sind. Induktiv, vom Problem, seiner individuellen Deutung und schließlich kollektiven Bearbeitung her - allerdings mit der notwendigen (und hoffentlich wiedergewonnenen)

46 Wichtige Grundlage der Untersuchung waren zum einen *objektive Daten* (Abfallbilanzen der Kommunen etc.), die die Problemsituation wiedergeben, sowie zum anderen *Sekundäranalysen* (Abfallwirtschaftskonzepte, Betriebsberichte etc.), die neben Informationen strategische Überlegungen der Akteure enthalten.

47 Regionale Tageszeitungen sind daher wichtig, weil sie den regionalen Markt der Meinungen reflektieren und dabei zeigen, ob, welche, wie und durch wen Probleme thematisiert und Lösungen artikuliert werden und was sich schließlich als herrschende Problemlösungs-Perspektive herauskristallisiert hat.

Distanz ebenso wie mit der jeder Interpretation inhärenten Subjektivität⁴⁸ - muß der Forscher aus den Aussagen und Handlungen der Akteure Politikergebnisse herleiten und in die Logik des jeweiligen Kontextes einordnen können.

Die hier vorgenommene Analyse lokaler Abfallpolitiken basiert zu einem entscheidenden Teil auf *Experteninterviews* mit Akteuren vor Ort. Die auf Band aufgenommenen und anschließend transkribierten Interviews waren von mir nur wenig vorstrukturiert und überließen den Verlauf des Gesprächs in hohem Maße den Interviewpartnern; sie waren daher notwendig unwägbare und - dies überrascht nicht - von unterschiedlicher inhaltlicher Qualität. Diese offene Form der Gesprächsführung erwies sich für die Untersuchung als fruchtbar, da den Akteuren breiter Raum für die Darlegung ihrer Wahrnehmungen und Handlungsmotive gelassen werden konnte. Es ist daher nicht übertrieben zu behaupten, daß ich die meisten Rückschlüsse und „Aha-Erlebnisse“ aus den Experteninterviews gewinnen konnte - wengleich ich sicher nicht immer mit der Meinung, der Interpretation sowie der Selbst- und Fremdwahrnehmung der Interviewten übereingestimmt habe und zuweilen auf glattes Eis gezogen wurde. Aufgabe des Wissenschaftlers ist es, im Anschluß an die empirische Erhebungsphase aus den Quellen, v.a. den Interviews, ein plausibles, für Dritte nachvollziehbares Urteil zu bilden. Nicht notwendig ist es dabei, daß meine Darstellung, Verallgemeinerung und Interpretation schließlich von allen Gesprächspartnern geteilt werden. Dies zu verlangen, wäre vermessen. Mit den Interviewpartnern wurde vereinbart, daß sie nicht identifiziert, sondern Zitate aus den Interviews codiert in die Arbeit aufgenommen werden. Die Interviewliste am Ende der Arbeit läßt daher ebenso wie die Zitate keinerlei personale Rückschlüsse zu. Schon allein die Offenheit, Großzügigkeit und das Vertrauen, das mir von fast allen Interviewpartnern entgegengebracht wurde, legt diese Rücksicht nahe. Das häufige Zitieren aus den verschlüsselten Interviews, also der Rückgriff auf die authentische Sprache, soll dazu beitragen, die Argumentation und Wahrnehmungen der Akteure deutlicher werden zu lassen und Rückschlüsse auf ihre Motive verständlicher zu machen.

48 Dies mag auch als Hinweis auf die Abhängigkeit des Beobachters von den (oft widersprüchlichen) Aussagen, Selbstbeschreibungen, Wertungen und Interessen der interviewten Akteure verstanden werden. Der Blick in und durch die Erlebniswelt der Akteure führt fast zwangsläufig dazu, daß der zur Beobachtung und Interpretation notwendige *kritische Abstand* schrumpft. Er muß dem Einfühlungsvermögen weichen. Nicht zuletzt dadurch, daß eine möglichst große Anzahl von Interviews geführt wird, was einen Vergleich der individuellen Aussagen und Wahrnehmungen ermöglicht, vermag man schließlich ein Stück Analyse-Autonomie zurückzugewinnen. Dies ist umso essentieller als in dieser Arbeit versucht wird, Politikprozesse und Strukturmerkmale zu *verstehen* und nicht Politikinhalt aus einer normativen Perspektive zu *bewerten* oder zu kritisieren. Daher begibt sich diese Arbeit nicht auf die Suche nach einem „best way“ in den Problemlösungen, sondern leitet situative Entscheidungsprozesse her, die einer je eigenen Rationalität folgen.

Ich habe mich auf der *politischen Ebene* zumeist auf die jeweiligen Fachexperten, d.h. v.a. die umwelt- oder abfallpolitischen Sprecher der Rats- oder Kreistagsfraktionen beschränkt. Dies nicht nur, weil zu hoffen war, dort sowohl Sachinformationen als auch Informationen über politische Prozesse zu gewinnen. Sondern weil diese Akteure über die jeweiligen Fachausschüsse (Umweltausschuß, Werksausschuß etc.) maßgeblichen und präterminierenden Einfluß auf die Ausgestaltung der jeweiligen *policies* und deren Verabschiedung in den Kommunalparlamenten nehmen. Nur fallweise, dem Gespür folgend, wurden entweder weitere politische Akteure oder Vertreter anderer wichtiger Akteursgruppe, die außerhalb des unmittelbaren politisch-administrativen Systems stehen (z.B. Umweltinitiativen) mit hinzugezogen - wenn sie im sozio-kulturellen Kontext einer Kommune eine wichtige Rolle spielen und/oder wenn sie maßgeblich in die Problembearbeitung in einzelnen *issues* involviert sind. Auf der *administrativen Ebene* habe ich mich zumeist auf Dezernentenebene (um die Schnittstelle von Politik und Verwaltung einzufangen) und/oder auf der Ebene der jeweiligen Fachamts-/Betriebsleiter bewegt, was zumeist wichtige Aussagen über strategische Orientierungen und die Nutzung lokaler Handlungsspielräume brachte und im Kontrast zu den Aussagen der politischen Akteure Hinweise auf die unterschiedlichen Rationalitäten der beiden Akteursgruppen gab.

Kapitel 3

Vom Müll zur Policy: Institutionalisierung und Strukturprinzipien der Siedlungsabfallentsorgung

1. Die Herausbildung eines Politikfelds: Abfallentsorgung als öffentliche Aufgabe

Bei allen Produktions- und Konsumprozessen entstehen Stoffe, die zur Nutzung ungeeignet erscheinen oder ihren Wert verloren haben: Abluft, Abwasser und Abfall. Für jedes dieser „Ab-Produkte“ oder „negativen Güter“ hat sich ein spezifisches ordnungsrechtliches Zuständigkeitsgeflecht herausgebildet und sind komplexe Normen erlassen worden, auf denen sich eigenständige Politikfelder ausdifferenzieren konnten. Die Wahrnehmung des Abfallproblems und dessen Bewältigung haben sich schrittweise verändert. Die abfallpolitischen Problemdefinitionen und Institutionen sind in diesem Prozeß zunehmend komplexer und differenzierter geworden; neue Ziele haben sich jeweils aus einer veränderten Sichtweise auf die mit Müll verbundenen Probleme ergeben. Die Problembewältigung hat sich von der schlichten Beseitigung auf meist freiwilliger Basis über die Entwicklung einer flächendeckenden öffentlichen Entsorgungsinfrastruktur hin zu einer integrativeren Sichtweise des Produktions-, Konsum- und Entsorgungsprozesses verändert. Ein Blick in die jüngere Geschichte zeigt, daß dieser Prozeß nicht zufällig und ungeplant ablief, sondern daß eine wesentliche Voraussetzung hierfür die Konstituierung eines öffentlichen Entsorgungsmonopols, die pflichtige Einbindung der Kommunen und die staatliche Setzung eines Anschluß- und Benutzungszwangs war.⁴⁹

Die heutige Komplexität der Problembewältigungsstruktur läßt zuweilen vergessen, daß die Regulierung der Abfallbewältigung eine vergleichsweise junge Aufgabe im Kanon öffentlicher Politik ist. (Siedlungs)Abfallentsorgung erscheint heutzutage als selbstverständliche „öffentliche Aufgabe des Umweltschutzes“ (BR-Drs. 24/71, 12), die in einem mehrfach novellierten Bundesabfallgesetz, mittlerweile 16 Landesabfallgesetzen und

49 Entsprechend der Historizität dieses Überblicks wird zunächst der alte Begriff der *Abfallbeseitigung* verwendet, der erst durch das Bundesabfallgesetz von 1986 in der Gesetzessprache durch den der *Abfallentsorgung* ersetzt wurde.

zahlreichen untergesetzlichen Vorschriften konkretisiert und von den Kommunen auf dieser Basis in ihren Abfallsatzungen kontextangepaßt umgesetzt wird.

1.1 Problemverlagerung in die Zukunft: Die Abfallbeseitigung auf „wildes Kippen“

Das Problem der Beseitigung von zu Abfall gewordenen Stoffe stellte sich zuerst in den mittelalterlichen städtischen Siedlungen, in denen das „Vor-die-eigene-Tür-befördern“ die übliche Strategie der Problementledigung war. Aufgrund der mangelnden Kontrollierbarkeit und weitgehenden Unwirksamkeit ordnungsrechtlicher, auf Bestrafung bestimmter Verhaltensweisen setzender Maßnahmen sowie angesichts unerträglich werdender Lebensbedingungen der Bevölkerung setzte sich in den Kommunen allmählich die Erkenntnis durch, die Städtereinigung als gesundheitspolitisch motivierte Aufgabe öffentlicher Daseinsvorsorge anzusehen, die die Kommunen durch stadteigene Fuhrparks oder durch die Beauftragung privater Fuhrunternehmer mit dem Abtransport des Abfalls durchzuführen hatte. Dominierte in den ländlichen Gemeinden bis weit in das 20. Jahrhundert hinein der Gedanke der Eigeninitiative der Bewohner, so wurde Abfall in den wachsenden Industriestädten des 19. Jahrhunderts zu einem Politikum. Angesichts der Steigerung des Abfallanfalls sowie der damit verbundenen immensen hygienisch-„volksgesundheitlichen“ Probleme hatten die Kommunalverwaltungen erstmals in großem Umfang und rasch lokale Abfallbeseitigungssysteme zu entwickeln und geeignete Ablagerungsflächen zu suchen (illustrativ Hösel 1987; Lottermoser 1991, 4ff).⁵⁰ Aus Gründen polizeilicher Gefahrenabwehr wurde das regelmäßige und gesundheitsunschädliche Einsammeln, Fortschaffen und Beseitigen von Abfällen von den sich professionalisierenden Kommunalverwaltungen selbst als neue „Grundfunktion gemeindlicher Selbstverwaltung“ (Lottermoser 1991, 8) definiert und vom Bundesstaat als solche wahrgenommen. In weitaus geringerem Umfang wurde seit Ende des 19. Jahrhunderts Müll verbrannt, um das Abfallvolumen zu reduzieren und Ablagerungsfläche einzusparen. Dies geschah v.a. in einigen Großstädten bzw. Ballungsräumen, die kaum mehr in der Lage

50 Flankiert wurde diese Bereitstellung einer öffentlichen Infrastruktur zur regelmäßigeren Abfuhr fester Abfälle aus den Städten durch das Reichsstrafgesetzbuch von 1871, das in § 366 eine Bestrafung von Umweltvergehen vorsah, sowie durch das 1893 in Kraft getretene preußische Kommunalabgabengesetz, das den Beginn einer öffentlichen Bewältigung des Abfallproblems in Deutschland markiert. Dieses Kommunalabgabengesetz ermächtigte die Gemeinden, Gebühren für Straßenreinigung und Müllabfuhr zu erheben und räumte ihnen darüber hinaus qua Ortsrechts ein, einen Benutzungszwang für die von ihnen betriebene Abfallbeseitigung vorzuschreiben.

Auf staatlicher Ebene ist die Aufgabe der Abfallbeseitigung erstmals und einheitlich in der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 (RGBl I, 49) angesprochen worden. Zwar konnten die Gemeinden gemäß § 18 „bei dringendem öffentlichem Bedürfnis“ durch Satzung für die Grundstücke ihres Gebietes einen Anschluß- und Benutzungszwang auch für die Müllabfuhr anordnen und sämtliche Gemeindebürger in ein Beseitigungssystem einbeziehen. Allerdings folgte aus dieser Regelung keine *Pflicht* der Gemeinden zur Abfallbeseitigung.

waren, Raum für die Ablagerung von Abfällen zur Verfügung zu stellen bzw. sich mit einer sinkenden Bereitschaft der Umlandgemeinden konfrontiert sahen, den Müll der Agglomerationen aufzunehmen (beschrieben bei Bilitewski/Hardt/ Marek 1990, 1f).⁵¹

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg und bis in die 70er Jahre hinein wurde mit dem in den (v.a. kleineren) Gemeinden anfallenden festen Müll im allgemeinen nicht anders verfahren als im vorigen Jahrhundert: Er wurde aus den Siedlungen heraus transportiert und üblicherweise unsortiert und ohne besondere Vorsichtsmaßnahmen am Ortsrand oder im Gelände abgelagert - und anschließend sich selbst überlassen. Die Behandlung und Ablagerung der Abfälle wurde von den Gemeinden im Vergleich zur Abfuhr („Fuhramt“, „Fuhrpark“, „Stadtreinigungsamt“) als relativ unwichtige Teilaufgabe angesehen; der Technisierung und Weiterentwicklung der Einsammlungs- und Beförderungsinfrastruktur stand ein vergleichsweise gering ausgebildetes Problembewußtsein für die Langzeitfolgen der ungeordneten Beseitigung gegenüber. Die Maßnahmen zur Müllbeseitigung dienten auch nach 1945 weniger dem Schutz der Umwelt als vielmehr dem unmittelbaren (gesundheitlichen) Schutz des Menschen, indem der Müll von ihm fortgeschafft und in der Umwelt verteilt wurde.⁵² Während die Abfallbeseitigung zuvor privat durch den Bürger oder aus Gründen der Hygiene und „Volks Gesundheit“ als freiwillige Aufgabe der Daseinsvorsorge zumeist größerer Kommunen durchgeführt wurde, nahmen Bund und Länder die Abfallbewältigung nur sehr zögerlich als überörtlich zu regulierendes Problem wahr. Angesichts immens wachsender Abfallmassen (dem Wirtschaftswunder folgte das mit veränderten Produktions-, Einkaufs- und Verbrauchsgewohnheiten einhergehende „Abfallwunder“) rückten in den 60er Jahren sowohl die Unzulänglichkeiten der tradierten umweltschädlichen Abfall externalisierung als auch die Inadäquanz des kommunalen satzungsrechtlichen Instrumentariums zur Regelung der Abfallbeseitigung ins Bewußtsein einer umweltpolitisierten Öffentlichkeit.⁵³ Gesetzliche

51 Hamburg führte daher als erste deutsche Kommune 1893 eine Müllverbrennungsanlage ein, weil die Bevölkerung des Umlands die Unterbringung des von der Cholera verseuchten Abfalls der Stadt verweigerte (Bilitewski/Hardt/Marek 1990, 1).

52 Der von der Bundesregierung Anfang 1971 beschlossene Entwurf eines Gesetzes über die Beseitigung von Abfällen zeigte in dieser Hinsicht eine schonungslose Offenheit: „Ungeachtet der lawinenartigen Zunahme an Abfallstoffen ist bisher eine generelle Umstellung auf moderne Verfahren zur schadlosen Beseitigung dieser Stoffe unterblieben. Gegenwärtig werden in der Bundesrepublik Deutschland noch mehr als 90% der Abfallstoffe so wie vor 100 Jahren auf primitivste Art und Weise ohne besondere Vorsichtsmaßnahmen im Gelände abgelagert. Die zur Zeit vorhandenen 50.000 Müllplätze liegen teilweise mitten in hochverdichteten Siedlungsgebieten und haben vielerorts zu üblen Mißständen geführt“ (BR-Drs. 24/71, 7).

53 Vgl. plastisch Bundesregierung - Presse- und Informationsamt (Hrsg.): Brennpunkt Müllproblem, Bamberg 1968; oder aber den Artikel „Die Müll-Lawine rollt auf uns zu“, in: Das Parlament v. 22.8.1970. Ebenso den „Ersten Bericht der Bundesregierung zum Problem der Beseitigung von Abfallstoffen“ (BT-Drs. 4/945) und das Umweltprogramm 1971 der Bundesregierung (BT-Drs. 6/2710).

Regelungen zur Abfallbeseitigung waren - sofern vorhanden - in Form von Einzelregelungen über unterschiedlichste Rechtsbereiche verstreut (näher beschrieben bei Glasgow/Murswiek 1971, 19). Ein Arbeitspapier aus dem Bundesministerium für das Gesundheitswesen vom Mai 1966 bezeichnete „eine umfassende undzufriedenstellende Neuordnung auf dem Gebiet der Abfallbeseitigung mit dem Ziel, die bestehenden Mißstände zu beseitigen und derartige Fehlentwicklungen für die Zukunft zu verhindern“ als „unaufschiebbar“ (zit. nach Hösel/v. Lersner 1972, Kennz. 1020, 5).

Die „grüne Frage“ wurde erst Ende der 60er, Anfang der 70er Jahren zu einem politischen Thema. Wenngleich sich Umweltpolitik in der Bundesrepublik erst in den 70er Jahren als eigenständiger Politikbereich konstituierte, so können einzelne Maßnahmen zum Umweltschutz auf eine durchaus längere Geschichte zurückblicken. Die Reform der Abfallbeseitigung, d.h. die Sicherstellung einer regelmäßigen Entsorgung⁵⁴ und die Gewährleistung einer schadlosen Beseitigung, stand in Bund und Ländern am Anfang einer umfassenderen Regulierung der Umweltprobleme: Das Abfallbeseitigungsgesetz von 1972⁵⁵ war das erste größere Gesetzesvorhaben, das die sozial-liberale Bundesregierung im Rahmen ihres Umweltprogramms (Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971, BT-Drs. 6/2710) verwirklichen konnte,⁵⁶ und war der Startschuß für die Entwicklung der Umweltpolitik von einem inkohärenten Mosaik zu einem eigenständigen Politikbereich. Kennzeichen dieser intensiven legislativen Phase in der Umweltpolitik war ein weitgehender inhaltlicher Konsens zwischen allen Parteien. Umweltpolitik sollte zukünftig, so die Bundesregierung, den gleichen Rang haben „wie andere große Aufgaben, z.B. soziale Sicherheit, Bildungspolitik oder innere und äußere Sicherheit“ (BT-Drs. 6/2710, 19). Tatsächlich gelang es der Bundesregierung, innerhalb kurzer Zeit die Grundlagen für eine moderne Umweltpolitik zu legen. Das erste Bundesabfallgesetz war Ausdruck der Planungs- und Reformeuphorie der 70er Jahre, die zu einem Zentralisierungsschub und einer weiteren Akkumulation von Gesetzgebungs-zuständigkeiten beim Bund führte. Der Zentralstaat begriff sich zu dieser Zeit verstärkt als

54 Anfang der 70er Jahre wurde nach Angaben der Bundesregierung nur etwa die Hälfte der Bevölkerung in regelmäßigen Abständen durch kommunale Betriebe von ihrem Müll entsorgt (BR-Drs. 24/71, 7). „Bei rund 25% der Einwohner, insbesondere in vielen kleinen Gemeinden (...) wird heute der Hausmüll noch nicht regelmäßig gesammelt und abgefahren. Die Einwohner sind hier im wesentlichen auf Selbsthilfe angewiesen“ (Materialien zum Umweltprogramm der Bundesregierung 1971. Schriftenreihe des BMI, Bd. 1, zit. nach Doedens 1982, 11).

55 Gesetz über die Beseitigung von Abfällen vom 7. Juni 1972, BGBl I, S. 873.

56 Neben dem Abfallbeseitigungsgesetz fielen in die ersten Jahre der SPD-FDP-Koalition u.a. die Verabschiedung bzw. Novellierung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, des Wasserhaushaltsgesetzes sowie des Bundesnaturschutzgesetzes. Darüber hinaus wurden die Organisationsgrundlagen für umweltpolitisches Handeln durch die Einrichtung etwa des Umweltbundesamtes oder des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen verbessert (Hucke 1990, 383f; vgl. zur sozial-liberalen Umweltpolitik auch Müller 1989 sowie Weidner 1995).

gesamtgesellschaftliches Steuerungszentrum und setzte sich in die Verantwortung für eine anspruchsvollere, detaillierte Regulierung der Umweltproblematik. Die zuvor unterschiedlichen Rechtsmaterien zugeordnete und besonders konflikträchtige Abfallproblematik wurde erstmals hinsichtlich Kompetenzen, Ressourcen und Rechtsvereinheitlichung koordiniert. Durch das erste Bundesabfallgesetz konnte sich das Politikfeld „Abfallentsorgung“ nicht nur in den Kommunen überhaupt erst konstituieren und langsam aus seinem Schattendasein lösen.

Umweltpolitik hat sich in diesem Prozeß, v.a. seit den 80er Jahren zunehmend von einem „sektoralen und medialen Ansatz (...) zu einer sektorübergreifenden und systemischen Sichtweise“ (Looß 1995, 144) entwickelt. War Umweltpolitik noch in den 70er Jahren vorwiegend medienspezifische Politik der Luft- und Wasserreinhaltung, des Lärmschutzes und der Beseitigung angefallener Abfälle, so hat sich mittlerweile eine „systemische Sichtweise der Umweltproblematik“ (Looß 1995, 149) entwickelt, die auf die Entwicklung integrierter Maßnahmen zielt und vom Leitbild einer stärker präventiven Umweltpolitik getragen wird. Unter Steuerungsgesichtspunkten hat sich das (abfallrechtliche) Instrumentarium in diesem Prozeß zunehmend von bürokratisch-regulativen zu ökonomisch-zielorientierten, von hierarchischen zu (vorsichtig dosiert) kooperativ-kontextsteuernden Elementen verschoben.

1.2 „Lokalisierung“ der Problembewältigung und öffentliches Abfallentsorgungsmonopol: die erste und zweite Generation der Abfallgesetzgebung

Mit dem Abfallbeseitigungsgesetz sowie den sich daran anschließenden ergänzenden und konkretisierenden Ausführungsgesetzen der Länder wurden erstmals flächendeckend und bundeseinheitlich Normen für die Abfallbewältigung vorgegeben. Allerdings mußte dem Bund parallel - als rechtliche Voraussetzung zum Erlaß eines Bundesabfallgesetzes - durch eine Grundgesetzänderung die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für diesen Rechtsbereich erst übertragen werden (Art. 74 Nr. 24 GG).⁵⁷ Die Bundesländer, von denen vier schon vor der Konzipierung eines Bundesgesetzes eigene Landesabfallgesetze erlassen hatten, hatten in der politischen Auseinandersetzung zuvor auf weitgehenden Regulierungsrechten für diesen Bereich bestanden und zeigten sich erst nach langwierigen Verhandlungen bereit, die Kompetenz zur Regelung der Abfallbeseitigung vollständig auf den Bund zu übertragen.⁵⁸ Mit dem

57 Durch das Dreißigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. April 1972 (BGBl I, 593). Zuvor hatte die Bundesregierung versucht, eine genuine Gesetzgebungszuständigkeit aus Einzelschriften des Art. 74 Nr. 19 GG abzuleiten (BR-Drs. 24/71, 9), was auf Ablehnung des Bundesratsausschusses für Innere Angelegenheiten stieß (Ausschuß-Drs. 24/1/71).

58 Nach dem im April 1968 vorgelegten Referentenentwurf sollte das künftige Bundesgesetz ein Rahmengesetz sein, das die Länder durch ergänzende Regelungen ausgestalten konnten. Nachdem im Zuge wei-

Abfallbeseitigungsgesetz hat sich der Gesetzgeber für ein staatliches Entsorgungsmonopol entschieden und sich - bzw. der öffentlichen Hand - die Verantwortung für eine gesicherte Entsorgungsstruktur übertragen.

Das Abfallbeseitigungsgesetz regelte inhaltlich nur die Dinge, die „so weit ausgereift waren, daß sie legislativ zur allgemeinverbindlichen Norm erhoben werden konnten“ (Doose 1983, 490), und war, so ein aus heutiger Sicht leicht zu formulierender Vorwurf, angesichts des wachsenden Problemdrucks schon zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung reformbedürftig. Dieses Pioniergesetz legte in der Folge die grundsätzlich beibehaltenen Ordnungsstrukturen der staatlich regulierten Abfallentsorgung fest und setzte dabei im wesentlichen an tradierten kommunalen Problembewältigungsmustern an, indem es die vormals freiwillige kommunale Aufgabe der Abfallbeseitigung politisch überformte und die Kommunen zu grundsätzlich *entsorgungspflichtigen Körperschaften*, zu Mittler- und Vollzugsinstanzen öffentlicher Abfallpolitik definierte. Die Abfallentsorgung ist mit dem Abfallbeseitigungsgesetz zu einer genuinen Pflichtaufgabe großräumiger kommunaler Verwaltungseinheiten geworden - eine folgerichtige Entscheidung, die von Kommunalvertretern anlässlich einer öffentlichen Anhörung zum Abfallbeseitigungs-Gesetzesentwurf befürwortet wurde, wenngleich sie schon im Vorfeld über das ihnen vom Gesetz eingeräumte und ihrer Meinung nach unzulängliche Problembewältigungsinstrumentarium klagten. Kritisiert wurde von Seiten der Kommunen ferner die kommunale Allzuständigkeit, die als kaum vereinbar mit dem Verursacherprinzip sowie als Konterkariierung des Ziels Abfallvermeidung angesehen wurde (nachzulesen in: Deutscher Bundestag 1972, 208f).

Die Verantwortung für eine umweltgerechte Entsorgung trägt nach diesem Konzept nicht der Erzeuger der Abfälle. Denn die Übernahme der Entsorgungsverantwortung durch öffentliche Gebietskörperschaften korrespondiert mit einem (privaten) Entsorgungsanspruch gegenüber den Kommunen bzw. der Grundentscheidung gegen eine Entsorgungspflicht der Abfallerzeuger, indem gesetzlich ein Selbstentsorgungsverbot der Abfallbesitzer - und damit ein Anschluß- und Benutzungszwang im Hinblick auf die öffentliche Entsorgungsinfrastruktur - statuiert worden ist (§ 3 Abfallbeseitigungsgesetz). Diese Überlassungspflicht ist als Reaktion auf die bis zu diesem Zeitpunkt übliche eher „unkontrollierte“ Besitzaufgabe zu interpretieren, da die Abfallbesitzer weitgehend entscheiden konnten, wo und wie die Abfälle

terer inhaltlicher Beratungen Partikularinteressen einzelner Länder einen Kompromiß zwischen Bund und Landesregierungen erschwerten, legten die Länder einen Gegenentwurf vor, in dem sie den Anspruch erhoben, die Abfallmaterie eigenverantwortlich zu regeln. Auf Vorschlag der SPD-geführten Bundesländer lenkte der Bundesrat schließlich ein und schlug vor, durch Grundgesetzänderung die Kompetenz zur Regelung der Abfallbeseitigung umfassend auf den Bund zu übertragen und dem vorhandenen Kompetenzkatalog in Art. 74 Nr. 24 GG u.a. das Sachgebiet der Abfallbeseitigung hinzuzufügen.

entsorgt werden sollten; durch sie ist das subjektive Moment des sich Entledigens auf einen Akteur hin orientiert worden. Und schließlich: Waren die Gemeinden nach früherer Rechtslage meist nur dort zur Abfuhr und Beseitigung des Hausmülls verpflichtet, wo es den Abfallbesitzern selbst nicht mehr möglich war, den eigenen Müll zu beseitigen, so hatten die nun zuständigen entsorgungspflichtigen Körperschaften nach dem im Gesetz normierten Regelfall im eigenen Wirkungskreis grundsätzlich sämtliche Abfälle zu entsorgen. Diese dem Abfallgesetz konstitutive Allzuständigkeit der Kommunen war Ausfluß der Grundintention, vom Ansatz her ein vom „Auftraggeber Abfallbesitzer“ (Bickel 1992, 366) über Gebühren finanziertes Abfallentsorgungs- resp. Dienstleistungsmonopol der öffentlichen Hand zu schaffen. Diese Entsorgungszuständigkeit ist allerdings zugunsten eines Entsorgungsdualismus durchbrochen worden, denn originär entsorgungspflichtig sind die Kommunen im wesentlichen allein für die sogenannten *Siedlungsabfälle*, nicht jedoch für Sonderabfälle, die wegen ihrer Umweltschädlichkeit nicht auf Hausmülldeponien abgelagert werden dürfen.⁵⁹ Die Kommunen haben auf der Basis dieser „Überforderungsklausel“ und per Satzung die Möglichkeit zum Ausschluß solcher toxischen Gewerbe- und Industrieabfälle flächendeckend wahrgenommen. Die Entsorgungspflicht geht nach dem Verursacherprinzip wieder auf den Abfallbesitzer über und wird in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich gehandhabt und reguliert.⁶⁰

Mit dem Abfallbeseitigungsgesetz sind den Ländern insbesondere planerische und Genehmigungs-/Überwachungsaufgaben übertragen worden (§ 6 Abfallbeseitigungsgesetz). Sie konkretisieren die Einzelheiten der Abfallentsorgung in Ausführungsgesetzen, in denen ihnen im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung dann die Möglichkeit zum Erlaß von eigenen Rechtsvorschriften blieb, sofern der Bund noch keine Gesetze erlassen, seine Kompetenzen nicht voll ausgeschöpft oder bewußt Regelungslücken gelassen hatte. Das Abfallbeseitigungsgesetz brachte zugleich einen Zentralisierungs- (durch den umfassenden staatlichen Steuerungsvorbehalt sowie die Formulierung bundeseinheitlicher Normen) und Dezentralisierungsschub, da territoriale Verantwortlichkeiten benannt und das Bezugssystem öffentlicher/staatlicher Abfallpolitik und Problembewältigung (die Kommunen) definiert worden

59 Im Abfallrecht hat sich terminologisch eine sektorale Differenzierung in Siedlungs- und Sonderabfälle durchgesetzt, die nicht immer trennscharf in stofflicher oder kompetenzrechtlicher Hinsicht Sinn macht. Beide Bereiche unterscheiden sich grundsätzlich in ihren Steuerungsmustern. *Siedlungsabfall* (in der Literatur auch Konsumabfall oder stark verkürzt Hausmüll genannt) ist ein Oberbegriff für sehr verschiedene Abfallarten wie Hausmüll, Sperrmüll, hausmüllähnliche Gewerbeabfälle, Garten- und Parkabfälle, Marktabfälle, Straßenkehricht, Klärschlamm aus kommunalen Anlagen, Baustellenabfälle, Bauschutt und Bodenaushub. Er kann von der kommunalen Entsorgungspflicht im allgemeinen nicht ausgeschlossen werden.

60 Vgl. unter den Gesichtspunkten der Steuerung von Abfallströmen und der Konkretisierung der Entsorgungsverantwortlichkeit die §§ 3, 4 und 6 des Abfallgesetzes von 1986.

sind. Dabei hatte der Bundesgesetzgeber im Abfallbeseitigungsgesetz davon abgesehen zu bestimmen, wer im einzelnen für die konkrete Entsorgung zuständig sein soll, und den Ländern Entscheidungsspielräume bei der Organisation der Abfallentsorgung, d.h. der Definition der jeweils nach Landesrecht zuständigen Körperschaften des öffentlichen Recht (§ 3 Abs. 2 AbfG) überlassen.⁶¹ In der Umsetzung des Abfallbeseitigungsgesetzes haben die Flächenländer in der Regel - wenn auch z.T. in unterschiedlicher Weise - übergemeindliche Zuständigkeiten festgelegt und den Vollzug fast durchweg den Kreisen und kreisfreien Städten als Pflichtaufgabe übertragen. Mit dieser Inpflichtnahme der Kreise ist eine Tätigkeit, die zuvor von der Mehrzahl der (größeren) Gemeinden im Zuge freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrgenommen wurde, auf die Ebene des Gemeindeverbands gehoben worden, während den kreisangehörigen Gemeinden nach den neueren Landesabfallgesetzen nur in wenigen Bundesländern auf Antrag Teilzuständigkeiten auf dem Gebiet der Abfallentsorgung - v.a. im Bereich des Einsammelns und Beförderns - zur eigenverantwortlichen Erledigung eingeräumt werden können. Die Länder haben damit ein Hauptanliegen des Beseitigungsgesetzes umgesetzt (vgl. die Begründung zum Regierungsentwurf des Abfallbeseitigungsgesetzes, BT-Drs. 6/2401, 12), statt kleinräumiger im Idealfall leistungsfähigere regional-großräumige Verwaltungseinheiten anzustreben, da kleine Gemeinden nicht nur technisch-organisatorisch, sondern v.a. auch wirtschaftlich nicht in der Lage waren, diese Aufgabe hinreichend zu lösen: Während in den Städten, wie Doedens (1982, 12) hervorhebt, die Müllabfuhr zumeist gut organisiert war, war bei den Gemeinden mit abnehmender Größe eine zunehmend schlechtere bzw. schließlich gänzlich fehlende Abfallbeseitigung festzustellen. Die Kommunen wiederum können die Abfälle entweder selbst einsammeln, befördern, lagern oder in dafür zugelassenen Entsorgungsanlagen behandeln oder sich im Rahmen ihrer Organisationshoheit „zur Erfüllung dieser Pflicht Dritter bedienen“ (§ 3 Abs. 2 Abfallbeseitigungsgesetz), d.h. private Entsorgungsunternehmen beauftragen, wobei in jedem Fall die jeweilige Kommune entsorgungsverantwortlich bleibt.

Ausgehend von der zentralen Bestimmung, daß Abfälle nur in dafür zugelassenen Anlagen und Einrichtungen beseitigt werden dürfen (§ 4 Abfallbeseitigungsgesetz,

61 Allerdings ließ der Regierungsentwurf die Trägerschaft der Abfallbeseitigungspflicht der öffentlichen Hand keineswegs völlig offen, sondern formulierte in § 3 Abs. 1 S. 1: „Die Gemeinden oder andere durch Landesrecht bestimmte Gebietskörperschaften haben die in ihrem Gebiet angefallenen Abfallstoffe zu beseitigen“ (BR-Drs. 24/71), und begründete dies damit, daß zur Bewältigung der Aufgabe „allenfalls die Gemeinden oder, wo deren Kräfte und Möglichkeiten überschritten werden, größere Gebietskörperschaften oder Gemeindeverbände in der Lage sind“ (BR-Drs. 24/71, 12). Der Bundesrat wandte sich gegen die von der Bundesregierung vorgeschlagene Formulierung mit der Begründung, es sei nach dem Grundgesetz allein Aufgabe der Länder, Pflichtaufgaben der Gemeinden zu bestimmen. Die Länderkammer schlug daraufhin die später Gesetz gewordene, offene Formulierung vor (vgl. BT-Drs. 6/2401, 18).

„Anlagenzwang“), gelang es dem Abfallbeseitigungsgesetz, Entsorgungspfade zu definieren und zu standardisieren, Abfallströme verbindlich in dafür zugelassene und technisch gesicherte Anlagen zu kanalisieren und die Vielzahl ungesicherter Ablagerungsplätze allmählich zugunsten zentraler Großdeponien mit regionalem Bezug und unter Einhaltung definierter Entsorgungsstandards zu reduzieren. Es gelang den Kommunen, ein flächendeckendes Abfallbeseitigungssystem aufzubauen und dieses insbesondere in den Bereichen Einsammlung/Beförderung, Deponiesicherheit und Müllverbrennung technisch weiterzuentwickeln. Die Kontrolle und Steuerung der Abfallströme erfolgte mit dem Abfallbeseitigungsgesetz in erster Linie durch den Anschlußzwang für Abfallerzeuger an die öffentliche Entsorgung, durch Zuweisung differenzierter Abfallfraktionen zu bestimmten Entsorgungswegen, durch Überwachung von Transporten und des Verbleibs von Abfällen und durch die Festsetzung und Kontrolle der Einhaltung von technischen Standards für Entsorgungsanlagen. Dimension und Dynamik des Abfallproblems konnte das konzeptionell eher defensive und reaktive („geordnete Beseitigung“) erste Bundesabfallgesetz allerdings kaum einfangen: Das Ziel einer (nicht nur nachgeschalteten) Steuerung des Abfallaufkommens, d.h. der Beeinflussung von Art und Menge der erzeugten Abfälle sowie v.a. der Rückführung entstandener Abfälle in Verwertungskreisläufe konnte und sollte von diesem Gesetz auch nicht eingelöst werden. Der Schutz der Umwelt vor schädlichen Einwirkungen - ein bis zu diesem Zeitpunkt eher untergeordneter Aspekt - hatte Priorität gegenüber dem Ressourcenschutz. Kennzeichnend für die Phase des Umgangs mit Abfall war, „daß weder eine ökonomische noch eine organisatorische Verbindung zwischen der Produktion von Gütern und deren Entsorgung“ (Wollny 1992, 272) bestand. Es hat, so eine überspitzende These, die Produktion von Abfällen befördert, indem es ordnungspolitisch die Entsorgungsverantwortung von den Erzeugern auf die Kommunen übertrug und die Beseitigung professionalisierte.

Das Abfallbeseitigungsgesetz rezipierte konzeptionell und instrumentell keinesfalls den damaligen politischen wie wissenschaftlichen Diskussionsstand, der angesichts der antizipierbaren Problementwicklung insbesondere eine verstärkte stoffliche Verwertung von Abfällen beschwor.⁶² Eine noch deutlichere Verschiebung der Problemwahrnehmung enthielten das Abfallwirtschaftsprogramm der Bundesregierung von 1975, das als Hauptziele einer künftigen Abfallpolitik die Vermeidung von Abfällen auf Produktions- und Konsumebene, eine verstärkte Abfallverwertung und eine Begrenzung des Aufkommens an Verpackungsmüll

62 Vgl. bspw. Bundesministerium des Inneren (Hrsg.) 1971: Materialien zum Umweltprogramm der Bundesregierung, Bonn, sowie das Protokoll der 134. Sitzung des 6. Bundestages, S. 7834ff.

anführte,⁶³ sowie das Umweltgutachten des Sachverständigenrats aus dem Jahre 1978, das auf die Notwendigkeit einer effizienteren Ausnutzung von Vermeidungs- und Verwertungspotentialen als zentralem Punkt künftiger abfallwirtschaftlicher Aktivitäten hinwies.⁶⁴ Während die Bewältigung des Abfalls als politisches Thema auf der Bundesebene zwar wiederholt thematisiert wurde, jedoch legislativ eher ein „Stiefkind“ blieb, führte der steigende Abfallanfall auf der lokalen Ebene allmählich zu neuen Problemlösungsversuchen. In zahlreichen Kommunen gab es schon zu Beginn der 80er Jahre eine breitere Diskussion um die Notwendigkeit, von eingeschliffenen Problemlösungsroutinen abzurücken, die Problembewältigung instrumentell und administrativ weiterzuentwickeln und insbesondere die fragmentierten Problemlösungen in einem kohärenteren Konzept zu bündeln.

Erst mit der 4. Novelle des Abfallbeseitigungsgesetzes, dem Bundeabfallgesetz von 1986 (AbfG),⁶⁵ wurde eine eigentliche „Politik gegen den Abfall“ konstituiert. Mit diesem Gesetz wurde der Übergang von der herkömmlichen ordnungsgemäßen „Abfallbeseitigung zu einer umweltgerechten *Abfallwirtschaft*“ proklamiert (BT-Drs. 11/756, 3), in der nicht allein nachsorgend an den schon zu Abfall geworden Stoffen (nach Rohstoffgewinnung, Produktion und Verbrauch) angesetzt, sondern der Vermeidung und Verwertung von Abfällen Priorität eingeräumt werden sollte.⁶⁶ Anknüpfend an eine veränderte umweltpolitische Problemwahrnehmung und langwierige programmatische Diskussionen sollte das AbfG der Versuch einer „Neuorientierung der Abfallwirtschaft“ (BT-Drs. 11/756, 21) sein, um Abfallmengen angesichts sinkender kommunaler Entsorgungskapazitäten zu vermindern. Hauptanliegen des neuen Abfallgesetzes war es, Vermeidung und Verwertung als abfallpolitische Ziele zu verankern und über das umweltpolitische Verursacherprinzip die Folgekosten der Entsorgung den Erzeugern von Abfällen zurechenbarer zu machen. Waren die Handlungsanforderungen an die Kommunen schon mit dem Beseitigungsgesetz erheblich gestiegen, so wurden sie nun erstmals angehalten, verstärkte Verwertungsinfrastrukturen aufzubauen und sich mit Abfall- bzw. Wertstoffmärkten auseinanderzusetzen. Trotz der

63 Abfallwirtschaftsprogramm der Bundesregierung von 1975 (BT-Drs. 7/4826).

64 Umweltgutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (BT-Drs. 8/1938).

65 Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen vom 27. August 1986 (BGBl I, 1410). Im folgenden bezieht sich die gängige Abkürzung „AbfG“ nur auf dieses Gesetz.

66 Der erstmals im Abfallwirtschaftsprogramm der Bundesregierung von 1975 konkretisierte Begriff der *Abfallwirtschaft* stellt terminologisch das „Wirtschaften“ mit knappen Entsorgungskapazitäten und Ressourcen in den Vordergrund und transportiert als Leitvorstellung v.a. den Gedanken der Verwertung, d.h. die Rückführung von Stoffen in den Rohstoffkreislauf.

Vgl. als Überblick über Inhalt und Begriff Damkowski/Elsholz 1990 sowie Hermann u.a. 1995.

Durch die Ersetzung des Begriffs *Abfallbeseitigung* durch den der *Abfallentsorgung* ist der Anwendungsbereich des Gesetzes durch „das Gewinnen von Stoffen oder Energie aus Abfällen (Abfallverwertung)“ (§ 1 Abs. 2 AbfG) neu definiert worden.

programmatischen Hervorhebung einer „3-V-Philosophie“ (Vermeidung vor Verminderung vor Verwertung), die allerdings im Gesetz weder konzeptionell noch instrumentell hinreichend eingelöst oder hierarchisiert wurde und somit rechtspolitisch eher eine schwache Stellung hatte, lag der Schwerpunkt des AbfG - so ein häufig hervorgebrachter Kritikpunkt (statt vieler Klinski 1991) - nach wie vor auf der herkömmlichen Beseitigung. Es setzte instrumentell weiterhin am Ende der Stoffströme, den zu Abfall gewordenen Stoffen an und verfolgte von dort den Weg zurück zu den Orten der Abfallentstehung - im Gegensatz zu § 5 Abs. 1 BImSchG mit seinem Gebot des Einsatzes reststoffarmer Verfahren im Produktionsprozeß (immissionsschutzrechtlicher Vermeidungsgebot). Es blieb wesentlich dem Ansatz einer „symbolisch-regulativen Umweltpolitik verhaftet, bei dem rechtliche Regelungen (Ge- und Verbote) nicht mit präzisen, kontrollfähigen und zeitlich abgestuften Vollzugsprogrammen verbunden werden“ (Weidner 1989, 17).⁶⁷ Denn angesichts der nicht direkt rechtsverbindlichen abfallpolitischen Prinzipien (bspw. Gebot der Abfallvermeidung), der umzusetzenden Vorgaben (bspw. kriteriengebundener Vorrang der Verwertung)⁶⁸ sowie mit Blick auf die neuen Rechtsverordnungsoptionen der Bundesregierung (in Gestalt des § 14 AbfG) galt, daß sich die Steuerungsqualität dieses Handlungsprogramms erst im tatsächlichen Vollzug auf den drei abfallpolitischen Ebenen Bund, Länder und Kommunen zeigen sollte. Die dem AbfG immanente geringe Verbindlichkeit und Instrumentalisierbarkeit war auch Ausfluß der Problematik, daß zwar über diese „3-V-Philosophie“ - schon zu diesem Zeitpunkt ein sprachlicher Allgemeinplatz nicht nur der „Umweltszene“ - leicht ein Konsens zu erzielen war, jede Operationalisierung dieser abstrakten Formel jedoch auf ausgeprägte Interessenkonflikte und gruppenspezifische Widerstände traf. Mit dem abfallpolitisch neuen Instrument der Verordnungsermächtigungen des § 14 AbfG,⁶⁹ dem „Herzstück“ (Looß 1996,

67 Die Vorschriften zur Vermeidung und Verwertung ermangelten eines wirksamen Instrumentariums der Umsetzung oder der Sanktionierung abweichenden Verhaltens und hatten daher fast ausnahmslos appellativen Charakter oder ließen dann, wenn ihnen der Charakter rechtlicher Verbindlichkeit anhaftete, zahlreiche „Schlupflöcher“ - waren vielfach gesellschaftlich konsensuale Orientierungsnormen, ohne eine Orientierung im Einzelfall zu ermöglichen.

68 Das Verwertungsgebot (mit seiner Gleichrangigkeit von stofflicher - sprich: Recycling - und thermischer - sprich: Müllverbrennung, Pyrolyse etc. - Verwertung) ist nach Maßgabe des § 3 Abs. 2 AbfG insofern substantiell eingeschränkt bzw. unter Vorbehalte gestellt worden, als die Verwertung nur unter explizit im Gesetz definierten Voraussetzungen Vorrang vor der sonstigen Entsorgung (insbesondere der Deponierung) hatte. So mußte die Verwertung von Abfällen technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar sein; gleichzeitig muß für das Verwertungsprodukt aktuell oder in naher Zukunft ein Markt bestehen bzw. geschaffen werden.

69 Diese im Zuge der Reform von 1986 eingeführte Verordnungsbefugnis ermöglichte es der Bundesregierung, Vermeidungspflichten und Pflichten zur flächendeckenden Durchführung spezifischer Verwertungsmaßnahmen zu erlassen. § 14 AbfG richtete sich auf die Verringerung des *Schadstoffgehalts* und der *Menge* der zur öffentlichen Entsorgung anfallenden Abfälle. Zur Mengenreduzierung sah diese „Ermächtigungsnorm“ (Versteyl 1992, 25) den Erlaß von Rechtsverordnungen vor, in denen die Bun-

409) der Reform, führte das Abfallgesetz Instrumente zur Umsetzung des Vermeidungs-, Verminderungs- und Verwertungsziels ein und konnte den Verursachern Verantwortung für die Verminderung und Bewältigung von Abfällen zuweisen. Diese Zugriffsoption auf private Wirtschaftsprozesse reagierte auf den Umstand (vgl. BT-Drs. 11/765, 12), daß die von den Produzenten über den Handel an den Endverbraucher abgegebenen Produkte am Ende ihrer Nutzungsdauer ausschließlich zu Lasten der Kommunen - und damit kostenmäßig über die Abfallentsorgungsgebühren der Bürger - entsorgt werden müssen, was nach Ansicht der Bundesregierung dem Verursacherprinzip widerspricht und den Druck von Herstellern und Handel nimmt, für die Produkte und deren Vertrieb auch hinsichtlich der umweltverträglichen Entsorgung Vorsorge zu treffen. Zwar kam dem § 14 AbfG eine Schlüsselrolle zur Durchsetzung der neuen Bewältigungskonzeption zu. Sieht man von der 1991 verabschiedeten *Verpackungsverordnung* (VerpackVO) ab (vgl. Abschnitt 2.3 dieses Kapitels), so behielt diese Ermächtigungsnorm jedoch weitgehend den Charakter eines „auf normvermeidende Kooperation gerichteten Regierungsappells“ (Weidemann 1992, XI), mit dem die abfallerzeugende Industrie zur (freiwilligen) Kooperation und Selbstregulierung angehalten und staatliche Interventionen in Produktionsprozesse und betriebliche Entscheidungen auf ein Minimum begrenzt werden sollten. Lauer-Kirschbaum (1996, 25) weist darüber hinaus zurecht darauf hin, daß „schon an der Konstruktion der Verordnungsermächtigung deutlich (wird), daß weitreichende produktbezogene Eingriffe in private Wirtschaftsentscheidungen nur auf bestimmte Einzelfälle bezogen gedacht wurden und keine umfassende ordnungsrechtliche Rahmensetzung für Produktions- und Konsumprozesse anvisiert wurde.“

Die Bundesregierung stellte in einem Bericht zur Umsetzung des AbfG Ende der 80er Jahre ernüchtert fest, daß die Entsorgung der bundesrepublikanischen Abfälle weiterhin „erhebliche Probleme aufwirft“ und mit Blick auf die Hausmüll- und Gewerbemüllentsorgung „sehr bald Entsorgungsnotstände zu erwarten“ seien. Angesichts einer „besorgniserregenden Situation der Abfallentsorgung in der Bundesrepublik“ (BT-Drs. 12/631, 1) müsse daher in vielen Bereichen ein „grundsätzliches Umdenken erfolgen und ein Strukturwandel vollzogen werden“ (BT-Drs. 11/756, hier: S. 3f; ähnlich auch Töpfer 1988). Die Kommunen sahen sich zu diesem Zeitpunkt in einem doppelten Handlungsdilemma: Deutlich spürbar war für sie die Mahnung „von oben“, als entsorgungspflichtige Körperschaften ihre „Hausaufgaben“ im Bereich der Anlagenplanung und -durchsetzung ausreichend zu erledigen, während vor Ort die Akzeptanz der Bevölkerung für die Ansiedlung dringend benötigter Entsorgungsanlagen drastisch schwand bzw. die Sensibilisierung für technische Risiken und eine potentielle Beein-

desregierung für bestimmte Produkte und Produktgruppen die Form des Inverkehrbringens, der Verwendung, die Getrennthaltung sowie Rücknahme- und Pfandpflichtungen festlegen konnte.

trächtigung der eigenen Lebensqualität stieg. Die Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre durchaus reale Perspektive eines nicht nur auf einzelne Kommunen beschränkten „Entsorgungsnotstands“⁷⁰ war der Hintergrund, vor dem über neue und angemessenere Strategien zur Lösung der Abfallproblematik diskutiert wurde. Zu diesem Zeitpunkt war es für Bund und Länder kaum noch möglich, die Abfallproblematik politisch zu dethematisieren oder in ein Funktions- und Handlungsproblem der Kommunen zu transformieren - mit dem schlichten Verweis darauf, daß die Kommunen eine langfristige Entsorgungssicherheit zu gewährleisten und Beseitigungskapazitäten zu schaffen haben. Der „Ausbau einer umweltverträglichen und quantitativ ausreichenden Entsorgungsinfrastruktur“ (Umweltbericht 1990, 175) wurde fortan von der Bundesregierung als eine der dringlichsten Aufgaben angesehen. In der breiten „umweltkritischen“ Diskussion über eine grundlegende Umstrukturierung und Umorientierung des bisherigen Politikfelds wurde jedoch diese Ausrichtung auf nachsorgende Problemlösungsstrategien des technischen Umweltschutzes, die ansetzen, wenn Abfälle bereits angefallen sind (Behandlung, Beseitigung), zunehmend als ineffizient und problemverschärfend kritisiert. Zur Zielscheibe der Kritik wurde dabei insbesondere, daß *zum einen* der Vermeidung zwar in allen programmatischen Äußerungen seit Mitte der 80er Jahre Priorität eingeräumt wurde, sie jedoch „in der gesellschaftlichen und abfallwirtschaftlichen Praxis bisher nur wenig mehr als ein Lippenbekenntnis“ (Looß 1996, 397) geblieben ist. *Zum anderen* wurde von den Umweltverbänden, den GRÜNEN und der Wissenschaft die Forderung erhoben, die Fokussierung auf die (kommunale wie gewerbliche) Recyclingwirtschaft, d.h. das mehr oder minder intensive und erfolgreiche Sammeln und Verwerten von Stoffen, durch eine Perspektive aufzubrechen, die schon bei der Planung die abfallbezogenen Auswirkungen des Produzierens und der Produkte berücksichtigt.⁷¹

70 Aus wissenschaftlicher Perspektive z.B. Schoch 1992, 1f; vgl. auch den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abfallgesetzes und des Bundesimmissionsschutzgesetzes“ der Bundesregierung vom 29.5.1991, BT-Drs. 12/631, 11.

71 So forderte der Sachverständigenrat für Umweltfragen Anfang der 90er Jahre in einem Sondergutachten zur Abfallwirtschaft: Die Abfallwirtschaft in einer umweltbewußten Gesellschaft verlange nach einer „Lenkung von Stoffströmen (...) lange vor der Entscheidung, ob ein Gegenstand zu Abfall wird. Daher bleibt kein anderer Weg als die Einflußnahme auf unternehmerisches Handeln in der Weise, daß Herstellungsverfahren und Erzeugnisse, die mit größeren Abfallproblemen verbunden sind, von vornherein gar nicht oder so entwickelt werden, daß die sich daraus ergebenden Umweltbelastungen internalisiert werden können. Um dies zu erreichen, muß das gesamte wirtschaftliche Geschehen im Hinblick auf Abfallentstehung und -behandlung systematisch durchdacht und durchleuchtet werden“ (BT-Drs. 11/8493, S. 20, Tz. 22).

1.3 Abfälle in Bewegung: Von der Wegwerfgesellschaft zur Kreislaufwirtschaft?

Ich werde die verschiedenen Rechtsentwicklungen, die seit Beginn der 90er Jahre in ihrer Gesamtheit zu tiefgreifenden Umstrukturierungsprozessen in der kommunalen Abfallwirtschaft führen, als entwicklungsperspektivisch kohärentes Maßnahmenpaket skizzieren, bevor in einer Darstellung der Untersuchungsfelder dieser Arbeit (Abschnitt 2) auf zwei zentrale *policies* dieser Strukturreformen näher eingegangen wird. Die Neudefinition von Entsorgungsverantwortlichkeiten zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Akteuren (*Kreislaufwirtschaftsgesetz*), die Ausschleusung von Stoffen aus der kommunalen Entsorgungspflicht (*Verpackungsverordnung*) sowie die Vorgabe strikterer Kriterien für die Ablagefähigkeit von Restabfällen (*Technische Anleitung Siedlungsabfall*) haben die Entwicklung von Infrastrukturen zur Abfallbewältigung nachhaltig beeinflusst und mit tradierten Problemlösungskonzeptionen gebrochen. Eingebunden in ordnungspolitische Reformulierungen bilden sich differenzierte Entsorgungsstrukturen heraus, in denen das Verhältnis von öffentlich/privat neu tariert worden ist. Der Entsorgungsbereich befindet sich dabei in einem Umbruchprozeß hin zu parallelen öffentlichen und privaten Sammel-, Sortier- und Verwertungssystemen und einer „Vermarktlichung“ der Abfalls (plastisch beschrieben bei Huter/Lahl 1994).

Der Kritikpunkt, daß das abfallrechtliche Instrumentarium erst am Ende der Stoffströme am entstandenen Abfall ansetzt und den Produktionsprozeß, die Produkte sowie die Konsumverhaltensweisen weitgehend ausblendet, ist in der neueren abfallwirtschaftlichen Diskussion insbesondere sowohl unter produkt- als auch stoffpolitischen Gesichtspunkten rezipiert worden (vgl. zum Konzept einer *ökologischen Stoffflußwirtschaft* und zu weiteren Nachweisen Führ 1997 und Looß 1996).⁷² Den umfangreichen Maßnahmen zum Umbau der Abfallpolitik legte die konservativ-liberale Bundesregierung ihrerseits das Leitbild einer *Kreislaufwirtschaft* zugrunde, das von der Vorstellung getragen wird, lineare Stoffflüsse (näherungsweise und nach dem Vorbild der Natur) in Kreisläufe umzuwandeln.⁷³ Im Sinne

72 Unter *produktperspektivischen* Gesichtspunkten wird die gesamte Kette der Abfallentstehung vom Rohstoffabbau über die Herstellung von Zwischenprodukten bis hin zu dem Zeitpunkt berücksichtigt, an dem ein Produkt nach seinem Gebrauch zu Abfall wird. Vgl. auch das Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen 1990 (BT-Drs. 11/8493), das hierauf sein analytisches Schwergewicht gelegt hat und stoffpolitische Strategien diskutiert.

73 Der Stoffstrom umfaßt den Weg eines Stoffes von seiner Gewinnung als Rohstoff über die verschiedenen Stufen der Veredelung bis zum Endprodukt, schließlich die Phase seines Gebrauchs, seiner Wiederverwendung, Verwertung und bis hin zu seiner endgültigen Beseitigung.

Inwieweit die implizite Vorstellung einer komplett „geschlossenen Kreislaufwirtschaft“, einer „Abfallwirtschaft ohne Abfälle“ (z.B. Althaus 1992) oder einer „absoluten Abfallvermeidung“ (Looß 1996, 397) tatsächlich realistisch ist, kann und soll hier nicht beurteilt werden.

eines „vorsorgenden Stoffregimes“ (Wollny 1992, 279) bedeutet dies einen integrativen Ansatz für Produktion, Konsum und Entsorgung sowie eine Verschiebung der abfallwirtschaftlichen Perspektive vom Ende an den Anfang des Produktlebenszyklus.⁷⁴ Wenngleich die Akteure den Begriff der Kreislaufwirtschaft sehr unterschiedlich gebrauchen, so bleibt als dessen zentrale Idee, daß die Hersteller von Produkten nach Ablauf der Lebensdauer für die Entsorgung die Verantwortung übernehmen, um dadurch Anreize in Richtung Abfallvermeidung und ökologischerer Produktgestaltung zu setzen. Ob die Abfall-Reform allerdings tatsächlich zu einer spürbaren Verringerung des Ressourceneinsatzes (Stoff- und Energieverbräuche) - d.h. einer tatsächlichen Abfallvermeidung - beitragen wird, ist umstritten.

Die in ihren wesentlichen Teilen 1993 in Kraft getretene VerpackVO sollte als richtungsweisende Pionierinitiative bzw. als „Versuchsballon“ einer Entwicklung dienen, bei der auf der Basis von Rücknahmeverpflichtungen bisher von der öffentlichen Müllentsorgung entsorgte Abfälle aus der kommunalen Zuständigkeit ausgeschlossen und durch private Firmen verwertet werden sollen. Ansatzpunkt dieser Verordnung war § 14 AbfG, den die Bundesregierung konkret (Verpackungsabfälle) oder als Drohpotential (für Altfahrzeuge, Druckerzeugnisse, Elektronikschrott etc.) nutzte resp. nutzen wollte, um für bestimmte Abfallfraktionen flächendeckende Verwertungsinfrastrukturen in Verantwortung der Wirtschaft und in Form verbandlicher Kollektivlösungen zu erreichen („duale Abfallwirtschaft“). Dieses mit der VerpackVO entwickelte, auf Produktverantwortung und Selbstregulierung der Abfallerzeuger setzende Steuerungsmuster ist durch das im Herbst 1996 in Kraft getretene neue Bundesabfallgesetz, das „Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen“, kurz: „Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz“ (KrW-/AbfG) (BGBl I 1994, S. 2705) weiterentwickelt worden. Die Abfallgesetz-Novelle, zu deren äußerst kontroverser Diskussion nahezu die gesamte 12. Legislaturperiode des Bundestages notwendig war, konnte erst „in letzter Sekunde“ im Vermittlungsausschuß von Bundestag und Bundesrat zu einem mehrheitsfähigen Kompromißpaket (BT-Drs. 12/8084) geschnürt und im Sommer 1994 verabschiedet werden (vgl. zur Entstehung und konfliktreichen Durchsetzung des KrW-/AbfG Versteil/Wendenburg 1994). In der Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und FDP nach der Bundestagswahl von 1990 war als wichtigstes umweltpolitisches Gesetzesvorhaben der 12.

74 Gedanklich entwickelt schon im Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung des AbfG (BT-Drs. 11/754, 4f), im Sondergutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen (BT-Drs. 11/8493, 20ff) sowie im Bericht der Enquete-Kommission des Bundestages „Schutz des Menschen und der Umwelt“ von 1993 („Verantwortung für die Zukunft - Wege zum nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen“; BT-Drs. 12/5812).

Legislaturperiode die Verabschiedung eines neuen Abfallgesetzes mit klarer abfallwirtschaftlicher Prioritätenregelung vereinbart worden. In ihrer Antwort auf die gemeinsame Initiative aller Bundesländer (getragen von Bayern und Niedersachsen) zur Änderung des Abfallgesetzes, die im Mai 1991 an der Regierungsmehrheit im Bundestag scheiterte, hatte die Bundesregierung zuvor darauf hingewiesen, anstelle des als problemadäquat angesehenen Länderentwurfs ein Gesetz „aus einem Guß“, ein neues „Grundgesetz des Abfalls“ (BT-Drs. 12/631, Anlage 2, S. 15) zu schaffen.

Das KrW-/AbfG brachte mit Blick auf die kommunale Abfallwirtschaft eine weitreichende Umstrukturierung des Politikfelds, d.h. seiner Regelungsmechanismen, Akteurskonstellationen und Ressourcengrundlagen. Von Kritikern als „wirtschaftsfreundlich und umweltfeindlich“ (Schiller-Dickhut 1997, S. 56) eingeschätzt, zielt das KrW-/AbfG darauf, die Abfallentsorgung vom Prinzip der Daseinsvorsorge auf das der Verursacherverantwortung umzustellen, die Gestaltung der Produkte und die Bedingungen des Ge- und Verbrauchs der Produkte zu beeinflussen sowie insgesamt Entsorgungswege zu liberalisieren. Hatte das Abfallbeseitigungsgesetz eine grundsätzlich öffentliche Entsorgungsverantwortung konstituiert und nur in gesetzlich bestimmten Ausnahmefällen eine Rückübertragung auf die Abfallerzeuger ermöglicht, so ist mit dem KrW-/AbfG eine prinzipielle Neuverteilung der Verantwortungszuweisung zwischen öffentlichem und privatem Sektor vorgenommen worden. Die „Verantwortungshierarchie“ (Lauer-Kirschbaum 1996, 21) ist umgekehrt worden, indem die Zuständigkeit für die Abfallbewältigung (Verwertungsverantwortung § 5 Abs. 2 KrW-/AbfG; Beseitigungsverantwortung § 11 Abs. 1 KrW-/AbfG) prinzipiell dem Abfallerzeuger zugewiesen worden ist.⁷⁵ Wesentliche Änderungen brachte das KrW-/AbfG für Industrie und Gewerbe: Ihnen wurde mehr Eigenverantwortung für ihren Abfall eingeräumt, indem Abfälle aus Gewerbe, Handel und Industrie künftig von den Abfallerzeugern selbst (in eigenen Anlagen) bzw. den von ihnen eingeschalteten privaten Entsorgungsunternehmen verwertet und nachrangig beseitigt werden müssen (§§ 13, 16, 17 u. 18 KrW-/AbfG). Die mit dem Abfallbeseitigungsgesetz eingeführte Überlassungspflicht an entsorgungspflichtige Gebietskörperschaften entfällt in diesen Fällen.

75 Die konzeptionelle Umorientierung des neuen Abfallgesetzes bündelt sich in einem zentralen Instrument, der „Produktverantwortung“ von Herstellern und Handel. Allerdings wurde die Regelungstechnik des AbfG insofern beibehalten, als auch hier die Umsetzung dieser Produktverantwortung (§ 22 Abs. 1 KrW-/AbfG) in konkrete Pflichten sowie der vom neuen Gesetz grundsätzlich statuierte Vorrang der Vermeidung vor der Verwertung (§ 4 Abs. 1 KrW-/AbfG) an den Erlass konkretisierender Verordnungen (§§ 23 u. 24 KrW-/AbfG) gebunden worden sind. Ob die als „Kreislaufwirtschaftsgesetz“ apostrophierte Novelle, die in ihrer jetzigen Form eher nur auf das Schließen einiger industrieller Produktionskreisläufe abzielt, den nötigen Druck v.a. im Bereich der Produktion aufbauen kann, wird sich erneut im Verwaltungsvollzug zeigen.

Müssen verwertbare Gewerbeabfälle seit Inkrafttreten des Gesetzes nicht mehr wie bisher der öffentlichen Hand überlassen werden, so besteht eine Überlassungspflicht für gewerbliche Abfälle künftig allein bei zu beseitigenden Abfällen, sofern diese nicht durch den Erzeuger (in eigenen Anlagen) oder von ihm beauftragte Dritte beseitigt werden. Zwar sind die Kommunen nach wie vor und grundsätzlich *beseitigungspflichtige* Instanz. Eine genuine kommunale Entsorgungspflicht ist allerdings allein für Abfälle aus privaten Haushalten beibehalten worden (§ 13 Abs. 1 KrW-/AbfG).

Sehr viel weitgehender als das schließlich verabschiedete Gesetz hatte der Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums vom 22.6.1992 auf eine Beendigung des öffentlichen Entsorgungsmonopols gezielt. Nach diesem ersten Entwurf sollte die kommunale Zuständigkeit allein auf den Hausmüll sowie eine sehr rudimentäre Auffangpflicht für den Fall beschränkt werden, daß die in Selbstregulierung der Wirtschaft getragenen Entsorgungswege nicht greifen sollten. Der Bundesrat, der diesen Entwurf in seinen wesentlichen Teilen einmütig ablehnte, hatte zuvor vehement die geplante sehr weitgehende Einschränkung der kommunalen Entsorgungsverantwortung kritisiert und argumentiert, eine Entsorgungssicherheit sei nur durch die Beibehaltung der kommunalen Kompetenzen zu gewährleisten. Privatwirtschaftliche Modelle hätten die Konsequenz, daß nur diejenigen Aufgaben durchgeführt werden würden, bei denen zu erwarten sei, daß mit dem erzeugten sekundären Rohstoff auf dem Markt Gewinn erzielt werden könnte (vgl. BR-Drs. 245/93). Die Länderkammer konnte sich in den Verhandlungen dahingehend durchsetzen, daß neben der kommunalen Globalzuständigkeit für Hausmüll und zu beseitigende Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen die Überlassungspflicht der Abfallerzeuger aus der Wirtschaft nur dann aufgehoben ist, soweit diese über eigene Anlagen verfügen (§ 13 Abs. 1 KrW-/AbfG) oder ihre abfallrechtlichen Pflichten privaten Entsorgungsträgern übertragen haben (§ 13 Abs. 2 KrW-/AbfG). Problematisch ist in diesem Kontext die Kontrolle von Stoffströmen, da das neue Gesetz den Betrieben durchaus Interpretationsspielräume läßt, ihre Abfälle je nach Entsorgungskosten und Kostensenkungsmotiven als zu beseitigende oder zu verwertende zu deklarieren. Ein großer Teil des Gewerbemülls, der zuvor den Kommunen zur Beseitigung angedient wurde, findet nun den Weg über private „Müll-Vermarkter“ in den „Kreislauf-Markt“.

Abfall ist mittlerweile ein knappes und gefragtes Wirtschaftsgut geworden. Das KrW-/AbfG soll den Trend zum getrennten Sammeln und Verwerten von Abfällen - d.h. primär die Umverteilung in das Recycling - weiter verstärken. Die kommunale Abfallwirtschaft bekommt im Rahmen der neuen Aufgabenverteilung zwischen öffentlichen und privaten Entsorgungsträgern die prekäre Funktion einer subsidiären Auffanginstanz für Abfälle, die von den Gewerbebetrieben nicht einträglich verwertet resp. an private Verwerter verkauft

werden können. Zwar sind die Kommunen nach wie vor gesetzlich angehalten, Entsorgungskapazitäten vorzuhalten. Allerdings sind sie mit einer erheblichen Planungs- und Kalkulationsunsicherheit konfrontiert, da zum einen die an den öffentlichen Entsorgungsanlagen angelieferten Mengen kontinuierlich zurückgegangen sind und zum anderen die Mengenprognosen v.a. beim Gewerbemüll mit einer hohen Ungewißheit verbunden sind. Die Neudefinition von Entsorgungswegen für eine wachsende Zahl von Abfällen ist in den Kommunen insbesondere dadurch spürbar geworden, daß vorhandene und (fix-)kostenintensive Behandlungs- und Beseitigungsanlagen in zunehmendem Maße nicht mehr ausgelastet sind, was in den meisten Kommunen zur Erhöhung der Müllgebühren geführt hat. Die Konkurrenz einer steigenden Zahl von Kommunen um Abfälle (untereinander sowie mit privaten Entsorgungsfirmen), um eigene teure Anlagen durch günstige Entsorgungsangebote auszulasten, ist Ausdruck dieser bis dato für sie ungewohnten Situation - Kommunen auf Kundensuche.

Befürworter einer möglichst weitgefaßten kommunalen Entsorgungsverantwortung (in Gestalt der Umweltverbände, der GRÜNEN, aber auch der ÖTV und Teilen der SPD) befürchten angesichts der Ausschleusung einer steigenden Zahl von Abfallstoffen aus der kommunalen Entsorgung und einer zunehmenden Abtretung der Leistungserbringung an private Entsorger eine Entpolitisierung und Kommerzialisierung der Abfallpolitik, die in wachsendem Maße mit den Zielen einer an Abfallvermeidung und Ressourcenschonung orientierten ökologischen Abfallwirtschaft in Konflikt gerät. Folgt man dieser „bestandsschutzorientierten“ Argumentation, dann drohen die Kommunen im Zuge dieser zunehmenden Aufweichung des öffentlichen Entsorgungsmonopols zu bloßen Restmüllbeseitigern ohne nennenswerte Steuerungsmöglichkeiten zu schrumpfen, denen nur der „Müll des Mülls“ bleibt.

2. Untersuchungsfelder

2.1 Steuerung des Haus- und hausmüllähnlichen Gewerbemülls

2.1.1 Kommunale Abfallwirtschaft- Allzuständigkeit ohne Kompetenzen?

Ziel dieses Abschnitts ist es nicht, ein Kompendium aller möglichen abfallpolitischen Maßnahmen zu erstellen - dies läßt sich in sehr differenzierten abfallwirtschaftlichen Abhandlungen sehr viel eingehender nachlesen -,⁷⁶ sondern einen Überblick zu geben, der sich auf das

76 Um nur einige ebenso lesenswerte wie detailreiche Abhandlungen zu nennen: Abel-Lorenz/Brönneke/Schiller 1994; Böhm/Both/Führ 1992; Deubert 1992; LBU 1992; Lübke-Wolff 1993.

zum Verständnis der Lokalstudien Notwendige beschränkt und eher resümiert denn in abfallwirtschaftlich-juristische „Tiefen“ und Nuancierungen vorstößt.

Kommunale Abfallwirtschaft ist nicht nur (nach allgemeinem) Verständnis die Trennung und Wiederverwertung von Hausmüll(fractionen) und die Beseitigung des verbliebenen Restmülls, sondern hat sich mit einer Vielzahl von Abfallstoffen und -erzeugern sowie sehr unterschiedlichen Handlungsfeldern und Steuerungsinstrumenten auseinanderzusetzen. Zudem ist für die lokale Bevölkerung nicht immer erkenn-, für die lokalen politisch-administrativen Akteure meist schwer vermittelbar, daß sich die politische Verantwortlichkeit für das „Abfallproblem“ über mehrere politische Ebenen verteilt - vom EU- über das Bundes- und Landes- bis schließlich zum kommunalen Satzungsrecht. Insbesondere dann, wenn Kommunen als abfallwirtschaftlich Letztverantwortliche eigene Politiken entwickeln wollen, stoßen sie meist rasch an bundes- und landesrechtlich gesetzte Grenzen. Seit Erlaß der Abfallgesetznovelle von 1986 wurden vom Bund und den Ländern in rascher Folge in Form von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften differenzierte Handlungsanweisungen für den kommunalen abfallwirtschaftlichen Vollzug erlassen. Dabei wird von den unter einem ausgeprägten Problemdruck stehenden lokalen Akteuren heftig darüber geklagt, daß privat produziert und konsumiert, jedoch von öffentlichen Instanzen entsorgt werden muß, deren kompetenzrechtlicher Handlungs- und Reaktionsfähigkeit ihrer Ansicht nach zu enge Grenzen gesetzt seien: Es fehlten effektive abfallpolitische Steuerungsinstrumente auf kommunaler Ebene, die kommunale Abfallwirtschaft zeichne sich durch eine „Zuständigkeit ohne Kompetenzen“ (Hennerkes 1993, 8) aus, während unisono das Abfallrecht der Gemeinden als reformbedürftig eingestuft (vgl. statt vieler Praml 1989) und insbesondere im Bereich der Abfallvermeidung eine Ausweitung lokaler Handlungsmöglichkeiten gefordert wird.

Im föderalen Geflecht der Bundesrepublik divergieren die abfallpolitischen Handlungsmöglichkeiten und Kompetenzen ebenenspezifisch beträchtlich. Nach dem Bundesabfallgesetz hat der Abfallbesitzer Abfälle (zumindest in der Regel!) der Kommune zu überlassen (§ 3 Abs. 1 AbfG), die diese zu entsorgen hat (§ 3 Abs. 2). Die Kommunen erlassen zu diesem Zweck auf der Grundlage des Bundes- und Landesabfallgesetzes, der Landkreis- bzw. Gemeindeordnungen sowie der Landeskommunalabgabengesetze eigene Satzungen über die Abfallentsorgung, in denen im wesentlichen Art und Umfang von Einsammlung, Transport, Behandlung und Ablagerung der Abfälle, der Anschluß- und Benutzungszwang, Regelungen über die Getrennthaltungspflicht sowie die Gebührenhöhe und die Art der Gebührenberechnung enthalten sind (vgl. zur Ausgestaltung von Abfallsatzungen z.B. Huhn 1993). Im kommunalen „Werkzeugkasten“ sind die Satzungen das wichtigste ordnungsrechtliche Steuerungsinstrument. In den Abfallsatzungen nehmen mittlerweile ab-

fallwirtschaftliche Zielformulierungen sowie die Instrumente zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen einen immer breiteren Raum ein. Im Bereich der im AbfG programmatisch prioritären *Abfallvermeidung* liegt gemäß § 1a Abs. 1 AbfG das entscheidende Handlungsinstrument beim Bund („Abfälle sind nach Maßgabe von Rechtsverordnungen auf Grund des § 14 ... zu vermeiden“), der wiederum diese Handlungspotentiale nur sehr verhalten ausgeschöpft hat. Die Kommunen können im Bereich der Beeinflussung der Abfallentstehung und präventiven Steuerung von Abfallströmen daher nur wenig Einfluß nehmen und sind weitgehend hilflos, wenn es um die Normierung von Abfallvermeidungspflichten geht; sie müssen stattdessen versuchen, vornehmlich indirekt auf die verschiedenen Abfallerzeuger zu wirken.

Lokale Vermeidungspolitik (so sich diese Maßnahmen allein diesem Handlungsbereich zuordnen lassen) greift im wesentlichen auf folgende zwei Instrumente zurück: i) Verhaltenssteuerung durch *Gebührenvariationen*, die neben der Kostendeckung verstärkt wirtschaftliche Anreize zur Abfallvermeidung und -verwertung setzen und sich stärker am tatsächlichen Abfallaufkommen der Benutzer (Verursacherprinzip) ausrichten sollen (Erhebung nach Behältervolumen, tatsächlicher Müllmenge oder Abfuhrintervallen). Durch Vermeidung von Abfall sollen nach den Landesabfallgesetzen in signifikantem Umfang Gebühren eingespart werden können (vgl. zu Beispielen Öko-Institut 1992, 91f; Wiebe/Lindemann 1990; Zimmermann 1994). ii) Neben einer intensivierten *Öffentlichkeitsarbeit* ist die *Abfallberatung* zunehmend zu einer wesentlichen abfallwirtschaftlichen Handlungskomponente geworden. Informationen über die Entstehung und Zusammensetzung von Abfällen werden zunehmend als wichtiger Schlüssel zur Abfallvermeidung gesehen. Abfallberatung und Öffentlichkeit stehen in einem Ergänzungsverhältnis zueinander; sie setzen als kommunikative, „sozialpädagogische“ Instrumente auf Argumentation, Einsicht, Freiwilligkeit und eine höhere Akzeptanz bei den Adressaten. Sie demonstrieren Handlungsalternativen und zielen auf möglichst intensive Bewußtseinsbildung und dauerhafte Verhaltensänderungen (verändertes Einkaufs- und Gebrauchsverhalten etc.).

Da private Entscheidungen über Menge und Qualität von Abfällen sowohl auf der Seite der betrieblichen Entscheidungen über Produkte und Produktdesign als auch im Bereich des privaten Konsums von den Kommunen in relevantem Maße nur schwer zu beeinflussen sind, ist lokale Abfallpolitik - neben der möglichst umweltverträglichen Beseitigung - in wesentlichen Teilen *Verwertungspolitik*, was sich in einem Ausbau von Erfassungssystemen für eine steigende Zahl von (nicht vermeidbaren) Stoffen äußert. In bezug auf Verwertungsmaßnahmen verfügen die Kommunen daher über sehr viel größeren satzungsrechtlichen Gestaltungsspielraum. Daneben sind die Kommunen in allen Landesab-

fallgesetzen mittlerweile zur regelmäßigen Aufstellung von Abfallwirtschaftsprogrammen verpflichtet worden, in denen sie für einen definierten Zeitraum Zielvorgaben und Maßnahmen zur Abfallvermeidung und -verwertung verbindlich formulieren und begründen, die Systeme zur getrennten Erfassung der verschiedenen Abfallfraktionen, die Behandlungsformen, die Behandlungs- und Beseitigungsanlagen sowie deren Einzugsbereich beschreiben und schließlich einen Überblick über die prospektive Abfallmengenentwicklung geben sollen. Abfallwirtschaftliche Konzepte auf lokaler Ebene müssen, so die mittlerweile konsensuale Forderung quer durch alle Parteien, Verbände und wissenschaftlichen Veröffentlichungen, prioritär Konzepte zur Müllvermeidung, zur getrennten Sammlung und Wiederverwertung von Abfällen umfassen und sich konsequenter am Vorrang der Vermeidung vor der (stofflichen) Verwertung und diese wiederum vor der sonstigen Entsorgung (Verbrennung und Deponierung) orientieren. Dennoch ist die Aufstellung der zu veröffentlichenden Abfallwirtschaftsprogramme vor Ort zumeist mit konfliktreichen inhaltlichen Auseinandersetzungen verbunden.

Den lokalen Akteuren steht neben der kreativen Umsetzung der ihnen qua Satzung zur Verfügung stehenden Handlungskompetenzen eine breite Palette an freiwilligen, unkonventionellen Maßnahmen zur Verfügung, mit denen sie die verschiedenen Zielgruppen (Haushalte, Handel, Gewerbe, öffentliche Hand etc.) einbeziehen und motivieren können.⁷⁷ Voraussetzung für die Realisierung der Abfallvermeidungs- und -verwertungsziele ist dabei v.a. die Entwicklung und Umsetzung eines auf die spezifische Situation der einzelnen Kommune zugeschnittenen Konzepts, in dem die verschiedenen Instrumente zusammengebunden werden. Hierfür wiederum ist eine „Vor-Voraussetzung“, daß die Kommunen Abfallwirtschaft als eigenständige kommunale Aufgabe begreifen und danach handeln. Von dieser „Problem-Einstellung“ der Kommune hängt es meist entscheidend ab, inwieweit es ihr gelingt, die örtlichen Abfallerzeuger zu einem abfallbewußteren Verhalten zu aktivieren.

Zwar läßt sich das Repertoire an (nicht nur satzungsrechtlichen) Instrumenten und Ressourcen, die den Kommunen im Problemfeld Abfallentsorgung zur Verfügung stehen, recht klar umgrenzen. In politikwissenschaftlicher Hinsicht ist allerdings interessant, welche Maßnahmen die Kommunen in welcher Ausgestaltung ergreifen, welche örtlichen Prioritätensetzungen sie in ihrer Abfallwirtschaftspolitik mit welcher Begründung vornehmen und v.a. in

77 Eine tiefergehende Beschäftigung mit den vielfältigen Maßnahmen und Aktivitäten lokaler Abfallwirtschaftspolitik - von der kommunalen Vorbildfunktion und Auftragsvergabe über Geschirrmobile, die Förderung der Eigenkompostierung bis zu Sammel- und Tauschbörsen - erübrigt sich an dieser Stelle und ist für den Fortgang der Arbeit nicht wichtig. Vgl. zum lokalen Handlungsspektrum die in Fußnote 28 angegebenen Werke, die dies erschöpfend behandeln.

welchem Ausmaß sie zu fallweisen instrumentellen Weiterentwicklungen (in der Gebührenpolitik, in der Öffentlichkeitsarbeit, in Kooperation mit der Privatwirtschaft uvm.) bereit und in der Lage sind. Wie auch immer der juristische/tatsächliche Handlungsspielraum der Kommunen von den lokalen Akteuren wahrgenommen wird: Die Fallstudien werden zeigen, daß abseits satzungsrechtlicher Kompetenzen insbesondere die phantasievolle und pragmatische Nutzung der „Ressource von Organisation, Kommunikation und Planung“ (Blanke 1991, 10) meist einen wichtigen Unterschied im *policy-output* der Kommunen, d.h. insbesondere in der erfolgreichen Weiterentwicklung von Abfallwirtschaftskonzeptionen macht.

2.1.2 Haus- und Gewerbemüllvermeidung und -entsorgung

Im Gegensatz zu den hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen (s.u.) wird das Vermeidungspotential im Bereich des aus Privathaushalten stammenden Hausmülls mittlerweile als abfallwirtschaftlich eher vernachlässigbar eingestuft. Während unter den Bedingungen von Modellversuchen (mit zumeist wenigen Haushalten und hohem Personal-, Zeit- und Ressourceneinsatz) *kurzfristig* durchaus beachtenswerte Ergebnisse erzielt werden konnten,⁷⁸ werden abfallwirtschaftliche Hausmüll-Vermeidungspotentiale im kommunalen „Normalbetrieb“ - und dort selbst im Rahmen einer intensivierten Abfallberatung und Öffentlichkeitsarbeit - langfristig auf maximal 10% (Interview II/1) bis 13% (Friedrich 1994, 201) geschätzt. Weder von der Menge noch vom Schadstoffgehalt her begründbar, gerät nach wie vor primär der Bereich des privaten Konsums in das Blickfeld der Akteure, wenn über Maßnahmen der Abfallvermeidung auf kommunaler Ebene diskutiert wird - einschließlich der Klage über den zu engen Aktionsradius der Kommunen in diesem Bereich.⁷⁹ Maßgeblicher Ansatz kommunaler Abfallwirtschaftspolitik ist daher die Ausschleusung einer zunehmenden Zahl von als „Wertstoff“ deklarierten Abfallstoffen aus dem Hausmüll (traditionell Papier und Glas, darüber hinaus je nach Kommune eine Vielzahl weiterer Stoffe). Insbesondere um die größte Fraktion des Hausmülls, die organischen Küchen- und Gartenabfälle, auszuschleusen, haben die meisten Kommunen in den letzten Jahren Getrenntsammlensysteme eingeführt und vielfach selbst Kompostierungsanlagen errichtet, in denen organische Abfälle aufbereitet werden (vgl. zu lokalen Entwicklungen *Kapitel 5*, Abschnitte 1 u. 2). Im Gegensatz zu

78 So z.B. in Hamburg (Gewiese/Bilitewski/Okeke 1989) oder in Köln (Meyer/Geschuhn 1989).

79 Vgl. als Überblick die Studie „Abfallvermeidung und Hausmüllentsorgung - Vermeidung und Verminderung von Haushaltsabfällen“, die vom Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag von 1991 bis 1993 erarbeitet wurde. Ausgangspunkt der Untersuchung, der ersten systematischen Aufarbeitung des Forschungsstands zu diesem Thema, war der Abfall aus privaten Haushalten, anhand dessen Strategien und Instrumente zur Abfallreduktion und Schadstoffentfrachtung - mit besonderer Berücksichtigung der Abfallvermeidung - erforscht wurden (vgl. als kurzer Überblick Looß 1996).

Maßnahmen der Vermeidung stoßen solche Verwertungsmaßnahmen meist auf eine wesentlich größere Akzeptanz in der Bevölkerung. In siedlungsstruktureller Hinsicht (verdichtete städtische Bebauung vs. Abfallpolitik in der Fläche) sehen sich lokale Abfallpolitiken im Bereich des Hausmülls mit sehr unterschiedlichen Handlungsanforderungen und Problemstellungen konfrontiert, was sich nicht nur in der unterschiedlichen Organisation der Entsorgung (Infrastruktur, Logistik etc.), sondern v.a. in sehr unterschiedlichen Möglichkeiten der Vermittlung und Umsetzung von Vermeidungs- und Verwertungskonzepten äußert (individuelle Zurechenbarkeit von Müllmengen, sozio-kulturelle Faktoren uvm., was meist sehr prägnant mit den unterschiedlichen Besiedlungs- und Bauungsstrukturen korreliert).

Die *hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle* (im folgenden mit dem Begriff „Gewerbeabfälle“ verkürzt) sind unter Steuerungs- sowie quantitativen Gesichtspunkten eher ein „Stiefkind“ lokaler Abfallwirtschaftspolitik und stehen im Gegensatz zum Hausmüll meist nicht im Vordergrund der öffentlichen Wahrnehmung. Sie stammen zumeist aus Gewerbebetrieben, Geschäften, Dienstleistungsunternehmen und öffentlichen Einrichtungen und können nach Art und Menge in der Regel mit dem Hausmüll entsorgt werden. Transport und Entsorgung obliegen jedoch nur zum Teil den kommunalen Abfallentsorgern, sondern erfolgen bei Geschäften und Betrieben mit einem hohen Gewerbeabfall-Anfall durch von diesen beauftragte private Entsorgungsunternehmen oder durch Selbstanlieferung. Lokale Abfallpolitik im Bereich der Gewerbeabfälle hat im Gegensatz zum Hausmüll ein sehr viel breiteres Spektrum verschiedener Abfälle zu berücksichtigen; im wesentlichen handelt es bei den Gewerbeabfällen um Verpackungsmaterialien, Papier/Pappe, Renovierungsabfälle, Werkstattabfälle sowie in geringerem Umfang Holz, Metalle, Schutt und organische Abfälle.⁸⁰

Die Gewerbeabfälle zählen zu den Bereichen kommunaler Abfallwirtschaft, bei denen zwar nach allgemeiner Einschätzung ausgeprägte Abfallreduktionspotentiale existieren (konträr zum Hausmüll sind die Gewerbeabfallmengen in den letzten Jahren vielerorts noch gestiegen), gleichwohl trotz großen Handlungsbedarfs nur geringe kommunale Steuerungsoptionen v.a. im Hinblick auf Abfallvermeidung und -verringerung bestehen.⁸¹ Gerade der Bereich der hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle ist nach Ansicht der (von mir interviewten) lokalen Akteure Ausdruck des kommunalen Dilemmas, daß die Entsorgungszu-

80 Die Menge und Zusammensetzung der gewerblichen Abfälle sind regional sehr unterschiedlich und hängen im wesentlichen von der Wirtschafts- und Branchenstruktur ab. In den Kommunen stellt sich daher eine z.T. stark differierende Problemstruktur, die ein wichtiger Faktor bei der Untersuchung der jeweiligen lokalen Abfallwirtschaftspolitik ist.

81 Als Überblick über rechtliche Rahmenbedingungen und Spielräume kommunaler Gewerbeabfallpolitik z.B. Knemeyer/Deubert 1992 oder Mebs 1991.

ständigkeit für Siedlungsabfälle nicht mit der Adäquanz des den lokalen Akteuren zur Verfügung stehenden Problembewältigungsinstrumentariums korrespondiert. Analog zum Hausmüll stehen den Kommunen im Bereich der Vermeidung und Verwertung eher weiche, sozialpädagogisch-aufklärerische Instrumente (Abfallberatung und Unterstützung der Betriebe mit dem Zweck nachhaltiger Verhaltensänderungen) auf der einen sowie auf der anderen Seite begrenzte Möglichkeiten der Steuerung des „Abfallverhaltens“ der Betriebe über den Entsorgungspreis (Steigerung, Staffelung),⁸² über die satzungsrechtliche Pflicht zur Wertstofftrennung am Entstehungsort der Abfälle (mit nachfolgenden Sanktionsmöglichkeiten) sowie über die Definition von Benutzungsbedingungen für die kommunal betriebenen Behandlungs- und Beseitigungsanlagen (Anforderungskriterien an die angelieferten Abfälle: sortenreine Anlieferung etc.) zur Verfügung.⁸³

Der abfallwirtschaftliche Umgang mit den Gewerbeabfälle ist als Problemkomplex in vielerlei Hinsicht von Interesse, da in diesem Bereich das Interesse der Kommunen an einer Reduktion des gemeinhin sehr wertstoffhaltigen Gewerbemülls mit dem Interesse der Betriebe an einer möglichst kostengünstigen und für sie logistisch einfachen Entsorgung ihrer Abfälle konfliktieren kann. Die Entsorgung des Abfalls wird von den Betrieben, insbesondere den Kleinbetrieben, mittlerweile angesichts steigender Gebühren und wachsender Auflagen durchaus als betriebswirtschaftlich relevanter Standortfaktor wahrgenommen, dessen Drohpotential zwar eher gering ist, der jedoch in Verhandlungen mit lokalen politisch-administrativen Akteuren nicht selten vorgebracht wird. Das Thema Gewerbeabfälle führt daher weitaus stärker als die Beeinflussung des Hausmüllaufkommens zu Kontroversen zwischen den lokalen Akteuren und in der Interaktion mit den Abfallerzeugern. Im Bestreben der Kommunen liegt es, in einem Aushandlungsprozeß eigene Interessen (Senkung der gewerblichen Abfallmengen, Schadstoffentfrachtung, Transparenz der Abfallströme etc., aber auch die Ansiedlung neuer Unternehmen und die Vermeidung eines „wirtschaftsfeindlichen“ Images) mit den betriebswirtschaftlichen Kalkülen der Betriebe (abfallärmere Produktion, bessere Nutzung der Ausgangsmaterialien, betriebliche Wiederverwertungen bzw. Weiterverwendungen, Reduktion der an kommunalen Entsorgungsanlagen angelieferten Abfälle,

82 So schlagen bspw. Chantelau/Möker (1990, 83) für den Bereich der hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle vor, die Betriebe nach abfallwirtschaftlich relevanten Merkmalen (Vermeidungs- und Verwertungspotential, prozentualer Anteil am Gesamtaufkommen der Gewerbeabfälle etc.) zu klassifizieren und in Benutzergruppen mit unterschiedlichen Gebührenstaffelungen einzuteilen.

83 Um ein Höchstmaß an Verringerung und Verwertung zu erreichen, empfiehlt das Nds. Umweltministerium (1994a, 45f) den Kommunen einen Maßnahmenkatalog, der Auflagen für Industrie- und Gewerbebetriebe zur Getrennthaltung, die Anpassung der Abfallgebühren im Hinblick auf die Sortenreinheit der angelieferten Abfälle, die Durchsetzung der Rücknahme von Transport- und Umverpackungen sowie eine Intensivierung der Abfallberatung zusammenfaßt und vernetzt.

langfristige Entsorgungssicherheit etc.) zu verknüpfen. Lokale Abfallpolitik steht daher bei den Gewerbeabfällen in verstärktem Maße vor dem Problem der Internalisierung externer Umweltkosten in privatwirtschaftliche Entscheidungen.

Insbesondere auf Kooperation mit Handel, Betrieben und Kammern setzende Verfahren (freiwillige Vereinbarungen; freiwillige Selbstverpflichtungen der Betriebe; Aufbau von Abfall- und Wertstoffbörsen uvm.) gewinnen abseits symbolischer Drohgebärden und satzungsrechtlicher Verpflichtungsmöglichkeiten verstärkt an Bedeutung.⁸⁴ Aktuell sind darüber hinaus in den meisten Kommunen Bestrebungen auszumachen, der meist eklatanten Daten-Problematik im Bereich der Gewerbeabfälle dadurch zu begegnen, daß Gewerbeabfallkataster erstellt werden, in denen Handels- und Gewerbebetriebe erfaßt sowie die von ihnen produzierten Abfallarten und -mengen erhoben werden. Eine steigende Zahl von Kommunen ist zudem bestrebt, zusammen mit den Betrieben betriebliche oder branchenbezogene Abfallwirtschaftskonzepte zu erstellen (als Kurzüberblick Decken 1995), in denen abfallarme Herstellungsverfahren (Verringerung des Materialeinsatzes pro Produkteinheit), abfallarme Produktverpackungen und eine abfallarme Distribution ebenso diskutiert werden wie die Umsetzung von Wertstoffseparierungsmaßnahmen. Gleichwohl sehen sich lokale Gewerbeabfallberater im Bereich der Umstellung und Optimierung betrieblicher Prozesse meist fachlich überfordert und personell unterbesetzt.

Inwieweit eher restringierten Steuerungsmöglichkeiten durch informale Arrangements bzw. die Einbindung der Betriebe, der IHK, Handwerkskammern und Innungen in Verhandlungsprozesse flankiert und kompensiert werden können, hängt von lokaler Kreativität und lokaler Eigeninitiative ab. Lokales Engagement kann über Persuasions- und Kooperationsformen hinaus durchaus aber auch die Bereitschaft und Courage zu strikterem Vorgehen und zur Ausschöpfung der vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten gegenüber den Betrieben einschließen.

Auf einer etwas anderen Ebene ist es den Kommunen durch Ausdauer und Konfliktbereitschaft durchaus gelungen, abfallpolitische Handlungsspielräume auszuloten und zu erweitern und als Nebeneffekt das Politikfeld in einem produktiven Sinne zu politisieren. So versuchten

84 Als spektakuläres Beispiel einer freiwilligen Selbstverpflichtung kann der „Führer Dosenschwur“ von 1991 gelten, der eine Selbstbindung der Einzelhändler der Insel Föhr ist, indem sich alle Beteiligten verpflichtet haben, nach Verkauf der Restbestände keine weiteren Getränkedosen und weitgehend auch keine Einweg-Getränkeflaschen in das Verkaufssortiment mehr aufzunehmen. In den Prospekten über die Insel sowie auf der Insel selbst wird seitdem aktiv mit diesem Dosenschwur geworben (beschrieben in LBU 1992, 46, mit weiteren Beispielen). Nicht selten sind Kommunen mittlerweile selbst Initiator von „Abfallvermeidungswettbewerben“, die sich an Betriebe richten und im Rahmen derer in Sachen Abfallvermeidung besonders aktive Betriebe öffentlichkeitswirksam ausgezeichnet werden (vgl. LBU 1992, 48ff).

lokale Akteure gezielt, institutionelle Regelungen in Frage zu stellen, indem sie (wie die Städte München und Nürnberg Anfang der 90er Jahre) mit Bundesrecht nicht in Einklang stehende Abfallsatzungen erließen (z.B. ein örtliches Verbot des Verkaufs von Einwegverpackungen) - und sich damit gleichzeitig die Möglichkeit eröffneten, das kommunale Handlungsinstrumentarium grundsätzlicher zu diskutieren.⁸⁵ Ein weiteres Beispiel: Im Bereich der Eindämmung von Einwegverpackungen gelang es den Kommunen, ein ökonomisches Instrument, die *Verpackungssteuer*, gegen langjährigen Widerstand - zumindest zeitweise - rechtlich durchzusetzen (zu diesem Instrument bzw. zur juristischen Debatte z.B. Jahn 1995; Tiedemann 1990). Nachdem die Stadt Detmold 1989 erstmals erfolglos versucht hatte, eine Getränkeverpackungssteuer für Einwegprodukte in ihrer Satzung zu verankern, erklärte das Bundesverwaltungsgericht 1994 in einer Grundsatzentscheidung (auszugsweise abgedruckt in AWI 2/1994, 14f) die Verpackungssteuererhebung der Stadt Kassel für rechtmäßig (zum Kasseler Beispiel näher Hedderich 1993). In seiner Begründung stellte das Gericht fest, daß Kommunen Steuern auf Einwegverpackungen erheben dürften, wenn der Hauptzweck der Steuererhebung auf die Abfallvermeidung ziele („Lenkungssteuer mit außerfiskalischem Hauptzweck“). Die hessische Stadt, gegen die Kasseler Gewerbebetreibende ein Normenkontrollverfahren angestrengt hatten, hatte Ende 1991 eine Verpackungssteuer auf Dosen, Becher, Geschirr und Besteck von Schnellrestaurants, Imbißständen und Getränkeautomatenbetreibern beschlossen. Angesichts eher marginaler abfallwirtschaftlicher Effekte stellt die mit hohem Verwaltungsaufwand verbundene kommunale Verpackungssteuer mehr ein politisierendes denn ein umweltpolitisch „durchschlagendes“ Instrument dar - und ist überdies nur sehr bedingt dazu zu benutzen, die leeren Gemeindekassen zu füllen, da sinkende Einnahmen das Ziel sind.

Daß die Verpackungssteuer-Satzungen der Kommunen im Frühjahr 1998 vom Bundesverfassungsgericht mit einer argumentativ und rechtlich fragilen Begründung für nichtig erklärt wurden, schmälert nicht den doppelten Effekt der Kommunalinitiativen: Dem ebenso furchtbaren wie zuweilen heftigen Diskussionsanstoß in der lokalen Öffentlichkeit folgten nicht selten (auch antizipativ) Sortimentsumstellungen der Geschäfte, die von den Kunden

85 Knemeyer/Deubert (1992) führen in ihrem Beitrag die vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in einer Normenkontrollentscheidung Anfang 1992 für nichtig erklärte Gewerbe- und Baustellenabfallentsorgungssatzung der Stadt München an, in die die zum damaligen Zeitpunkt rot-grün regierte Stadt einen Passus aufgenommen hatte, der die „gewerbliche Abgabe von Einwegerzeugnissen an den Endverbraucher“ (§ 3 Abs. 2 der Satzung) verbieten wollte. Das Gericht sprach der Kommune in einer bundesweit beachteten Entscheidung durchweg die satzungsrechtliche Kompetenz zum Erlaß eines Einwegverbots ab und verwies darauf, daß abfallrechtlich (Sperrwirkung des § 14 AbfG) allein dem Bund diese Befugnis zukomme. Vgl. zum Vorgehen der Stadt München Rotzinger 1991; zu einer ähnlichen Initiative der Stadt Nürnberg Praml 1990.

angenommen wurden und die, sollten sie wieder rückgängig gemacht werden, die Betreiber sicher vor Erklärungsbedarf stellen. Das Verfassungsgericht hielt in seiner Urteilsbegründung zwar Lenkungssteuern, die nicht auf Einnahmen, sondern auf Verhaltensänderungen wie die Vermeidung von Einwegverpackungen gerichtet sind, für grundsätzlich zulässig. Gleichwohl verstößt die kommunale Verpackungssteuer nach Ansicht des Gerichts u.a. gegen das dem Bundesabfallrecht konstitutive Kooperationsprinzip bzw. gegen den Grundgedanken der freiwilligen Mitwirkung und Vereinbarung sowie des eigenverantwortlichen Handelns der Betroffenen. Nach dem Bundesrecht solle die Vermeidung und Verwertung von Einwegverpackungen durch „Zusammenarbeit der beteiligten Kreise“ und nicht durch monetäre Lenkung erreicht werden. Zudem, so kritisierte das Karlsruher Gericht, könne sich der einzelne vom Zweck der Abfallvermeidung freikaufen, indem er die Abgabe zahle, was dem Abfallvermeidungsziel nicht förderlich sei - ein Vorwurf, der auf die VerpackVO des Bundes (s.u.) allerdings nicht minder zuzutreffen scheint.⁸⁶

2.2 Entstehung und Problemlösungsprinzipien der Technischen Anleitung Siedlungsabfall

Die Technische Anleitung Siedlungsabfall reiht sich ein in den in Abschnitt 1.3 dieses Kapitels skizzierten Umbruch in der Abfallwirtschaft. Im AbfG hatte sich die Bundesregierung eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Verwaltungsvorschriften geschaffen (§ 4 Abs. 5 AbfG; mit Bezug auf Art. 84 Abs. 2 GG), in denen sie mit Zustimmung des Bundesrats bundeseinheitliche Anforderungen an die Abfallentsorgung nach dem „*Stand der Technik*“ und damit detaillierte Kriterien für technische Verfahren zur Abfallbewältigung vorgeben konnte. Die Bundesländer als oberste Abfallbehörden waren sich grundsätzlich einig, diese Kompetenz der Bundesregierung zuzugestehen, um mit Blick auf spezifische Problemlagen über bundeseinheitliche Entsorgungsstandards zu verfügen. Für den Siedlungsabfallbereich geschah diese Definition von Vorgaben mit der „Dritten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Abfallgesetz“, der TASi vom Mai 1993 (Bundesanzeiger Nr. 99a v. 29.5.1993), einem föderalen Aushandlungsprodukt, das zu den umstrittensten neueren

86 Weitergehende abfallrechtliche Spielräume für Länder und Kommunen sind vom Bundesgesetzgeber stets mit dem Argument eines einheitlichen Rechtsrahmens für wirtschaftliche Aktivitäten zurückgewiesen (vgl. BT-Drs. 10/5656, 56f, in der der Aspekt der Wettbewerbsgleichheit bzw. der „Gleichheit der Systeme“ in den einzelnen Bundesländern von der Bundesregierung explizit hervorgehoben wird) und mit dem Hinweis auf die weitreichende Sperrwirkung durch das AbfG für landes- und kommunalpolitische Aktivitäten (näher Bothe 1987) abgeblockt worden (mit Bezug auch auf Art. 72 Abs. 1 GG). Dieses Prinzip, die „Kleinstaaterei“ im Abfallrecht möglichst einzuschränken, ist im Rahmen der Verpackungssteuer, die in etwa 40 Kommunen der Bundesrepublik erhoben wird (bzw. erhoben worden ist), durchbrochen worden. Zumindest implizit wird der Aspekt der Rechtseinheitlichkeit ein Hauptmotiv des Verfassungsgerichts gewesen sein.

Regelwerken gehört und die kommunale Abfallwirtschaft v.a. im Bereich der Abfallbeseitigung neu normiert.

Technische Anleitungen (TA) in Form untergesetzlicher Verwaltungsvorschriften spielten schon zuvor bei der Weiterentwicklung der Infrastruktur zur Abfallbewältigung eine wichtige Rolle: Ein entsprechender Normkatalog war zwei Jahre vor der TAsi für den Bereich der Sonderabfälle („TA Abfall“) verabschiedet worden, d.h. für die besonders überwachungsbedürftigen, meist nicht in den Bereich der Kommunen fallenden Abfälle, die umgangssprachlich oftmals mit dem Begriff „Giftmüll“ erfaßt werden. Beide technische Normkataloge sind nach dem Vorbild der TA Luft und der TA Lärm als Verwaltungsvorschrift konzipiert worden, deren Erlaß unter Verfahrensgesichtspunkten weit weniger aufwendig ist als ein Gesetzgebungsverfahren. Allen vier Verwaltungsvorschriften ist gemein, daß sie unbestimmte Rechtsbegriffe, wie z.B. den in der hier behandelten TA verwendeten „Stand der Technik“, operationalisieren. Unbestimmte Rechtsbegriffe sind insofern ambivalent und spannungsreich, als sie *sowohl* den jeweiligen, wissenschaftlich definierten und politisch positivierten Status quo reflektieren und festschreiben *als auch* die Vorschrift „dynamisieren“ und rasche Anpassungen ermöglichen sollen.

Die am 1. Juni 1993 in Kraft getretene TAsi reagierte auf die Problematik, daß insbesondere das teilweise hohe organische Potential abgekippter Mischabfälle im Deponiekörper langfristig zu nicht kontrollierbaren Reaktionsprozessen führt (Sickerwasser- und Gasaustritte, Setzungsprozesse, Schwelbrände etc.), die (kosten)intensive technische Vor- und v.a. Nachsorgemaßnahmen erfordern. Während man noch in den 70er Jahren auf die Selbstreinigungsfähigkeit von Böden und Grundwasser vertraute, orientierte man sich bis Anfang der 90er Jahre an einer Verbesserung von Techniken zur Basis- und Oberflächenabdichtung, zur Erhöhung der Einbaudichte sowie zur Sickerwasser- und Deponiegaserfassung. Die Deponien wurden im Kontext dieser technischen Hochrüstung von einfachen Ablagerungsstätten zu großtechnischen Anlagen, was dennoch in zahlreichen Fällen nicht verhindern konnte, daß Altlasten entstehen, die mit z.T. erheblichen ökologischen Folgewirkungen verbunden sind und die Kommunalhaushalte längerfristig finanziell belasten. Mit der TAsi sollte diese herkömmliche Ablagerung vermischter Siedlungsabfälle in „Rohmüll-Deponien“ beendet werden. Diese Bundesvorschrift verpflichtet die Kommunen nach einer Übergangsfrist zu umfangreichen Anpassungen ihrer Infrastruktur an das neue Ziel der Restabfallvorbehandlung.

2.2.1 *Grenzwertsetzung und Behandlungsverfahren*

Die TAsi hat zum Ziel, daß Deponien nach ihrer Verfüllung als „Bauwerke für die Ewigkeit“ (Henselder-Ludwig 1993, 9) gänzlich sich selbst überlassen bleiben können. Leitbild ist eine „nachsorgefreie Deponie“ (BR-Drs. 594/92, 3.1). Die *Eingangseigenschaft* der abzulagernden

Restabfälle⁸⁷ soll nach diesem Konzept künftig die wirksamste Barriere gegen einen Schadstoffeintrag in die Umgebung bilden. Folgerichtig setzt die TASI an der Zusammensetzung des Deponiekörpers selbst, d.h. der Ablagerungsfähigkeit des Abfalls an und gibt vor, daß nicht vermeid- oder verwertbarer Abfall nur noch dann abgelagert werden darf, wenn dieser eine möglichst immissionsneutrale reaktionsträge, im weitesten Sinne erdähnliche („inerte“) Konsistenz hat. Zu diesem Zweck muß der Abfall durch technische Verfahren vorbehandelt werden. Die TASI trifft allerdings keine *direkten* Festlegungen für die in Frage kommenden Behandlungstechnologien. Die Definition von Kriterien, mit denen die Ablagerungsfähigkeit festgelegt werden sollte, wurde indes zum Ausgangspunkt vehementer Konflikte. Zwar werden die Umweltschutzziele der Vorschrift (Langzeitsicherheit der Deponien bei gleichzeitig effektiverer Bewirtschaftung knapper werdender Ablagerungsflächen) von allen Akteuren geteilt. Allerdings wurde unter den zahlreichen Kriterien, die für die Qualität ablagerungsfähiger Restabfälle vorgegeben worden sind, ein Parameter zu dem entscheidenden Konfliktpunkt, da die Bundesregierung die Schutzziele ausschließlich mit *einer* Behandlungstechnologie verknüpfte. Dies allerdings nicht direkt, sondern über die Definition eines *Grenzwertes*, des „Glühverlustes“, der die Komplexität der Reaktionsvorgänge in einer Deponie meßtechnisch zu reduzieren versucht und für Regeldeponien ab dem Jahr 2005 so niedrig angesetzt worden ist, daß er nach dem derzeitigen „Stand der Technik“ für die weitaus meisten Siedlungsabfälle nur durch thermische Behandlung, sprich Müllverbrennung, erreicht werden kann.⁸⁸ Allein (mineralische) Schlacken aus der Verbrennung halten diesen Wert ein. Dadurch ist die Verbrennung als einzig genehmigungsfähige Regelbehandlungstechnik festgeschrieben worden.⁸⁹

Für die Behandlung der Restabfälle kommen im wesentlichen zwei Grundverfahren in Frage: die *thermische* Behandlung mit Verwertung oder Ablagerung der Verbrennungsrückstände oder alternative Techniken in Form der in den letzten Jahren zunehmend diskutierten

87 Unter *Restmüll* versteht man den unvermeidlichen Teil des Abfalls, der nach Vermeidung und Ausschöpfung aller stofflichen Verwertungsmaßnahmen behandelt und schließlich beseitigt werden muß. In welcher Zusammensetzung und in welcher Menge dieser Restmüll anfällt, hängt einerseits von den jeweiligen kommunalen Vermeidungs- und Verwertungsmaßnahmen und andererseits vom Vermögen der Kommunen ab, über Öffentlichkeitsarbeit und Beratung das „Abfallverhalten“ der Bevölkerung zu beeinflussen.

88 Dieser „Glühverlust“ beschreibt den Anteil organischer, biologisch abbaubarer Substanz einer behandelten Abfallmenge, der für Regeldeponien (Deponieklasse II) im Anhang B der Verwaltungsvorschrift auf maximal 5% ab dem Jahr 2000 festgelegt wurde.

89 In *Grenzwerten* „stecken Konventionen, die auf Politik und kulturellen Werten und Wahrnehmungen (sowie) Gerichtsentscheidungen, die geltendes Recht umgesetzt haben“ (Beck 1988, 129), basieren. Beck weist mit dieser Formulierung darauf hin, daß es sich bei Grenzwerten weniger um strikte Ableitungen aus natur- und ingenieurwissenschaftlichen Erkenntnissen handelt, sondern um ein notwendig willkürliches Ergebnis, in dem sowohl Werthaltungen als auch Interessen und Machtverhältnisse sedimentiert sind.

„kalten“ oder *mechanisch-biologischen* Vorbehandlungsverfahren, die schon terminologisch eine Alternative zur Verbrennung zum Ausdruck bringen wollen. Der politische Streit konzentriert sich darauf, ob der in der TASI definierte und in der Höhe fixierte Parameter „Glühverlust“ geeignet ist, die Reaktions- und Ablagerungsfähigkeit von Restabfällen zu erfassen und ob die „kalten“ Vorbehandlungsverfahren bereits als „Stand der Technik“ angesehen werden können. Die im folgenden kurz skizzierten gängigen Argumentationsmuster und gegensätzlichen Problemlösungsphilosophien machen deutlich, daß den jeweiligen Verfahrensbewertungen unterschiedliche Perspektiven und Bewertungsschwerpunkte zugrunde liegen.

Die *Verbrennung* liegt als „heißes“ Verfahren zur Inertisierung, d.h. Inaktivierung und Stabilisierung nicht-mineralischer Abfälle nahe, da organische Verbindungen und toxische Inhaltsstoffe in den Restabfällen weitgehend zerstört und immobilisiert werden (vgl. z.B. Bergs/Neuenhahn 1992; UBA 1990). Nebeneffekt ist die Substitution konventioneller Energieträger durch die Nutzung der beim Verbrennungsprozeß entstehenden Wärme. Gleichzeitig wird das Volumen der Restabfälle deutlich verringert und damit der Deponiebedarf minimiert. *Biologische Behandlungsverfahren* zielen hingegen darauf ab, organische Abbauprozesse außerhalb des Deponiekörpers unter kontrollierten Bedingungen beschleunigt ablaufen zu lassen (Verrottung, Vergärung) (vgl. näher z.B. Lütge 1991; Nds. Umweltministerium 1994). Nachdem zunächst aus dem Abfall mechanisch die Wertstoffe aussortiert worden sind, zersetzen Mikroorganismen die verbleibende Abfallmischung bei Temperaturen bis zu 80 Grad Celsius. Die ursprüngliche Abfallmenge wird dabei um rund ein Drittel reduziert.

Befürworter „heißer“ Verfahren weisen auf die strengen bundesrepublikanischen Vorkehrungen zum Immissionsschutz hin: Speziell für thermische Abfallbehandlungsanlagen, für die grundsätzlich auch die TA Luft (1986) gilt, wurden durch die 17. Bundes-Immissionsschutzverordnung (1990) verschärfte Anforderungen festgelegt.⁹⁰ Während die Umweltrelevanz von Müllverbrennungsanlagen ihrer Ansicht nach als vernachlässigbar angesehen wird bzw. die Luftbelastung gegenüber herkömmlichen Industrieanlagen gravierend geringer sei („Dioxinsenken“), verweisen sie darauf, daß die Ablagerung „kalt“ vorbehandelter Restabfälle weiterhin mit intensiven Vor- und Nachsorgemaßnahmen verbunden sein wird und die Entstehung zukünftiger Altlasten nicht verhindern kann. Rückstände aus neueren thermischen Anla-

90 Wurde die Müllverbrennung noch in den 80er Jahren aufgrund des Einsatzes veralteter Technologien sowie fehlender Rückhalte und Reinigungssysteme in den Altanlagen zu Recht als erhebliches Gesundheitsrisiko kritisiert (Ausstoß mit hochgiftigen Dioxinen und Furanen belasteter Abgase etc.), so hat die Nachrüstung von Altanlagen, die Entwicklung neuer Verbrennungsverfahren und die technologische Orientierung der Verbrennung an den strengen Auflagen der 17. BImSchG-Verordnung dazu geführt, daß das Argument einer gesundheitlichen Belastung von den Umweltverbänden und Bürgerinitiativen in den Auseinandersetzungen kaum noch vorgebracht wird.

gen sollen dagegen verwertbar sein (z.B. im Straßenbau) und müssen nicht mehr (z.T. als Sondermüll) auf Deponien abgelagert werden. Zwar verfehlen die mechanisch-biologischen Verfahren den in der TASI festgelegten niedrigen „Glühverlust“ nach dem derzeitigen Forschungs- und Entwicklungsstand deutlich. Allerdings argumentieren *Befürworter* „kalter“ *Vorbehandlung*, daß es mit diesen Verfahren auch ohne Einhaltung des von ihnen als in der Sache und in der Höhe willkürlich (z.B. Damiecki 1992; Völker 1991) angesehenen „Glühverlusts“ gelingt, einen biologisch reaktionsarmen Deponiestoff zu liefern, indem Wassergehalt, Deponiegasemissionen und Schadstoffgehalt des Restmülls signifikant verringert werden. Sie stufen die thermische Behandlung als umweltbelastenden Prozeß ein, der trotz restriktiver Grenzwertvorschriften, optimierter Verbrennungsprozesse und verbesserter Rauchgasreinigung problematische gesundheitlich-ökologische Folgewirkungen produziert (vgl. z.B. Kortenkamp/Naujokat 1990; Schiller-Dickhut/Friedrich 1989 sowie das von Toxikologen, Ärzten und Chemikern verfaßte „Memorandum zum geplanten Ausbau der Müllverbrennungsanlagen in Deutschland“, abgedruckt in: MM 1/1992, S. 60f).⁹¹ In der Wissenschaft werden daher auch andere Parameter diskutiert, mit denen das Abklingen biologischer Abbauvorgänge eingefangen werden soll (z.B. Burdorf 1992). Zudem befürchten Kritiker der Verbrennung eine Konterkarierung des Müllvermeidungsziels, da Verbrennungsöfen aus betriebswirtschaftlicher Perspektive auf einen kontinuierlichen, relativ konstanten und qualitativ definierten Mengendurchsatz angewiesen sind, dadurch einen für Vermeidungs- und Verminderungsansätze dysfunktionalen „Müllsog“ entfalten und neue Wege der Müllverwertung blockieren können (so z.B. Friedrich 1994, 203). Sie kritisieren darüber hinaus, daß auf dem Wege einer in ihrer juristischen Bindungswirkung umstrittenen Verwaltungsvorschrift, „quasi durch die Hintertür“ (Frühschütz 1993, 62) derart weitreichende und grundsätzliche Richtungsentscheidungen getroffen werden, die die kommunale Abfallwirtschaft umstrukturieren und langfristig an eine teure Großtechnik binden. Entsorgungsstrukturen werden, so die Einschätzung, durch den hohen Kapitalbedarf und die langen Abschreibungsfristen vielschichtig zementiert (so z.B. Ahrens 1990; Friedrich 1989; Giegrich 1992; anderer Ansicht z.B. Ketelsen 1993 oder Lahl 1995). „Kalte“ Verfahren werden dagegen als situativ und flexibel anpaßbarer an die lokalen infrastrukturellen und

91 Umfangreiche Studien (z.B. ITU GmbH/Öko-Institut 1994) konnten allerdings zeigen, daß beide Verfahren auf einem hohen ökologischen Niveau agieren bzw. kein Verfahren eindeutige Vorteile in der Summe aller umweltrelevanten Parameter besitzt. Die Gesamtheit der Stoffe wird bei beiden Verfahren unterschiedlich verteilt: So zeigen die mechanisch-biologischen Verfahren erwartungsgemäß Vorteile hinsichtlich der Luftbelastungen und der Sonderabfallmengen (Filterstäube, Aschen, Schlacken aus Verbrennungsanlagen), sind jedoch im Nachteil in der Wasserbelastung, der Energiebilanz, dem Flächenbedarf, der Volumenreduktion und der Reststoffqualität. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt Lahl (1995) in einer differenzierten Analyse.

abfallwirtschaftlichen Gegebenheiten angesehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn lokale Abfallwirtschaftskonzepte vermehrt auf ambitionierte Verminderungs- und Verwertungsmaßnahmen setzen. Der *Zentralisierung* durch großtechnische Verbrennungsanlagen, die zumeist von kapitalkräftigen Energieversorgungsunternehmen betrieben werden,⁹² wird die *Dezentralisierung* durch eher „kleintechnischere“ Rotteanlagen gegenübergestellt, die aufgrund ihres geringeren Investitionsbedarfs eher als Müllöfen durch die Kommunen selbst gebaut und gesteuert werden können.

2.2.2 Techniksteuerung durch politische Normsetzung

Ziel der Bundesregierung ist es mit der TASI gewesen, über politische Normsetzung eine Konkurrenz der Behandlungsverfahren - und damit kommunale abfallwirtschaftliche Entscheidungen - weitgehend einzuschränken. Wenngleich die juristische Bindungswirkung dieser Verwaltungsvorschrift für kommunales Handeln strittig ist,⁹³ so definiert sie dennoch verbindlich abfallwirtschaftliche Handlungskorridore. Zwar wird die TASI gerade in umweltkritischen Publikationen zumeist als „Lex Müllverbrennung“ (Müllmann 1995) und Erfolg der einflußreichen „Müllverbrennungslobby“ charakterisiert, der es gelungen sei, der Verbrennung eine neue Investitionsgrundlage zu schaffen. Für lokale Entscheidungsprozesse ist indes wichtig, daß die TASI zumindest eine Ausnahmeregelung enthält, die die flächen-deckende Verbrennungsverbindlichkeit relativiert: Die Bundesregierung mußte diese Verwaltungsvorschrift zumindest de jure für alternative Verfahren öffnen, da aus der Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 5 AbfG (BT-Drs. 10/5656, 64ff.) hervorgeht, daß die Festlegung eines „Standes der Technik“ nicht dazu führen sollte, eine prinzipielle Entscheidung zwischen den Entsorgungsalternativen zu treffen. Technische Anleitungen schreiben einen Momentausschnitt zum „Stand der Technik“ fest und sehen daher im allgemeinen immer auch Ausnahmeoptionen sowie Wiederberatungsfristen vor. Zum einen werden daher wissenschaftliche Versuchsanlagen generell von der Anwendung der TASI-Kriterien ausgenommen (Nr. 1.2 TASI). Zum anderen kann die jeweilige Landesbehörde im Einzelfall Abweichungen von den gesetzlichen Grenzwerten zulassen, „wenn das Wohl der Allgemeinheit (...) nicht beeinträchtigt wird“ (Nr. 2.4 TASI). Mit dieser Öffnungsklausel wird den Kommunen die

92 Kritiker einer mit der TASI verknüpften Verbrennungsapodiktik befürchten zudem, daß der notwendige Investitionsschub in thermische Anlagen zu einem weiteren Einstieg kapitalkräftiger Ver- und Entsorgungskonzerne in die kommunale Abfallwirtschaft führen und die Kommunen in eine weitere Abhängigkeit von privaten Betreibern bringen könnte.

93 So z.B. Kremer 1995, der darüber ein Gutachten für den LK Pinneberg verfaßt hat, sowie ein Beschluß des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 14.12.1993, abgedruckt in: Gewerbearchiv 1994, 298f, in dem das Gericht der TASI eine Bindungswirkung für Bürger und Gerichte, aber auch für Verwaltungen abgesprochen hat. Ähnlich argumentiert auch Schwade (1992) aus der Sicht des Deutschen Städte- und Gemeindebundes.

Möglichkeit eröffnet, im Dialog mit den Landes-Abfallbehörden den individuellen Nachweis zu führen, mit anderen als den thermischen Verfahren ein Deponiegut zu erzeugen, das den TASI-Normen entspricht.

Wegen der gestiegenen Sensibilität für Umweltprobleme und technische Risiken sind neue Abfallentsorgungsanlagen nur noch gegen zumeist heftigen Bürgerprotest und Widerstand der Standortbevölkerung durchzusetzen. Angesichts solcherart ins Stocken geratener Anlagenplanung und -durchsetzung sollte die TASI der Müllverbrennung eine neue Legitimationsgrundlage schaffen: Die Bundesregierung reagierte mit dieser Verwaltungsvorschrift nicht nur auf das Drängen eher verbrennungsorientierter Bundesländer (wie Nordrhein-Westfalen oder Bayern, in denen nahezu zwei Drittel aller Müllöfen stehen), sondern gleichermaßen auf Klagen zahlreicher Kommunen. Die Bundesregierung beklagte gerade im Vorfeld der TASI auf einen lokalen „Handlungsstau“: Zahlreiche Kommunen hatten wiederholt Entscheidungshilfen in Form von Vorgaben für die Planung und Empfehlungen für bestimmte Maßnahmen oder Verfahren eingefordert, da Müllverbrennungsanlagen in der örtlichen Bevölkerung kaum noch durchzusetzen waren. Mit der TASI kam die Bundesregierung diesen Klagen nach, die ein „Schlupfloch“ aus der blockierten Anlagenplanung suchten und in der TASI ein Notwendigkeits-Argument zur Durchsetzung der unpopulären Verbrennung vor Ort fanden: Die Müllverbrennung konnte damit als externer Zwang, dem alternativlosen Bundeszwang zur Verbrennung geschuldet, dargestellt werden. Diese Orientierung zeigt sich auch in der Verbindung mit dem zeitgleich verabschiedeten Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz (BGBl I, S. 466), durch das die TASI eine zusätzliche (umwelt)politische Dynamik erhielt: Durch dieses Artikelgesetz sind Müllverbrennungsanlagen vom Abfallrecht - mit seinem aufwendigen Planfeststellungsverfahren - in das privatwirtschaftlich ausgerichtete Immissionsschutzrecht verlagert worden.⁹⁴ Dieses Gesetz dient einer nachhaltigen Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungen; es kommt ohne Abwägungsprozeß und Bedarfsprüfung aus und beinhaltet einen einklagbaren Rechtsanspruch auf Genehmigung, wenn der Antragsteller glaubhaft machen kann, daß die Grenzwerte und technischen Normen des Bundesimmissionsschutzgesetzes eingehalten werden. Sowohl „verbrennungswilligen“ Kommunen als auch Betreibern von Müllverbrennungsanlagen ist mit beiden aufeinander bezogenen Vorschriften zusätzliche Rechts- und Investitionssicherheit geschaffen worden, während gleichzeitig der landespoliti-

94 Für die Errichtung und den Betrieb von Abfallentsorgungsanlagen (Kompostier-, Sortier-, Bauschuttzubereitungs- und Verbrennungsanlagen sowie Deponien) war bisher nach dem AbfG stets ein mehrstufiges Genehmigungsverfahren mit starker Öffentlichkeitsbeteiligung und vielfältigen Einspruchs- und Widerspruchsmöglichkeiten, das Planfeststellungsverfahren, notwendig (§ 7 Abs. 1). Einen Anspruch des Antragsstellers auf einen positiven Bescheid gibt es beim Planfeststellungsverfahren nicht.

sche Planungs- und Steuerungsvorbehalt, z.B. über die Abfallpläne, zurückgedrängt wurde. Ein zügiger Neu- und Ausbau von Hausmüllverbrennungsanlagen sollte nach dem Konzept der Bundesregierung, der nachhaltig auf dieses Gesetz drängenden Energieversorgungsunternehmen sowie der Mehrzahl der Länder und Kommunen der kurzfristige Ausweg aus dem als unabwendbar wahrgenommenen Müllnotstand und der Blockade in der Anlagenplanung sein.⁹⁵

Die Position der im Bundesrat mit einer rechnerischen Mehrheit ausgestatteten SPD-geführten Bundesländer war keineswegs einheitlich. Während z.B. das seinerzeit rot-grün regierte Niedersachsen schon während der Diskussion der TAsi im Bundesrat vorschlug, mechanisch-biologische Verfahren gleichberechtigt in der Verwaltungsvorschrift zu verankern (BR-Drs. 594/12/92) und ebenso vergeblich forderte, grundsätzlich die Ablagerung von „kalt“ vorbehandelten Abfällen, die einen Glühverlust von bis zu 25% haben, zu erlauben (BR-Drs. 594/13/92), machte sich nicht nur Nordrhein-Westfalen, zu dieser Zeit noch SPD-regiert, für die alleinige Verbrennungslösung stark. Das damals rot-grün regierte Hessen wiederum strebte in einem Änderungsantrag an, daß die Länder „kalte“ Verfahren dann genehmigen dürften, wenn durch sie die „umweltpolitischen Zielsetzungen dieser Technischen Anleitung“ erreicht werden könnten (BR-Drs. 594/1/92). Ziel dieser (erfolglosen) Initiative war es, den Entscheidungsspielraum der Länder vom strikten Verbrennungsparameter weg zu orientieren und interpretative Spielräume zu öffnen. Erst nach langwierigen, konfliktreichen Verhandlungen und einer Vielzahl von Änderungsanträgen stimmte die Länderkammer dem Regierungsentwurf im Februar 1993 gegen die Stimmen der Bundesländer Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein zu (vgl. zum Entscheidungsprozeß detaillierter Schneider 1996, 27ff).

Zur Kompromißformel im Bundesrat gehörte eine auf Initiative der rot-grün regierten Länder Hessen und Niedersachsen zustande gekommene Aufforderung an die Bundesregierung, „dem Bundesrat (...) Maßstäbe für eine ausnahmsweise oder uneingeschränkte Zulassung der umweltverträglichen Ablagerung von Rückständen aus mechanisch-biologischen Behandlungsverfahren für Siedlungsabfälle zu benennen“ (BR-Drs. 594/92, Rz. 202). Die Bundesregierung beharrte allerdings trotz dieser Initiative sowie laufender Forschungsprogramme zur technischen Optimierung „kalter“ Verfahren⁹⁶ mit

95 Vgl. zur Begründung auch den Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, BT-Drs. 12/3944.

96 So koordiniert das Zentrum für Umweltwissenschaften an der Universität Potsdam 17 Projekte eines Forschungsvorhabens zur „kalten Rotte“ (vgl. näher Soyez 1996). Ziel dieses vom Bundesforschungsministeriums eingerichteten Verbunds ist es, die Auseinandersetzung um „kalte“ Verfahren auf eine wissenschaftlichere Basis zu stellen und zu prüfen, ob und unter welchen Bedingungen solche Verfahren als Stand der Technik betrachtet werden können.

Kabinettsbeschuß vom Januar 1996 darauf, daß die TASI auch zukünftig im Sinne einer strikten Exklusion alternativer Behandlungsverfahren interpretiert und umgesetzt werden soll. Gestützt auf eine Studie des Umweltbundesamts forderte die Bundesregierung in ihrem Beschluß darüber hinaus, die Ablagerung nicht-thermisch vorbehandelter Restabfälle umgehend zu beenden, da die „kalten“ Verfahren zu einem „kaum kalkulierbaren Abbau am erreichten Umweltschutzstandard“ führten und „gravierende Nachteile“ hätten. Die umfangreichen, z.T. vom Bundesforschungsministerium geförderten Forschungsvorhaben zur wissenschaftlichen Prüfung „kalter“ Verfahren wertete die Bundesregierung als deutlichen Beweis dafür, daß sich diese Verfahren weiterhin in einem großtechnischen Entwicklungsstadium befänden und daher nicht als „Stand der Technik“ bezeichnet werden könnten (Bundesregierung 1996, 9; 18ff.). Befürworter „kalter“ Verfahren interpretieren diese wissenschaftlichen Weiterentwicklungen dagegen als Verbesserung bereits bewährter Verfahren.⁹⁷ Während die SPD-Bundestagsfraktion der Regierung daraufhin „Wortbruch“ vorwarf, da die TASI 1993 nur unter der Bedingung verabschiedet worden sei, daß sich die Regierung verpflichtet habe, bis Ende 1995 detaillierte Maßstäbe für eine Zulassung alternativer Behandlungsverfahren zu benennen, kritisierte die niedersächsische Umweltministerin Monika Griefahn (SPD), die Bundesregierung klammere „kalte“ Verfahren allein aus „ideologischen Gründen“ aus (AWI 1/1996, 3). Ob die TASI zukünftig für „kalte“ Verfahren geöffnet werden wird oder ob die Verbrennungsvorgabe der TASI angesichts zahlreicher Kommunen, die - im Sinne lokaler Gegenpolitik - durch Kreativität und Engagement „Schlupflöcher“ zu nutzen versuchen, auf „kalten“ Verfahren basierende Konzepte entwickelt und mit ihren Landesregierungen diesbezügliche Übereinkünfte getroffen haben, mittelfristig durch Nichtbeachtung leerläuft, ist offen. Der Bundesregierung - soviel mag den Lokalstudien vorausgeschickt werden - gelang jedenfalls mit der TASI der erfolgreiche Versuch, eine langjährige Blockade-Phase in der Anlagenpolitik zu beenden und eine Initialzündung für die Weiterentwicklung technischer Infrastrukturen über aufwendige technische Nachsorgemaßnahmen hinaus zu geben - zu einem Zeitpunkt, als es fast überall

97 Während aktuell nach Angaben der Bundesregierung 52 Anlagen zur Verbrennung von Siedlungsabfällen in Betrieb sind (Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 13/751, 1f) und der künftige Bedarf an Müllöfen auf rund 40 (UBA 1990, 18) bis 50 Neuanlagen (BT-Drs. 13/751, 1) geschätzt wird (was sich wohl als deutlich zu hoch erweisen wird!), kann die biologische Behandlung „als standardisiertes Verfahren“ (Oest 1995, 36) in großem Umfang derzeit noch nicht eingesetzt werden (ähnlich Zeschmar-Lahl/Lahl 1996). Neben bundesweit beachteten Modellversuchen in Freiburg i.B. (Heller 1995; Noortwijck 1994) oder im Kreis Düren (Damiacki 1994), in denen versucht werden soll bzw. *sollte* (wie im Falle des wieder eingestellten Projekts in Freiburg), in einem Großversuch eine hohe Behandlungskapazität auf kleiner Fläche zu realisieren, befinden sich zahlreiche kleinere „Rotteanlagen“ in Betrieb resp. im Planungsstadium.

übliche Praxis war (und z.T. noch ist), Restabfälle unvorbehandelt auf „Rohmüll-Deponien“ abzulagern.

2.2.3 *Landespolitische Handlungsstrategien im Umgang mit der Technischen Anleitung Siedlungsabfall*

Die Länder, bei denen das Planungsermessen für Deponien liegt, haben die TASI bei der Aufstellung von Entsorgungsplänen (§ 6 AbfG) sowie bei Genehmigungsprozessen für die Errichtung und den Betrieb von Entsorgungsanlagen (§§ 7 und 8 AbfG) als Prüfungs- und Entscheidungsgrundlage zu nehmen. Bei der Umsetzung der TASI lassen sich landespolitisch unterschiedliche Handlungsansätze und Problemwahrnehmungen aufzeigen, die - aufgrund der Brisanz des Themas Restabfallbehandlung in den aktuellen lokalen Auseinandersetzungen und aufgrund der Rückbindung lokaler Politikprozesse in den Untersuchungskommunen an die jeweilige Landespolitik - hier an den Beispielen *Niedersachsen* und *Nordrhein-Westfalen* (NRW) angedeutet, d.h. auf einige wenige lokalpolitisch relevante Aspekte zugespitzt werden sollen.

2.2.3.1 *Niedersachsen: Vom Müllverbrennungsverbot zum Dialog*

Neu konstituierte rot-grüne Koalitionen treten - zumal dann, wenn sie konservative Vorgängerregierungen ablösen - in der Umweltpolitik meist mit großem Aplomb auf. Die rot-grüne *niedersächsische* Landesregierung, die 1990 eine langjährige CDU/FDP-Regierung ablöste, sollte nach eigenem Anspruch umweltpolitisch eine „einschneidene Zäsur“ (Nds. Umweltbericht 1990, 11) bringen, indem „neue Maßstäbe gesetzt und zentrale Elemente einer zukunftsweisenden ökologischen Reformpolitik auf den Weg gebracht“⁹⁸ werden sollten. In abfallpolitischer Hinsicht war das Ziel, „bundesweit neue Signale zu setzen“⁹⁹ und konkret „alle rechtlichen Möglichkeiten aus(zu)schöpfen, um auf die Verbrennung von Hausmüll zu verzichten.“¹⁰⁰ Folgerichtiger Bestandteil der rot-grünen Koalitionsvereinbarung war die Aussetzung der Genehmigungsverfahren für Müllverbrennungsanlagen sowie der Stopp diesbezüglicher Voruntersuchungen und Planungen zugunsten eines Deponiestandort-Suchprogramms.¹⁰¹ Das

98 So eine Abgeordnete der GRÜNEN, Sten.Ber.LT.Nds., 23. Plenarsitzung vom 15.3.1991, S. 1972.

99 A.a.O., S. 1973.

100 „Diese Landesregierung lehnt es ab, problemverhindernde Maßnahmen durch Aufrüstung in Nachsorgetechniken zu ersetzen. Darum wird es in dieser Legislaturperiode keine neue Hausmüllverbrennungsanlage geben“ (Regierungserklärung von Ministerpräsident Schröder vom 27.6.1990, Sten.Ber.LT.Nds., 2. Plenarsitzung, S. 57). Vgl. zum abfallpolitischen Ansatz der Landesregierung auch Griefahn 1990 und 1991).

101 Näher: Koalitionsvereinbarung 1990, Zf. 29-37 sowie LT-Drs.Nds. 12/1144, S. 1). - Im klassischen „Deponieland“ Niedersachsen ist seit den 70er Jahren nur eine Verbrennungsanlage in Betrieb. Darüber

Zustandeskommen dieses Verbrennungsverzichts, der zahlreiche Konflikte mit „verbrennungswilligen“ Kommunen programmierte und „die Gesprächsebene mit den Kommunen von vornherein versaute“ (Interview I/1), war dabei auch durch den für Koalitionen typischen Tausch bestimmt worden und besaß somit ein strategisches Moment (Jun 1994, 198): Die Absage der SPD an eine Verbrennung von Siedlungsabfällen (zu einem Zeitpunkt, da allerorten massive Entsorgungsnotstände prophezeit wurden) war eine Gegenleistung für die Zustimmung der GRÜNEN, daß ihr Schlüsselressort von den Sozialdemokraten mit der zunächst parteilosen Umweltministerin Monika Griefahn (später SPD) besetzt wurde. Das Hausmüllverbrennungsverbot, das nach Bekanntwerden des ersten TASI-Entwurfs im August 1992 unter noch größeren Druck der Landtagsopposition sowie starker „Verbrennungsströmungen“ innerhalb der SPD geriet, wurde zum landespolitischen Credo grüner Identität.

Schon im Vorfeld des TASI-Entwurfes zeichnete sich hingegen ab, daß der konfrontative Verbrennungsverzicht der rot-grünen Landesregierung kaum durchsetzbar war: Die zu erwartende Bundesvorschrift wurde von einigen niedersächsischen Kommunen - wie oben beschrieben - als Notwendigkeits-Argument zur Durchsetzung der „unpopulären“ Verbrennung betrachtet. Durch das Investitionserleichterungsgesetz vom Mai 1993 gingen dem Land weitere wichtige rechtliche Handlungsmöglichkeiten verloren. Der neuen Koalitionsregierung wurde damit weitgehend die Möglichkeit genommen, Müllverbrennungsanlagen durch ihre eigene Entsorgungsplanung zu verhindern. Charakteristisch für die niedersächsische Strategie war die Deutung der Ausnahmeregelung der TASI im sog. „Keller-Erlaß“ vom August 1993.¹⁰² In diesem umstrittenen Erlaß formulierte das Nds. MU bundesweit erstmals einen Kriterienkatalog, anhand dessen die vier zuständigen Bezirksregierungen den Kommunen einzelfallorientierte Sondergenehmigungen für Bau und (Dauer)Betrieb von mechanisch-biologischen Behandlungsanlagen geben konnten und auch sollten. Das Ministerium brachte hierin zum Ausdruck, daß das Ziel einer genehmigungsfähigen nachsorgearmen Deponierung nicht nur durch andere Verfahren, sondern explizit auch durch Nicht-Einhaltung der Ablagerungsparameter der TASI erreicht werden könne.

Zwar geht der Erlaß inhaltlich nicht über die Ausnahmeklausel (Nr. 2.4) der TASI hinaus; er gab den Kommunen dagegen Hinweise auf die Art der vom Ministerium geforderten „intensiven Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Restmüllverfahren“ als Voraussetzung für eine Ausnahmegenehmigung. Diese niedersächsische Akzentuierung wird umso deutlicher,

hinaus entsorgen einige Kommunen ihren Siedlungsabfall in den Müllverbrennungsanlagen angrenzender Stadtstaaten.

wenn man sie mit einem diesbezüglichen Erlaß der nordrhein-westfälischen Landesregierung kontrastiert (s.u.). Gleichzeitig - sowohl als „Signal“ an die Kommunen als auch zur Generierung von neuen, in der politischen Auseinandersetzung verwendbaren Erkenntnissen - fördert das Nds. MU aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziell drei konzeptionell und technisch unterschiedliche (und von den TASI-Auflagen ausgenommene) Pilotanlagen zur „kalten“ Vorbehandlung und läßt diese wissenschaftlich begleiten (vgl. AWI 8/1995, 16; Nds. Umweltministerium 1994) Für diese Pilotanlagen wurde vom Landes-Umweltministerium eine Ausnahmegenehmigung nach Nr. 1.2 TASI erteilt, so daß der dort „kalt“ vorbehandelte Restabfall bis zum Jahr 2020 auf den entsprechenden Deponien abgelagert werden darf. Da das Ministerium durch die wissenschaftlich begleiteten Anlagen positive Ergebnisse in bezug auf die mechanisch-biologische Restabfallbehandlung erwartet, könne in der politischen Auseinandersetzung über den Bundesrat profunder in Richtung einer Änderung der Bundesverwaltungsvorschrift argumentiert werden, so die damalige Ministerin Griefahn anläßlich der Grundsteinlegung einer Pilotanlage. Auf dieser Basis sei dann auch erwartbar, weitere, auf Verbrennung verzichtende kommunale Abfallwirtschaftskonzepte zu genehmigen (vgl. OZ, 28.4.96).

Daß dem Nds. MU durch die TASI und das Investitionserleichterungsgesetz entscheidende landesrechtliche Handlungsmöglichkeiten zur Umgestaltung der Beseitigungsinfrastruktur wegbrachen und es nach den geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen thermische Behandlungsanlagen zulassen mußte, und daß gleichzeitig die Bündnisgrünen nach der Landtagswahl von 1994 aus der nunmehr alleinigen SPD-Landesregierung ausschieden, führte zu einer Stärkung der Strömung in der SPD, die die Tabuisierung der Müllverbrennung durch den grünen Bündnispartner nur widerstrebend und aus Koalitionsraison hingenommen hatte. „Schadensbegrenzung“ dominierte fortan die Argumentation des Umweltministeriums und drückte sich in einer auf Persuasion und Kooperation setzenden Kommunikation mit Kommunen und Bezirksregierungen aus, mit dem das Nds. MU versuchte, im Sinne eigener Programmatik auf lokale Entscheidungsprozessen Einfluß zu nehmen.¹⁰³ Das Ministerium plädiert für verstärkte Vermeidungs- und Verwertungsmaßnahmen sowie stoffstromspezifische (d.h. sowohl thermische als auch „kalte“) Behandlungsverfahren im Kontext regional ausgerichteter, auf Kooperation zielender Abfallwirtschaftsprogramme. Ziel der Landesregierung ist, die Zahl

102 „Umsetzung der TA Siedlungsabfall - Anwendung der Ausnahmegenehmigung nach 2.4 vom 25. August 1993“, abgedruckt in: Nds. Umweltministerium 1994a, 37f.

103 Beredter Ausdruck dieses „Lernprozesses“ der niedersächsischen Umweltministerin ist ihr Beitrag zu „Kommunikation und Kooperation als Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik“ (Griefahn 1997), in dem sie dialogische Politik als Voraussetzung für Fortschritte und Erfolg von Umweltpolitik sieht.

neu zu errichtender Verbrennungsanlagen möglichst niedrig zu halten und Überkapazitäten zu vermeiden (exemplarisch Nds. Umweltministerium 1995; AWI 4/1995, 5).

2.2.3.2 Nordrhein-Westfalen: Pragmatischer Reformismus und die normative Kraft des Faktischen

Die nordrhein-westfälischen Strukturmerkmale (hohe Siedlungsdichte, starke Industriekonzentration, hohes Abfallaufkommen, nur geringe Flächen zur Deponierung) bestimmen in vielfältiger Weise die inhaltliche Gestaltung der Landes- und kommunalen Abfallwirtschaftskonzepte. Der hohe Urbanisierungsgrad sowie die bestehende, in zahlreichen Kommunen traditionell auf Verbrennung ausgerichtete Abfallentsorgungsinfrastruktur wirken in diesem Bundesland prägend auf Problemwahrnehmungen und filtern abfallpolitische Lösungsoptionen: NRW ist das Bundesland mit der absolut und anteilmäßig höchsten Verbrennungsmenge. Insbesondere im stark verdichteten Ballungsraum Rhein-Ruhr war schon früh eine Akzeptanz für die Müllverbrennung vorhanden, denn die Begrenztheit der Deponieflächen sowie die steigenden Müllmengen forcierten die Auseinandersetzung mit der Frage einer Müllvolumenreduzierung. Gleichzeitig wurde die Verbrennung von den sozialdemokratischen Landesregierungen immer auch als Wirtschaftsförderungs- und Industriepolitik verstanden, da NRW Sitz zahlreicher großer Anlagenbauer und Entsorgungsunternehmen sowie kapitalkräftiger Energieversorgungsunternehmen ist, die sukzessiv in den lukrativen Abfallentsorgungsmarkt eingestiegen sind und diesen für sich erschlossen haben.

Noch vor Inkrafttreten der TAsi gab das nordrhein-westfälische Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (MURL) einen Erlaß heraus, der die in der TAsi eingeräumten Umsetzungsfristen verkürzen sollte und die Kommunen über die Regierungspräsidenten anwies, umgehend verbindliche Beschlüsse über die Planung und den Bau weiterer Müllverbrennungsanlagen zu fassen („Matthiesen-Erlaß“ vom März 1993): Schon ab 1999 sollte kein Restmüll mehr abgelagert werden dürfen, der nicht den Anforderungen der TAsi entspricht (exemplarisch zur Haltung der damaligen Landesregierung: Baedeker 1993). Der rheinische Landkreis Düren, der als erste NRW-Kommune seit 1995 eine großtechnische MBA zu Versuchszwecken betreibt (Mai 1995), sowie die westfälische Stadt Münster (*Kapitel 4*, Abschnitt 4) klagten gegen diesen Erlaß. Sie sahen darin ihre in der TAsi eingeräumte Planungshoheit sowohl in zeitlicher als auch in inhaltlicher Hinsicht unzulässig verletzt. Das Obergerverwaltungsgericht des Landes gab den Kommunen in letzter Instanz recht.

Es wies die vom MURL geplante Verkürzung der Implementationsfrist als „offensichtlich rechtswidrig“ zurück.¹⁰⁴

Die von der SPD-Landesregierung angestrebte Beschleunigung der TASI-Umsetzung überraschte nicht, denn bis in die 90er Jahre hinein läßt sich in der Abfallpolitik eine inhaltliche Vorab-Abstimmung und konzeptionelle „Synchronisierung“ zwischen MURL und Bundesumweltministerium feststellen. Ausdruck dieser parteiübergreifenden „vertikalen Abfallkoalition“ ist gewesen, daß nicht zuletzt die Vorarbeiten für die TASI sowie das Investitionserleichterungsgesetz aus dem NRW-Umweltministerium stammten. Diese grundsätzliche Interessenskongruenz („enger Schulterschluß mit der Abfallpolitik des Bundes“, Interview V/1) zeigt sich auch darin, daß NRW als einziges Bundesland in seinem Landesabfallgesetz in § 1 Abs. 1 (LAbfG in der Fassung vom 7.2.1995, GV.NW. 1995, S. 134) eine deutliche Orientierung auf die Verbrennungstechnologie enthält, indem die 55 entsorgungspflichtigen Körperschaften dort verpflichtet werden, „bei Maßnahmen der Abfallvermeidung und Abfallentsorgung“ den „Stand der Technik“ einzuhalten, der wiederum verbindlich durch die „Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung nach § 4 Abs. 5 AbfG“, also auch durch die TASI definiert wird.¹⁰⁵ Über diese Automatismus-Klausel im Abfallgesetz, für deren Abschaffung die Bündnisgrünen in NRW wiederholt plädierten, wird die normative Bindungswirkung der Bundesverwaltungsvorschrift deutlich erhöht.

Nordrhein-Westfalen sah sich Mitte der 90er Jahre mit einem doppelten, sowohl *abfallwirtschaftlichen* als auch *politischen* Umbruch konfrontiert. Die politische Zäsur im Mai 1995 von einer 15jährigen SPD-Alleinregierung zu einem spannungsreichen rot-grünen Regierungsbündnis hat in der Siedlungsabfallpolitik zu einer prinzipiengeleitet-pragmatischen, an den technisch-infrastrukturellen Gegebenheiten ausgerichteten Umorientierung geführt, die in der erfolgsgewohnten SPD - was wenig überrascht - nicht unumstritten ist: Auf der Basis einer in der Koalitionsvereinbarung verabredeten „restriktiven Bedarfsprüfung“ (MURL 1996) tritt Umweltministerin Bärbel Höhn (Bündnis 90/Die Grünen) dafür ein, keine neuen Müllverbrennungsanlagen in NRW zu errichten, sondern vorhandene Verbrennungskapazitäten auszulasten und geschickt interkommunal zu koordinieren.¹⁰⁶ Mittelfristig strebt die

104 Das zum damaligen Zeitpunkt von Klaus Matthiesen (SPD) geführte MURL diskutierte nach der Entscheidung des Gerichts, die Verbrennung über die Abfallentsorgungspläne der fünf Regierungsbezirke doch noch vor den in der TASI formulierten Fristen für alle Kommunen unmittelbar verbindlich vorzuschreiben.

105 Diese inhaltliche Anbindung macht verständlich, daß die SPD-Landesregierung die TASI mit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verwaltungsvorschrift als unmittelbar geltendes und umzusetzendes Recht betrachtete.

106 15 Verbrennungsanlagen waren 1997 in NRW in Betrieb, zwei davon sind nach Beginn der rot-grünen Koalition in Betrieb gegangen (Wesel und Weisweiler), eine dritte befand sich zum Zeitpunkt der Unter-

Umweltministerin an, die aktuell als ausreichend erachteten thermischen Kapazitäten durch Intensivierung von Vermeidungs- und Verwertungsmaßnahmen zu reduzieren. Die verstärkte landespolitische Förderung „kalter“ Verfahren sollte gemäß Koalitionsvertrag durch eine NRW-Bundesratsinitiative zur entsprechenden Änderung der TAsi rechtlich abgesichert werden, zu der es nach Vorlage des Berichts der Bundesregierung zur TAsi (s.o.) allerdings noch nicht gekommen ist. Ziel der Landesregierung ist es im Untersuchungszeitraum gewesen, im Rahmen einer stoffstromspezifischen Behandlung mechanisch-biologische *ergänzend* neben thermische Verfahren treten zu lassen und beide in ein überarbeitetes, „ökologisch verträgliches“ Landes-Siedlungsabfallkonzept sinnvoll zu integrieren. Insbesondere in ländlicheren Gebieten tritt das Umweltministerium nachhaltig für regionale Verbände und „kalte“ Verfahren ein.¹⁰⁷

Umweltministerin Höhn konnte v.a. aus zwei Gründen neue Akzente in der Siedlungsabfallpolitik setzen: *Zum einen* gelang es ihr zu argumentieren, daß sich angesichts sinkender Restmüllmengen (vgl. MURL 1996, 2.1.3) im Bereich thermischer Vorbehandlungsanlagen (aber auch bei den Deponieflächen) in NRW deutliche Überkapazitäten abzeichneten. *Zum anderen* zeigte sich die SPD sehr zurückhaltend in der Kommentierung der grünen Neuformulierung der Siedlungsabfallpolitik. Dies resultiert aus den virulenten Konflikten in der Verkehrs- und Energiepolitik, die die koalitionsinterne Aufmerksamkeit absorbierten und in denen die unter dem Druck eigener Kreisverbände und lokaler Bürgerinitiativen stehende grüne Landtagsfraktion Profil gegenüber einer um Glaubwürdigkeit ringenden SPD suchte. Die SPD hat der grünen Ministerin politisch weitgehend „freie Hand“ gelassen, trat allerdings gemeinsam mit den GRÜNEN nachhaltig dafür ein, daß zum frühest möglichen Zeitpunkt kein unbehandelter Müll mehr auf den Deponien landet, und hält sich mit Stellungnahmen zu Verfahren deutlich zurück. Die SPD ist gespalten gewesen in eine Fraktion der Befürworter einer ausschließlichen Müllverbrennung einerseits (die die GRÜNEN nur widerstrebend als Mehrheitsbeschaffer akzeptiert hatten) und Vertreter einer eher gemäßigten Position andererseits, wobei letztere argumentieren, daß auch andere Verfahren akzeptabel seien, wenn diese die in der TAsi festgelegten Anforderungen erfüllten. Diesem Bild einer in der Abfallpolitik nach außen weitgehend harmonisierenden Koalition standen allerdings in der zweiten

suchung in Bau (Köln). Als „herausragendes Ergebnis der neuen Abfallpolitik des Umweltministeriums (schrägstrich. Zeitschrift für bündnisgrüne Politik 7-8/1997, 16) wertete es Ministerin Höhn, den Zubau von Verbrennungsanlagen (12 geplante Anlagen Anfang der 90er Jahre) eingeschränkt zu haben. In einer Pressemitteilung des MURL vom 7.11.1996 ließ die Ministerin mitteilen, daß durch das neue Siedlungsabfallkonzept sechs Müllverbrennungsanlagen verhindert worden seien.

107 Vgl. zu inhaltlichen Aspekten des Konzepts im einzelnen die „Ergebnisse der Koalitionsgespräche von Bündnis 90/Die Grünen NRW und SPD“ vom 1. Juli 1995, S. 44f.; ferner AWI 1/1996, S. 4 und VDI-Nachrichten 4/1996.

Hälfte der 90er Jahre Konflikte zwischen dem MURL und einzelnen Kommunen bzw. den Regierungspräsidenten gegenüber, die den Bau neuer Verbrennungsanlagen projektierten. Bedingt durch Interessenkonflikte und Doppelfunktionen sozialdemokratischer Kommunalpolitiker (nicht zuletzt als Aufsichtsräte in Energieversorgungskonzernen) ist die neue Siedlungsabfallpolitik nach wie vor in vielen Kommunen auf starke Vorbehalte gestoßen.

2.3 Umsetzung der Verpackungsverordnung

In das Bewußtsein breiterer Bevölkerungsschichten drang das Abfallproblem, als im Dezember 1991 der erste Teil der im Juni desselben Jahres verabschiedeten „Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen“¹⁰⁸ (VerpackVO) in Kraft trat. Diese Bundesverordnung hat eine „Revolution in der Abfallwirtschaft“ (Runge 1992, 12) und in ihrer Umsetzung Investitionen in erheblichem Umfang in Erfassungs- und Verwertungssysteme ausgelöst sowie schließlich die abfallpolitische Diskussion in einem bis dato kaum zu beobachtenden Ausmaß und v.a. nachhaltig emotionalisiert. Kaum eine Verordnung des Umweltrechts hat bei den betroffenen Branchen, in der Politik sowie den Umweltverbänden zu einer derart kontroversen Auseinandersetzung geführt. Insbesondere die intensive mediale Begleitung (v.a. in der lokalen Presse) der konfliktreichen Entstehung der VerpackVO, der Umsetzung vor Ort, der finanziellen Krisen des Dualen Systems sowie der Recyclingproblematik haben wenn nicht zu einem Sensibilisierungsschub, so doch zu einem erweiterten Problemverständnis bei den BürgerInnen geführt. Die Veränderungen im optischen Erscheinungsbild der Umgebung (gelbe Tonnen/Säcke, Plakatierungen/Werbekampagnen, Verzicht auf Umverpackungen etc.) haben ebenso wie die gestiegenen Handlungsanforderungen an der BürgerInnen in die gleiche Richtung gewirkt.

Mit der Vorreiter-Initiative VerpackVO wurde ein in der Bundesrepublik neuer Weg in der Abfallgesetzgebung eingeschlagen, mit dem sich ordnungspolitische Strukturveränderungsprozesse in der Abfallbewältigung verbinden. Die VerpackVO sollte im Konzept der Bundesregierung als richtungsweisender „Versuchsballon“ einer Entwicklung dienen, bei der Produkte nach Gebrauch als Wertstoffe in die Zuständigkeit der

108 BGBl. I, S. 1234. - Vgl. als detaillreichen Überblick über das Rechtssystem der VerpackVO bspw. Clemens 1994; zum Konzept der „Dualen Abfallwirtschaft“ Thomé-Kozmiensky 1991.

Während die Nds. Landesregierung die Bundesverordnung im Bundesrat ablehnte und den von ihr nicht zu verhindernden Freistellungsantrag der DSD für Niedersachsen nicht nur jährlich befristete, sondern mit einer Reihe von deutlichen Auflagen (v.a. im Bereich Kunststoffe und Verbunde) verband (vgl. bspw. Nds. Mbl Nr. 42/1992, S. 1756-1760), blockierte das SPD-regierte Nordrhein-Westfalen Änderungsanträge Niedersachsens im Bundesrat und stimmte der Verordnung zu.

Privatwirtschaft bzw. in den Verantwortungsbereich des Herstellers zurückfallen. Auf der Basis von *Rücknahmeverpflichtungen* sollen bisher von der öffentlichen Müllabfuhr entsorgte Abfälle in Entsorgungswege außerhalb der öffentlichen Entsorgung umgeleitet und durch private Entsorger verwertet werden. Bei der Umsetzung dieses Konzepts setzte die CDU/FDP-Bundesregierung insbesondere auf verbandliche Kollektivlösungen betroffener Branchen zum Aufbau einer flächendeckenden, privatwirtschaftlich organisierten Sammel- und Verwertungsinfrastruktur. Das mit der VerpackVO entwickelte, auf Herstellerverantwortung für den gesamten Lebenszyklus eines Produktes und Selbstregulierung der Wirtschaft setzende Steuerungsmuster, das im Konzept einer „dualen Abfallwirtschaft“ zum Ausdruck kommt (vgl. zum Leitbild Lamsdorff 1990; Lamsdorff 1990a), ist nicht zuletzt durch das im Oktober 1996 in Kraft getretene neue Bundesabfallgesetz weiterentwickelt worden (vgl. Abschnitt 1.3 dieses Kapitels).¹⁰⁹

Verpackungsabfälle beanspruchten mit einem Anteil von rund 50% am Volumen und rund 30% am Gewicht des Hausmülls sowie der hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle (Versteyl 1992, 93) in erheblichem Umfang knapper werdenden Deponieraum. Nachdem weder freiwillige Vereinbarungen mit der Verpackungsindustrie (Selbstverpflichtungen) noch - rechtlich ebenfalls nicht bindende - Zielfestlegungen der Bundesregierung das Aufkommen an Verpackungen merklich einschränken oder Mehrwegsysteme stabilisieren konnten (näher bei Bünemann/ Rachut 1993, 15ff; Versteyl 1991, 848-850), machte die Bundesregierung mit der VerpackVO von den ihr durch das rechtliche Instrumentarium des § 14 Abs. 2 AbfG rechtlich eingeräumten Rechtsverordnungsmöglichkeiten zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfallmengen Gebrauch. Programmatisches Ziel der VerpackVO ist nach (§ 1 Abs. 2 VerpackVO) die Reduzierung des Verpackungsvolumens und -gewichts auf ein unmittelbar notwendiges Maß, die Wiederbefüllbarkeit von Verpackungen und schließlich nachrangig die stoffliche Verwertung.¹¹⁰ Zentrales Regelungsinstrument der Verordnung ist im wesentlichen die in den §§ 4-6 VerpackVO konstituierte und an das Verursacherprinzip

109 Grundziel dieser Initiativen ist es, direkte staatliche Eingriffe zu vermeiden (z.B. durch ein Verbot als umweltgefährlich erachteter Stoffe), und durch die Übertragung der Entsorgungspflicht (bzw. die Pflicht zur Verwertung) einen indirekten - finanziellen - Anreiz zur Eigeninitiative zu setzen, so daß sich Hersteller Gedanken über die „postkonsumptive“ Phase machen und die Verantwortung dafür übernehmen sollen, was nach Gebrauch eines Gutes mit diesem geschieht. Die Entwicklung in anderen Produktpaten (nicht zuletzt beim Elektronikschrott) hat gezeigt, daß Unternehmen vielfach Konzepte für eine umweltverträglichere Produktgestaltung und Entsorgung entwickelt haben.

110 Mit der VerpackVO wurde die stoffliche Verwertung zur Pflicht gemacht, um zu verhindern, daß die private Verwertung (v.a. der Kunststoffe und Verbunde) auf Wegen erfolgt, die sich faktisch nicht von der traditionellen Müllverbrennung in der öffentlichen Abfallbeseitigung unterscheidet (Lauer-Kirschbaum 1996, 87). Damit wollte man nicht nur darauf hinwirken, daß nach Möglichkeit neue Strukturen zur Wiederverwertung problematischer Verpackungsmaterialien entstehen, sondern daß gleichzeitig ein Anreiz für die Hersteller geschaffen wird, die Menge der Kunststoffverpackungen zu vermindern.

anknüpfende individuelle Pflicht der Hersteller und Vertreiber von Transport-, Um- und Verkaufsverpackungen, diese zurückzunehmen und „einer erneuten Verwendung oder einer stofflichen Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zuzuführen“ - was in dieser Form mit einem beträchtlichen Kosten- und Organisationsaufwand für diese Unternehmen verbunden gewesen wäre. Je nachdem, um welche Verpackungsart es sich handelt, waren unterschiedliche Fristen für die Einführung einer Rücknahmepflicht in der Verordnung vorgesehen. Am 1. Januar 1993 trat schließlich die dritte Stufe der Verordnung in Kraft, durch die der Einzelhandel verpflichtet worden ist, *Verkaufsverpackungen* zurückzunehmen.

Allerdings hat die VerpackVO diese „beeindruckende Drohkulisse“ (Ahlheim 1993, 373) dadurch eingeschränkt, daß die Bundesregierung in § 6 Abs. 3 der Verordnung eine Aufhebung der unmittelbaren Rücknahmeverpflichtungen für gebrauchte *Verkaufsverpackungen* für den Fall in Aussicht stellte, daß sich Industrie und Handel „an einem System beteiligen, das flächendeckend (...) eine regelmäßige Abholung gebrauchter Verkaufsverpackungen beim Endverbraucher oder in der Nähe des Endverbrauchers in ausreichender Weise gewährleistet“ sowie politisch vorgegebene Erfassungs- und Wiederverwertungsquoten erfüllt. § 11 VerpackVO fügt konkretisierend hinzu, daß sich Hersteller und Vertreiber zur Erfüllung der Auflagen „Dritter“ (private Abfallentsorger und Verwertungsgesellschaften) bedienen können. Der Handel ist damit im Falle der Erfüllung der Sammlungs- und Verwertungsquoten von der gesetzlich vorgeschriebenen Rücknahmepflicht auf unbestimmte Zeit freigestellt. Die VerpackVO impliziert damit eine Dualität im Sinne einer institutionell von der kommunalen Entsorgung abgetrennten und von der Privatwirtschaft getragenen Erfassung, Sortierung und Verwertung gebrauchter Verkaufsverpackungen.

Der Referentenentwurf einer VerpackVO (vom 11.6.1990, WA II 3-530114-1/7) hatte die Kommunen noch mit keinem Wort erwähnt. Allerdings zeigte sich, daß die umfangreichen Einsammelungs-, Transport- und Sortieraufgaben anfangs ohne die vorhandenen kommunalen Kapazitäten nicht zu lösen gewesen wären (Wiebe 1991, 57). Auf Betreiben der kommunalen Spitzenverbände, maßgeblich jedoch auch durch Vertreter Nordrhein-Westfalens im Bundesrat (Interview V/2) wurde das Verhältnis von Dualem System und Kommunen im Bundesratsentwurf (BR-Drs. 817/90) näher expliziert und im Sinne einer vorrangigen Berücksichtigung der Kommunen ausgelegt (Klages 1993, 160). Von Bedeutung für die entsorgungspflichtigen Körperschaften sind die in § 6 Abs. 3 VerpackVO vorgesehenen Kooperationsoptionen zwischen dem Dualen System und der öffentlichen Entsorgungsinfrastruktur, wobei allerdings die Qualität dieser Kooperation zwischen beiden Entsorgern insofern rechtlich umstritten ist, als § 6 Abs. 3 VerpackVO *implizit* von einem parallel zum öf-

fentlichen stehenden privaten Entsorgungssystem ausgeht (vgl. Versteyl 1992, 105), während derselbe Paragraph gleichzeitig *explizit* eine vertragliche „Abstimmung“ des „Dualen Systems“ mit der vorhandenen kommunalen Sammel- und Verwertungsinfrastruktur, eine besondere Berücksichtigung der Belange der entsorgungspflichtigen Körperschaften sowie ein angemessenes Entgelt für den Fall fordert, daß kommunale Infrastruktur übernommen oder mitbenutzt wird (§ 6 Abs. 3 S. 2 u. 4 VerpackVO).¹¹¹ Daß eine *hinreichende* Abstimmung auf die vorhandenen kommunalen Entsorgungssysteme stattgefunden haben mußte, war ein ebenso wichtiger Faktor für die *Freistellung* der Hersteller und Vertreiber von der direkten Rücknahme der Verpackungen wie der Nachweis einer flächendeckenden Einrichtung eines Systems zur regelmäßigen Abholung der Verpackungen beim Endverbraucher sowie schließlich die Erreichung der vorgeschriebenen Erfassungs- und Sortierungsquoten. Die durch die oberste abfallrechtliche Landesbehörde zu erfolgende Freistellungserklärung kann dann widerrufen werden, wenn diese Anforderungen ganz oder teilweise (auch auf eine Materialgruppe begrenzt) nicht realisiert werden (§ 6 Abs. 4 VerpackVO).

Ursprüngliche und im politischen Entstehungsprozeß allmählich aufgeweichte Leitidee der VerpackVO war es, „mit ihren Rücknahmepflichten und Wiederverwendungs- und Verwertungsgeboten den Markt als intelligentes Regelungssystem für die Abfallwirtschaft (...) zu etablieren“ (Oebbecke 1992, 82). Daß die VerpackVO nicht - wie kritisch eingefordert - in dem erhofften Maße zu einer „ökologischen Optimierung des Verpackungssortiments“ (Oebbecke 1992, 83) geführt hat, ist primär der erst in einem späteren Gesetzgebungsstadium aufgrund politischen Drucks des Handels nachträglich in den Verordnungsentwurf aufgenommene Ausnahmeregelung zur Rücknahmepflicht der größten Verpackungsfraktion, der Einweg-Verkaufsverpackungen, geschuldet. Diese Exit-Option ist von den betroffenen Verbänden aus Konsumgüterindustrie, Handel, Verpackungs- und Entsorgungswirtschaft

111 Dabei gab es grundsätzlich zwei Möglichkeiten des Vertragsabschlusses: i) In einem ersten Fall wird das privatwirtschaftliche System formalrechtlich in die Abfallwirtschaft der Kommune integriert, indem die Kommune nicht Betreiberin des Dualen Systems wird, sondern als „Subunternehmerin“ entweder einen direkten Leistungsvertrag mit der DSD (vertragliche Vereinbarung der Entgeltzahlung, organisatorische Struktur etc.) oder aber einen Drittbeauftragungsvvertrag mit einem privaten Entsorgungsunternehmen schließt (auf der Basis des § 3 Abs. 2 S. 2 AbfG), das wiederum in einem Leistungsvertrag mit der DSD steht. Oder ii) der öffentliche Träger überläßt die Aufgabe einem privaten Entsorger und handelt mit diesem die Integration des privaten Systems in die bestehende Entsorgungsinfrastruktur aus (Nutzung und Reinigung öffentlicher Flächen, Sammelzeiten, Öffentlichkeitsarbeit uvm.).

Die DSD verfolgte die Strategie, in jeder entsorgungspflichtigen Körperschaft nur ein Unternehmen bzw. eine Institution mit der Durchführung der Sammel- und Sortieraufgabe zu betrauen. Einem Bericht des Bundeskartellamtes zufolge sind Kommunalunternehmen erheblich an der Einsammlung von DSD-Wertstoffen beteiligt. Es stellt fest, daß „nur 61% aller Gebietskörperschaften ... von privaten Anbietern entsorgt (werden). 16% der Verträge sind mit Gemeinschaftsunternehmen unter Einschluß der Kommune geschlossen, und in 23% der Fälle sind die Stadtwerke DSD-Vertragspartner“ (Bundeskartellamt 1993, 19f).

unter Federführung der „Arbeitsgemeinschaft Verpackung und Umwelt“ (Kursawa-Stucke/Liebert/Jensen 1994, 53) mit dem Konzept einer „Dualen Abfallwirtschaft“ aufgenommen und umgesetzt worden. Als prototypische Institution zur Vermeidung der Rücknahmepflicht von Verkaufsverpackungen und zur „Müllvermarktung“ wurde im September 1990 die *Duales System Deutschland. Gesellschaft für Abfallvermeidung und Sekundärrohstoffgewinnung mbH* (DSD) (zum 1. Januar 1997 in eine Aktiengesellschaft umgewandelt) von den betroffenen Unternehmen des Handels, der Verpackungswirtschaft und der Konsumgüterindustrie gegründet. Durch dieses kollektivverbandliche Verwertungssystem, dem inzwischen mehr als 600 Unternehmen als Gesellschafter angehören, ist die gesetzlich vorgeschriebene individuelle Rücknahme- und Verwertungspflicht für einen Großteil der Verpackungen zugunsten der DSD ausgesetzt worden, die nun für die betroffenen Unternehmen das Einsammeln, Sortieren und Verwerten der Verpackungsabfälle organisiert. Zur Sicherstellung der Verwertung gründeten die Verpackungshersteller für die verschiedenen Verpackungsfraktionen eigene Verwertungsgesellschaften, die mit der DSD Verträge abschlossen, in denen sie die Abnahme der im Auftrag der DSD gesammelten Abfälle garantieren.¹¹² Das monopolistische Unternehmen finanziert sich als Trägergesellschaft durch die Lizenzvergabe des „Grünen Punktes“ an die Konsumgüterindustrie. Das vitale Kosten- und Vermeidungsinteresse der Hersteller und des Handels ist jedoch durch die Gründung der DSD sowie die Abwälzung der Lizenzgebühr über die nachgelagerten Handelsstufen auf die Endverbraucher in zweifacher Hinsicht aufgeweicht worden ist.

Die interne Organisation der unter dem Dach der DSD aufgebauten privaten Verwertungsinfrastruktur erwies sich rasch als außerordentlich krisenanfällig, was sich v.a. in massiven Finanzproblemen äußerte und zu mehreren einschneidenden Umstrukturierungen geführt hat (Lauer-Kirschbaum 1996, 85). Im Frühsommer sowie Frühherbst 1993 geriet die DSD in Finanzkrisen, in deren Folge die Gesellschaft sich nicht mehr in der Lage sah, ihren Zahlungsverpflichtungen gegenüber Kommunen, privaten Entsorgern und Verwertern nachzukommen.¹¹³ Im Gefolge dieser Liquiditätsprobleme entbrannten zwischen der DSD und

112 Ahlheim (1993, 377) beschreibt die VerpackVO als „pfiffig“ und „zutiefst marktwirtschaftlich (...) in dem Sinne, daß der Staat hier nicht als der ewige Besserwisser auftritt, der am liebsten alle Details selber regelt, sondern die ihm unverzichtbar erscheinenden ‘Essentials’ (...) festlegt und ansonsten ganz auf die Kreativität und das Organisationstalent der marktwirtschaftlichen Kräfte vertraut. Dabei stört es nicht, daß zunächst einmal nach alter Väter Sitte mit dem Zaunpfahl der starren individuellen Rücknahmeverpflichtungen gewinkt wird, da schließlich erst dadurch bei allen Beteiligten eine solide Motivationsgrundlage für die Mitwirkung am Dualen System geschaffen wird“.

113 Zu den Gründen zählen Bünemann/Rachut 1993, 127ff, daß wesentlich mehr Kunststoffe erfaßt als von der DSD kalkuliert worden seien, so daß die mit den Kommunen und Entsorgern vereinbarten Leistungspreise für die Sammlung und Sortierung in die Höhe schnellten. Hinzu kamen die erhöhten Kosten für Zwischenlager und Verwertung sowie für den Export von Kunststoffen, denn statt der von der VerpackVO

den Kommunen Auseinandersetzungen v.a. hinsichtlich der Sortiertiefe sowie der Kürzung der Entgelte für die Sammlung der Leichtstofffraktion und für die Öffentlichkeitsarbeit. Als sich eine Reihe von Kommunen auf dem Klageweg gegen diese Leistungskürzungen wehrte (z.B. AKP 5/1994, 7), bat die DSD Kommunen und Entsorgungswirtschaft um Stundung ihrer ausstehenden Zahlungen (Runge 1994, 147f).¹¹⁴ Nachdem Zuschüsse in Millionenhöhe von Handel, Entsorgungsunternehmen und verpackender Wirtschaft die „Frühjahrskrise“ des Unternehmens nur kurzfristig abpuffern konnten, verständigten sich angesichts eines drohenden Zusammenbruchs der DSD im Herbst 1993 Handel, abpackende Wirtschaft, Entsorgungswirtschaft, Kommunen und die DSD in einer Krisensitzung unter Beteiligung des Bundesumweltministeriums auf organisatorische Änderungen und eine Reform des Gebührensystems (u.a. die Umwandlung der DSD-Zahlungsverpflichtungen gegenüber Kommunen und privaten Entsorgern in langfristige Kredite, die Erhöhung der Lizenzgebühren sowie eine Gebührenstaffelung nach Gewicht und Material, schärfere interne Kontrollen und die Eintreibung von Rückständen) (FR, 4.9.93; VDI-Nachrichten, 10.9.93), was sukzessiv zu einer wirtschaftlichen Stabilisierung des Non-Profit-Unternehmens beigetragen hat (näher DSD 1997; DSD-Geschäftsführer Brück, HAZ, 25.6.97).

Obwohl der Grundgedanke der Verordnung, Produktion und Handel für die Erzeugnisse auch nach Verkauf und Gebrauch in die Verantwortung zunehmen, eine wissenschaftlich-umweltpolitische Standardforderung aufgriff und dementsprechend begrüßt wurde, *obwohl* der Bundesgesetzgeber mit den Verpackungen die größte Hausmüllfraktion herausgriff, *obwohl* das politische Ziel, die Organisation eigener und wirkungsvoller flächendeckender Verwertungsinfrastrukturen durch die Wirtschaft, in beachtlichem Ausmaß erreicht wurde, *obwohl* sich insbesondere auf der kommunalen Ebene in kurzer Zeit deutliche Entlastungseffekte abzeichneten, *obwohl* seit Inkrafttreten der VerpackVO die Anzahl produzierter Verpackungen rückläufig ist und *obwohl* die VerpackVO die abfallpolitische Diskussion produktiv und nachhaltig befruchtet hat, sahen sich die Bundesverordnung sowie die zweckrationale Antwort der Wirtschaft darauf, die DSD, von Anbeginn an Kritik ausgesetzt. Kernargumente der Gegner dieser Vorschrift waren (und sind nach wie vor), daß die VerpackVO (aufgrund ihres Kom-

für 1993 festgelegten Verwertungsquote von 120.000t mußte die vierfache Menge verwertet werden. Als gravierend stellte sich zudem heraus, daß viele der rund 15.000 Nutzer des „Grünen Punktes“ ihre Lizenzgebühren zu spät, für zu geringe Verpackungsmengen oder aber gar nicht entrichteten, so daß die Einnahmen deutlich hinter den tatsächlichen Kosten zurückblieben.

114 Die DSD hatte den Kommunen Anfang Juli 1993 mitgeteilt, sie wolle die geschlossenen Verträge einseitig kündigen und die Zahlung für Container-Stellgebühren und Abfallberatung um eine DM pro Einwohner geringer ausfallen lassen, das Honorar für das Einsammeln und Sortieren um 20% zu kürzen und das Sortieren und Verwerten auf Plastikflaschen und großformatige Folienverpackungen beschränken. Der dann verbleibende Verpackungsabfall sollte von den Kommunen auf Kosten der DSD entsorgt werden (z.B. HAZ, 19.8.93).

promißcharakters) das Vermeidungsziel konterkariert, eine z.T. ökologisch bedenkliche Verwertung „um jeden Preis“ provoziert und lediglich eine Problemverschiebung, jedoch keine Problemlösung darstellt. Am schärfsten wird von Umwelt- und Naturschutzverbänden, den GRÜNEN, Teilen der SPD sowie umweltpolitisch engagierten Wissenschaftlern (statt vieler z.B. Bünemann/Rachut 1993; Kursawa-Stucke/Liebert/Jensen 1994; Runge 1994; plastisch auch Der Spiegel 25/1993, 36ff) kritisiert, daß Handel und Hersteller durch ein „Schlupfloch“ in der VerpackVO sowohl von den Rücknahmeverpflichtungen als auch dem direkten Zwang zur abfallvermindernden Veränderung von Produktion und Produktgestaltung enthoben worden seien: Es sei ein zweites Entsorgungssystem neben dem öffentlichen errichtet worden, das eo ipso an einer Verringerung der Verpackungsmengen kein ausgeprägtes Interesse haben könne. Die VerpackVO kuriere an Symptomen, da sie „end-of-the-pipe“ am entstandenen Abfall ansetze und die lukrative und quotierte Verwertung produzierter Verpackungen propagiere, die zudem von den Verbrauchern über den Verkaufspreis der Produkte zu bezahlen sei. Der Marktanteil von Einweg-Verpackungen werde dadurch eher noch stabilisiert, was aus umweltpolitischen Gründen als kontraproduktiv angesehen wird - während die Verpackungen im Gegenzug aus dem kommunalen Müllberg schlicht herausdefiniert würden. Die VerpackVO sei „degeneriert zur bloßen ‘Verwertungs-Verordnung’ mit einem assoziierten Prinzip Hoffnung auf die Einsicht der Industrie in ökologische Notwendigkeiten“ (Wuppermann 1991, 505). Schließlich wird kritisiert, daß einer hochwertigen Verwertung v.a. der Verbunde, aber auch zahlreicher Kunststoffe (oder Kunststoffgemische) trotz abgegebener Verwertungsgarantien technisch enge Grenzen gesetzt bzw. diese mit massiven Umweltbelastungen (Emissionen, Reststoffe etc.) und Ressourcenverbräuchen verbunden seien - und zudem der Verbraucher durch dieses System in mehrfacher Hinsicht finanziell belastet werde. Zudem wurde schon während der Diskussion der VerpackVO kritisiert, daß ein erheblicher Teil der DSD-Abfälle nur zu Produkten downcyclet werden könne, für die zudem eine ausreichende Nachfrage nicht vorhanden sei bzw. Märkte erst (künstlich) geschaffen werden müßten. Die Verwertung bedeute dann nur eine Vorstufe zur Deponierung oder Verbrennung der Produkte am Ende ihrer Lebenszeit. Die öffentlichkeitswirksamen Skandale um den Export deutschen DSD-Mülls oder die Frage nach sinnvollen Recyclingmöglichkeiten (Einlagerung in Bergwerken zur Hohlraumverfüllung, Verbrennung in Stahlwerksöfen etc.) haben ihr übriges getan, die Diskussion um das Duales System für Verkaufsverpackungen stets von neuem zu entfachen.

Die flächendeckende Errichtung des Dualen Systems zum 1.1.1993 bereite am Anfang erhebliche Schwierigkeiten, da in der Mehrzahl der Kommunen Unsicherheit darüber herrschte, ob und wie mit der DSD kooperiert werden sollte (exemplarisch Billigmann 1991; Runge

1992) und sich die lokalen Akteure mit für sie völlig neuen Handlungsanforderungen konfrontiert sahen. Dennoch schuf die DSD in einem kurzen Zeitraum durch Abstimmungen mit allen Kommunen sowie Vertragsschlüssen mit kommunalen und privaten Entsorgern (insgesamt rund 900 Verträge) die rechtlichen Voraussetzungen, in allen Bundesländern von den jeweiligen Landesbehörden eine Freistellungserklärung erteilt zu bekommen.¹¹⁵ Für die Bereiche Altpapier, Altpappe, Altglas, Textilien und Dosenschrott waren vielfach schon in der ersten Hälfte der 80er Jahre funktionsfähige kommunale Sammlungssysteme und zumeist private Verwertungsmöglichkeiten entwickelt worden, durch die im allgemeinen deutlich höhere Erfassungs- und Verwertungsquoten erreicht wurden als durch die VerpackVO bis 1995 vorgeschrieben war. Diese Bereiche sind unter Hinzunahme von Kunststoffen und Verbundverpackungen aus dem Verpackungsbereich aufgrund der VerpackVO und der zwischen der DSD GmbH und den Kommunen erfolgten Abstimmung auf die DSD übertragen worden. Insbesondere im Jahre 1992 waren die kommunalen Gremien damit befaßt, die abfallwirtschaftlichen Auswirkungen der Bundesverordnung zu diskutieren und eigene Handlungsspielräume auszuloten. In der Folge schlossen die Kommunen meist individuell auf die lokalen/regionalen Gegebenheiten abgestimmte Einzelverträge mit der DSD ab und banden das private Sammelsystem in unterschiedlicher Intensität in die schon bestehenden Entsorgungssysteme ein bzw. verknüpften dieses mit ihren abfallwirtschaftlichen Konzeptionen. Die vier Fallstudien werden zeigen, wie unterschiedlich die VerpackVO lokal rezipiert und (temporär, vertraglich, organisatorisch etc.) umgesetzt worden ist und daß es den Kommunen durchaus gelungen ist, ihre jeweiligen Interessen in die Ausgestaltung der Sammel- und Sortierinfrastruktur einzubringen.

115 Die DSD hatte gerade noch rechtzeitig zum Jahreswechsel 1992/93, wenn auch z.T. nur unter Vorbehalten, von allen Umweltministerien der Länder eine Freistellung (d.h. eine Befreiung des Handels von der Rücknahmepflicht) mit einem Vertrauensvorschuß bekommen, daß die für 1993 geforderten Recyclingquoten von ihr auch sichergestellt werden könnten.

Kapitel 4

Lokale Fallstudien

Die Lokalstudien sind strukturell standardisiert, d.h. sie folgen einem einheitlichen Schema. Nach einer Darstellung der „sozio-politischen Struktur“ der jeweiligen Kommune, in der die lokale politische Kultur und lokale Charakteristika porträtiert werden, folgt eine kurze Skizzierung der abfallwirtschaftlichen Entsorgungsstrukturen. Diesem Prolog schließt sich die eigentliche Analyse der lokalen Abfallpolitiken in den vier Handlungsbereichen *Haus- und Gewerbemüll*, *Restabfallbehandlung* und *Verpackungsverordnung* an. Der letzte Abschnitt der jeweiligen Fallstudie arbeitet die Handlungsrationitäten der Akteure sowie den spezifischen lokalen Prozeß abfallpolitischer Konzeptionsbildung heraus, deutet die abfallwirtschaftlichen Schwerpunktsetzungen, ordnet die Problemwahrnehmungen der Akteure in den lokalen Gesamtkontext ein und gewichtet die Einflußfaktoren zu einem lokalen abfallpolitischen Profil.

Dem Entstehungskontext der lokalen Fallstudien in einem spezifisch niedersächsischen Forschungsprojekt ist es geschuldet, daß drei der vier Kommunen diesem Bundesland angehören. Diese „Niedersachsenlastigkeit“, die in erkenntnistheoretischer Hinsicht kein Nachteil ist, wird durch die Hinzuziehung der nordrhein-westfälischen Stadt Münster relativiert.

1. Stadt Hannover

1.1 Abfallwirtschaftliche Rahmenbedingungen

1.1.1 Sozio-politische Struktur

Hannover bildet mit seinen rund 550.000 Einwohnern das Zentrum des Großraums Hannover, ist Sitz der Landesregierung, von Landesbehörden sowie der Bezirksregierung Hannover und gehört zu den größeren Hochschulstandorten in der Bundesrepublik. Die industrielle Entwicklung der Stadt in diesem Jahrhundert (Hannover wurde erst Ende des 19. Jh. zum Handels- und Gewerbezentrum einer agrarisch geprägten Region) sowie ihre Aufwertung zur Landeshauptstadt nach dem 2. Weltkrieg ließen Hannover zum gewerblich-industriellen, kommerziellen und administrativen Zentrum Niedersachsens werden (Benzler/Heinelt 1991, 161). Allerdings verschärfen sich in den 80er Jahren die wirtschaftlichen und sozialen Probleme der verwaltungsgeprägten Stadt, da sich die deutlichen Abbauprozesse im

industriell-gewerblichen Sektor mit einer strukturellen Finanzkrise verbunden (illustrativ Fiedler 1996). Folge dieser strukturellen Anpassungs-Entwicklung waren eine Arbeitslosenquote, die sich konstant über dem Bundes- und Landesdurchschnitt hielt, sowie Prozesse sozialer Disparität auf der einen, eine starke Überschuldung auf der anderen Seite, der Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre durch ein massives Sparprogramm begegnet wurde. Nach dem Fall der innerdeutschen Grenze ist die Expo-Stadt Hannover „aus der ehemaligen ‘Zonenrandlage’ in das geographische Zentrum der neuen Bundesrepublik” (Geiling 1996, 203) gerückt und hat - begünstigt durch seine traditionell verkehrsgünstige Lage - im europäischen Kontext an Attraktivität und Zentralität gewonnen.

Für die hannoversche SPD, die seit 1952 durchgängig absolute Mehrheiten im Stadtrat hatte, erwies sich die Kommunalwahl von 1981 als einschneidende Zäsur: Durch die Wahl von vier Ratsmitgliedern der „Grün-Alternativen Bürgerliste” (GABL)¹¹⁶ sowie den gleichzeitigen Verlust der absoluten SPD-Mehrheit veränderten sich die politischen Mehrheitsverhältnisse im Rat dauerhaft. Die Netzwerkstruktur von traditioneller SPD-Mehrheit, sozialdemokratisch dominierter Verwaltung und der Gewerkschaft ÖTV, aus der zuvor die relative politische Stabilität der Stadt resultierte, brach auseinander.¹¹⁷ Trotz einer rein rechnerisch möglichen sozialliberalen Ratsmehrheit nach der Kommunalwahl von 1986 sprach sich die SPD zögerlich und mit nur einer Stimme Mehrheit für eine Kooperation mit der GABL aus, da die FDP aus Sicht der SPD zur Konsolidierung des Haushalts zu sehr auf die Privatisierung städtischer Aufgaben und Betriebe und auf Kürzungen im sozialen Bereich setzte. Nach gemeinsamer Verabschiedung des Haushalts im folgenden Jahr erhielt die GABL als „Belohnung” das von ihr geforderte (Clausnitzer 1991, 30) eigenständige Umweltdezernat.¹¹⁸

Die interne Zusammenarbeit gestaltete sich bis zum zwischenzeitlichen Bruch der rot-grünen Ratskoalition im Frühjahr 1994 z.T. sehr konfliktreich. Dieses kann nicht zuletzt auf die fast „traumatische” Erfahrung in der erfolgsgewohnten hannoveraner SPD zurückgeführt werden, politische Macht teilen bzw. sich mit einem politisch selbstbewußten, um

116 Die GABL hatte sich Anfang 1981, d.h. im Vorfeld der Kommunalwahl in der Stadt gegründet und war politisch eher locker mit der Partei der GRÜNEN verbunden.

117 Unter dem Oberziel, die Finanzen der Stadt zu sanieren, wurden die Haushalte der nächsten fünf Jahre von einer “Großen Koalition” aus SPD, CDU und FDP verabschiedet. Die CDU erhielt hierfür im Tausch einen von ihr eingeforderten Dezernentenposten.

118 Der Rat besetzte es nach einer Übergangszeit 1989 auf Vorschlag der GABL und gegen die Stimmen von CDU und FDP (sowie gegen breite Widerstände in der SPD) mit dem damaligen umweltpolitischen Sprecher der grünen Fraktion im Nds. Landtag, Hans Mönninghoff (Bündnis 90/Die Grünen).

Um politische Konflikte zu minimieren, hatte die GABL zuerst einen parteilosen, gleichwohl den GRÜNEN nahestehenden Umweltdezernenten vorgeschlagen und durchgesetzt. Nachdem dieser sich nach kurzer Zeit beruflich veränderte, setzte sich in der GABL die Auffassung durch, daß es wichtig sei, ein Parteimitglied, das für einen “strikten Kurs” stehe, in der Verwaltung zu verankern (Interview II/8).

Eigenständigkeit bemühten Koalitionspartner abstimmen zu müssen. Zwar war der hannoversche Rat durch fragile Haushaltsbündnisse gekennzeichnet, im Rahmen derer sich die SPD Sachkoalitionen mit anderen Fraktionen offenhielt, jedoch erschienen Koalitionskonstellationen in dem Sinne eingeschränkt, daß die SPD im Hinblick auf (zumindest punktuelle) Kooperationen auf den kleineren Koalitionspartner angewiesen war - trotz eines teilweise aufreibenden, „frostigen rot-grünen Klimas“ (HAZ, 24.2.96) und zumeist heftig erstrittener Kompromisse. Die Inhaltsebene war im rot-grünen Ratsbündnis (in vielen Politikfeldern, weniger allerdings in der Umweltpolitik) manifest durch die durch politisch-kulturelle Differenzen gestörte Beziehungsebene überdeckt.¹¹⁹ Das Haushaltsbündnis mit der GABL (die sich schließlich in Bündnis 90/Die Grünen umbenannte) polarisierte die SPD dergestalt, daß diese in eine Fraktion der „Traditionalisten“, die Berührungsängste mit, pointierter: kulturelle „Ressentiments“ gegenüber den GRÜNEN hatte, sich gleichzeitig jedoch entschieden gegen Koalitionen mit der CDU aussprach, und in eine nahezu gleichgroße Fraktion der „Modernisten“ zerfallen ist, die mit den GRÜNEN Deckungsgleichheit in vielen Fragen erzielt und denen die Vorbehalte der „Traditionalisten“ gegenüber den GRÜNEN fremd sind. Von diesem linken Flügel der hannoverschen SPD war schon zuvor ein stärkere Öffnung der Partei nicht nur in Richtung Umweltpolitik gefordert worden, um das eigene Profil zu stärken. Das rot-grüne Ratsbündnis blieb jedoch - wie Henkenborg mit Blick auf die Stadt Gießen formulierte - eine „Koalition mit zwei Kulturen“ (1987, 93), in der ein Teil der SPD die GRÜNEN als störendes, aber machtpolitisch notwendiges Übel betrachtet, während sich die GRÜNEN ernüchert am eher strukturkonservativen Selbstverständnis des Bündnispartners abarbeiten.

Eine solche politisch fragile und spannungsgeladene Konstellation kann einem Fachdezernenten polit-strategische Spiel- und Gestaltungsräume zur Konstruktion von Mehrheiten eröffnen - v.a. dann, wenn er fallweise Konflikte mit seiner Hausmacht in den Ausschüssen sowie im Rat nicht scheut.¹²⁰

1.1.2 Entsorgungsstrukturen und institutionelle Problembewältigung

Die Reorganisation und Koordinierung von Teilen der Verwaltung mit Umweltbezug in einem eigenständigen, 1988 geschaffenen Umweltdezernat (das mittlerweile das personalstärkste

119 Die divergierenden Ansichten zwischen Teilen der SPD und der GABL, die ihrerseits bemüht war, ihre Basis durch Profilgebung von den Vorzügen einer gemeinsamen rot-grünen Politik zu überzeugen, gerannen häufig in Kompromissen “in letzter Sekunde” oder zeigten sich in unüberbrückbaren Dissensen, wie um die Ausrichtung und Ausgestaltung der Weltausstellung EXPO 2000, die von den GRÜNEN als unvereinbar mit ihrem Konzept eines “ökologischen Stadtumbaus” (Clausnitzer 1991) angesehen wurde.

120 Die SPD verfügte im Untersuchungszeitraum über 27 Sitze, die CDU über 21 Sitze, Bündnis 90/Die Grünen über 6 Sitze, die FDP hatte 4 Sitze, die WfH ebenso wie die REP 2 Sitze.

und größte Dezernat ist), ist zu einem entscheidenden Strukturmoment hannoverscher Abfallwirtschaftspolitik geworden.¹²¹ Die Institutionalisierung und inhaltliche Ausgestaltung des neuen Dezernats traf im Rat auf vielfältige Widerstände in der CDU und beim „traditionalistischen“ Flügel der SPD, der sich zudem politisch auf das traditionelle sozialdemokratische Klientel der Müllwerker im städtischen Fuhramt stützen konnte. Die Schaffung eines Umweltdezernats stieß selbst in den Reihen der GABL, die erst nach langwierigen Verhandlungen das Gros der SPD für ihre Forderungen gewinnen konnte,¹²² nicht auf einen ungeteilten Konsens: Teile der GABL befürchteten eine Kanalisierung und „Domestizierung“ der Umweltbewegung durch eine „Fixierung auf den Apparat“ (Schiller-Dickhut 1988, 26), gekennzeichnet durch Verwaltungsroutinen und Kompromißbildungszwänge, was sich, so die Befürchtung, negativ für den Umweltschutz und die politischen Strukturen der GRÜNEN auswirken könnte (Interview II/8). Mittlerweile nimmt das Umweltdezernat in der Selbstwahrnehmung der hannoverschen Grünen und in der kommunalpolitischen Erfolgbilanz eine Schlüsselfunktion ein (vgl. auch die Hinweise in Geiling 1996, 217ff).

Die Einordnung des Abfallbereichs, der nach der Konzeption der GABL ursprünglich von Beginn an dem Dezernat angehören sollte,¹²³ erwies sich analog als „politisch hoch brisant“ (Interview II/1) und anfänglich nicht durchsetzbar: Die Teile der SPD (sowohl aus den Reihen der Partei/Fraktion als auch der sozialdemokratisch dominierten Verwaltung), die gegen die Gründung des Dezernats gewesen seien, fürchteten ein personell und politisch zu starkes Umweltdezernat (Interview II/8) und nutzten die Berührungspunkte der Müllwerker mit dem rot-grünen Haushaltsbündnis, um in Kooperation mit dem Gesamtpersonalrat „sinnbildlich die Arbeitermassen zur Verhinderung“ zu mobilisieren (Interview II/1).¹²⁴ Die Müllwerker hatten mit ihrem Protest insofern Erfolg, als der Abfallbereich auf Initiative der SPD, die sich dem Gegendruck aus der eigenen Kernwählerschaft beugte, zunächst aus dem Dezernat K - Umweltdezernat ausgeklammert blieb und diesem erst Ende 1992 gemäß einem zwischen

121 Die Abfallverwaltung der Stadt war ursprünglich im Betriebsdezernat („Fuhramt“/Amt 70) konzentriert. Das Gros der umweltrelevanten Fachämter war dem aufgabenmäßig sehr heterogenen Baudezernat zugeordnet. Zum Umweltdezernat vgl. auch den Kurzüberblick bei Mönninghoff 1991.

122 Zu den Forderungen der GABL und der Umweltschutzverbände Hesse 1987.

123 Vgl. bspw. Antrag der GABL v. Mai 1987, Rats-Drs. 539/87.

124 Dieses zeigte sich plastisch in einer Demonstration der Müllwerker mit ihren Fahrzeugen vor dem hannoverschen Rathaus (HAZ, 27.3.87), mit dem diese ihr Unbehagen gegenüber einem „Turnschuh-Dezernenten“ (so ein Schlagwort) zum Ausdruck bringen wollten. Dieser Affekt der in der Müllabfuhr Beschäftigten gegenüber einem „grünen“ Vorgesetzten wurzelte dabei nicht zuletzt in der Befürchtung, „grüne“ Abfallvermeidungspolitik vernichte Arbeitsplätze.

GABL und SPD geschlossenen Koalitionsvertrag zugeordnet wurde:¹²⁵ Den Protagonisten einer Eingliederung gelang es, eine Interessenkompatibilität herzustellen und den Personalrat des Fuhramts davon zu überzeugen, daß sich die zukünftige Existenzberechtigung des Betriebes viel mehr über Umweltschutz und Abfallvermeidung definiere als über eine „optimale Müllabfuhr“ - und „grüne Politikinhalt“ langfristig Arbeitsplätze sichern helfen würden (Interview II/1). Eine ähnliche Problematik stellte sich bei der Umstrukturierung des Fuhramts in einen *Eigenbetrieb*, der als kommunales „Quasi-Profitcenter“ v.a. für die Abfall- und Wertstoffsammlung sowie für den Betrieb der 13 über das Stadtgebiet verteilten Betriebs- und Recyclinghöfe zuständig sein sollte. Ausgangspunkt dieser von allen Parteien getragenen wirtschaftlichen Ausgründung war die Absicht der Stadt, direkter Vertragspartner der DSD werden zu wollen, eine von SPD und GABL abgelehnte Privatisierung der Verkaufsverpackungen abzuwenden und zugleich die Entsorgungsinfrastruktur des Fuhramts in die Einsammlung von Verkaufsverpackungen einzubringen.¹²⁶ Nachdem das Vorhaben der Stadt wiederholt auf vehemente Proteste der Beschäftigten stieß (z.B. HAZ, 22.11.91), gelang es Umweltdezernat und GABL erneut durch das Arbeitsplatzargument („Ein Privater vernichtet Arbeitsplätze“), ein politisches Tauschgeschäft durchzuführen und schließlich ein breites Bündnis bei der Arbeitnehmerschaft und im Werksausschuß für die Eigenbetriebslösung herzustellen.¹²⁷ Die sich aufgrund der Umsetzung der VerpackV bietende Möglichkeit der Neustrukturierung der Verwaltung nutzte der Umweltdezernent dazu, im Eigenbetrieb eine Abfallplanungsabteilung aufzubauen, die als Steuerungs- und Querschnittsabteilung nach seinen Vorstellungen mit profilierten externen Experten (u.a. vom Öko-Institut und vom BUND) besetzt wurde.¹²⁸ Sie ist v.a. mit der Erarbeitung ab-

125 Das Umweltdezernat der Stadt hatte daher anfangs im Vergleich zu anderen bundesdeutschen Großstädten einen eher schmalen Zuschnitt (vgl. z.B. die ältere Untersuchung von Martinsen/Fürst 1987). Die GABL kalkulierte allerdings damit, daß ein erst einmal installiertes (wenn auch kompetentiell kleineres) Dezernat an Eigendynamik gewinnen und zwangsläufig expandieren werde (Interview II/8).

126 Wegen der rechtlichen Unsicherheit, ob ein städtischer Regiebetrieb sich wirtschaftlich betätigen und Vertragsnehmer der DSD werden könnte, bemühte sich die Stadt in Zusammenhang mit dem Nds. Städtetag um eine Änderung der NGO (§ 108 Abs. 3 Nr. 1), mit dem Ziel, für Regiebetriebe der Abfallwirtschaft die Eigenbetriebsform zu erlauben (Boll 1993, 175). Das NAbfG enthielt schließlich in § 6 Abs. 3 eine Öffnungsklausel, in der es den Kommunen gestattete, die Abfall- und Wertstoffsammlung in einem Eigenbetrieb zu organisieren.

127 Ende 1992/Anfang 1993 beschlossen die politischen Gremien der Stadt die Gründung eines Abfallwirtschaftsbetriebs, der aus dem Amt für Abfallwirtschaft herausgelöst wurde (Beschluß-Drs. 1674/92). Seit 1996 - mit der Eingliederung der zuvor aus rechtlichen Gründen im Amt für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung belassenen Deponie - existiert die Abfallwirtschaft als vollständig eigener Betrieb. Auf Drängen des hannoverschen Umweltdezernats hatte der Landtag einstimmig eine neue Klausel in das NAbfG eingefügt, die die Ausgliederung von Deponien aus der Kommunalverwaltung ausdrücklich zuläßt (HAZ, 21.6.94).

128 Die Gründung des Eigenbetriebs brachte daher nicht nur eine *institutionelle* Stärkung, sondern v.a. auch eine *personelle* Aufstockung des Abfallbereichs (z.T. von der DSD finanziert) - gegen den Trend eines

fallwirtschaftlicher Konzepte und Maßnahmen (Schwerpunkt Vermeidung und Verwertung), der Erarbeitung und Fortschreibung eines Abfallwirtschaftsprogramms für die Stadt Hannover¹²⁹ sowie der Entwicklung und Umsetzung satzungsrechtlicher Regelungen betraut.

Seit 1936 lagert die Stadt am nordöstlichen Stadtrand unbehandelte, jedoch zuvor zerkleinerte und verdichtete Restabfälle auf einer Zentraldeponie ab. Die Nutzung der Siedlungsabfalldeponie, die mit Planfeststellungsbeschluß von 1978 auf eine Fläche von 140 ha (z.T. in einem Naturschutzgebiet) erweitert worden war (und damit die größte Deponie Norddeutschlands ist), gibt der Stadt nach Schätzungen Entsorgungssicherheit bis Mitte des 21. Jahrhunderts. Auf dem Gelände der Zentraldeponie sind in den vergangenen Jahren eine Reihe von Anlagen zur Behandlung von Abfallfraktionen entstanden: Ein Kompostwerk (1985) zur Verarbeitung von Grünabfällen und Bioabfällen, eine im Auftrag der Stadt privat betriebene Bauschutt-Aufbereitungsanlage (1991), ein Schadstoff-Sammel- und Sortierlager sowie darüber hinaus ein mit Deponiegas betriebenes Blockheizkraftwerk (1994) (dessen Bau auf Antrag der Stadt vom Land Niedersachsen aus dem Öko-Fonds des Landes unterstützt worden war). In der Stadt Hannover ist die Abfall- und Wertstoffabfuhr für Haus- und Gewerbeabfälle eine Kombination aus Hol- und Bringsystemen. Dieses Holsystem „an der Haustür“ gilt neben den Tonnen für Restabfall und Bioabfälle (sofern die Haushalte in einem Biotonnen-Anschlußgebiet liegen) für Leichtverpackungen in den „Gelben Säcken“ sowie die Altpapiersammlung. Die im Stadtgebiet aufgestellten Altpapier- und Altglascontainer werden von Vertragsfirmen geleert und weitergeleitet. Durch gestiegene Deponiepreise, differenzierte Gebühren für vermischte Abfälle, schärfere Auflagen in der städtischen Abfallwirtschaftssatzung und durch Beratungsprogramme konnte die angelieferte Gesamtabfallmenge von fast 1.000.000 t 1988 auf ca. 620.000 t 1994 gesenkt werden, von denen schließlich rund 370.000 t abgelagert wurden (Abfallwirtschaftsbetrieb 1995: 23). Bei den von der Stadt für das Jahr 2000 projektierten rund 200-300.000 t abzulagernder Abfälle sei eine Kommune wie Hannover jedoch „handlungsunfähig“, da sie dann ihre Steuerungsmöglichkeiten vollkommen ausgeschöpft habe (Interview II/1).

massiven Stellenabbaus in der hannoverschen Verwaltung -, die argumentativ mit wachsenden Anforderungen in der Abfallwirtschaft durchgesetzt werden konnte (vgl. Info-Drs. 1168/93).

- 129 Anfang 1992 verabschiedete der Rat der Stadt den 1. Teil eines Abfallwirtschaftsprogramms, das im Untersuchungszeitraum konzeptionell noch nicht vollständig fortgeschrieben wurde und das sich schwerpunktmäßig mit den mittelfristigen Verwertungsmaßnahmen für die Jahre 1991-1995 befaßte. Grundlage für die Erarbeitung dieses Ziel- und Maßnahmenkatalogs war das von Stadt und LK Hannover in Auftrag gegebene und finanziell vom Land Niedersachsen unterstützte Abfallwirtschaftskonzept für den Großraum Hannover, das Ende der 80er Jahre von einem hannoverschen Universitätsinstitut (Doedens 1989) vorgelegt worden war.

1.2 Abfallpolitische Maßnahmen

1.2.1 Konfliktfeld Vermeidung und Verwertung von Hausmüll

In der hannoverschen Diskussion spielten v.a. zwei Themenschwerpunkte eine wichtige Rolle: Die Lenkung nativ-organischer Abfälle von der Beseitigung in die Verwertung sowie die Problematik der Abfallvermeidung und -verwertung in hochverdichteten Siedlungs- und Gewerbegebieten.

Hannover strebte an, eine Biotonne bis 1999 im gesamten Stadtgebiet einzuführen (Info-Drs. 114/95). Anfallende Bio- und Grünabfälle, die derzeit in einer offenen Mietenkompostierung zu Kompost verarbeitet werden, sollten ab diesem Zeitpunkt in einem auf der Deponie errichteten neuen Kompostwerk in städtischer Trägerschaft zu Gartenerde und Bodenverbesserungsmaterial verarbeitet werden (Rats-Drs. 1015/95). Zu politischen Konfliktpunkten entwickelten sich die temporäre Umsetzung des Konzepts sowie der Absatz der Kompostprodukte. Der Ansatz der hannoverschen Verwaltung, die Stadt schrittweise ab 1994 an die Biotonne anzuschließen¹³⁰ (wobei zuerst das Jahr 1995 als Beginn projektiert war), stieß auf Kritik der Landesebene, die die Inangriffnahme wiederholt als viel zu spät und entschieden zu zögerlich kritisierte (Interview I/4) und der Stadt mit Verweis auf andere niedersächsische Kommunen einen „abfallwirtschaftlichen Dornröschenschlaf“ (Umweltministerin Griefahn, HAZ, 26.11.92) vorwarf. Die schrittweise Umsetzung des Konzepts, das zuvor langjährig modellhaft in zwei Gebieten getestet worden war, wurde dagegen von der Stadt mit finanziellen Restriktionen, der Unmöglichkeit, die Entsorgungsinfrastruktur einer Großstadt binnen kurzer Zeit neu zu strukturieren sowie der Problematik, Absatzmärkte zu erschließen, begründet. Den Kompost verkauft die Stadt seit Anfang 1994 an ein im LK Hannover ansässiges Unternehmen, das sich bis 1999 zur Abnahme der Kompostmengen vertraglich verpflichtete und diese zu Gartenerde verarbeitet (HAZ, 12.2.94).¹³¹

Hannover sah sich gerade im Bereich des Hausmülls mit Steuerungsproblemen einer großstädtischen Abfallwirtschaft konfrontiert. Zwar gelang es der Stadt, durch eine Intensivierung der Beratungstätigkeit/Öffentlichkeitsarbeit (Drs. 692/93) sowie Behältnis- und Ge-

130 Am 1. April 1994 trat die neue Satzung über die Sammlung von Bioabfällen in Kraft, die einen Zwangsanschluß an die Biotonne statuierte und nur in Ausnahmefällen (Eigenkompostierung) davon absieht.

131 Der trotz allem laut Umweltdezernent Mönninghoff “nicht kostendeckende” Verkauf (HAZ, 12.2.94) entlastete die Stadt zum einen von der extrem schwierigen Vermarktung des aufwendig eingesammelten Komposts und mindere die erwarteten finanziellen Einbußen. Zum anderen werde der Deponieraum auf der Zentraldeponie geschont (HAZ, 1.3.94). Die mit einer getrennten Abfuhr organischer Abfälle verbundenen Kosten waren anfänglich der Aufhänger von Kritik aus den Fraktionen von CDU und FDP (z.B. HAZ, 14.1.94).

bühnvariationen¹³² die Menge des Hausmülls pro Einwohner (trotz einer Zunahme der Einwohnerzahl) leicht zu senken.¹³³ Werden jedoch die von der Stadt aus dem Hausmüll getrennt erfaßten Wertstoffe, deren Erfassung von 1988 bis 1995 um rund 100% stieg, dem Hausmüll wieder zugerechnet, ergab sich ein deutlicher Anstieg des Hausmüllpotentials. Diese Steigerung wurde von der Stadt als pessimistisch stimmendes „Schlüsselerlebnis“ (Interview II/1) gesehen, aus dem die Akteure den Schluß zogen, daß der Bereich der Vermeidung und Verminderung von Hausmüll mit kommunalen Mitteln „weitgehend ausgereizt“ (Interview II/1) sei. Die Stadt sah sich in ihrer skeptischen Haltung durch die Ergebnisse von Beratungsprojekten und Kampagnen bestätigt, die gezeigt hätten, daß selbst die erwartbaren quantitativ geringen Reduktionserfolge in diesem Bereich nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand (hoher Personaleinsatz etc.) zu erreichen seien (wobei die Effekte als umstritten sowie temporär begrenzt eingestuft werden).¹³⁴ Diese Einschätzung konfliktierte notwendig mit Ansatz (langfristige und grundlegende Änderung des Konsumverhaltens/der Verbrauchsgewohnheiten etc.) und Eigeninteresse der vielfältigen hannoverschen Umweltberatungsszene, deren intensive Kooperation mit der städtischen Verwaltung ein Spezifikum der Stadtpolitik ist. Im Abfallbereich arbeitete seit längerem ein breites Spektrum an Gruppen, die auf Initiative der GRÜNEN und des Umweltdezernenten Anfang der 90er Jahre in den Bereich der Abfallberatung (Abfallvermeidung, -verwertung, Kompostberatung, Veranstaltungen/Aktionen uvm.) eingebunden worden sind. Die im „Arbeitskreis ökologische Abfallberatung“ zusammengeschlossenen und mittlerweile projektgebunden finanzierten Initiativen stehen zwar in einem latenten Konkurrenzverhältnis zum Abfallwirtschaftsbetrieb. Gleichzeitig haben sie jedoch nicht unwesentlich dessen eher geringe personelle Besetzung in diesem Bereich abgefangen und stellten einen Wissenspool „von unschätzbarem Wert“ (Interview II/2) dar.¹³⁵

132 Nach Angaben der Stadt ist die offensiv vermarktete Option, die Gebühren durch die Inanspruchnahme von weniger Behältervolumen oder längeren Entsorgungsintervallen (aber auch durch Eigenkompostierung) zu senken, von den Bürgern sehr gut angenommen worden. Obwohl die individuellen finanziellen Einsparpotentiale eher gering waren, habe man bei den Benutzern einen „Knauserigkeitseffekt“ (Interview II/1) erzielen können. Die Steuerungswirkung von Gebührenerhöhungen wird beim Hausmüll dagegen als sehr begrenzt angesehen.

133 Von 303 kg/Ew 1990 auf 280 kg/Ew 1995 (Abfallwirtschaftsbetrieb 1995, 24).

134 So z.B. ein durch das hannoversche ECOLOG-Institut durchgeführter Modellversuch zur Abfallvermeidung und Wertstoffsammlung (durch gezielte persönliche Beratungen) in zwei unterschiedlich strukturierten Stadtteilen (Altbauviertel und Hochhaussiedlung) im Jahr 1993. Im Rahmen des Versuchs wurde in diesen zwei Stadtteilen der Restmüll von jeweils 1.000 intensiv beratenen und unberateten Haushalten über einen längeren Zeitraum untersucht und miteinander verglichen.

135 Wurden die Initiativen anfangs wegen ihres Vermeidungsansatzes von den im Betrieb beschäftigten Müllwerkern eher abgelehnt (Interview II/7), so ist dies nach Angaben eines Gesprächspartners in der Folge eher einem befruchtenden Wechselspiel gewichen: Die „freien“ Umwelt- und Beratungsinitiativen

Nicht realisiert werden konnte das von den Beratungsinitiativen sowie dem Abfallwirtschaftsbetrieb 1994 angedachte Modellprojekt „Abfallarme Nordstadt“, das den Versuch darstellen sollte, mit kommunalen Mitteln Möglichkeiten der Abfallvermeidung und -verminderung in einem hochverdichteten, durch ein studentisches Milieu mitgeprägten Stadtteil auszuloten und umzusetzen (Abfallwirtschaftsbetrieb/Wissenschaftsladen 1994).¹³⁶ Allerdings wurde dieses stadtteilbezogene Abfallwirtschaftskonzept von der Verwaltung noch in der Diskussionsphase zurückgezogen, da sich die nordstädter Initiativen vehement gegen jede Anbindung dieses Konzepts an die EXPO aussprachen: Das Modellprojekt „Abfallarme Nordstadt“ sollte auf ausdrückliches Bestreben der Stadt ein Teilprojekt der Weltausstellung im Jahr 2000 werden.

1.2.2 Konfliktfeld Vermeidung und Verwertung von hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen

Im Gegensatz zu Abfallvermeidungs- und -verringerungsbemühungen im Bereich des Hausmülls, die eher rhetorisch weiterverfolgt worden sind, vermutete die Stadt im Bereich der (hausmüllähnlichen) Gewerbeabfälle noch erhebliche Vermeidungs- und v.a. Verwertungspotentiale (bis zu 40% bis zum Jahr 2005; NP, 30.3.95) und sah in diesem Bereich einen vorrangigen abfallwirtschaftlichen Handlungsschwerpunkt.¹³⁷ Hannover versuchte daher, im Bereich der Gewerbeabfälle die im enormen Deponievolumen begründeten und von der Umweltverwaltung als „Standortnachteil“ interpretierten niedrigen Deponiepreise (102 DM/t hausmüllähnlicher Gewerbeabfall im Jahre 1995) durch einen konfrontativeren Kurs gegenüber den Betrieben zu kompensieren, indem versucht worden ist, satzungsrechtliche Verpflichtungsmöglichkeiten mit ökonomischen Sanktionsinstrumenten zu verknüpfen.¹³⁸

würden auf den Boden der realen Probleme heruntergeholt und könnten nicht nur abfallwirtschaftliche Maximalforderungen stellen; gleichzeitig wirkten sie von außen innovationsfördernd auf den Abfallwirtschaftsbetrieb zurück, der sich dadurch nicht in seinen eigenen Problemen „einbuddeln“ könne (Interview II/7).

- 136 Ehrgeiziges Ziel sollte es sein, die anfallenden Abfälle innerhalb von fünf Jahren durch eine Verknüpfung sozio-kommunikativer, umweltpädagogischer und technischer Maßnahmen im Zusammenwirken aller Abfallerzeuger um 50% zu reduzieren und gleichzeitig weitestgehend von Schadstoffen zu entfrachten (HAZ, 8.6.94; HAZ, 16.6.94).
- 137 Während die hausmüllähnlichen Abfälle (Hausmüll, Sperrmüll, organische Abfälle und Straßenkehricht) im Beobachtungszeitraum um 5% stiegen (von 230.000 t in 1989 auf 244.000 t in 1995), konnte im selben Zeitraum durch kommunale Maßnahmen der Anfall von Gewerbeabfall um über 25% (von 330.000 t in 1989 auf 175.000 t in 1995) gesenkt werden (zu den Zahlen Abfallwirtschaftsbetrieb 1995).
- 138 Da es sich um eine Deponie „alten Typs“ mit großen Flächenreserven handelt (und das Kommunalabgabengesetz nur in geringem Umfang Spielraum für „politisch gesetzte“ Gebühren läßt), ist es im politischen Raum weitgehend Konsens gewesen, Preissteigerungen (durch die Umlegung von Investitionskosten für Aufbereitungs- und Behandlungsanlagen, durch die Sanierung und Sicherung der Deponie etc.) zu provozieren, um ein abfallpolitisches Signal zu setzen und die Entsorgungspreise zumindest dem Umland anzunähern. Dennoch steht Hannover nach wie vor vor dem Steuerungsproblem, daß die Stadt einen Entsorgungspreis, von dem man sich (einen Kausalzusammenhang unterstellend) einen Anreiz verspricht,

Zwar konnte der stringente, von der Ratsopposition als „industriefeindlich“ (Interview II/3) eingeschätzte Kurs der Stadt im Bereich des Gewerbemülls maßgeblich mit Rücken- deckung der rot-grünen Mehrheit realisiert werden, jedoch ließ sich nicht alles durchsetzen, was von der Verwaltung zuvor projektiert worden war. So konnte der Versuch des Umwelt- dezernenten, im ersten Novellierungsentwurf der Abfallsatzung u.a. die Entsorgungspflicht der Stadt für Gewerbeabfälle aufzuweichen, indem die Annahme verwertbaren Gewerbeabfalls auf der Deponie verweigert und der gewerbliche Abfallbesitzer verpflichtet werden sollte, Wertstoffe einer gesonderten Verwertung zuzuführen (§ 3 Abs. 2), rechtlich nicht durchgehalten werden.¹³⁹ Schon während der (ersten) Verabschiedung der Satzung im Rat am 11.3.1993 (gegen die Stimmen von CDU und FDP) kündigte die FDP-Fraktion eine Normenkontrollklage gegen diesen Paragraphen der Abfallsatzung an. Während SPD und GABL die Satzungsnovelle als „Meilenstein der kommunalen Müllpolitik“ und „beispielhaft in der Bundesrepublik“ (HAZ, 12.3.93) bezeichneten, war die Ratsmehrheit nach Ansicht der Opposition weit über bundesgesetzliche und landesübliche Maßstäbe hinaus gegangen und habe „ein eigenes Recht“ (HAZ, 12.3.1993) erfunden.¹⁴⁰

Die rechtlich umstrittene Satzung wurde in dieser Fassung von der Bezirksregierung Han- nover erwartungsgemäß nicht genehmigt und mußte umgearbeitet werden, da die Neudefini- tion der kommunalen Entsorgungspflicht bzw. die Einführung einer über das „Verwertungsge- bot“ des AbfG hinausgehenden Verwertungspflicht durch Kommunalrecht im Widerspruch zu höherrangigem Recht (und dem „subjektiven Abfallbegriff“) stand. Mit Hinweis auf diese Rechtslage mußte das Umweltdezernat die Abfallsatzung korrigieren und die Pflicht zur Ver- wertung in der vom Rat Ende 1993 erneut debattierten (und dann einstimmig verabschiedeten) Satzungsnovelle in einen „Verhaltensappell“ modifizieren. Die IHK, einer der schärfsten Geg- ner der Satzungsnovelle, schrieb sich maßgeblichen Anteil an der Revision der Satzung zu und wertete dies als einen eigenen Erfolg, der Hannovers Unternehmen vor zusätzlichen

betriebliche Abfallerzeuger zur Abfallvermeidung zu bewegen, Wertstoffe zu separieren oder eigene Verwertungswege für Restprodukte zu suchen, selbst mittelfristig kaum erreichen kann.

139 Anknüpfungspunkte für lebhaftere Kontroversen im Abfallwirtschaftsausschuß sowie im Rat bildeten v.a. zwei schon im Abfallwirtschaftsprogramm angekündigte Regelungen: Der *Ausschluß* von Abfällen von der kommunalen Entsorgung, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind und/oder wenn für die aus ihnen gewonnenen Stoffe oder Energie ein Markt vorhanden ist sowie die *Zurückweisung* vermischter nicht verwertbarer Abfallanlieferungen bei den Behandlungsanlagen (Abfallwirtschaftsprogramm Landeshauptstadt Hannover 1991, 2-1).

140 Die Ratsopposition klagte: „Rot-grün möchte auf allen Ebenen massive Eingriffsrechte. Nach dem Motto: Boom, voll drauf“ (Interview II/3). Die Kritik von CDU und FDP stieß bei GABL-Fraktionschef Hagenah auf Widerspruch: „Mit Liberalismus beim Müll produzieren wir den Notstand“ (HAZ, 12.3.93).

finanziellen Belastungen geschützt habe (HAZ, 23.10.93).¹⁴¹ Die geringen Erfolgsaussichten der SPD/GABL-Initiativen waren der Verwaltung vorher bewußt und sollten mit Blick auf die hannoverschen Gewerbebetriebe den Charakter eines provokativen Impulses haben.

Unter Rückgriff auf die satzungsrechtliche Trennpflicht am Ort der Abfallentstehung setzt die städtische Strategie zur Reduzierung des Gewerbeabfallaufkommens bei der Anlieferung der Gewerbeabfälle auf den Entsorgungsanlagen an: Die Stadt hat auf ihrer Deponie *grundsätzlich* keine verwertbaren Stoffe mehr angenommen und setzt seit 1994 auf den finanziellen Abschreckungseffekt einer für die Betriebe teuren Nachsortierung vermisch, d.h. nicht in verwertbare und nicht-verwertbare Fraktionen getrennt angelieferter Gewerbeabfälle.¹⁴² Um einen zusätzlichen Anreiz zur Separierung der Wertstoffe zu geben, hatte die Stadt den Preis für die Entsorgung einer Tonne sortenreinen Wertstoffs gegenüber unsortiertem Abfall deutlich niedriger angesetzt.¹⁴³ Die Stadt betonte, daß diese zuvor mit der IHK sowie der Handwerkskammer abgestimmte Maßnahme rasch gegriffen habe und nur relativ wenige Anlieferer angemahnt werden mußten, weil allein die Androhung einer Nachsortierung zu Umstrukturierungen und Umstellprozessen in der Wirtschaft geführt habe (Interview II/1).

Ein weiterer öffentlichkeitswirksamer Konfliktpunkt war die Einführung einer Sondersteuer auf Einweggeschirr: Neben den Städten Delmenhorst und Osnabrück (zum 1. Juli 1996) hatte die Stadt Hannover als dritte niedersächsische Kommune mit den Stimmen von SPD und GRÜNEN die Einführung der sog. Verpackungssteuer (zum 1. Oktober 1996) beschlossen. Nach der Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts von 1994 (vgl. *Kapitel 3*,

141 Schon zuvor mußte aufgrund mangelnder juristischer Grundlage während der Sitzung des Abfallwirtschaftsausschusses im Februar 1993 ein vom hannoverschen Umweltdezernenten unterstützter Antrag von SPD und GABL zurückgenommen werden. Dieser sah vor, Mitarbeitern der Stadt jederzeit ungehinderten Zutritt zu den Grundstücken von Betrieben einzuräumen. Umweltdezernent Mönninghoff: "Die schönste Satzung nützt nichts, wenn wir nicht den Knüppel der Kontrolle haben" (HAZ, 23.2.93).

142 Wurden daher Reiffraktionen, die im hannoverschen Gewerbemüll einen großen Anteil hatten, von den Gewerbebetrieben nicht selbst aussortiert und direkt den von der Stadt beauftragten Verwertern zugeführt, so wurden sie zu einer Sortier- und Verwertungsanlage umgeleitet bzw. mußten von den Betrieben selbst zu den von der Stadt beauftragten Verwertern gefahren werden. Lieferten Betriebe auch nach einer zweimaligen Ermahnung mit anschließender Abfallberatung weiterhin unsortierte Gewerbeabfälle an, wurden die Kosten der zwangsweisen nachträglichen Trennung in einer privaten Sortieranlage in Höhe von 600 DM/t (zuzüglich der Entsorgungskosten) den Abfallbesitzern auferlegt.

143 Der Umweltdezernent wies wiederholt darauf hin, daß diese den Betrieben auferlegten Belastungen nicht den Charakter von "Strafzöllen" hätten, sondern nur die Kosten des privaten Sortierbetriebs deckten. Die Stadt saniere daher nicht ihren Haushalt damit (HAZ, 12.7.94). Gleichzeitig warb die Stadt offensiv mit dem Argument der Rohstoffschonung sowie dem öffentlichen Interesse der Schonung des zur Verfügung stehenden städtischen Deponieraums. Die Durchsetzung der Maßnahme liege "im besonderen öffentlichen Interesse". Es könne "nicht länger hingenommen werden, daß der Verwertung zugängliche Abfälle der Ablagerung zugeführt werden. Demgegenüber muß ihr Privatinteresse an einer evtl. kostengünstigeren Entsorgung zurücktreten" (Informationsschrift des Abfallwirtschaftsbetriebes Hannover: Die Umsetzung der Abfallwirtschaftssatzung in der Landeshauptstadt Hannover bei Betrieben und Verwaltung, Anlage 2, Juli 1994).

Abschnitt 2.1.2), das die Verpackungssteuererhebung der „Pionierkommune“ Kassel für rechtmäßig erklärte und das der hannoversche Umweltdezernent als „Sieg für die Müllvermeidung“ (NP, 23.8.94) kommentierte, gab der Rat mit knapper Mehrheit einem Antrag der GRÜNEN statt, mit dem die Verwaltung nach zuvor jahrelangen Diskussionen aufgefordert wurde, eine Satzung zur Einführung einer Verpackungsabgabe vorzulegen (HAZ, 3.11.95). Ein entsprechender Entwurf war von der Verwaltung schon frühzeitig erarbeitet, jedoch noch zurückgehalten worden, da man die Urteilsbegründung abwarten wollte.¹⁴⁴

1.2.3 Konfliktfeld Restabfallbehandlung

Der hannoversche Rat beschloß im Dezember 1995 auf der Basis der Verwaltungsvorlage (Beschluß-Drs. 1015/95) einstimmig ein „duales“ Restabfallbehandlungskonzept, dessen Kern eine stoffliche Aufspaltung und differenzierte Behandlung des Restabfalls ist. Das Konzept sieht im Rahmen der Errichtung eines neuen Abfallbehandlungszentrums bis zum Jahr 2000 den Bau einer Restmüll-Rotteeanlage für den stark mit biologisch abbaubarer Substanz durchsetzten, nassen Teil des Restmülls („Feinfraktion“) vor, der einen geringen Heizwert hat und nach Ansicht der Stadt anschließend deponiert werden kann (ca. 120.000 t/a). Der mechanisch abgetrennte, chemisch reaktionsarme Restmüllanteil („Grobfraktion“; rd. 80.000-100.000 t/a), für den es nach Einschätzung der Stadt im großtechnischen Maßstab „nach den anerkannten Regeln der Technik heute sinnvoll“ keine „kalten“ Behandlungsverfahren gebe, soll nach Möglichkeit unbehandelt deponiert werden. Dieser grobkörnige Anteil des Restmülls hat zwar durch den Holz-, Kunststoff- und Verbundanteil einen relativ hohen Heizwert, setzt jedoch, da er nur sehr schwer und in sehr langen Zeiträumen verrottet, nur geringe Deponieemissionen frei, so daß nach Meinung der Stadt eine direkte Ablagerung „ökologisch vertretbar“ sei (vgl. Rats-Drs. 1015/95, 2, 9; KBÖ 17/1995, 2). Sollte die Bezirksregierung dem rechtlich umstrittenen städtischen Konzept ihre Zustimmung versagen, dann bot die Stadt als Zeichen der Kompromißbereitschaft an, zumindest diesen heizwertreichen Stoffstrom thermisch vorzubehandeln (GAK-Rundbrief 4/1995, 8).

Der Abfallwirtschaftsbetrieb berief sich bei der Ausarbeitung des zweistufigen Behandlungskonzepts, das in Zusammenarbeit mit einer berliner Ingenieurgemeinschaft erstellt wurde, auf eine „weiche“ Zielvorgabe des Rats (Rats-Drs. 204/91), die der Umweltdezer-

144 Während CDU und FDP die Sondersteuer als „Öko-Schwindel“ (HAZ, 20.1.96) bezeichneten und eine Benachteiligung hannoverscher Betriebe befürchteten (HAZ, 23.8.94), wurde die Verpackungssteuer von den Interessenvertretungen der Wirtschaft sowie betroffenen Betrieben zum einen wegen der zusätzlichen Belastung für Kleinbetriebe sowie zum anderen wegen ihrer nur geringen ökologischen Effekte, die in keinem Zusammenhang mit dem betriebenen Aufwand stünden, abgelehnt (Interview II/6). Auch in der Presse wurde die Maßnahme wiederholt scharf angegriffen als Versuch, der Stadt neue Einnahmequellen zu erschließen (HAZ, 1.7.95; auch HAZ, 7.7.95)

nenen als Handlungsauftrag deutete, auf eine thermische Behandlung zu verzichten.¹⁴⁵ Die Gutachter bekamen daraufhin vom Umweltdezernenten den Auftrag (Rats-Drs. 298/94), in einer Konzeptstudie für verschiedene Abfallströme geeignete Behandlungsanlagen und -verfahren vorzuschlagen und dabei vor dem Hintergrund der hannoverschen Entsorgungssituation und auf der Basis des Ratsbeschlusses einen Vorschlag zu erarbeiten, der wiederum dem Land eine Entscheidungsgrundlage für eine etwaige Ausnahmegenehmigung gemäß TASI bieten sollte. Inhaltlich gab die Stadt den Gutachtern vor, ein stoffspezifisches Konzept zu entwickeln, das einerseits eine hohe Mengen- und Qualitätsflexibilität haben und andererseits die Behandlungskosten möglichst niedrig halten sollte.¹⁴⁶ Parallel zur Erarbeitung der Studie richtete der Umweltdezernent eine „projektbegleitende Arbeitsgruppe“ ein, in der Ratsfraktionen, Behörden, Nachbarkommunen, Verbände aus Industrie und Handwerk sowie Umweltschutzgruppierungen vertreten waren und die dazu genutzt wurde, Stellung zu beziehen und Zwischenergebnisse kritisch zu diskutieren. Die Kommune trat (in Gestalt des Umweltdezernenten) in diesem Prozeß als Moderator mit Eigeninteressen auf, dem es gelang, die Akteure in die Verantwortung zu nehmen und die Legitimationsbasis für das Abfallbehandlungskonzept zu verbreitern („Nach dem Motto: Ihr habt es alle gewußt, also stellt euch hinterher nicht so an“, Interview II/3).¹⁴⁷

145 Die hannoversche Verwaltung hatte im Entwurf des 1990 in den Rat eingebrachten Abfallwirtschaftsprogramms eine offene Formulierung gewählt und ausgeführt: „Das Abfallbeseitigungsprogramm des Landes Niedersachsen vom Oktober 1989 nennt die thermische Verwertung des Restmülls als ein Ziel der zukünftigen Abfallwirtschaft in Niedersachsen. Allerdings hat die derzeitige (gemeint ist die rot-grüne, W.L.) Landesregierung in ihrer Koalitionsvereinbarung festgelegt, keine thermischen Verwertungsanlagen mehr in Niedersachsen zu errichten.“ Im zuständigen Fachausschuß wurde dieser Passus auf Initiative der GRÜNEN um einen Satz ergänzt („Die Stadt Hannover unterstützt diese Zielvorgabe der Landesregierung.“) (Drs. 204/91) (vgl. Abfallwirtschaftsprogramm Landeshauptstadt Hannover 1991, 7-4) und in dieser Form durch die rot-grüne Ratsmehrheit beschlossen. Eine Änderung dieses Vorrangs alternativer Behandlungsverfahren bedurfte nach Ansicht des Umweltdezernenten einer gegenteiligen Beschlußfassung der Ratsgremien (vgl. Informationsschrift des Umweltdezernats für die Mitglieder des Ausschusses für Abfallwirtschaft und öffentliche Einrichtungen v. 1.7.1994, Anlage 1: Vermerk zur Entscheidungs- und Rechtslage in Sachen Restmüllbehandlung, S. 1).

146 Das Ingenieurbüro (ITU GmbH) wurde auf Druck des Umweltdezernenten nicht zuletzt daher mit der Aufgabe betraut, weil es vielfältige Referenzen im Bereich „kalter Verfahren“ aufweisen konnte. In dem im Frühjahr 1995 vorgelegten umfangreichen Endbericht, der in enger Abstimmung mit der Stadt erstellt wurde, wurden dem Abfallwirtschaftsbetrieb - unabhängig von einer künftigen Genehmigungssituation - zwei Varianten vorgeschlagen, die in die Konzeption der Verwaltung einfließen.

147 Dem Umweltdezernenten gelang es nach Angaben von Akteuren (Interviews II/6, II/7), die polarisierte Diskussion in den von ihm geleiteten Sitzungen zu entkrampfen, Auswahlprozesse inhaltlich nachvollziehbar zu machen und Akzeptanz für das (weitgehend antizipierbare) Endergebnis herzustellen. So wurde dem Umweltdezernenten zwar unisono ein „taktisch richtiger Schachzug“ attestiert, gleichzeitig jedoch hervorgehoben, daß konstruktiv diskutiert worden sei und Änderungsvorschläge durchaus in den Endbericht eingeflossen seien. Das Gremium wurde von der Stadt nach dem Empfinden der Beteiligten nicht zum „Aushorchen“ oder „Einkaufen“ funktionalisiert, sondern war die Plattform für Diskussionen auf der Basis der allen Beteiligten vollständig und gleichermaßen zugänglichen Informationen.

Zum dominierenden Konflikt in der hannoverschen Restabfallbehandlungsdiskussion entwickelte sich erwartungsgemäß die mit der Verfahrensfrage verknüpfte juristische Auslegung der TASI. Die Bezirksregierung Hannover hatte im Frühjahr 1995 in einer nachträglichen Anordnung zum Planfeststellungsbeschluß für die Zentraldeponie festgelegt, daß von 2005 an nur noch Restabfall mit einem TASI-konformen Organikanteil auf Hannovers Deponie abgelagert werden darf. Gleichzeitig setzte die Bezirksregierung die Stadt zeitlich unter Handlungsdruck, indem sie die Genehmigung eines neuen Bauabschnitts auf der vollständig planfestgestellten Deponie an die Auflage knüpfte, daß Hannover bis Ende 1995 ein detailliertes Abfallbehandlungskonzept vorlegen sollte, aus dem ersichtlich werde müsse, wie die Stadt ab 2005 die Auflagen der TASI zu erfüllen gedenke. Umweltdezernat und Abfallwirtschaftsbetrieb negierten gegenüber Rat (z.B. Info-Drs. 1168/93) und Bezirksregierung den rechtlichen „Zwang zur Müllverbrennung“ und legten der Landesbehörde in einem Schriftwechsel dar, daß das erarbeitete Abfallbehandlungskonzept ihrer Ansicht nach ökologisch mindestens gleichwertig, wenn nicht ökologisch und ökonomisch besser sei - „und somit von der Genehmigungsbehörde akzeptiert werden kann und muß“ (Meyer/Schneider/Wiegel 1996, 528): Umweltschutzziele und Schutzniveau der TASI würden *im Gesamtergebnis* adäquat realisiert, selbst wenn nicht alle vorgegebenen Input-Parameter eingehalten werden könnten (KBÖ 17/1995, 2).

Angesichts der unklaren Rechtslage setzte die Stadt die Bauplanung der Rotteanlage aus und leitete (mit Unterstützung aller Ratsparteien) ein Widerspruchsverfahren gegen die Anordnung der Bezirksregierung ein.¹⁴⁸ Zusätzlich beantragte Hannover Ende 1995 bei der Landesbehörde eine Ausnahmegenehmigung nach Nr. 2.4 der TASI und forderte vom Land Niedersachsen nicht nur politische Unterstützung, sondern Planungs- und Investitionssicherheit (HAZ, 1.3.95; AWI 5/1995, 4),¹⁴⁹ die das MU jedoch nicht zu geben bereit war. Zwar betrachtete das Ministerium Konzept und Vorgehen der Stadt mit Wohlwollen und ermunterte zu einer „freundschaftlichen Klage“: Hannover sollte im Kalkül des Ministeriums eine Vorreiterrolle zukommen, mit Blick auf die Öffnungsklausel der TASI (und stellvertretend für das Nds. MU) juristische Chancen für alternative Behandlungsverfahren auszuloten. Es hielt

148 Der vom Umweltdezernenten dem Rat vorgeschlagene Klageweg (für den Fall, daß die Bezirksregierung den Widerspruch Hannovers ablehnte), wurde nicht nur von den GRÜNEN, die von einem “Amok-Kurs der Umweltministerin”, die “die Grundsätze von Treu und Glauben” ausgesetzt habe (NP, 29.8.95), sprachen, sondern auch entschieden von der SPD unterstützt, die argumentierte, “Hannover darf nicht den Schwanz einziehen und auf Landeskurs umschwenken” (HAZ, 29.8.95).

149 “In öffentlichen Reden hat die Ministerin immer das gefordert, was wir umsetzen wollen” (Umweltdezernent Mönninghoff, HAZ, 3.8.95). In ihrer Argumentation bezog sich die Verwaltung wiederholt auf den “Keller-Erlass”, die “Zielkonzeption Siedlungsabfallwirtschaft Niedersachsen” des Nds. MU sowie programmatische Reden der Umweltministerin aus den Jahren 1993/94, in denen sich das Ministerium für eine differenzierte Behandlung des Restmülls aussprach.

sich jedoch trotz Drängen des hannoverschen Umweltdezernenten mit direkten Stellungnahmen weitgehend zurück.¹⁵⁰

Zwar gelang es dem Umweltdezernenten zu vermitteln, daß Aussicht auf eine Genehmigungsfähigkeit des Konzepts bestehen könnte. Allerdings wurde die Entscheidung aller Fraktionen im Ausschuß für Abfallwirtschaft (HAZ, 5.12.95) sowie im Rat (HAZ, 16.12.95) für das rechtlich risikobereite Konzept der Verwaltung v.a. dadurch erleichtert, daß die Entscheidung letztlich offen blieb. Die Verwaltungsvorlage hatte einen Kompromißcharakter in mindestens zweierlei Hinsicht: Die *vorläufige* Ausklammerung der Verbrennungsoption minimierte politische Konflikte bzw. schuf Zustimmungsoptionen. Sowohl die GRÜNEN als auch Teile der SPD konnten den geplanten Betrieb einer Rotteanlage im großen Maßstab sowie den temporären Aufschub der Verbrennungsdiskussion ebenso akzeptieren wie ein Großteil von CDU und FDP sowie Teile der SPD. Denn diese konnten angesichts des städtischen Konflikts mit der Bezirksregierung und der dadurch bedingten offenen Entscheidungssituation nachwievor kalkulieren, daß zumindest Teile des Restmülls einer von ihnen favorisierten thermischen Verwertung - und dann in Kooperation mit dem LK Hannover - zugeführt werden könnten: Mit der Zustimmung zur Vorlage mußte kein explizites Votum gegen die Verbrennung abgegeben werden. Zugleich hatte sich zwischen allen Parteien ein impliziter Konsens stabilisiert, die Verbrennungsfrage (sowie etwaige Standortfragen) erst nach der Kommunalwahl im Herbst 1996 zu diskutieren. Durch die Intensivierung von Vermeidungs- und Verwertungsmaßnahmen sowie die optionale Aufnahme der Verbrennung konnte Hannover gleichzeitig Gesprächsbereitschaft gegenüber der Bezirksregierung demonstrieren, mit dem strategischen Ziel, zumindest die Rotteanlage in vollem Umfang realisieren zu können.

Daß sich in Hannover ein breiter Konsens für ein nicht-thermisches Behandlungskonzept stabilisieren konnte, ist nicht allein der „offensiven“ Haltung des Umweltdezernenten sowie der Ratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen zuzuschreiben, sondern nicht zuletzt dem *Standortfaktor Deponie*: Zwar hat Hannover wie alle Großstädte, die von einem Landkreis umschlossen sind, relativ wenig Fläche zur Verfügung. Jedoch bietet das Deponieareal mit seinen komfortablen Ablagerungsmöglichkeiten ausreichend Raum zur Umsetzung des Konzepts, reduziert unmittelbaren Handlungszwang (zur Volumenreduktion der Restabfälle) und gibt

150 In einer Presseerklärung (Nr. 121/95 v. 15.9.95) auf die Mündliche Anfrage eines grünen Landtagsabgeordneten (LT-Drs. 13/1321) sowie auf einen Antrag der grünen Landtagsfraktion, in dem diese eine Dauergenehmigung für die MBA der Stadt fordert (LT-Drs. 13/1333), stellte Ministerin Griefahn allerdings dar, daß das Land keine Garantie dafür geben könne, daß Abfälle, die die Zuordnungswerte der TASI nicht einhalten, ohne weitere Behandlung abgelagert werden dürften. Griefahn erklärte, daß die Landesregierung die Initiative Hannovers „ausdrücklich begrüßt“ (HAZ, 16.9.95), der Stadt das Risiko für genehmigungsrechtlich ungesicherte Investitionen aber nicht abnehmen könne.

Hannover die Möglichkeit, sich von der thermischen „Betriebsamkeit“ der Umlandkommunen zu entkoppeln (und - so die Vorstellung der Verwaltung - eine möglichst autarke Lösung der Restabfallproblematik zu realisieren).¹⁵¹ Allerdings hatten die hannoverschen Akteure aufgrund der verdichteten Siedlungsstruktur, die es politisch unmöglich macht, auf dem Stadtgebiet neue Ablagerungsflächen auszuweisen, bei ihrer Grundsatzentscheidung einen Zielkonflikt zu diskutieren: Eine Rotteanlage (ohne thermische Komponente und mit direkter Ablagerung) würde zwar den Gebührenhaushalt geringer belasten, jedoch eine weitaus kürzere Nutzungsdauer der Deponiefläche ermöglichen als eine thermische Vorbehandlung des gesamten Restabfalls - wobei die thermische Variante jährlich erhebliche Mehrkosten bedingen würde.

Zwar konnten alle Parteien die Beschlußvorlage akzeptierten; sie überdeckte jedoch nur Konflikte, die spätestens mit der Entscheidung über den endgültigen Umgang mit der Grobfraktion (oder angesichts einer Entscheidung der Bezirksregierung, daß Hannover den *gesamten* Restabfall thermisch vorbehandeln muß) wieder aufzubrechen drohten.¹⁵² Zugleich wurde das hannoversche Restabfallbehandlungskonzept damit konfrontiert, daß eine Firmengruppe anstrebte, in einem hannoverschen Stadtteil eine Verbrennungsanlage zu errichten, in der ab der Jahrtausendwende - so die Absicht des Konsortiums - nicht nur der schon zugesicherte Restmüll aus Stadt und Landkreis Hildesheim verbrannt werden soll. Die hannoverschen Ratsgremien protestierten wiederholt und einstimmig gegen das genehmigungsrechtlich kaum zu verhindernde Baubeglehen („Befürworter der Verbrennungstechnik warnten plötzlich vor dem Teufelswerk“, HAZ, 26.10.95) und verabschiedeten auf Initiative der GRÜNEN einen Antrag, in dem den hannoverschen Stadtwerken untersagt werden sollte, Strom und Wärme aus dem Müllofen abzunehmen (HAZ, 19.12.95; HAZ, 28.6.96), oder versuchten vergeblich, den Bebauungsplan für das anvisierte Grundstück zu ändern (HAZ, 2.11.95; HAZ, 18.4.96). Zusätzlich versuchte der hannoversche Umweltdezernent, den Landkreis Hildesheim durch ein Tauschgeschäft, das die Presse als „verzweifelten Versuch“ zur Verhinderung der Anlage wertete (HAZ, Kommentar, 29.6.96), zum Verzicht auf die Belieferung der geplanten Verbrennungsanlage und zur Mitnutzung freier Kapazitäten zu bewegen: Hannover unterbreitete

151 Gesprächsangebote des LK Hannover zur Planung einer gemeinsamen thermischen Behandlungsanlage, die schon Ende der 80er Jahre von wissenschaftlicher Seite vorgeschlagen worden waren (Doedens 1989) und von der Bezirksregierung angemahnt wurden (z.B. HAZ, 2.11.95), wurden von der Verwaltung wiederholt zurückgewiesen. Die schlichte Ankündigung des Umweltdezernenten, daß Kooperationsangebote des Landkreises immer auf die hannoversche Deponie als potentiellen Verbrennungsstandort abzielten (z.B. HAZ, 28.9.93), genügte zumeist, um die Gesprächs- und Kooperationsbereitschaft der SPD-, CDU- und FDP-Ratsfraktionen regelmäßig zu entkräften.

152 So beschloß der Rat auf Antrag der FDP (Rats-Drs. 794/95), daß neu über das gesamte Behandlungskonzept entschieden werden müsse, sollte die Stadt bis 1999 keine Ablagerungsgenehmigung erhalten haben (Rats-Drs. 1015/95).

Hildesheim, dessen Ablagerungskapazitäten erschöpft waren, ein Angebot, für einen Zeitraum von fünf Jahren die hannoversche Deponie zu nutzen. Hildesheim hätte dadurch die Kosten für den Transport eigenen Restmülls in eine krefelder Verbrennungsanlage, mit der man für eine Übergangszeit einen Vertrag geschlossen hatte, einsparen. Gleichzeitig hätte Hannover jährlich mehrere Mio. DM Deponiegebühren erhalten, die als direkte Einnahmen zu einer Senkung der Müllgebühren in der Stadt geführt hätten.¹⁵³

1.2.4 Konfliktfeld Umsetzung der Verpackungsverordnung

Die politische Auseinandersetzung mit der DSD-GmbH bzw. die Implementation des „Dualen Systems“ in das eigene Abfallwirtschaftsprogramm war ein zentrales Moment hannoverscher Identitätsfindung und Profilgebung. Hannover schloß relativ spät als eine der letzten Kommunen im Bundesgebiet einen Leistungsvertrag mit der DSD. Die Stadt reklamiert dabei für sich, im bundesweiten Vergleich einen außergewöhnlich günstigen, nach eigener Einschätzung den „besten“ und „fortschrittlichsten“ (Interview II/1) Vertrag mit der DSD ausgehandelt zu haben - mit „erheblichen Folgewirkungen“ (GABL-Ratsherr Hagenah, FR, 28.10.92) für andere Kommunen. Hannover gelang es in einem Aushandlungsprozeß, „erheblichen Druck auf eine sinnvolle Ausgestaltung der Verpackungsverordnung auszuüben“ (GABL-Ratsherr Hagenah, HAZ, 27.10.92), sich einen „möglichst großen Einfluß auf die Sammelorganisation, die Sortierung und Verwertung (zu) sichern“ (Boll 1993, 175) und die DSD zu einer nach Einschätzung der Stadt „ökologischen Verwertung“ der anfallenden Leichtverpackungen zu verpflichten. Dies war das strategisch konsensuale Ziel nicht nur der hannoverschen Administration, sondern nach anfänglichem Zögern auch der grün-alternativen Umweltszene („den Tiger reiten“; Wiebe 1991, 58). Die Stadt „pokerte“ dabei nicht zuletzt damit, daß die rot-grüne Landeshauptstadt in Niedersachsen eine „Schlüsselposition“ (Interview II/2) einnimmt und ein Vertragsabschluß dem Unternehmen einen erheblichen Prestigege Gewinn bringen würde.

Die rot-grüne Ratsmehrheit hatte Anfang 1992 auf Drängen der GABL einen Beschluß formuliert und durchgesetzt, nach dem die Einführung des „Dualen Systems“ im Stadtgebiet solange abgelehnt werden sollte, bis eine ökologisch sinnvolle und nachprüfbar stoffliche Verwertung v.a. der Kunststoffverpackungen von der DSD garantiert werden könne (Möninghoff 1992, 15; Boll 1993, 175).¹⁵⁴ Vertreter der Verwaltung hatten in den konfliktreichen

153 Vgl. zur neueren Entwicklung der Restabfallbehandlungsdiskussion den Epilog zur Restabfallbehandlungsdiskussion im LK Hannover (Abschnitt 2.2.3.1 dieses Kapitels).

154 Der GABL brachte diese Initiative den Vorwurf ein, sie habe eine „rückwärts gerichtete“ und zu „kritische Einstellung“ und denke „nicht optimistisch nach vorn“. Denn das Kunststoffrecycling sei „die eigentliche technische Herausforderung“, die „vom Verfahren her erst einmal angeschoben werden mußte“ (Interview II/3).

zwei Verhandlungsrunden mit der DSD im September 1992 (HAZ, 3.9.92; HAZ, 18.9.92) den Auftrag, diese Stofffraktion, die von der Stadt zuvor nicht gesammelt worden war, aus dem Vertrag auszuschließen, sofern keine vertretbare Verwertungsoption bestehen sollte. Allerdings beharrte die DSD auch während des zweiten Verhandlungstermins auf der Einsammlung von Kunststoffverpackungen. Hannover gelang es schließlich durchzusetzen, daß die DSD in einer mit dem Leistungsvertrag (Rats-Drs. 1363/92) zwischen der Stadt und der DSD Ende 1992 unterzeichneten „Zusatzvereinbarung über die Sortierung und Verwertung der Leichtstoff-Fraktion“ (abgedruckt in: AKP 1/1993, 11) erstmals Bedingungen zur Kunststoff-Verwertung akzeptierte und sich auf eine „ökologisch optimierte stoffliche Verwertung“ (Ausschluß der Verbrennung) der Kunststoff- und Verbundfraktion ausschließlich im Inland verpflichten ließ. Hannover war damit eine der wenigen Kommunen, der die DSD vertraglich das Recht zusicherte, ein Sortier- und Verwertungsverfahren für Verpackungen (u.a. hoher Wiederverwertungsgrad, geringe Restmüllmenge) sowie das mit der rohstofflichen Verwertung zu hochwertigeren neuen Produkten zu beauftragende Unternehmen selbst auszuwählen.¹⁵⁵ Gleichzeitig konnte die Stadt in der Zusatzvereinbarung eine Innovationsklausel verankern, nach der die DSD zugestand, verbesserte Verfahren bei der stofflichen Verwertung zukünftig von der beauftragten Recyclingfirma umsetzen zu lassen.

Ein für die hannoversche Verwaltung, für SPD und GRÜNE sowie für die städtischen Müllwerker wichtiges Ergebnis der langwierigen Verhandlungen war, daß die Stadt als direkter und alleiniger Vertragspartner mit ihrem v.a. im Hinblick auf die Institutionalisierung des „Dualen Systems“ gegründeten Abfallwirtschaftsbetrieb ab dem 1.2.1993 Leichtverpackungen einsammelt und weiterleitet, während private Subunternehmer im städtischen Auftrag die Sammlung von Altpapier und Altglas übernahmen.¹⁵⁶ Als sich abzeichnete, daß die Einführung eines privaten Sammel- und Verwertungssystems auf der Basis der VerpackVO politisch auf Bundesebene nicht mehr zu verhindern war und auch das Nds. MU signalisierte, der DSD eine Freistellung zu erteilen, habe ein Widerstand Hannovers keinen Sinn mehr

155 Die Wahl der Stadt fiel nach Erstellung eines Gutachtens auf eine niedersächsische Firma (bei Osnabrück), die seit 1992 eine Anlage zur Verarbeitung gebrauchter Kunststoffe betreibt und ein Verfahren entwickelt hat, um Leichtstoff-Verpackungen so sortenrein zu trennen, daß nach Ansicht des Umweltdezernenten selbst problematische Kunststoffe wieder zu hochwertigen Kunststoffprodukten verarbeitet werden könnten (Mönninghoff 1992, 15). Die Recyclingfirma stellt aus einem Großteil der hannoverschen Kunststoffverpackungen ein Granulat her, das als PVC-Substitut genutzt werden kann. Die Stadt selbst baut aus diesem PVC-Substitut gefertigte Fensterprofile in städtische Einrichtungen ein, um den Absatz von Recyclingprodukten zu fördern (HAZ, 22.2.96). Der beauftragte Recyclingbetrieb sah sich anfangs starker Kritik aus den Reihen PVC-verarbeitender Unternehmen ausgesetzt, die zudem im Vorstand der DSD vertreten sind, so daß sich für Hannover das Zusatzproblem stellte, diese Firma gegenüber der DSD durchzusetzen.

156 Die FDP konnte sich mit ihrem Antrag, die Einsammlung des „gelben Sacks“ privat zu vergeben, im Rat nicht durchsetzen (Interview II/3).

gehabt (Interview II/1).¹⁵⁷ Ziel hannoverscher Politik war es ab diesem Zeitpunkt, einen Zwangsanschluß der Stadt über einen privaten Entsorger und damit eine vollständige Abgabe dieses lukrativen Bereichs zu verhindern.

Die hannoverschen Auseinandersetzungen um Zusammenarbeit und Vertragsabschluß mit der DSD verdeutlichen das Spannungsfeld zwischen der Umsetzung einer Bundesvorschrift, den abfallwirtschaftlichen Handlungsanforderungen in einer Kommune und dem umweltpolitischen Selbstverständnis politisch-administrativer Akteure aus dem grün-alternativen Spektrum. Dem hannoverschen Umweltdezernenten sowie der grünen Ratsfraktion ist es dabei sukzessiv gelungen, diesen abfallpolitischen Kompromiß nicht nur gegenüber der kritischen „Umweltszene“, sondern der durch eigene Öffentlichkeitsarbeit sensibilisierteren breiteren Öffentlichkeit mit dem Unausweichlichkeits-Argument, dem schließlich im Rat einstimmig angenommenen günstigen Vertrag sowie dem gegenüber der DSD in der Folgezeit durchgehaltenen konfrontativen Stil zu legitimieren.¹⁵⁸ Es gelang dem Dezernenten, in der Öffentlichkeit das Eigeninteresse der Kommune an einer Schonung wertvollen Deponieraums, an zusätzlichen Einnahmen zur Finanzierung der Öffentlichkeitsarbeit sowie nicht zuletzt an einer Sicherung von Arbeitsplätzen mit dem Interesse der Bürger an einer Entlastung vom Gebührendruck und einer adäquaten Gegenleistung für die Zwangserhebung über den „Grünen Punkt“ zu verknüpfen. Der kommunikationsstrategische „Spagat“ zwischen proklamiertem Vermeidungs-Anspruch und der vertraglichen Bindung an die DSD (Erfüllung der vertraglichen Einsammlungs- und Sortierquoten)¹⁵⁹ wird mittlerweile kaum mehr als

157 Hannover war nach Angaben zweier Gesprächspartner mehrfach an das Nds. MU herangetreten und habe darauf gedrängt, der DSD für den Fall die Freistellung zu verweigern, daß sowohl Hannover als auch andere Kommunen eine Zusammenarbeit mit dem Privatunternehmen ablehnten. Hannover habe jedoch damit leben müssen, daß das Ministerium entgegen anderslautender Presseerklärungen nicht den konfliktreichen Weg gehen wollte, als vermutlich einziges Bundesland der DSD die Freistellung zu versagen (Interviews II/1, II/2).

158 Hannover gelang es auf Betreiben des Umweltdezernenten sowie der GRÜNEN, den Vertragsinhalt über die Finanzkrisen der DSD im Frühjahr und Herbst 1993 hinweg in monatelangen kontroversen Verhandlungen zu behaupten - und damit die von der DSD einseitig erklärten Leistungsverschlechterungen zu verhindern (z.B. HAZ, 27.6.93; HAZ, 26.10.93; NP, 16.3.94). Mehrfach drohte die Stadt, die auf Bundesebene ausgehandelten Kompromisse nicht anzuerkennen und das „Duale System“ zum Scheitern zu bringen, sollte sich die DSD nicht auf die Forderung Hannovers nach Vertragseinhaltung und Begleichung der gestundeten Außenstände einlassen (so z.B. der Werksausschuß für Abfallwirtschaft, HAZ, 28.9.93).

159 Die Ambivalenz der hannoverschen Strategie manifestierte sich in den Aussagen der hannoverschen Abfallverwaltung: Zwar nutzte Umweltdezernent Mönninghoff wiederholt öffentliche Veranstaltungen oder die Lokalpresse, um das DSD zu attackieren („Schwachsinn im Quadrat“, HAZ, 1.11.93) und die Landesregierung aufzufordern, ihre Freistellungserklärung zurückzuziehen (HAZ, 1.11.93). Jedoch räumte der Umweltdezernent gleichzeitig ein, das „Duale System“ sei das „kleinere Übel“ (Nordstadt Kurier v. 24.3.1993) und appellierte an die Bürger, verstärkt an der getrennten Sammlung von Verpackungsabfällen in den „gelben Säcken“ teilzunehmen (HAZ, 25.1.94), denn „verwerteter Abfall ist eben immer noch besser als Abfall auf der Deponie“ (HAZ, 9.2.93).

solcher thematisiert und ist wie in allen Kommunen einem Pragmatismus, im Kern einem Bestandserhaltungsinteresse gewichen, das von den Umweltverbänden - trotz anfänglicher Protestaktionen vor dem Rathaus (HAZ, 9.2.93) - geteilt wird.¹⁶⁰

Ein wichtiges Moment zur Legitimation des Vertragsabschlusses ist weiterhin gewesen, daß sich die Stadt als eine von wenigen Kommunen dahingehend durchsetzen konnte, die gesamte, von der DSD finanzierte Öffentlichkeitsarbeit in der eigenen Hand zu behalten und sich dabei vertraglich das Recht fixieren ließ, den Schwerpunkt der Werbekampagnen nach wie vor auf Abfallvermeidung und Einführung von Mehrwegsystemen zu legen. Diese Konzession, eigene Prioritäten setzen zu können, wendete die Stadt in zusammen mit Werbeagenturen konzipierten Kampagnen wiederholt derart konfrontativ, daß die inhaltlichen Aussagen sie z.T. in einen krassen Gegensatz zum Verwertungsansatz der DSD brachten. Die DSD mahnte mehrfach textliche Korrekturen an, beklagte die negative Bewertung von Verpackungen mit dem „Grünen Punkt“ und stornierte schließlich fallweise das für die Öffentlichkeitsarbeit bereitgestellte Geld. Der Abfallwirtschaftsbetrieb schaltete in solchen Fällen wiederholt Anzeigen und Plakatierungen aus dem eigenen Etat.¹⁶¹

Nachdem die Erfassungsquoten an Verpackungstoffen zum 1.7.95 deutlich angehoben wurden, sah sich der Abfallwirtschaftsbetrieb gezwungen, angesichts desolater Sammelquoten v.a. in dichtbebauten Gebieten (NP, 31.5.95; HAZ, 22.2.96) zahlreiche Kampagnen und Aktionen zu initiieren, mit denen die „Sammelleidenschaft“ neu entfacht werden sollte.¹⁶² Der Stadt ging es dabei vornehmlich darum, Entgegenkommen gegenüber der DSD zu demonstrieren und dem Unternehmen keinen Vorwand zu liefern, aus dem Vertrag auszusteigen und einen Kontrakt mit einem privaten Entsorger abzuschließen, der aufgrund der finanziellen Lukrativität der Einsammlung und Sortierung durchaus schlechtere Konditionen akzeptiert

160 Der Vertragsabschluß sei ein Beispiel für eine gelungene abfallpolitische Reaktion auf kommunaler Ebene: „Sich an die Spitze einer Bewegung zu stellen, um den Zug umzulenken“, d.h. die eigene Linie, das Wesentliche im „Klein-klein der Umsetzung gesetzlicher Vorgaben“ nicht zu verlieren, sei in Hannover beim DSD „recht gut gelungen“ (Interview II/2).

Zudem wurde die kritische Haltung gegenüber dem „Dualen System“ sowie die „schwierige Situation“ der Umweltverwaltung, „den Bewohnern ein System anzupreisen, von dessen Vorzug sie nur sehr eingeschränkt überzeugt ist“, in der Lokalpresse durchweg positiv rezipiert (Kommentar „Ungeliebtes Kind“; HAZ, 9.2.93).

161 Dem Ziel des Unternehmens DSD mußten zwangsläufig Anzeigen und Plakatierungen zuwiderlaufen, in denen bspw. formuliert wurde: „Es schimpft die Lilly aus der List: Ex und hopp, das ist doch Mist“ oder „Für Lotte K. aus Linden-Nord ist ‚Mehrweg‘ jetzt das Zauberwort“. Oder schließlich der vom Abfallwirtschaftsbetrieb selbst finanzierte Slogan: „Was Jens aus Wülfel gar nicht mag, ist Plastikmüll am Sahnequark“. Nicht beanstandet wurden Aussagen wie „Rudolf K. aus Bemerode sammelt Müll jetzt mit Methode“ oder „Für Britt aus Waldheim kein Problem: das Müllsortieren mit System“.

162 Ohne durchschlagenden Erfolg: 1995 ergab sich ein Jahresdurchschnitt von rund 10 kg pro Einwohner an Leichtverpackungen (HAZ, 22.2.96).

hätte. Zusätzlich verfolgte der Abfallwirtschaftsbetrieb die Strategie, die Quotierung für Hannover nach unten zu korrigieren: Die Stadt unterstellte, daß auf ihrem Gebiet weit weniger Verpackungsmüll anfalle als in der Durchschnittszahl für ganz Niedersachsen ausgewiesen und von der DSD angenommen. Die Zielvorgaben der DSD seien veraltet, weit überzogen und würden die neuesten umweltpolitischen Entwicklungen (stärkeres Umweltbewußtsein der Konsumenten, Reduktion von Verpackungen) nicht mehr reflektieren (HAZ, 3.5.95; HAZ, 20.5.95). Zu diesem Zweck hatte die Stadt bei einer Arbeitsgruppe der TU Berlin eine Studie in Auftrag gegeben, die auf der Basis einer Haus- und Gewerbeabfallanalyse die tatsächlich anfallenden Verpackungsabfallmengen ermitteln sollte. In der Eigenwahrnehmung der Verwaltung waren die geringen Sammelmengen dem Erfolg der auf Vermeidung setzenden städtischen Öffentlichkeitsarbeit geschuldet, so daß es umweltpolitisch als „bedenklich“ eingeschätzt wurde, den „Konsum“ an Verpackungen im Sinne der Quotenrationalität künstlich zu forcieren.

1.3 Abfallpolitische Konzeptionsbildung und Handlungsrationitäten in der Stadt Hannover

Die Abfallpolitik der Stadt Hannover, die vor der Zuordnung des Amts für Abfallwirtschaft zum Umweltdezernat ein „Stiefkind“ gewesen sei (Interview II/2), wird durch spezifische institutionelle Bedingungen geprägt: Den *Standortfaktor* einer ausreichenden *Deponierungskapazität einerseits* sowie *andererseits* einer die Politikthematisierung und -durchsetzung dominierenden Verzahnung eines *grünen Umweltdezernenten* mit einer neu institutionalisierten *Planungsabteilung* im *Abfallwirtschaftsbetrieb*, einer politisch selbstbewußten und um eigenständiges politisches Profil bemühten *grünen Ratsfraktion*, die sich in diesem Politikfeld wiederholt öffentlich positionieren und der Politik des Dezernenten politisches Gewicht verschaffen konnte, sowie einer breiten grün-alternativen *Umweltszene*, die sowohl auf informeller Ebene in die Politikformulierung als auch partiell in die Durchführung von Maßnahmen eingebunden ist. Auffälliges Merkmal der hannoverschen Abfallpolitik ist daher, daß es einen breiten *policy*-bezogenen Fachdiskurs im Windschatten der „Rathaus-Politik“ gibt, der eher unspektakulär auftritt, der jedoch Politikinhalte vordiskutiert und wesentlich prägte.¹⁶³ Wenngleich in dieser Diskussionsarena bei den Akteuren keinesfalls per se Interessenskongruenz vorherrschte, so vermittelte sich dieses „Netzwerk“ doch durch

163 Nicht zuletzt in Gestalt der „Abfall AG“ der grünen Ratsfraktion, in der enge Mitarbeiter des Dezernenten aus dem Abfallwirtschaftsbetrieb, Vertreter der Fraktion und der Umweltinitiativen kooperieren.

Alltagskontakte und stabilisierte sich durch wechselseitige Abhängigkeiten sowie ein (amorphes) Vorverständnis von alternativer Umweltpolitik.¹⁶⁴

Die hannoversche Abfallpolitik ist ein Beispiel dafür, daß lokale Politik in hohem Maße durch die fachliche Problemwahrnehmung und -definition innerhalb der und durch die zuständigen Fachämter/Dezernate geprägt ist und Entscheidungsprozesse in der Regel durch eine starke Dominanz der kommunalen Fachverwaltungen gekennzeichnet sind. Zentraler Akteur in der öffentlichen Thematisierung von Handlungsbedarf und Artikulation von Problemlösungen war der hannoversche Umweltdezernent, der die hannoversche Abfallpolitik personalisierte, politisierte - und in gleichem Maße polarisierte. Dem Dezernenten, dem von allen Akteuren „Führungsqualitäten“ (Interview II/3) attestiert werden, gelang es im Zusammenspiel mit den Bündnisgrünen, eigene Überzeugungen zu vermitteln, sich selbst wirksam in der Stadtöffentlichkeit zu plazieren und Abfallpolitik auf die politische Agenda zu setzen. Allerdings zeigt das hannoversche Beispiel, daß ein grüner Umweltdezernent nur so durchsetzungsstark sein kann, wie ihm politische Handlungsspielräume eingeräumt sind bzw. wie es ihm gelingt, sich Gestaltungsspielraum zu schaffen.¹⁶⁵ Der hannoversche Umweltdezernent konnte sowohl auf einen leistungsfähigen personellen Unterbau, eine bemerkenswert große inneradministrative Handlungsautonomie als auch auf den breiten überparteilichen Konsens verweisen, mit dem es ihm regelmäßig gelang, abfallwirtschaftliche Initiativen fast immer einstimmig oder mit großer Mehrheit in den politischen Gremien zu verabschieden.¹⁶⁶ Die Reduzierung hannoverscher Abfallwirtschaftspolitik auf eine Person war im Untersuchungszeitraum ein wichtiger Faktor, parteipolitische Aspekte in den Hintergrund treten zu lassen. Die Labilität der Mehrheitsverhältnisse in einem weitgehend paralysierten Rat ein anderer Grund, daß sich „Sachkoalitionen“ leichter herstellen ließen. Daß die Verwaltung in Hannover der zentrale Impulsgeber in der Abfallpolitik war, lag auch in der konzeptionellen Zurückhaltung von CDU und FDP, aber auch der SPD begründet: Der kontextnahe Abfallwirtschaftsbetrieb, für den Umweltdezernent Mönninghoff externe Experten akquirieren konnte, brachte gerade bei der Formulierung abfallpolitischer Inhalte und Perspektiven seinen strategischen Wissensvorteil gegenüber dem Kommunalparlament

164 Den GRÜNEN ist es dabei z.B. gelungen, Teilen der hannoverschen Umweltszene gesicherte städtische Ressourcen zukommen zu lassen (wie auf dem Gebiet der Abfallberatung) bzw. den Zugang zu öffentlichen Stellen zu öffnen (wie z.B. die personelle Besetzung des städtischen Umweltamtes zeigt).

165 Dies wird bspw. in den eher resignativen Rückblicken der beiden ehemaligen grünen Umweltdezernenten von Offenbach (Schaller 1989) und Bielefeld (Lahl 1992) deutlich.

166 Nicht so sehr das „Ob“ einer *policy*, sondern fallweise das „Wie“ war Gegenstand konträrer Diskussionen: Allein (und nennenswert) in den Konfliktpunkten der Durchsetzung eines konfrontativeren Kurses gegenüber gewerbeabfallerzeugenden Betrieben oder der Einführung einer Verpackungssteuer war der Umweltdezernent auf die rot-grüne Ratsmehrheit angewiesen.

zum Tragen. Gleichzeitig gründete ein Großteil der breiten Handlungsbasis des Umweltdezernenten, der in der Stadtöffentlichkeit keineswegs als „Parteisoldat“ (Interview II/7) wahrgenommen worden ist, auf einer starken und homogenen grünen Ratsfraktion, der es weitgehend gelungen ist, „grüne Inhalte“ in der Zusammenarbeit mit (v.a. dem linken Flügel) der SPD durchzusetzen und die davon profitieren konnte, daß die Sozialdemokraten in der Mehrzahl der Sachfragen auf eine Zusammenarbeit mit ihr angewiesen gewesen sind. Wenngleich sich zwischen grünem Umweltdezernenten und grüner Fraktion ein Spannungsverhältnis aufgebaut hat, das sich nicht allein mit der Polarität von Verwaltungsrationalität versus Politiklogik einfangen läßt, akzeptierten beide ihre unterschiedlichen Rollen und konnten ihre fallweisen inhaltlichen Kontroversen zumeist entemotionalisieren.¹⁶⁷ Die grüne Ratsfraktion steht in Hannover mit seinem ausgeprägten alternativ-„aufklärerischen“ Milieu in einem doppelten Vermittlungsverhältnis: zum Dezernenten einerseits, der, Anerkennung bei den bürgerlichen Fraktionen und innerhalb der Administration suchend, Eigenständigkeit gegenüber seiner „Hausmacht“ demonstrieren mußte, sowie zu den Umweltgruppen und -initiativen andererseits, die die grüne Partei nach wie vor als Bewegungspartei definieren und die Ratsfraktion, über die sie nachhaltigen Eingang in die hannoversche Politik gefunden haben, als Sprachrohr ihrer Interessen und Betroffenheit betrachteten.

War der grüne Umweltdezernent Ende der 80er Jahre ein „Exot“ in einer sozialdemokratisch dominierten Verwaltung bzw. in einer Kommune, in der sich die SPD mit dem Rathaus gleichsetzte und sich über ihre politische Hegemonie definierte, so gelang es „Hannovers streitbarem Chefökologen“ (NP, 25.1.95) binnen kurzer Zeit, den Ruf eines ebenso pragmatischen wie konfliktbereiten „Realos“ (Interview II/5) zu erwerben, der im Abfallbereich „nicht irgendwelche Scheuklappen“ trägt (Interview II/4), keine politischen Berührungspunkte zeigte und Politikinhalt formulierte, mit denen sich die große Mehrheit im Rat identifizieren konnte.¹⁶⁸ Dieser *reformpolitische Pragmatismus* in der politischen Alltagspraxis, den auch

167 Der hannoversche Umweltdezernent scheute dabei Sachkonflikte mit der eigenen Fraktion oder den Umweltverbänden nicht, wie z.B. in der Frage der Erweiterung der planfestgestellten Zentraldeponie in ein Umweltschutzgebiet hinein, der von der Fraktion als kontraproduktiv gewerteten Gebührensenkung (s.o.) oder bei der vom Dezernenten nicht gänzlich ausgeschlossenen, von der Fraktion jedoch abgelehnten thermischen Vorbehandlung der heizwertreichen Grobfraktion.

168 Dieses Selbstbewußtsein des Dezernenten kam in dessen harscher Kritik zum Ausdruck, die er nach seiner Wiederwahl zum Umweltdezernenten Anfang 1995 an den Ratsparteien übte. So müßten die „großen Parteien ... aus dem Umwelt-Tiefschlaf erwachen“. Lediglich Bündnis 90/Die Grünen gestand er in diesem Bereich Sachverstand zu. Zudem kritisierte der Dezernent die passive Rolle der SPD, die Vorstöße der grünen Ratsfraktion lediglich toleriere (HAZ, 20.1.95). Diese „Fundamentalkritik“ (CDU) traf auf heftigen Widerspruch bei den Adressaten (NP, 25.1.95), insbesondere bei CDU und FDP, die ihm 1989 noch ihre Zustimmung versagt hatten.

Geiling (1996, 213ff) in seiner Untersuchung zur hannoverschen Jugendkultur herausgearbeitet hat, ist ein wesentliches Merkmal des Selbst- und Politikverständnisses der hannoverschen GRÜNEN insgesamt und hat die administrative Integration des grünen Dezernenten mit befördert.

Der hannoversche Umweltdezernent interpretierte seine Schnittstellenfunktion zwischen Verwaltung und Politik „offensiv“. Ihm gelang es durch Umorganisation, Stellenabbau und Rationalisierungsmaßnahmen - „einmalig für Großstädte“ (Mönninghoff, HAZ, 27.8.95) - die ohnehin niedrigen Müllgebühren zu senken (bzw. langjährig konstant zu halten),¹⁶⁹ was ihm Sympathien v.a. in den Reihen der abfallpolitisch relativ bedeutungslosen lokalen Oppositionsparteien CDU und FDP einbrachte und (als Ausdruck betriebswirtschaftlich-kostenbewußten Handelns) zunehmend „hoffähig“ machte. Dieser politisch gut zu vermarktende Imagegewinn sollte als vertrauensbildende Maßnahme die politstrategische Handlungsgrundlage bilden, um langfristig Umweltschutzinvestitionen und „unpopulärere“ Maßnahmen (die in diesem Licht vom Umweltdezernat als unbedingt notwendig dargestellt werden konnten) legitimieren und politisch durchsetzen zu können. Gleichzeitig konnte der grüne Umweltdezernent hiermit einem Hauptkritikpunkt sozialdemokratischer Lokalpolitiker, die GRÜNEN seien „unfähig, die Funktionsnotwendigkeiten des Verwaltungshandelns angemessen zu berücksichtigen“ (Zeuner/Wischermann 1995, 58), öffentlichkeitswirksam begegnen. Dem Umweltdezernenten gelang es *in einer Stadt*, die einen fortwährenden „Kampf“ gegen die ihr von außen zugeschriebenen Attribute „durchschnittlich“ und „profillos“ führt, und *in einer Zeit*, in der der finanzielle Handlungsspielraum lokaler Politik in Hannover gegen Null tendiert und diese weitgehend lähmt, bundesweit beachtete Akzente zu setzen (so nicht zuletzt in den Handlungsfeldern VerpackVO und TASi). Gleichzeitig war es der integrativ und vermittelnd wirkenden Position des Umweltdezernenten zu verdanken, daß dem spannungsreichen rot-grünen Ratsbündnis blockierende Konflikte (wie bei der Expo) in der Abfallpolitik weitestgehend erspart geblieben sind.

Der hannoversche Umweltdezernent konnte in seinen abfallpolitischen Aktivitäten nicht zuletzt auch von einem wichtigen hannoverschen Standortfaktor profitieren: Die Verfügbarkeit über eine enorme *Ablagerungskapazität* wirkte in Hannover vielschichtig in abfallpolitische Entscheidungsprozesse und Handlungsbereiche hinein: Sie reduziert kurzfristig abfallwirtschaftlichen Handlungszwang, minimiert Konfliktthemen und hat bei den politischen Akteuren zu einer relativen Gelassenheit geführt, die vom Umweltdezernenten mit dem

169 Obwohl die Gebühreneinnahmen zurückgingen (Verringerung der Müllmengen, Abmeldung von Müllgefäßen, längere Entsorgungsintervalle etc.), Verwertungsmaßnahmen zunahm und gleichzeitig Lohnkosten stiegen.

Hinweis auf die Endlichkeit der Deponiefläche und die umweltpolitische Notwendigkeit höherer Entsorgungspreise aufgebrochen werden mußte.¹⁷⁰

2. Landkreis Hannover

2.1 Abfallwirtschaftliche Rahmenbedingungen

2.1.1 Sozio-politische Struktur

Der Landkreis Hannover wurde erst durch das vom Niedersächsischen Landtag im Frühjahr 1974 beschlossene „Hannover-Gesetz“ geschaffen bzw. völlig neu strukturiert.¹⁷¹ Dieser Landkreis, der mit seinen zwanzig Städten und Gemeinden die Stadt Hannover ringförmig umschließt, ist mit rund 585.000 Einwohnern bevölkerungsmäßig der größte Kreis Niedersachsens und mit einer Fläche von rund 2.100 km² nahezu so groß wie das Saarland. Er steht in enger räumlicher und funktionaler Verflechtung zur Landeshauptstadt und ist gekennzeichnet durch eine heterogene soziographische Struktur: Seine Siedlungsstruktur ähnelt insbesondere in den an der Peripherie Hannovers gelegenen Mittelzentren der einer Großstadt. Diese verstäderten Gebiete, die (abfall)wirtschaftliche Schwerpunkte bilden, stehen in Kontrast zur überwiegend ländlichen Bebauung in einem Landkreis, der zu fast zwei Dritteln landwirtschaftlich genutzt wird (Landkreis Hannover 1996, 6).

Die politische Entscheidungskultur im LK Hannover war dadurch gekennzeichnet, daß CDU und SPD im Kreistag traditionell politisch etwa gleichstark waren und absolute Mehrheiten, wie sie zuvor in einem Teil der Altkreise (die zum LK Hannover zusammengeschlossen wurden) anzutreffen waren, sich im neuen Landkreis nicht mehr herstellen ließen. Die jeweilige Verabredung von Kreistagskooperationen mit der FDP (von 1974-81 SPD/FDP, bis Mitte der 90er Jahre CDU/FDP)¹⁷² hatte - und dies ist ein Charakteristikum des LK Hannover - eine „enge Zusammenarbeit zwischen SPD und CDU in Sachfragen“ (Interview III/6), ein „sehr gutes Einvernehmen zwischen (...) den beiden großen Parteien“ (Interview III/3) nicht verhindern können. Diese fluktuierenden, nicht eindeutigen

170 “Deponieraum zu haben, ist heutzutage eine Kapitalanlage” (Umweltdezernent Mönninghoff, HAZ, 12.7.94).

171 “Gesetz über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover” vom 11.2.1974 (Nds. GVBl, S. 57), durch das der Großraum Hannover noch vor der allgemeinen Gebietsreform neu gestaltet wurde.

172 Die Kommunalwahl vom 6.10.91 brachte der CDU 40,9%, der SPD 40,2%, Bündnis 90/Die Grünen 7,2%, der FDP 6,8%, den Republikanern 3,6% und der U.W.G. (Wählergruppe) 1,1% der Stimmen. Nach der

Mehrheitsverhältnisse mit zwei etwa gleichgroßen Fraktionen trugen mit dazu bei, daß sich keine der beiden großen Parteien als Opposition definierte. Kennzeichen der politischen Kultur des Kreises waren stabile Machtstrukturen, die auf der Hegemonie der beiden Großparteien und deren prinzipiellem Konsens beruhten. Bündnis 90/Die Grünen dagegen gelang es zu keinem Zeitpunkt, sich im sozio-kulturellen Kontext des Flächenkreises zu verankern. Von der SPD, die politisch weitgehend - so eine Einschätzung - der „alten Schmidt-Richtung“ (Interview III/2) zuzuordnen ist und die zu ihnen im Untersuchungszeitraum ein eher „frostiges“ Verhältnis (HAZ, 11.8.95) entwickelt hat, wurden die mit Frustrationserscheinungen kämpfenden GRÜNEN nur widerstrebend als potentieller Bündnispartner ins Kalkül gezogen.¹⁷³

2.1.2 *Entsorgungsstrukturen und institutionelle Problembewältigung*

Die ländlichen Gemeinden im Umkreis der Stadt Hannover hatten sich auf der Grundlage des Zweckverbandsgesetzes von 1939 schon in den 50er Jahren zu Müllabfuhrzweckverbänden zusammengeschlossen, die sich über eine Verbandsumlage der angeschlossenen Gemeinden finanzierten. Die kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform sowie das Nds. Ausführungsgesetz zum Bundesabfallgesetz von 1973 (GVBl, S. 109), nach dem nicht mehr die Gemeinden, sondern Kreise entsorgungspflichtige Körperschaften sein sollten, führten zur Auflösung der Zweckverbände und Anfang 1975 zur Gründung des Betriebs für Abfallbeseitigung - formal ein Regiebetrieb, dessen Rechtsform jedoch trotz Widerspruch der Aufsichtsbehörde der eines Eigenbetriebs sehr stark angenähert war (Thomas 1991, 89ff).¹⁷⁴ Ende der 70er Jahre entschied der Kreistag politisch einstimmig, eine Eigengesellschaft zu gründen. Der Landkreis argumentierte gegenüber der Bezirksregierung, daß damit die reine Entsorgungsdurchführung von der hoheitlichen Funktion, die als Amt 70 (dem Baudezernat subsumiert) beim Kreis verbleiben sollte (Überwachung, Planung, Altlasten etc.), abgetrennt

Sitzverteilung im Kreistag (70 Sitze) hatte weder ein Bündnis aus SPD/GRÜNEN noch eines aus CDU/FDP eine ausreichende Mehrheit.

173 Daß die Sozialdemokraten mit bürgerlichen Fraktionen eine langjährige Mehrheit bildeten, hatte mit dazu beigetragen, daß sich die GRÜNEN im LK Hannover in einer deutlich „linken“, gesellschaftskritischen und stark postmaterialistischen Ausrichtung zu profilieren versuchen (vgl. zu Grundorientierung der GRÜNEN in verschiedenen politischen Koalitionen auch die Untersuchung von Zeuner/Wischermann 1995, besonders 172f).

174 Diese eigenbetriebsähnliche Regelung war nicht im Einklang mit der damaligen Fassung der NGO, nach der wirtschaftliche Unternehmen der Kommunen keine Unternehmen sein durften, zu denen die Kommunen gesetzlich verpflichtet waren. Daraufhin wurde der LK Hannover vom Nds. Innenministerium sowie vom Regierungspräsidenten aufgefordert, entweder einen in die Verwaltung integrierten Regiebetrieb zu gründen oder die Durchführung der Aufgabe fortan einem privaten Unternehmen zu übertragen. Der Landkreis beharrte auf seiner Auffassung, daß „Dritter“ im Sinne des Bundesabfallgesetzes auch eine von ihm selbst gegründete Eigengesellschaft sein könne, und konnte dies schließlich gegenüber der Aufsichtsbehörde durchsetzen (vgl. Thomas 1991, 90f).

werden würde (Interview III/3) - eine Rechtskonstruktion in Analogie zur Beauftragung eines privaten Dritten nach dem AbfG. Zu Beginn von den Aufsichtsbehörden nur geduldet, nunmehr durch eine Novelle des NAbfG quasi nachträglich genehmigt, bedient sich der LK Hannover seit 1980 der von ihm gegründeten Abfallbeseitigungsgesellschaft Landkreis Hannover mbH (jetzt *Abfallentsorgungsgesellschaft Landkreis Hannover mbH*) (AeG), eine 100%ige Tochter des Landkreises,¹⁷⁵ die qua Gesellschaftervertrag in etwa drei Vierteln des Kreisgebiets das Einsammeln, Befördern, Behandeln, Lagern und Ablagern von Abfällen sowie die Wertstoffseparierung durchführt. Zusätzlich erfaßt ein vom LK Hannover vertraglich beauftragtes privates Entsorgungsunternehmen Abfälle in vier südwestlichen Gemeinden.

Die Flächenintensität des Ringkreises Hannover spiegelt sich auf vielschichtige Weise in der Entsorgungsorganisation und -infrastruktur bzw. in dem Versuch wider, den Ressourceneinsatz (Fahrtstrecken, Arbeitszeit, Personaleinsatz, Kraftstoffverbrauch u.ä.) zu verringern. Der LK Hannover war bundesweit die erste Kommune, die 1973 ein Sacksystem einführte¹⁷⁶ - und ist nach wie vor eine der wenigen Körperschaften, die (in den dünner besiedelten Gebieten) dieses Einsammel- und Transportsystem durch (bundesweit „einmalig“) kostengünstige offene Sammelfahrzeuge (Pritschenwagen) sowie mobile Umschlagstationen beibehalten hat. Der LK Hannover hat die Sackabfuhr Anfang der 80er Jahre um transparente Wertstoffsäcke ergänzt („Sack+Sack-System“) und verfügt seit diesem Zeitpunkt über ein ausdifferenziertes, integriertes Hol- (aber auch Bring-)System zur Getrenntsammlung und Verwertung, das den Kern der Abfallwirtschaft im Landkreis bildet.¹⁷⁷ Das im ländlichen Raum vorteilhafte System soll nach Ansicht des LK Hannover im Gegensatz zum „schwerfälligeren“ und „statischen“ Tonnen-System eine bessere Vorsortierung in den

175 Diese Eigengesellschaft war im Bundesgebiet die erste GmbH, die als Gesellschaft auch den Bereich der Abfuhr mit abdeckte und somit das abfallwirtschaftliche Gesamtspektrum erfaßte (Interview III/3). Thomas (1991, 91-93) hebt hervor, daß nach Ansicht des Landkreises eine verselbständigte Lösung in Form der Eigengesellschaft „zweckmäßiger“, „flexibler“ und „wirtschaftlicher“ sei als ein Amt des Kreises (Regiebetrieb): „Die Organisationsstruktur der Eigengesellschaft führt zwangsläufig zu verbesserten Leistungsergebnissen, weil damit ein erheblicher Motivationsschub zumindest für die leitenden Mitarbeiter des Betriebes verbunden ist“.

176 Als Grund für die Einführung einer Sackabfuhr wird vom Landkreis ein zu diesem Zeitpunkt bestehender Arbeitskräftemangel angegeben: Man hatte errechnet, daß ein Arbeiter bei der Sackabfuhr gewichtsmäßig mehr Abfall aufladen könne als beim Tonnensystem. Daher habe man mit Beginn der Abfuhr-Umstellung ein Drittel an Fahrzeugen und Personal einsparen können. Der LK Hannover sei damals zu einer Art „Wallfahrtsort“ für andere interessierte Kommunen geworden (Interview III/3).

177 Der Landkreis reagierte bei der Einführung des Trennsystems auf die Problematik, zu diesem Zeitpunkt nur über eine Deponie zu verfügen, deren Verfüllung angesichts hoher abzulagernder Abfallmengen absehbar schien.

Haushalten ermöglichen, flexibler auf abfallwirtschaftliche Anforderungen reagieren können und v.a. effizienter gerade im Hinblick auf eine streckenintensive Einsammlung sein.

Auf den Umschlagstationen werden Abfall- und Wertstoffsäcke voneinander getrennt und die Rest- und Grünabfallsäcke zu den Aufbereitungs- und Sortieranlagen auf den beiden durch die AeG betriebenen Deponien des Kreises gebracht. Während die kompostierbaren Grünabfälle und ungekochten Speisereste aussortiert werden, wird ein Großteil des Restmülls nach einer Metallabscheidung und Schadstoffauslese in einer nach Über- und Unterkorn aufgeschlossenen Siebtrommel in zwei Fraktionen getrennt: Das heizwertreiche Überkorn wird bis zu einer Menge von rund 50.000 t/a in der MVA Hameln verbrannt (HAZ, 8.3.95), das Unterkorn wird zusammen mit dem ebenfalls vorzerkleinerten Gewerbe- und Sperrmüll durch Kompression in die Deponien eingebaut.¹⁷⁸

Die guten Sammel- und Sortierergebnisse in den Ein- und Zweifamilienhausgebieten wurden von den Akteuren zum einen auf die Standortvorteile eines Landkreises gegenüber großstädtischen Strukturen zurückgeführt sowie zum anderen als Resultat einer „vorausschauenden Entscheidung“ (Interview III/4) für das „fortschrittliche“ (Interview III/4) Sacksystem gewertet. Sie standen allerdings in deutlichem Kontrast zu den Abfallvermeidungs- und Wertstoffseparierungsproblemen in den hochverdichteten Wohn- und Betriebsgebieten um die Stadt Hannover herum. Gutachter eines hannoverschen Universitätsinstituts, die von der Verwaltung mit der Fortschreibung des Abfallwirtschaftsprogramms beauftragt waren, kritisierten, daß sich der Hausmüll trotz eines differenzierten Angebots zur Sammlung mit sieben Wertstoffsäcken, kombiniert mit einem Bringsystem für Altpapier, Altglas und Grünabfälle, von 1990 (160.000 t) bis 1995 (135.000 t) nur geringfügig verringert habe. Die Restabfallmenge von 232 kg/Ew/a wurde von den Gutachtern ebenso wie der Wertstoffanteil im Restmüll als „immer noch hoch“ eingeordnet (Doedens/Ciesielski 1996, 1-2; 2-6). Das Abfallpotential des LK Hannover zeigte keine wesentliche Veränderung: Der Verminderung der Restabfälle stand eine proportionale Steigerung der verwerteten Mengen gegenüber.¹⁷⁹ Eine zuvor auf Beschluß des Kreistags (Drs. Nr. VI 247/95) durch ein hannoversches Ingenieurbüro durchgeführte Restmüllanalyse (IBA 1996)¹⁸⁰ bestätigte Vermutungen des Landkreises, die dieser schon zuvor in einzelnen Versuchsgebieten gewonnen hatte (z.B.

178 Durch die durchgeführte Zerkleinerung und Komprimierung des Restabfalls läßt sich nach Ansicht des LK Hannover weit mehr Deponievolumen schonen als durch eine selbst maximale Wertstoffauslese zu erreichen wäre (Interview III/3).

179 Die Wiederverwertungsquote des Landkreises von rund einem Drittel wurde vom zuständigen Baudezernenten dagegen als „hervorragendes Ergebnis“ (HAZ, 27.1.95) gewertet.

180 Während drei jahreszeitlich unterschiedlicher Sortierphasen wurden durch die Gutachter stichprobenartig Restmüllsäcke und Container aus unterschiedlich strukturierten Teilgebieten im Kreisgebiet untersucht (Info-Drs. Nr. VI/ 111/96).

HAZ, 22.11.94), daß der Haus- und Geschäftsrestmüll v.a. aus verdichteten Containerabfuhrgebieten einen „extrem hohen Anteil“ (Baudezernent Kleinke, HAZ, 24.2.96) an Papier, Kunststoffen/Verbundstoffen und nativ-organischen Abfällen enthielt. Die Sortieranalyse konnte aufzeigen, daß in Sackabfuhrgebieten sowohl die Sortiertiefe tiefer als auch der Restabfallanteil wesentlich geringer als in verdichteten Siedlungsstrukturen war (IBA 1996, 6).¹⁸¹ Allerdings wurden schon 1993 in einem Gutachten eines hannoverschen Universitätsinstituts die zu geringen Sammelmengen in den Wertstoffsäcken bzw. der zu hohe Wertstoffanteil in den Restmüllsäcken moniert (Doedens/Grieße 1993, 3-12). Um dennoch Erfassungs- und Verwertungspotentiale besser auszuschöpfen und die Restmüllmenge im Hinblick auf die Restabfallbehandlung zu reduzieren, diskutierten die Akteure, die Abfallberatung zu intensivieren¹⁸² und zugleich einem früheren Votum (Doedens/Grieße 1993, 3-12) zu folgen und die Erfassung von Wertstoffen durch eine Verdichtung des Containernetzes zu verstärken, um „den Leuten die Wege möglichst kurz zu machen. Wir sind halt alle bequem“ (Interviews III/1, III/3, III/7).

Die auf der Basis der Hausmüllsortieranalyse geführte Diskussion über Vermeidungs- und Verwertungspotentiale stand im Kontext einer Neudiskussion der abfallwirtschaftlichen Konzeption des Landkreises. Der Kreistag hatte im Oktober 1994 einen vom Amt für Abfall auf der Basis eines früheren Abfallwirtschaftskonzepts (Doedens/Grieße 1993) konzipierten Entwurf eines Abfallwirtschaftsprogramms (Drs. Nr. VI 332, 332 a, 332b/94) gegen die Stimmen der GRÜNEN zustimmend zur Kenntnis genommen. Als nach dem Erörterungstermin im Sommer 1995 nicht nur von vier Umweltschutzgruppen des Landkreises, die beim hamburger Ökopol-Institut ein Gegengutachten in Auftrag gaben,¹⁸³ sondern auch von den GRÜNEN und

181 Das Ingenieurbüro konnte nachweisen, daß noch etwa die Hälfte des Hausmülls - nach Gewicht berechnet - aus kompostierbarem Bioabfall bestand; zu einem ähnlichen Ergebnis kam das Ingenieurbüro bei den trockenen Wertstoffen (IBA 1996, 3, 8, 17; HAZ, 2.5.96), was sich mit den Problemen deckte, die der LK bei der Erfüllung der DSD-Quoten bei Verbunden, Aluminium und Kunststoffen hatte (Interview III/3).

Dem von Universitäts-Wissenschaftlern (Doedens/Ciesielski 1996, 2-3) sowie den GRÜNEN (HAZ, 2.5.96) gemachten Vorschlag, flächendeckend Biotonnen einzuführen, um v.a. die Trennquote im Bereich der frischen Küchenabfälle zu steigern, widersprach das Amt für Abfall mit dem Hinweis auf zu hohe Kosten und die logistische Inkompatibilität der Tonnen mit dem Sacksystem (HAZ, 26.4.96).

182 Die Intensivierung der Abfallberatung und Öffentlichkeitsarbeit wurde von fast allen Akteuren wenn nicht als einziges, so doch zentrales Steuerungsinstrument bezeichnet. Sie stützten sich dabei auf positive Ergebnisse einzelner Beratungsprojekte: So konnte bspw. durch intensive Beratung in einem verdichteten Wohngebiet nach Angaben des Landkreises die Restmüllmenge fast halbiert werden (HAZ, 8.12.93).

Die AeG führt seit Ende der 80er Jahre eine intensive Abfallberatung und Öffentlichkeitsarbeit durch und hat in diesem Zusammenhang ein Identifikationssymbol („grüne Waldameise“) entwickelt. Noch bevor die Abfallberatung durch das NAbfG von 1992 eine kommunale Pflichtaufgabe wurde, hatte die AeG drei AbfallberaterInnen eingestellt.

183 Bei der Vorstellung des Gutachtens bemängelte das hamburger Institut, der Landkreis habe „seine Hausaufgaben“ im Bereich der Vermeidung und Verwertung sowie im Hinblick auf konkrete Umsetzungs-

der SPD z.T. massive inhaltliche Kritik am Konzept vorgebracht worden war (z.B. HAZ, 8.2.95; HAZ, 8.3.95; HAZ, 4.5.95),¹⁸⁴ beschloß der Landkreis auf Druck beider Fraktionen, dem Abfallwirtschaftskonzept einen zweiten Teil hinzuzufügen. In diesem sollte ein externer Gutachter (Doedens/Ciesielski 1996) auf der Basis der Sortieranalyse sowie des Gewerbeabfallkatasters über den erreichten Ist-Zustand und globale abfallwirtschaftliche Zielvorstellungen hinaus zusätzliche Vermeidungs- und Verwertungsmaßnahmen diskutieren und darstellen.

2.2 Abfallpolitische Maßnahmen

2.2.1 Konfliktfeld Vermeidung und Verwertung von Hausmüll

Der LK Hannover knüpfte bei der Steuerung des Hausmüllaufkommens an das ausdifferenzierte, haushaltsnahe Sacksystem an: 1983 wurden zuerst nur Glas und Papier in Wertstoffsäcken gesammelt (Papier schon seit Mitte der 70er Jahre durch Müllwagen),¹⁸⁵ 1987 wurde die Grünabfall-Sammlung über die Wertstoffsäcke eingeführt, 1990 kam die Sammlung von Kunststoffen und Metallen sowie die Trennung von Weiß- und Buntglas hinzu, 1991 wurden auf den kommunalen Bauhöfen Grünabfallcontainer sowie zusätzlich im Kreisgebiet Altpapiercontainer aufgestellt. Mit Einführung des „Dualen Systems“ 1992 wurde die Wertstoffsammlung um Verkaufsverpackungen erweitert, während gleichzeitig das Papier- und Glascontainersystem ausgeweitet wurde. Zwar räumte der LK Hannover ein, daß dieses „Acht-Sack-System“ mit Blick auf die Akzeptanz- und Platzfrage „nicht ganz unproblematisch“ (Interview III/3) sei, allerdings verweist der Kreis regelmäßig neben der größeren Flexibilität des Sacksystems bei rückläufigen Hausmüllmengen auf die mit diesem System verbundenen „Müllspareffekte“: Beim Sacksystem bleibe die Müllmenge für den einzelnen sichtbar, werde bewußter wahrgenommen (auch im Vergleich zum Nachbarn) und verschwinde nicht anonym in einer Tonne, die unabhängig vom Füllungsgrad stets gleich aussehe (Interviews III/3, III/5, III/7). Zudem müssen die Säcke im Handel erworben werden: Ein Einsparen der Restmüllmenge bzw. eine Separierung von Wertstoffen in Wertstoffsäcken führt zu direkten monetären Einsparungen.

Zusätzlich versuchte der Kreis, über den unterschiedlichen Verkaufspreis für die in getrennten Gebinden zu beziehenden Restabfall- und vom Kreis subventionierten

strategien nicht gemacht, und bezweifelte, daß ein fundierter politischer Willensbildungsprozeß über das Programm stattgefunden habe (HAZ, 16.3.95).

184 Einwendungen und Stellungnahme des LK Hannover erschienen als Beschlußvorlage Nr. VI 281/1996.

185 Papier und Glas, „weil man dafür Geld kriegte. (...) Das war einfach eine kaufmännische Überlegung“ (Interview III/5).

Wertstoffsäcke einen Anreiz zur Wertstoffseparierung zu geben. Anfang 1994 verschob der Landkreis erstmals das Verhältnis von fixer Grundgebühr und variabler, d.h. individuell beeinflussbarer Sackgebühr zuungunsten des Sackpreises, indem der (große) Restabfallsack im Preis um rund 200% stieg und gleichzeitig die monetäre Differenz zwischen Restabfall- und Wertstoffsack dadurch vergrößert wurde, daß der Wertstoffsack von 0,10 DM auf 0,03 DM verbilligt wurde. Die GRÜNEN konnten sich in diesem Zusammenhang mit ihrer Forderung nicht durchsetzen, die Gebühren nicht nur noch stärker zu erhöhen, sondern das Verhältnis von Sack und Grundgebühr (30/70) umzukehren, um die Entsorgungskosten des Restmülls stärker an die tatsächlich anfallenden Mengen anzukoppeln und den Anreiz zu verstärken, Müll zu vermeiden und Wertstoffe auszusortieren (HAZ, 13.5.93). Vom Umweltausschuß sowie der Verwaltung des Kreises wurde befürchtet, daß in einem solchen Fall die „wilde Entsorgung“ enorm zunehmen werde. Die Verwaltung bevorzugte dagegen eine höhere Grundgebühr und einen niedrigeren als den schließlich beschlossenen Sackpreis (HAZ, 11.8.93; HAZ, 18.8.93). Die abfallwirtschaftlichen Effekte dieses „ökonomischen Hebels“, die der LK Hannover mit einer Anfang 1996 erneut vorgenommenen Gebührenerhöhung bzw. -modifikation verband,¹⁸⁶ stellten sich nach Angaben des Kreises jedoch „nicht in der erhofften Größenordnung“ von „10 bis 15% weniger Restabfall“ ein (Interview III/3). Der zu verzeichnende geringere Restabfall wurde tatsächlich zu einem großen Teil durch einen sprunghaften Anstieg der „Entsorgung“ in öffentlichen Papierkörben oder im Gelände verursacht (Interview III/3).

Einen weiteren Schwerpunkt der Abfallwirtschaftspolitik im Bereich des Hausmülls bildete die Sammlung und Verwertung organischer Abfälle. Während die getrennte Grünabfallsammlung Ende der 80er Jahre flächendeckend eingeführt und nach Angaben der Akteure von der Bevölkerung sehr gut angenommen wurde (Interviews III/1, III/3 III/5), wurde dieser Bereich 1994 auf Initiative der SPD (HAZ, 31.3.93) zu einer Bioabfallsammlung über Wertstoffsäcke ausgebaut. Anfallende Grün- und Bioabfälle wurden zuerst auf beiden Deponien in Kompostanlagen weiterverarbeitet und z.T. kostenlos abgegeben. Das aufgrund der geringen zur Verfügung stehenden Fläche verwendete offene Kompostierungsverfahren hatte im Umfeld der beiden Deponien zu erheblichen Geruchsproblemen geführt¹⁸⁷ und den LK Hannover schließlich zu einer Strategie veranlaßt, mit der die Kompostierung stark reduziert werden sollte (Interview III/3): Nach anfänglicher Skepsis der Verwaltung gegenüber

186 Im Untersuchungszeitraum: je nach Größe 0,75 DM für den 35-l-Sack bzw. 1,10 DM pro 50-l-Sack.

187 Auf Druck des auf Akzeptanz für die Ende der 80er Jahre in Betrieb gegangene Neudeponie bedachten Oberkreisdirektors Droste (SPD), der zu dieser Zeit noch ehrenamtlicher Geschäftsführer der AeG war, wurde die Verrottung (ungeachtet guter Ergebnisse: Volumenreduktion, Schadstoffentfrachtung) wieder eingestellt (Interviews III/2, III/3).

einer landwirtschaftlichen Verwertung schloß die AeG Anfang 1996 mit dem „Maschinenring Hannover-Land“ (auf dessen Initiative) einen Vertrag über die Schaffung von rund 60 ortsnahen landwirtschaftlichen Annahmestellen, auf denen organische Abfälle abgegeben werden können. Gegen Entgelt streuen vom „Maschinenring“ verpflichtete Landwirte das geschredderte Frischmaterial als Düngung auf die Felder (z.B. HAZ, 4.6.93; HAZ, 18.7.95). Der LK Hannover umging damit die Geruchsproblematik, entledigte sich fast vollständig der kostenintensiven „Eigenkompostierung“ durch den Bau eines neuen Kompostwerks, sparte eigenen Deponieraum und schuf sich einen Absatzmarkt für die steigenden Bioabfallmengen. Hier traf sich das Interesse des LK Hannover an einer kostengünstigeren Problemlösung mit dem Interesse des „Maschinenrings“ an einer Auslastung seiner Anlagen sowie dem Eigeninteresse der Landwirte an subventioniertem Bodenverbesserer.¹⁸⁸

2.2.2 *Konfliktfeld Vermeidung und Verwertung von hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen*

Die hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle waren ein Handlungsbereich, in dem die Akteure des LK Hannover - im Gegensatz zum Hausmüll - „keine großen Probleme“ und keinen zusätzlichen Handlungsbedarf sehen (Interviews III/3, III/7). Der Landkreis hielt sich daher mit Infrastruktur-Investitionen (z.B. Sortieranlagen) deutlich zurück, da zum einen „die Mengen einfach nicht groß genug sind“ (Interview III/3),¹⁸⁹ sowie zum anderen das KrW-/AbfG den Akteuren „signalisiert, daß wir uns um den Gewerbeabfall nicht allzu sehr mehr kümmern brauchen, (da dieser; W.L.) durch Dritte wahrscheinlich (...) erheblich reduziert wird“ (Interview III/5).¹⁹⁰

Die satzungsrechtliche Trennpflicht wurde bei der Anlieferung von Gewerbemüll auf der Deponie in dem Sinne kontrolliert, daß nach der Benutzungsordnung für unsortierte, wertstoffhaltige Abfälle ein erhöhter Tonnagepreis (statt 170 DM dann 380 DM/t) erhoben wurde. Wenngleich dieses Instrument einen deutlichen Abschreckungseffekt entfaltete, wurde es von den Akteuren eher als flankierende Maßnahme denn als ordnungsrechtliches Sanktionsinstrument mit durchschlagender Wirkung verstanden. CDU, SPD und FDP setzten mehr noch als die Verwaltung primär auf kommunikative Strategien zur Steuerung des hausmüllähnlichen

188 Zugleich hat der LK Hannover Mitte 1996 einen weiteren Handlungsschwerpunkt aufgebaut, indem die AeG in einem zeitlich befristeten Probelauf kostenlos Elektor-Kleingeräte aus Privathaushalten auf den Wertstoffsammelplätzen und Deponien annahm. Die Altgeräte wurden zu einer nicht ausgelasteten Verwertungsanlage nach Schleswig-Holstein transportiert (HAZ, 29.5.96).

189 Die hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle gingen von 1990 bis 1995 signifikant um rund 30% zurück: von 71.000 t 1990 auf 47.000 t 1995 (dies entsprach rund 81 kg/Ew/a).

190 Die Gutachter des Abfallwirtschaftskonzepts (Doedens/Griebe 1993) hatten überdies die Ansicht vertreten, daß das Wertstoffpotential, d.h. die theoretisch im Gesamtabfall enthaltenen Wertstoffe, per se nur gering sei. Dieses geringe Wertstoffpotential wurde von ihnen zum einen mit der Gewerbestruktur, zum anderen mit der Akzeptanz bzw. dem Komfort der Erfassungssysteme begründet.

Gewerbemülls. Die Vermeidungs- und Verwertungsraten im Bereich der hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle wurden vom Kreis daher insbesondere auf die Ausweitung der 1992 begonnenen betrieblichen Abfallberatung zurückgeführt (Interview III/1) und in den Diskussionskontext des Gewerbeabfallkatasters gerückt (Interviews III/3, III/5), das auf Antrag der GRÜNEN 1994 durch ein privates Ingenieurbüro erstellt worden war.¹⁹¹

Der moderate Ansatz des Landkreises zeigte sich auch in der Frage der Einführung einer Verpackungssteuer: Während sich Bündnis 90/Die Grünen für ein Verbot von Einwegverpackungen und Einweggeschirr in Gaststätten und bei öffentlichen Veranstaltungen aussprach und wiederholt versuchte (z.B. HAZ, 23.8.94; HAZ, 15.9.94; Leine-Zeitung, 12.4.96), eine einheitliche Verpackungssteuer im Landkreis als Thema auf die politische Agenda zu setzen, zeigte sich der Kreis zurückhaltend und verwies darauf, daß die Ermächtigung zur Erhebung einer Verpackungssteuer bei den kreisangehörigen Gemeinden liege und dort auch bleiben solle (Beschlüßvorlage Nr. VI 281/1996, 11). Auf Seiten der Verwaltung und der „Altparteien“ herrschte die Überzeugung vor, man könne „über Steuern nicht optimal erziehen, man kann nur durch Überzeugung erziehen“ (Interview III/4).

2.2.3 *Konfliktfeld Restabfallbehandlung*

Der Kreistag beschloß im Oktober 1993 mit den Stimmen von CDU, SPD und FDP und gegen Bündnis 90/Die Grünen, den Restabfall thermisch vorzubehandeln (Verwaltungs-Beschlußvorlage VI 557/1993 v. 22.9.93). Anfang 1996 faßte der Kreistag den Beschluß, die thermische Vorbehandlung als Dienstleistung im Rahmen eines europaweiten Teilnehmerwettbewerbs an private Unternehmen zu vergeben und zugleich die Möglichkeit der Mitnutzung freier Kontingente zu prüfen. Ursprünglicher Auslöser der Diskussion über Verfahren der Restabfallbehandlung war der Handlungsdruck, binnen kurzer Zeit eine neue Zentraldeponie als Ersatz für die im Jahr 2000 verfüllte ältere Deponie im östlichen Teil des Landkreises auszuweisen. Hintergrund der Problemwahrnehmung im LK Hannover waren äußerst konfliktreiche und aufwendige, von starker Bevölkerungsmobilisierung begleitete Standortsuch- und Zulassungsverfahren sowohl bei der 1988 in Betrieb gegangenen Deponie im Westkreis als auch im Rahmen des (abgebrochenen) Suchverfahrens für die ursprünglich um die Jahrtausendwende geplante Neudeponie. Diese (geradezu traumatischen) Erfahrungen sowie die Antizipation von *policy*-Reaktionen führten bei den Akteuren im Rahmen des langwierigen Problembearbeitungsprozesses zu einer „politics of blame avoidance“ (Weaver

191 Zwar gerieten nach eigener Einschätzung noch immer zu viele Wertstoffe mit dem Gewerbemüll auf die Deponien. Nach Ansicht des Landkreises sowie des mit der Katastererstellung betrauten Ingenieurbüros seien die Betriebe jedoch „bemüht“, Wertstoffe (v.a. Papier, Kunststoffe, Metalle) selbst zu separieren und privaten Verwertungsunternehmen zu übergeben (Interview III/3; HAZ, 26.1.95).

1986), d.h. zu einer mehrfach geänderten Strategie der Konfliktvermeidung und Problemexternalisierung.

Wurde anfänglich noch eine Neudeponie für Hausmüll- und hausmüllähnliche Gewerbeabfälle gesucht (HAZ, 8.10.92), so brachte die TASI dem Landkreis eine argumentative Basis gegenüber dem Nds. MU für die Durchsetzung der im Kreis schon in den 80er Jahren angedachten Verbrennungslösung und führte zu einer Neukonzeption der Planungen.¹⁹² Die Verwaltung des Landkreises sowie CDU, SPD und FDP gingen in ihrer politischen Argumentation davon aus, daß die TASI auf keinen Fall geändert werde und eine unbedingte Bindungswirkung besitze, da nur eine thermische Vorbehandlung Parameter und Schutzziel der Verwaltungsvorschrift erfüllten. Diese „verantwortbare und erprobte Technik“ (SPD; HAZ, 20.4.95), die „dem Stand der Technik entspricht“ (OKD Droste, HAZ, 23.2.94), verringerte nach dem Argumentationsmuster des Landkreises schädliche Emissionen, substituiert konventionelle Energieträger durch Nutzung von Abwärme¹⁹³ und birgt weniger „Risiken“ als Verrottungs-Verfahren.¹⁹⁴ Die politischen Weichen wurden im LK Hannover auch dadurch in Richtung thermischer Verfahren gestellt, daß die Verbrennung eines Teils des Restabfalls in der MVA Hameln seit langem ein Baustein im integrierten Abfallwirtschaftskonzept war, durch den die Problemwahrnehmung der Akteure maßgeblich vorstrukturiert worden ist. Die drei Parteien stützten sich in ihren Argumentationen zudem maßgeblich auf das im Frühjahr 1993 extern erstellte Abfallwirtschaftsprogramm für den LK Hannover, im Rahmen dessen die Gutachter (nach Analyse verschiedener Verfahrensvarianten) dem Landkreis empfahlen, „die verbleibenden Reststoffe zukünftig thermisch zu behandeln und damit eine langfristig tragfähige Lösung zu schaffen“ (Doedens/Grieße 1993, 5-23; HAZ, 28.5.93). Im Vorfeld der Kreistagsentscheidung ließ sich der LK Hannover auf einem mit Wissenschaftlern besetzten Hearing diese Haltung bestätigen. Bündnis 90/Die Grünen stuften dies als „Alibiveranstaltung“ ein, da eine politische Entscheidung längst festgestanden habe (HAZ, 30.9.93; HAZ, 6.10.93). Sie sprachen sich für eine „kalte“ Vorbehandlung und gegen eine Festlegung auf einen großtechnischen „Allesschlucker“ aus, der keine Anreize zur Müllvermeidung gebe, sondern eine regelmäßige

192 Die TASI bzw. die sich daran anschließende allmähliche argumentative Neuorientierung des Nds. MU erleichterte es auch der Landkreis-SPD, sich für eine Restabfallverbrennung auszusprechen.

193 Es würde, so ein Akteur, „in der Seele wehtun“, wenn man heizwertreiche Fraktionen thermisch nicht nutzen würde (Interview III/3).

194 Die Entscheidung des Kreises für eine thermische Restabfallbehandlung begründete ein Umweltpolitiker: „Irgendwo (...) ist alles, was wir machen, jede Technik birgt ein Risiko, darüber sind wir uns im klaren, ob es eine Verbrennung ist, ob es eine Rotte ist oder die normale Ablagerung. Ich kann nur das Restrisiko aus heutiger Sicht versuchen, so klein wie möglich zu halten. Das war aus unserer Sicht dann halt die Verbrennung“ (Interview III/7).

Müllmenge verlange (Protokoll über die Sitzung des Kreistages am 15.6.93, 83-85; HAZ, 6.10.95).

Auch das „Raumargument“ spielte in den politischen Diskussionen vor dem Hintergrund der Standortkonflikte eine wichtige Rolle:¹⁹⁵ Wiederholt wurde von Vertretern des LK Hannover darauf hingewiesen, daß Verfahren ohne thermische Vorbehandlung sich aufgrund des größeren Platzbedarfs im Landkreis nicht realisieren ließen (z.B. Baudezernent Kleinke, HAZ, 2.7.93; Landrat Wicke (CDU), HAZ, 25.9.93; Protokoll über die Sitzung des Kreistages am 15.6.93, 85f; Interview III/7). Ein durchgängiges Muster in den Argumentationen des Kreises gegenüber den GRÜNEN und Bürgerinitiativen war daher anfangs, daß eine thermische Vorbehandlung die Nutzungsdauer der knappen Ablagerungskapazitäten verlängern und gleichzeitig „Altlasten von morgen“ verhindern würde. Eine deutlich kleinere Schlackedeponie - so ein Angebot des Kreises an die Öffentlichkeit - sei für die Anwohner außerdem mit geringeren Risiken verbunden als eine herkömmliche Deponie (z.B. HAZ, 20.4.95). Während sich CDU (HAZ, 27.1.93), FDP (HAZ, 23.7.93) und Kreisverwaltung (HAZ, 25.9.93) frühzeitig und nachdrücklich für eine ihrer Ansicht nach ökonomisch und ökologisch sinnvolle thermische Nutzung des Restabfalls, möglichst im Rahmen einer regionalen Kooperation, aussprachen, hielt sich die SPD anfänglich zurück (HAZ, 28.1.93; HAZ, 6.10.93) und die Option einer Kombination „kalter“ und thermischer Verfahren offen. Sie formulierte dies im Herbst 1993 als Auftrag an die Verwaltung, eine Verfahrenskombination auf ihre Umsetzbarkeit zu prüfen. Das mit Beschluß des Kreisausschusses vom November 1993 zu dieser Frage bei einem hannoverschen Ingenieurbüro in Auftrag gegebene Gutachten, das Anfang Februar 1994 vorgelegt wurde (HAZ, 2.2.94), legte dem Landkreis nahe, auf eine Kombination beider Verfahren zu verzichten („nicht wirtschaftlich“). Die von der Verwaltung ausgearbeitete Vorlage (VI 557/1993), den Restabfall zu verbrennen, wurde schließlich noch im selben Monat gegen die Stimmen der GRÜNEN vom Kreisausschuß angenommen (HAZ, 18.2.94).

Nachdem der LK Hannover zuerst gemeinsam mit dem LK Hildesheim (der vor akuten Entsorgungsproblemen stand und sich mit Mehrheit für eine thermische Vorbehandlung ausgesprochen hatte) die Errichtung einer Verbrennungsanlage anvisierte und dabei auf ein positives Echo stieß, kristallisierte sich im Frühjahr 1994 ein (politisch fragiler)

195 Von Seiten des Landkreises wurde wiederholt darauf hingewiesen, wie schwierig es sei, in einem Ballungsraum mit Wasserschutzgebieten, Autobahnen, Flugschneisen etc. sowie angesichts des Widerstands der Standortgemeinden und Bürgerinitiativen einen neuen Standort auszuweisen (z.B. Interview III/6). Nach zehnjährigem kostenintensiven Procedere kam dem Kreis bei der Ende der 80er Jahre in Betrieb gegangenen Deponie der „Glücksfall“ zupaß, ein ehemals landwirtschaftlich genutztes Gelände bei einer Versteigerung zu erwerben.

Entsorgungsverbund mit dem LK Nienburg sowie dem Anfang 1994 von Stadt und LK Hildesheim gegründeten Zweckverband Abfallwirtschaft Hildesheim heraus, deren politische Organe sich knapp (wie im LK Nienburg, DH 19./20.3.94) bzw. mit breiter Mehrheit aus CDU und SPD (wie in Stadt und LK Hildesheim, HiAZ, 6.4.95; HiAZ, 26.5.95) für eine thermische Restabfallbehandlung aussprachen.¹⁹⁶ Auf der Grundlage eines im Frühjahr 1995 fertiggestellten externen Gutachtens, in dem das beauftragte Ingenieurbüro angesichts sinkender Restmüllmengen eine von einem Privatunternehmen gebaute und betriebene zentrale Großanlage für sinnvoll hielt (AEW Plan 1995, 200f; HAZ, 25.1.95), sprach sich der hannoversche Kreistag für den Bau von zwei kleineren Anlagen nach dem Betreibermodell aus (z.B. HAZ, 21.3.95). Hatte das Ausgangskonzept des Landkreises noch die Planung einer eigenen MVA sowie die konkrete Standortsuche nach einer Schlackedeponie umfaßt, so bot sich dem LK Hannover im Rahmen der überregionalen Kooperation die Option, die neu zu errichtenden Anlagen zur internen Konfliktminimierung auf die Kreisgrenze (zu Hildesheim) bzw. direkt in den Nachbarkreis (Nienburg) zu verlagern.¹⁹⁷ Nachdem in den anvisierten Standortgemeinden der Widerstand aus der Bevölkerung zunahm, vollzogen die kommunalen Akteure einen argumentativen Schwenk und verwiesen darauf, die Standortfrage dem privaten Betreiber zu überantworten.¹⁹⁸ Gleichzeitig reagierte der Landkreis auf Proteste aus der Bevölkerung (z.B. Anzeiger für Burgdorf und Lehrte, 7.10.94) und den politischen Gremien potentieller Standortgemeinden (z.B. Landkreis-Zeitung Süd, 12.11.94) und stellte nach einstimmigem Beschluß im Umweltausschuß (HAZ, 31.5.95) die Standortsuche nach einer Schlackedeponie (die sich ebenfalls auf die Kreisgrenze zu Hildesheim konzentrierte) mit der Begründung ein, auch die Verwertung oder Ablagerung der Schlacke dem Privatunternehmen zu überlassen (Drs. VI/253/95).¹⁹⁹ Nachdem auch dies nur unwesentlich zur

196 Der Umweltausschuß des Kreistages hatte die Kreisverwaltung auf Antrag der SPD und gegen die Stimmen der GRÜNEN aufgefordert, neben dem LK Hildesheim auch bei der Stadt Hannover Interesse an einer gemeinsamen MVA zu wecken. Ziel dieser Initiative sollte es sein, im Hinblick auf die EXPO 2000 und als Kontrast zu den drei niedersächsischen MBA-Pilotprojekten eine thermische Restabfallbehandlung als "Ausstellungsstück mit Modellcharakter" vorzustellen (HAZ, 31.3.93; HAZ, 2.7.93; Antrag "Überregionale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft, Drs. Nr. VI/224/1993). Die seit Ende 1992 auf SPD-Verwaltungs- und Fraktionsebene beider Kommunen begonnenen Gespräche (Interview III/1), die anfänglich eine breite Zustimmung bei CDU und FDP der Stadt Hannover fanden, verliefen nach Intervention des hannoverschen Umweltdezernenten jedoch ergebnislos.

197 Der LK Hannover wolle, so die Kritik der GRÜNEN, mit der Zusammenarbeit das "Kreisgebiet geschickt aussparen"; ein Vorwurf, dem der Baudezernent des Landkreises nicht widersprechen mochte (HAZ, 18.2.94).

198 Der Vorsitzende des Abfallzweckverbands Hildesheim, Kampf (CDU), legitimierte das Vorgehen damit, daß "vermutlich in keinem Rat und keinem Kreistag eine politische Mehrheit für einen heimischen Standort" gefunden werden könne. Das Problem werde so umgangen (HiAZ, 18.5.95).

199 Insbesondere die Vorstellung einer vollständigen Verwertung der "verglasten" Schlacke bestimmte fortan die Problemdefinition der Landkreis-Akteure: "Wir sind auch mal rumgefahren, haben uns was angeguckt,

Beruhigung der hitzigen öffentlichen Debatte beitrug, distanzierte sich v.a. der LK Hannover zunehmend von der Ausgangsplanung und thematisierte offensiv sein Interesse, den konkreten Bau gemeinsamer Behandlungsanlagen auf Kreisgebiet durch private Betreiber möglichst dadurch zu umgehen, daß die Restmüllbehandlung nicht als Bau-, sondern als Dienstleistung ausgeschrieben und primär bestehende Kapazitäten mitgenutzt werden sollten (HAZ, 22.4.95: „Keine Müllverbrennung im Landkreis Hannover?“).²⁰⁰

Das durch die Ankündigung der SPD-Fraktion, einer konkreten Auftragsvergabe in keinem Fall vor Ende der Wahlperiode im Oktober 1996 zuzustimmen,²⁰¹ ohnehin gespannte Verhältnis zwischen dem LK Hannover und seinen „Partnerkommunen“ zerbrach schließlich an divergierenden Interessenslagen und Zeitvorstellungen, ab wann der Müll gemeinsam thermisch vorbehandelt werden sollte. Die Entscheidung des Landkreises, vor dem Hintergrund ausreichender Ablagerungskapazitäten zeitliche Restriktionen der beiden anderen Kommunen nicht zu akzeptieren und die Auftragsvergabe dem neuen Kreistag zu überlassen, brachte den Akteuren einen Zeitaufschub bei einem politisch brisanten Thema und entlastete schließlich nicht allein die SPD von der Befürchtung, im Wahlkampf zu möglichen Standort- und Verfahrensfragen Stellung beziehen zu müssen. Der Standortwiderstand einerseits, die antizipierte Kostenbelastung andererseits veranlaßten den Landkreis wiederholt, Problemlösungskonzeptionen zu verändern. Von seiner Strategie, Restabfallmengen im Rahmen eines offenen Wettbewerbs gestückelt (in mehreren „Losen“; neben der langfristigen vertraglichen Bindung an Hameln) auszuschreiben, versprach sich der LK Hannover schließlich flexiblere Reaktionsmöglichkeiten im Hinblick auf sinkende Müllmengen und zugleich deutlich günstigere Preise durch Ausnutzung der Konkurrenzsituation auf dem „Verbrennungsmarkt“. Gleichzeitig verband der Landkreis diese Strategie mit der Selbstverpflichtung („politische Vorgabe“, Interview III/5), das eigene Restabfallaufkommen bis 2005 um rund 50% (von 300.000 t/a durch Vermeidungs- und Verwertungsmaßnahmen auf

da ging das los: Die Schlacke muß doch nicht unbedingt auf die Deponie geschmissen werden, die kann man heute wunderbar verwerten. (...) Und dann haben wir gesagt, warum sollen wir denn dann unnötigerweise so viel Geld für eine neue Deponie in die Hand nehmen, wenn es auch andere Wege gibt“ (Interview III/5).

200 Der Kreisausschuß des Landkreises beschloß daraufhin gegen die Stimmen der GRÜNEN und ohne Abstimmung mit Hildesheim und Nienburg, jeglichen Hinweis auf Planung und Errichtung einer Anlage aus dem Ausschreibungstext für den europaweit vorgeschalteten Teilnehmerwettbewerb zu streichen (HAZ, 4.8.95).

201 Von der Presse wurde diese Entscheidung der SPD als populistischer “Salto rückwärts” (HAZ-Kommentar, 29.4.95) rezipiert, mit dem die SPD angesichts des anhaltenden Bürgerprotests Stimmen sammeln wolle. Die SPD konnte sich (mit Hilfe “ihres” OKD) mit ihrer Forderung, bis zur Ausschreibung der Müllverbrennung die Vorlage des zweiten Teils des Abfallwirtschaftsprogramms zur Müllvermeidung und -verwertung sowie zu künftigen Mengenentwicklungen abzuwarten, im Umweltschutzausschuß durchsetzen (HAZ, 31.5.95).

rund 160.000 t/a) zu verringern (HAZ, 8.5.96), um auf diese Weise den Kostendruck weiter zu reduzieren.²⁰²

Neben der anvisierten Senkung des Restabfallaufkommens verfolgte der Landkreis den Ansatz, nicht den gesamten Restabfall zu verbrennen, sondern diesen weiter aufzusplitten bzw. differenziert zu behandeln: In mehreren Siebtrommeln trennt die AeG das organikhaltige Unterkorn vom leichteren, wertstoffbehafteten und heizwertreichen Überkorn und beabsichtigt, das feuchte Unterkorn künftig zu vergären. Das nach der Vergärung verbleibende Substrat könnte nach Einschätzung des Landkreises (Interview III/3) entweder der Kompostierung beigegeben oder aber, nachdem zusätzlich das Wasser entzogen wurde, dosiert dem Überkorn zur Verbrennung beigemischt werden. Dies hätte zwei Vorteile: Die Wasserreduktion würde das Gewicht verringern und dementsprechend den Verbrennungspreis senken; gleichzeitig könnte das noch leicht feuchte Material den (zu) hohen Heizwert des Überkorns senken. Im LK Hannover wurde darüber hinaus angedacht, das getrennte, heizwertreiche Grobkorn an Industriefeuerungsanlagen zu verkaufen und in nur geringerem Umfang in die teure Müllverbrennung zu geben (Interview III/1, III/3).

2.2.3.1 Epilog zur Restabfallbehandlungsdiskussion in Stadt und Landkreis Hannover

Nach dem Redaktionsschluß für die empirischen Fallstudien (30.6.96) bzw. während deren theoretischer Ausdeutung in dieser Arbeit entwickelte sich die Restabfallbehandlungsdiskussion in der Region Hannover entscheidend weiter. Dies machte es m.E. erforderlich, einen kurzen Nachtrag zu schreiben (Stand: 31.03.97), der einen deutlicheren Hinweis auf zukünftige regionale Entwicklungspfade geben kann als das „offene Ende“ dieser beiden Lokalstudien.

Im einzelnen: Verschloß sich die Stadt Hannover mit Verweis auf seine komfortablen Ablagerungsmöglichkeiten einer Zusammenarbeit mit den Umlandkommunen (und damit auch dem regionalen Trend zur strikten Orientierung an den TASI-Normen), so zeigte sich im Sommer 1996 eine erste Annäherung: Zwar lehnte Hildesheim das politisch einhellig unterstützte Angebot der hannoverschen Verwaltung (das Umweltdezernent Mönninghoff als „Notbremse“ bezeichnete, HAZ, 29.8.96), jährlich rund 80.000 t Restabfall auf der hannoverschen Zentraldeponie abzulagern, noch im Untersuchungszeitraum ab (HiAZ, 5.9.96) und entschied sich für eine übergangsweise Verbrennung seines Restmülls im nordrhein-westfälischen

202 Wurde die thermische Restabfallbehandlung 1993 noch ohne die Grundlage eines Abfallwirtschaftsprogramms beschlossen, so war es den Akteuren nun wichtig, gesicherte Mengenprognosen zu bekommen bzw. diese in konkrete Handlungsprogramme einzubinden.

Krefeld ab 1998.²⁰³ Auf dem im Herbst 1996 von zwei hannoverschen Universitätsinstituten durchgeführten „StadtForum Hannover“ (Fachforum „Das Abfallproblem: Stadtpolitik und regionale Entwicklungspotentiale“) unternahm der hannoversche Umweltdezernent jedoch erneut einen Vorstoß und legte ein nach eigenen Angaben „ökologisch optimiertes regionales Konzept“ für die Region vor, das aus vier Schritten bestehen sollte und in dem er u.a. vorschlug, die organikreiche Feinfraktion des Restmülls aus Hildesheim, Landkreis und Stadt Hannover in der von der Stadt Hannover geplanten Rotteanlage kalt vorzubehandeln. Sollte die TASI nicht bundesrechtlich geändert werden, sah der Ansatz der hannoverschen Verwaltung vor, daß die drei Körperschaften ab 1999 über eine gemeinsame MVA in privater Trägerschaft für die brennwertreiche Grobfraktion des Restmülls entscheiden sollten. Voraussetzung zur Realisierung dieses regionalen Konzepts sollte gerade mit Blick auf den LK Hannover eine Unterbrechung des dort laufenden Ausschreibungsverfahrens sein.

Nachdem der Landkreis schon während des „StadtForums“ Dialogbereitschaft signalisiert und sich der OKD des Kreises zu Gesprächen „auf der Grundlage geltenden Rechts“ (HAZ, 23.9.96) bereit erklärt hatte, wurde der Vorschlag des hannoverschen Dezernenten die inhaltliche Vorlage für Konsensgespräche beider Kommunen mit der Bezirksregierung, im Rahmen derer die Verwaltungschefs und zuständigen Dezernenten mit dem Regierungspräsidenten eine engere regionale Kooperation in der Restabfallbehandlung entwickelten (HAZ, 21.11.96): Danach sollte der Kreis seinen Verbrennungsauftrag an den günstigsten Anbieter vergeben, jedoch den stark organikhaltigen Teil des Restmülls in die Rottanlage der Stadt Hannover liefern und ihn anschließend auf der städtischen Deponie ablagern. Dem hannoverschen Umweltdezernenten gelang es in diesen Gesprächen mit der Landesbehörde, die für ihn wichtige Ausnahmegenehmigung für Bau und Betrieb der geplanten Rotteanlage zu erwirken (HAZ, 12.12.96): Die Bezirksregierung Hannover erteilte Hannover damit als bundesweit erster Kommune die Genehmigung, bis zum Jahr 2020 unverbrannten, allein biologisch vorbehandelten Restmüll auf der Deponie abzulagern. Den in der TASI auf 5% festgesetzten Organikanteil im Restmüll setzte die Behörde auf maximal 25% hoch. Weiterhin unklar ist allerdings, ob die Stadt ab 2005 die von dieser Genehmigung ausgenommene heizwertreiche Grobfraktion nicht doch verbrennen muß, sofern die gesetzlichen Vorgaben nicht geändert werden.

Der Kreistag wiederum rückte im Frühjahr 1997 von seiner Absicht ab, den Restabfall auf mehrere Abnehmer zu verteilen und sprach sich nach einem Auswahlverfahren mit Mehrheit

203 Im Gegenzug sollte der LK Hildesheim, wie schon beschrieben, darauf verzichten, seinen Müll einem privaten Anbieter zu überlassen, der den Bau einer Müllverbrennungsanlage in einem hannoverschen Industriegebiet anstrebt.

dafür aus, die thermische Behandlung der Restabfälle (rund 120.000 t pro Jahr) an die Braunschweigischen Kohlen-Bergwerke AG (BKB), eine Tochter des Energiekonzern PreussenElektra, zu vergeben (HAZ, 21.3.97). Die BKB haben im niedersächsischen Landkreis Helmstedt, mit Anbindung an das dortige Kraftwerk Buschhaus, das größte Abfallzentrum Niedersachsens (eine Deponie, mehrere Aufbereitungsaufgaben sowie eine thermische Vorbehandlung zur Verstromung und Heißdampferzeugung) errichtet. Die BKB hatten zuvor versucht, in mehreren Kommunen Restmüll für ihre in Bau befindliche, gleichwohl nicht ausgelastete Verbrennungsanlage zu akquirieren und waren zu Preisnachlässen gegenüber dem Kreis Hannover bereit. Diese Entscheidung für eine Verbrennung des Restabfalls schon ab dem Jahr 2001 fiel mit einer Ein-Stimmen-Mehrheit von CDU, FDP, UWG (Unabhängige Wählergemeinschaft) und „Republikanern“ gegen SPD und Grüne. Diese knappe Entscheidung für eine ausschließliche Verbrennung in einer Anlage der Braunschweigischen Kohlen-Bergwerke AG wurde von allen Akteuren als Votum gegen eine regionale Zusammenarbeit mit der Stadt Hannover in der Frage der Restabfallbehandlung interpretiert.

2.2.4 *Konfliktfeld Umsetzung der Verpackungsverordnung*

Der LK Hannover war (*zeitgleich mit dem LK Aurich; Abschnitt 3.2.4 dieses Kapitels*) bundesweit eine der ersten Kommunen, in denen das privatwirtschaftliche System eingeführt wurde. Diese frühestmögliche Einführung des „Dualen Systems“ für Einweg-Verkaufsverpackungen zum 1.1.1992²⁰⁴ kann zum einen auf prägende infrastrukturell-institutionelle Gegebenheiten und zum anderen auf pragmatische Kalküle zurückgeführt werden. Das Interesse der AeG an zusätzlichen Einnahmen und Aufgaben traf sich dabei mit dem Interesse der politischen Akteure an einer Schonung der Deponiekapazitäten sowie einer Entlastung der Gebührenzahler.

Mit der Rückendeckung einer breiten Mehrheit im Kreistag²⁰⁵ konnte die AeG als bestehendes wirtschaftliches Unternehmen des Kreises schnell und flexibel auf die Anforderungen des „Dualen Systems“ reagieren. Zudem entstanden dem Kreis keine

204 Bis Januar 1992 hatten nach Angaben der DSD im Bundesgebiet erst 48 Landkreise bzw. kreisfreie Städte Abstimmungsvereinbarungen abgeschlossen (Runge 1992, 12).

205 Anfang 1992 wurden auf der Grundlage der Beschlußvorlage (Nr. VI 86/91) sowohl der Leistungsvertrag zwischen der Arbeitsgemeinschaft und der DSD sowie auch der Kooperationsvertrag zwischen den Beteiligten der Arbeitsgemeinschaft (s.u.) abgeschlossen. Im März 1993 gab der Kreistag (gegen die Stimmen der GRÜNEN) die erforderliche Abstimmungserklärung (Beschlußdrucksache Nr. VI 209/92).

Der Landkreis entschied sich für die Beibehaltung der Entsorgungsstrukturen und gründete eine Arbeitsgemeinschaft, die gegen den anfänglichen Widerstand des DSD als Vertragspartner der DSD durchgesetzt werden konnte (Thomas 1993, 161). Nach dem Vertrag (abgedruckt als Anlage 1 zur Beschlußvorlage Nr. VI 209/92) hat diese Arbeitsgemeinschaft im Alleinauftrag Aufbau und Betrieb eines Dualen Systems nach

zusätzlichen Investitionskosten, da bei der Umsetzung der VerpackVO (v.a. der Erfassung der Leichtverpackungen) auf eine bestehende Abfuhrlogistik zurückgegriffen bzw. die AeG-Infrastruktur von der DSD angemietet werden konnte.²⁰⁶ Ein wichtiges Argument für eine Kooperation mit der DSD war daher bei den politischen Akteuren die Aussicht, erhebliche Einnahmeüberschüsse erzielen zu können (durch eine Minderung des Erstattungsanspruchs, den die AeG gegen den Landkreis hat),²⁰⁷ die den BürgerInnen schon im ersten Jahr in Form einer Verschiebung der geplanten Gebührenerhöhung - und damit als politischer Erfolg - vermittelt werden konnte (z.B. HAZ, 2.2.93; HAZ, 28.4.93): „Und das war für 99% der Abgeordneten ein Argument“ (Interview III/3). Hinzu kam die unter den Beteiligten verbreitete Ansicht, daß man die Einführung des „Dualen Systems“ weder verhindern wolle noch dies könne: Hätte sich der Landkreis gesträubt, „Millionen Mark zu kassieren können, dann müßten wir bekloppt sein“ (Interview III/1). Nach Ansicht des Amts für Abfall hat auf dieser Basis „eine optimale Umsetzung des Dualen Systems“ stattgefunden, während gleichzeitig „alle abfallwirtschaftlichen Belange des LKes Hannover als entsorgungspflichtige Körperschaft berücksichtigt“ worden seien (Beschlußdrucksache VI 209/92).

Sowohl die Verhandlungen, die Vertragsgestaltung als auch die weitere Ausgestaltung der Zusammenarbeit werden als außerordentlich kooperativ, „problemlos“ und „vorbildlich“ (Interview III/3; HAZ, 2.2.93) beschrieben (exemplarisch auch Thomas 1993, 166), da allen Beteiligten an einem raschen Vertragsabschluß gelegen war und man - so formulierte ein Gesprächspartner - „Gott sei Dank nicht diese politischen Vorbehalte“ (Interview III/3) wie in der Stadt Hannover gehabt habe.²⁰⁸ Nach Angaben der AeG habe es daher auch bei der Öffentlichkeitsarbeit für die DSD keine Abstimmungsprobleme gegeben (Thomas 1993, 166). Eine Transparenz bzw. Kontrolle der Verwertungswege und -produkte ist im LK Hannover von den beteiligten Akteuren nicht intendiert worden (Interview III/3, III/5).

der VerpackV übernommen. Sie besteht aus der AeG sowie zwei Firmen, die schon zuvor mit dem LK zusammengearbeitet hatten (einem Glasentsorger sowie einem Papiergroßhändler).

206 “Wir konnten von heute auf morgen sagen: Wir haben das System, das du brauchst” (Interview III/5). Die Mitbenutzung des traditionellen Wertstoffsacks für Leichtfraktionen ging auf eine Absprache mit der DSD zurück (Interview III/3).

207 Der Aspekt der Kostenüberwälzung auf die DSD spielte dabei eine wichtige Rolle: “Wir haben ohnehin schon die ganzen Jahre Leistungen erbracht und aus den Müllabfuhrgebühren finanziert. Jetzt erhalten wir eine Gutschrift zwischen fünf und sechs Millionen Mark allein für den Sammelbereich” (Thomas 1993, 161) (näher Anlage 5 zum Vertrag mit der DSD, abgedruckt in der Beschlußdrucksache VI 209/92, Anlage 1).

208 So sprachen sich AeG und Amt für Abfall wiederholt dafür aus, die heizwertreiche Kunststoff- und Verbundfraktion thermisch zu verwerten, da dies sowohl ökologisch als auch ökonomisch als am Sinnvollsten angesehen wurde (z.B. HAZ, 3.9.93; HAZ, 2.2.93).

2.3 Abfallpolitische Konzeptionsbildung und Handlungsrationaltäten im Landkreis Hannover

Nachdem wegen inhaltlicher Differenzen in der ersten Hälfte der 90er Jahre die Zählgemeinschaft zwischen CDU und FDP aufgekündigt worden war, wurde der LK Hannover (nicht nur) im Abfallbereich durch eine breite Mehrheit von CDU, SPD und FDP „regiert“. Diese stabile *Große Müll-Koalition* wurzelte dabei in einer weitreichenden inhaltlichen Kongruenz von CDU und SPD und dem deutlichen Bemühen der Akteure, eine „Sachorientierung“ in den Vordergrund zu stellen.²⁰⁹ Mögen sich die Akteure öffentlich kaum zu dieser engen Zusammenarbeit bekennen, so haben die traditionelle „Gleichrangigkeit“ beider großer Fraktionen *einerseits* (die es fast unmöglich machte, an der jeweils anderen vorbeizuregieren), die politische Affinität zwischen beiden *andererseits* mit zu dem in der Öffentlichkeit vermittelten Bild einer - allein durch die auf der politischen Bühne weitgehend marginalisierten GRÜNEN „gestörten“²¹⁰ - politischen „Harmonie“ beigetragen. Die Splittung in einen sozialdemokratischen Oberkreisdirektor und einen christdemokratischen Landrat stand hierfür sinnbildlich. Der Wille, sich von der - in der Wahrnehmung der Landkreis-Akteure „kolonialistischen“, den Landkreis eher geringschätzenden - Landeshauptstadt abzugrenzen, tut ein übriges, diese „Große Koalition“ zusammenzubinden und abfallpolitische Beschlüsse auf eine breite Basis zu stellen. Diese Abgrenzung zur Stadt Hannover kam auch darin zum Ausdruck, daß abfallpolitische Entscheidungen Hannovers (z.B. in der Restabfallbehandlung) mit Rückgriff auf die rot-grüne Mehrheit bzw. den dortigen „grünen“ Umweltdezernenten in der Regel als „politisch“ oder „ideologisch“ motiviert bezeichnet wurden, denen von abfallwirtschaftlicher „Vernunft“ und „Sachorientierung“ getragene des Landkreises gegenübergestellt wurden. Schenkt man dem Gros der Gesprächspartner Glauben, dann sind Stadt und LK Hannover mehr als nur verwaltungstechnisch voneinander geschieden.²¹¹

209 Wobei die SPD weitaus stärker abfallwirtschaftliche Alternativen reflektierte und öffentlich diskutierte.

210 Das Dilemma von Bündnis 90/Die Grünen bestand im LK Hannover zusätzlich darin, daß sie zwar durch eine Vielzahl von abfallpolitischen Anträgen und Initiativen (wie z.B. die von der Kreistagsfraktion beim hannoverschen „Kommunikationsbüro Umweltberatung und -Management“ sowie beim „Institut für Energie- und Umweltforschung“, Heidelberg, in Auftrag gegebene Studie „Ideen zur Abfallvermeidung“ vom Mai 1996) auf sich aufmerksam machen, diese jedoch in der Regel nicht mehrheitsfähig waren. Gleichwohl hinterließen diese Anträge „Spuren“ in der Auseinandersetzung - wenn auch nur dadurch, daß diese zuweilen inhaltlich in Anträge der beiden Großparteien oder in Beschlußvorlagen der Verwaltung sickerten.

211 „Das macht die Arbeit hier sehr angenehm, daß man in wirklich wichtigen Fragen (...) versucht, sich über die großen Parteien zu verständigen. Erstmal solange zu diskutieren, bis man wirklich einen Konsens gefunden hat, daß wir uns auf breiter Ebene nicht verzetteln, wie ja unsere Landeshauptstadt“ (Interview III/7).

Eine entscheidende, da politisch integrative Rolle spielte in diesem Kontext der langjährige OKD des LK Hannover (seit 1974), der in der politischen Auseinandersetzung als von CDU und SPD respektiertes Bindeglied zwischen beiden Parteien fungierte und - wenn notwendig - eine Vermittlungsfunktion im Vorfeld politischer Entscheidungen, d.h. bei den zwischen den beiden Großparteien ausgeprägten interfraktionellen und informellen Abstimmungsprozessen ausfüllte. Daß der Kreistag (bzw. im Vorfeld der Umweltausschuß als Vermittlungsgremium) in konzeptioneller Hinsicht auch in der Wahrnehmung in der Öffentlichkeit eine starke Rolle spielte, hing im Landkreis maßgeblich auch vom Selbstverständnis der Verwaltung ab. Während der OKD des Landkreises, der die Verwaltung „zentralistisch“ führte und zuweilen als „autoritäre Persönlichkeit“ (Interview III/2) beschrieben worden ist, sich inhaltlich stark in den politischen Raum einbrachte, sah sich die auf Amtsleiterenebene mehrheitlich sozialdemokratische Verwaltung eher defensiv als „dienend“ und „der Politik zuarbeitend“ bzw. politische Impulse/Interessen „umsetzend“. Die Dominanz einer stabilen politischen Mehrheit gegenüber dem personell gering besetzten Amt für Abfall wird vor diesem Hintergrund verständlicher. Die geschlossene, „einheitliche politische Meinung“ (Interview III/7) sowie die eher unpolitische, *preußische Rollendefinition der Abfallverwaltung*, die politisch nicht polarisierte und mit eigenen konzeptionellen Stellungnahmen nur sehr selten in der Presse präsent war, wurden in der Eigenwahrnehmung dem „absoluten Chaos“ (Interview III/7) in der Stadt Hannover gegenübergestellt.

Charakteristisch für den LK Hannover ist eine Fragmentierung der Zuständigkeiten bzw. eine polyzentrische Politikdiskussion in der ausgegründeten privaten Tochtergesellschaft AeG, im *Aufsichtsrat* der AeG (einem „Klein-Parlament“ des Kreises, in dem neben Arbeitnehmervertretern die Kreistagsfraktionen proportional vertreten sind), im *Umweltausschuß*, im zuständigen *Fachamt 70* sowie auch im *Amt 20* (Amt für Finanzen), das für den komplexen Bereich der Gebührenfestlegung zuständig ist.²¹² Diese Vielzahl von Diskussionsforen wird von manchen Akteuren als kontraproduktiv angesehen, da dies wiederholt zu einem thematischen Verschiebeparkplatz und damit zum Versickern von Themen geführt habe (Interview III/2). Zugleich wurde die spezifische Aufgabenteilung zwischen der AeG, die für die tägliche Problembearbeitung zuständig ist, sowie der *Abfallverwaltung*, die in hoheitlicher Funktion Problemstellungen eher „theoretisch“ bearbeitet, problematisiert: Beider Beziehung sei „nicht ohne Spannungen“ (Interview III/1), da sie „nicht immer an einem Strang ziehen“ und

212 Initiativen der GRÜNEN (z.B. HAZ, 17.3.93; HAZ, 8.6.93), zuletzt auch der SPD (HAZ, 18.3.96; HAZ, 22.3.96), die Verwaltung umzustrukturieren und ein eigenes Umweltdezernat inklusive des Abfallbereichs zu schaffen, ließen sich politisch nicht durchsetzen. Nicht nur aus diesem Grund mangelt es den Umweltverbänden auf der Ebene der Verwaltung an einer direkten Ansprechenebene, über die konfliktreichere Problemdefinitionen direkter Eingang in politische Auseinandersetzungen hätten finden können.

Reibungsverluste die Folge seien (Interview III/2). Die AeG wurde in diesem Zusammenhang zumeist als ambitionierter, experimentierfreudiger und „näher am Gegenstand“ beschrieben (Interviews III/2, III/3);²¹³ in ihr können allerdings eigene Geschäfts- bzw. „Müllhandelsinteressen“ mit den allgemeinen Zielen der Abfallvermeidung und -verminderung konfliktieren. Zwar wurde zuweilen von einzelnen Akteuren des Landkreises bemerkt, „daß so ein eigenständiges Unternehmen natürlich auch autonom sein will, das ist ja verständlich“ (Interview III/5), zugleich jedoch von allen Akteuren betont, daß trotz des latenten Konkurrenzverhältnisses zwischen Amt für Abfall und AeG „eine starke Einbindung (der AeG; W.L.) in den Landkreis vorhanden“ (Interview III/3) und die „Kontrolle und Steuerung durch die Politik in hohem Maße gewährleistet“ (Interview III/1) sei.

Die politisch-administrative Auseinandersetzung mit abfallwirtschaftlichen Fragestellungen (zumindest im Bereich Hausmüll und hausmüllähnliche Gewerbeabfälle) war in diesem Großkreis, in dem sich Probleme nicht so massiv und augenscheinlich stellten wie in einer Großstadt, eher fallweise, abwartend und am Status quo orientiert. Abfallwirtschaft war im LK Hannover eher eine notwendige Handlungsanforderung, mit der man sich beschäftigen *muß*, die jedoch kaum zur Auseinandersetzung reizt und zur Profilierung taugt. Dies korrelierte mit dem Bemühen der Verwaltung, bundes- und landespolitische Inputs abzuarbeiten und sich (wie in der Frage der Restabfallbehandlung) „auf der sicheren Seite“ zu bewegen, indem sich der Landkreis an den Normen der TAsi orientierte. Folgerichtig war, daß der Landkreis das Gros seiner Entscheidungen durch externe wissenschaftliche Gutachten vorbereiten ließ, die die politisch-administrative Diskussion maßgeblich strukturierten und Entscheidungen präjudizierten - was nicht zuletzt Ausdruck einer ausgeprägten Absicherungsmentalität in Politik und Verwaltung gewesen ist.²¹⁴

Die Eigenwahrnehmung der Akteure wurde maßgeblich durch die relativen Erfolge des „fortschrittlichen“ (Interview III/4) und „unschlagbaren“ (Interview III/6) Sacksystems strukturiert, durch das es dem LK Hannover gelang, recht früh eine differenzierte Verwertungsinfrastruktur aufzubauen.²¹⁵ Zwar profitierte der Kreis lange von den „psychologischen“ Effekten dieses Sammelsystems (und damit auch von der Sozial- und Siedlungsstruktur in Teilen des Kreises), jedoch verschleierte dies bei den Akteuren (vor dem Hintergrund

213 So wurde auch geäußert, daß „das, was als Abfallwirtschaftspolitik bezeichnet werden könnte, (...) das meiste (...) geschieht in der Gesellschaft und wird nachher vom Kreis umgesetzt“ (Interview III/3).

214 Hannoversche Universitätseinrichtungen und Ingenieurbüros spielten daher sowohl bei der Definition von Problemen und Handlungsbedarfen als auch bei den Politikgehalten eine entscheidende Rolle.

215 Der Landkreis reagierte bei der Einführung des Trennsystems auf die Problematik, zu diesem Zeitpunkt nur über eine Deponie zu verfügen, deren Verfüllung angesichts hoher abzulagernder Abfallmengen absehbar war.

ausreichender Ablagerungskapazitäten) die Problematik der unterschiedlicher abfallwirtschaftlich-struktureller Handlungsanforderungen bzw. die Notwendigkeit weiterer Vermeidungs- und Verwertungsansätze im Bereich des Hausmüllentsorgung in verdichteter Bebauung mit Containerentsorgung. Denn Hausmüllanalysen und wissenschaftliche Gutachten zeigten deutliche Unterschiede in der Menge und Zusammensetzung (Wertstoffanteil) des Hausmülls in Abhängigkeit von Gebietsstruktur und Behältersystem auf (milieuspezifisches Wegwerfverhalten, Problem der Individualisierung von Müllmengen, Platzproblematik uvm.), die mit der Außendarstellung der Kommune kontrastierten. Allerdings hatte gerade die Entscheidung für eine thermische Restabfallvorbehandlung bzw. vielmehr die Notwendigkeit, ein Mengengerüst zu erstellen, die Quantität zu behandelnder Restabfälle zu senken und die Verbrennung in ein Gesamtprogramm zu integrieren, die Diskussion über Stellenwert und Ausgestaltung von Abfallvermeidung und Abfallverwertung im LK Hannover neu entfacht.

3. Landkreis Aurich

3.1 Abfallwirtschaftliche Rahmenbedingungen

3.1.1 Sozio-politische Struktur

Der im äußersten Nordwesten Niedersachsens gelegene ostfriesische LK Aurich setzt sich seit der Gebietsreform von 1977 aus den beiden Altkreisen Aurich und Norden zusammen. Die geringe Einwohnerdichte dieses Insel- und Küstenkreises sowie dessen periphere geographische Lage haben „begünstigt“, daß die überwiegend ländlich-agrarische Struktur des Kreises weitgehend erhalten blieb und bis heute das optische Erscheinungsbild bestimmt. Bei Industrie und Gewerbe im Landkreis Aurich überwiegen Klein- und Kleinstbetriebe mit zumeist weniger als zehn Beschäftigten, die meist auf den regionalen Bedarf ausgerichtet sind. Die typischen Strukturprobleme wirtschaftlich randständiger und wirtschaftlich zurückgebliebener Regionen (hohe strukturelle Arbeitslosigkeit, niedrige Industriedichte bzw. unzulängliche Industrieentwicklung, Ferne zu den größeren Wirtschaftszentren)²¹⁶ werden zu einem geringen Teil durch einen seit den 60er Jahren prosperierenden Fremdenverkehr auf den drei dem Landkreis vorgelagerten Inseln, in den Küstenbadeorten und teilweise im

216 Vgl. IHK für Ostfriesland und Papenburg 1995, 30, 38f, 54ff; zur Region Ostfriesland auch Benzler/Heinelt 1991, 239ff.

Binnenland aufgefangen. Die meisten Erwerbspersonen in dieser Erholungsregion sind daher im Dienstleistungsbereich beschäftigt.

Die SPD verfügt in den ostfriesischen Kreisen und kreisfreien Städten traditionell über ein enormes, im Schiffbau sowie - als historisches Rudiment - in der Polarisierung von gutsherrlicher Bauernschaft und von der Verarmung bedrohter Leibeigenschaft wurzelndes Wählerpotential. Der LK Aurich („das war hier schon immer so ein rotes Lämpchen“, Interview IV/1) ist eine typische sozialdemokratische Hochburg mit sicheren Mehrheiten. Dort gelang es den Sozialdemokraten nach Kriegsende durchgängig, deutliche bis absolute Mehrheiten zu erreichen (vgl. Krömer 1987, 76f).²¹⁷ Die langjährige SPD-Dominanz mit einem Landrat (Hinrich Swieter), der dieses Amt seit zwanzig Jahren innehat und gleichzeitig sechs Jahre niedersächsischer Finanzminister war, hat zu einem stabilen Netzwerk von Partei, Fraktion und (sozialdemokratisch geprägter) Verwaltung sowie festgefügt und eingespielten (Entscheidungs-)Strukturen geführt. Spezifikum dieser in Niedersachsen als abfallwirtschaftlich vorbildlich gerühmten „Vorzeigekommune“, die „in Sachen Müll die Nase weit vorn“ hat (Stader Tageblatt, 23.2.95), ist eine nicht selten jahrzehntelange Kontinuität im Personal, die mit zu dieser engen Zusammenarbeit und Verzahnung von Umweltverwaltung (Dezernatsleiter und Leiter des Amts für Umweltschutz und Abfallwirtschaft) und politischen Funktionsträgern der SPD beigetragen hat und sich in der Regel in einem Politik-Management „auf dem kurzen Dienstweg“ im Vorfeld von Entscheidungen manifestiert. Die SPD hatte ihre ambitionierte abfallpolitische Strategie in enger Kooperation mit der Verwaltung aufgebaut: in einem System wechselseitiger Anstöße und inhaltlicher Absprachen *einerseits*, abfallwirtschaftlich günstiger Standortfaktoren und fallweiser Handlungszwänge *andererseits*.

3.1.2 Entsorgungsstrukturen und institutionelle Problembewältigung

Strukturelle Charakteristika des LK Aurich sind die kostenintensive *Inselentsorgung*, eine *zersiedelte Fläche* mit notwendig langen Fahrwegen sowie eine starke Frequentierung des Landkreises durch den *Fremdenverkehr*.²¹⁸ Das Abfallentsorgungssystem des LK Aurich ist geprägt durch ein Netz von Beziehungen zu einem *privaten Entsorgungsoligopol*, innerhalb dessen eine ortsansässige Firma mit einem Konglomerat an Tochterfirmen ein „lokales Imperium“ (Interview IV/1) aufgebaut hat: Aurich hat zur Abfallentsorgung Verträge mit neun regional

217 Der SPD gelang es bei der Kommunalwahl von 1991 55% der Stimmen zu gewinnen, CDU 31%, Bündnis 90/Die GRÜNEN 9% und FDP 4,7%. Folgerichtig stellte die SPD in 9 der 12 Ausschüsse den Vorsitzenden, so auch im Umweltausschuß.

ansässigen mittelständischen Firmen geschlossen (als Überblick: Kreistags-Sitzungsvorlage IV/95/288, 6ff; Sitzungsvorlage IV/96/3),²¹⁹ die die Marktsegmente untereinander aufgeteilt haben und die nicht nur im Bereich Abfalleinsammlung und -transport, sondern gleichermaßen im Bereich der Abfall-/Wertstofftrennung und Wiederverwertung in Leistungsbeziehungen zum Landkreis stehen.²²⁰ Grundlage der Public-Private-Partnership im LK Aurich war v.a. (aber nicht allein) eine mit der Umsetzung der Verpackungsverordnung (vgl. *Abschnitt 3.2.4*) verbundene völlige Umstellung des Abfallwirtschaftskonzepts durch die Einführung eines differenzierten Systems der Wertstofftrennung (vgl. *Abschnitt 3.2.1*).

Die von den privaten Entsorgungsfirmen gesammelten und auf fünf Umschlagsstationen verworbenen und gesichteten Restabfälle und Wertstoffe werden sämtlich zum Kompostwerk Großefehn transportiert.²²¹ Bioabfälle werden dort weiterverarbeitet, die Restabfälle über eine Sortierstation geleitet, manuell Wert- und Schadstoffe ausgesondert und die verbleibenden Restabfälle (noch unbehandelt) in den LK Leer verbracht (s.u.). Die hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle sowie das Sperrgut werden bis zum Bau einer neuen Sortierstation direkt zur Leeraner Restabfalldeponie gefahren, Altpapier und Altglas privat gesammelt und verarbeitet, die im Auftrag des DSD gesammelten Verpackungsabfälle zum privaten Wiederverwertungszentrum Georgsheil-Großefehn GmbH zur weiteren Verarbeitung transportiert (vgl. Beschlußvorlage IV/95/288).

Unter Rückgriff auf ein bestehendes und ausgebauten Verwertungsnetz sowie auf abfallwirtschaftlich günstige siedlungsstrukturelle Gegebenheiten zeitigte die Umsetzung des „unter dem Druck steigender Kosten und neuer Gesetze“ (Stader Tageblatt, 23.2.95) erarbeiteten und Anfang 1992 in Kraft getretenen Abfallwirtschaftskonzepts im Folgejahr einschneidende Er-

218 Abfallwirtschaftliche Folge des Fremdenverkehrs (mit jährlich mehr als 700.000 Gästen bzw. mehr als 7 Mio. Übernachtungen; Landkreis Aurich 1995b, 19) ist im wesentlichen eine saisonal erhöhte Menge der Bio- und Verpackungsabfälle.

219 Nach einstimmigem Beschluß des Kreistages wird die Abfallwirtschaft im LK Aurich seit Anfang 1994 als Eigenbetrieb innerhalb des Haushaltes geführt.

220 CDU und FDP kritisierten im Kreistag vehement, daß innerhalb dieses privaten „Entsorgungskartells“ Preisabsprachen stattgefunden hätten, die die ohnehin hohen Entsorgungskosten weiter in die Höhe treiben würden. Sie stützten sich dabei auf die Ergebnisse eines Düsseldorfer Wirtschaftsberatungsunternehmens, das im Auftrag des Landkreises im Hinblick auf anstehende Vertragsverlängerungen mit den privaten Entsorgern die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung prüfte (Sitzungsvorlage IV/96/3; IV/96/4 mit der Anlage „Vertrag über die Durchführung von Entsorgungsleistungen im Landkreis Aurich“ - Entwurf).

Die Ergebnisse der Studie, die nicht veröffentlicht wurde, sind nach Angaben des LK Aurich (ohne öffentliche Ausschreibung) in neue Verträge mit den privaten Entsorgungsunternehmen zu deutlich günstigeren Konditionen eingeflossen (OKD Theuerkauf und Dezernent Saathoff, OZ, 16.3.96).

221 Das Kompostwerk wird von einer privaten Firma betrieben und gehört zu 51% dem Landkreis sowie zu 49% drei privaten Entsorgungsfirmen.

gebnisse, die im weiteren Verlauf verstetigt werden konnten.²²² Der LK Aurich liegt mittlerweile im vergleichenden Ranking in fast allen Sparten deutlich unter (Abfallanfall) bzw. über (Wertstoffseparierung) dem Landesdurchschnitt - und jeweils weit vor den anderen ostfriesischen Kommunen. Dem LK Aurich gelang es nach Angaben des Kreis-Umweltdezernenten Saathoff, durch eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit, traditionell hohe Entsorgungsgebühren und eine enorme Sammeldisziplin das Verhältnis von deponierter und verwerteter Menge sukzessiv zugunsten der Wertstoffausschleusung zu verbessern.²²³ Ein weiteres Vermeidungspotential schien Aurich „unter den gegebenen Umständen“ allerdings nur noch geringfügig möglich (Landkreis Aurich 1995a, 10, 16).

Ein wichtiger Katalysator Auricher Abfallwirtschaftspolitik war nicht zuletzt der „latente“ Entsorgungsnotstand: Der LK Aurich ist eine der wenigen niedersächsischen Kommunen, die über keine Siedlungsabfalldeponie mehr verfügt. Nach der Schließung der sturmflutgefährdeten „Kippdeponien“ auf den Inseln (1984/85) sowie der vom Landschafts- und Kulturbauverband Norden in Hage (bis 1987) und von einem privaten Entsorgungsunternehmen in der Gemeinde Großefehn (bis 1993) betriebenen Deponien, allesamt sanierungsbedürftige Altlasten, wird der gesamte Auricher Restabfall in Containern zur Zentraldeponie „Breinermoor“ in den benachbarten LK Leer gefahren und dort zu einem festgesetzten Preis (rund 240 DM/t; zzgl. Fahrtkosten) deponiert. Im Rahmen der von Landrat Swieter als „rollierendes System“ (ON, 20.1.94) bezeichneten und vertraglich erst zwei Jahre später ratifizierten Übereinkunft (Beschlußvorlage des Kreistags Aurich Nr. IV/95/1) ist dem LK Aurich qua Anordnung der Bezirksregierung vom September 1992 eingeräumt worden, zeitlich befristet bis 1999 maximal 360.000 Tonnen Restmüll auf die Leereraner Hausmülldeponie zu liefern. Gleichzeitig ist Aurich im Gegenzug verpflichtet, die gleiche Menge nach Vertragsablauf vom LK Leer zurückzunehmen.²²⁴

222 Die seit 1984 erfaßten und protokollierten (deponierten) Abfallmengen des LK Aurich sanken von 100.000 t 1990 auf 36.500 t 1995. Die einwohnerbezogene Restabfallmenge fiel 1994 auf 215 kg/Ew/a und entfernte sich damit weiter vom Landesdurchschnitt von 350 kg/Ew/a.

223 Der Landkreis strebte ein Verhältnis von 4/6 (Deponierung/Verwertung) an (Landkreis Aurich 1994, 21ff) und konnte dieses Ziel schon 1995 unterbieten, indem lediglich noch ein Drittel abgelagert werden mußte. Der Landkreis sei damit, so der zuständige Dezernent, sogar noch unter der vom Landes-Umweltministerium mit 40% Restabfall taxierten Marge geblieben (OZ, 18.4.96).

224 In der Präambel des Vertrags zwischen den Landkreisen Leer und Aurich über die Mitnutzung der Deponie verpflichtet sich der Landkreis Aurich, sich zu bemühen, „während der Laufzeit dieses Vertrages (...), eigene Entsorgungsanlagen zu errichten bzw. alternative Entsorgungsanlagen zu errichten. (...) Er (der LK Aurich, W.L.) wird überdies alle Anstrengungen unternehmen, die Menge der unvermeidlich anfallenden Siedlungsabfälle in seinem Hoheitsgebiet auf ein Minimum zu reduzieren sowie ihre Entstehung nach Möglichkeit ganz zu verhindern, um die Zentraldeponie Breinermoor so wenig wie möglich in Anspruch zu nehmen“ (Vorlage-Nr. IV/95/1).

Ende der 80er Jahre gab es Bestrebungen im LK Aurich, angesichts sinkender Ablagekapazitäten an einem schon vorhandenen Deponiestandort eine neue Deponie zu errichten bzw. die alte zu erweitern. In Antizipation des parallel zu diesen Bestrebungen erarbeiteten Standort- und Dichtungserlasses der Landesregierung, der die Sicherungsanforderungen an Deponiestandorte verschärfte, wurden diese Planungen von der Bezirksregierung aufgrund mangelnder geologischer Voraussetzungen gestoppt. Daher mußte 1990 auf Verlangen der Landesbehörde mit einer neuen Deponiesuche begonnen werden. In einem aufwendigen und „eher schleppenden“ (OZ, 7.10.95) Raumordungsverfahren (Rastersystem, Bohrungen, vergleichende Umweltverträglichkeitsprüfungen etc.) (und „teilweise unter Polizeieinsatz“; Interview IV/5) gelang es dem Landkreis im Frühjahr 1996, einen möglichen Standort für eine Siedlungsabfalldeponie in der Gemeinde Großefehn auszuweisen, die traditionell mit einer ehemaligen Deponie, einem Kunststoffrecycling- sowie einen Kompostwerk „vorbelastet“ ist.²²⁵

Entgegen anderslautender Ankündigungen (z.B. Heimatblatt, 15.2.94) wurde die Einleitung des notwendigen Planfeststellungsverfahrens für den anvisierten Standort jedoch zeitlich unbefristet ausgesetzt, da die in der betroffenen Gemeinde wohnenden SPD-Kreistagsmitglieder, die „gehörig unter öffentlichem Druck“ (OZ-Kommentar, 12.3.96) standen,²²⁶ in Krisensitzungen der Fraktion signalisierten, gemeinsam mit CDU, FDP und GRÜNEN im Kreistag gegen diesen Standort zu stimmen und damit den Beginn des Planfeststellungsverfahrens zu verhindern (OZ, 12.3.96; Interview IV/2).²²⁷ Die folgende Unterbrechung des Verfahrens war primär parteitaktischen Überlegungen geschuldet, denn eine Abstimmungsniederlage im Vorfeld der Kommunalwahlen im Herbst 1996 wollte sich die SPD ersparen. Dieser „Schwebezustand“ erlaubte es zudem der Partei, die innerparteiliche

225 Der LK Aurich ist gekennzeichnet durch zwei große geologische Gebiete: die auf dem Niveau des Meeresspiegels liegende Marsch im Norden sowie die im Süden liegende Geest mit ihren Ton- und Lehmböden. Da die rechtlichen Vorschriften zur Errichtung von Deponien (vornehmlich der Klasse II) vorrangig auf das Vorhandensein einer geologischen Barriere abstellen, fokussieren sich Standortsuchverfahren im LK Aurich fast ausschließlich auf die Großgemeinde Großefehn im Süden.

Das Kompostwerk, v.a. aber die (Alt)Deponie führten in den umliegenden Ortschaften zu starker Geruchs- und Lärmbelästigungen sowie einer zunehmenden Belastung des Grundwassers (vgl. z.B. die Kleine Anfrage von Ontijd, MdL/Nds., Bürgermeister der Stadt Aurich und Kreistagsabgeordneter, vom Juli 1991, Drs. 12/1778 oder periodisch wiederkehrende Artikel in der Lokalpresse, z.B. OZ, 14.12.94; OZ, 6.12.95).

226 Dieser „gewaltige Druck der Bürgerinitiativen“ habe sich gegenüber manchen SPD-Mitgliedern in „Morddrohungen“ und „eingeworfenen Fenstern“ manifestiert: „Das war richtig mit krimineller Energie verbunden. Diese Angst, dieser Druck lag natürlich bei denen“ (Interview IV/5).

227 Zwar unterstützten die GRÜNEN das Bestreben, eine neue Deponie auf Kreisgebiet auszuweisen, allerdings grenzten sie sich in der konkreten Standortfrage von der SPD ab: Sie hielten einen Alternativstandort im Kreis für verkehrstechnisch und geologisch besser geeignet, konnten sich damit allerdings nicht durchsetzen (z.B. OZ, 7.10.95).

Auseinandersetzung sowie den Konflikt mit den Wählern nicht austragen zu müssen bzw. zeitlich verschieben zu können.²²⁸

Hatte die Verwaltung anfänglich angesichts der Standortproblematik noch eine erneute Problemverschiebung auf die Bezirksregierung in Erwägung gezogen,²²⁹ so war die schließlich gelassene Haltung des LK Aurich mit auf den Preisverfall auf dem Angebotsmarkt für Restmüll zurückzuführen: Aurich hatte erfolgversprechende Verhandlungen mit den Nachbar-kreisen aufgenommen und profitiert mittelfristig davon, daß dem Kreis angesichts allgemein sinkender Restmüllmengen, die in Kommunen mit Beseitigungsanlagen aufgrund konstanter Fixkosten steigende Kosten pro Tonne bewirken, freie Kapazitäten angeboten worden sind und sich „jeder um unseren Müll reißt“ (Interview IV/3). Für den LK Leer entwickelte sich der unter „Zwang“ ausgehandelte Müll-Vertrag - trotz anfänglich heftiger Proteste von Politikern und Umweltschützern gegen den „Mülltourismus“ - daher zu einem profitablen und verlängerbaren Geschäft, da der Auricher Restabfall im LK Leer dazu beiträgt, die Gebühren stabil zu halten. Müll werde immer mehr zu einem Wirtschaftsgut, so der Leerer Pressesprecher (OZ, 21.10.95; OZ, 25.1.96; OZ, 13.3.96). Der LK Friesland begründete ein diesbezügliches Angebot an Aurich (für fast die Hälfte des Restabfalls und zu günstigeren Konditionen als in Leer) zudem mit den Umsetzungsfristen der TASI bzw. dem absehbaren Ende der Deponierung organikhaltigen Abfalls. Die Deponie des Landkreises Friesland stünde daher vor einer Schließung, obwohl sie (ohne „externe“ Restmüllmengen) zu diesem Zeitpunkt noch nicht verfüllt sein werde (OZ, 20.12.95; OZ, 25.1.96; OZ, 15.3.96). Die Bezirksregierung Weser-Ems stimmte diesem Konzept zu, da durch die Kooperation Aurichs mit den Landkreisen Leer und Friesland die Entsorgungssicherheit mittelfristig gegeben sei (OZ, 12.3.96; OZ, 13.3.96). Sie hielt Aurich jedoch formal weiterhin an, seine Entsorgungssicherheit zukünftig wieder herzustellen (OZ, 16.3.96; OZ, 21.3.96).²³⁰

228 In der Presse wurde die SPD als „gespalten“ beschrieben, die “hin und her gerissen (ist) zwischen der gesetzlichen Verpflichtung, irgendwo eine Deponie aufmachen zu müssen, und der Angst davor, die Bevölkerung in Hotrop (Gemeinde Großefehn; W.L.) gegen sich aufzubringen. (...) Setzen sich (die Großefehner SPD-Kreistagsabgeordneten; W.L.) (...) in der SPD-Kreistagsfraktion durch, sind sie in Großefehn die Könige” (OZ, 12.3.96).

229 “Wenn wir bis 1999 keine Ablagerungsmöglichkeiten haben, dann muß eine neue Zuweisung erfolgen, wohin auch immer” (Umweltdezernent Saathoff, OZ, 7.10.95).

230 Die Beseitigungspolitik des LK Aurich war allerdings auch Anlaß grundsätzlicher Kritik: Die CDU des LK Leer warf dem LK Aurich “völlige Tatenlosigkeit (...) in Sachen Müllentsorgung” vor, der “dauerhafte Müllexport” sei “die tagtägliche Bankrotterklärung in Sachen Umweltpolitik”. Die CDU beider Landkreise unterstellte eine Parallele zum Land Niedersachsen, das zum “unbestrittenen Müll-Exportweltmeister” geworden sei und nur dadurch bisher den “Müllkollaps” habe verhindern können (General-Anzeiger, 25.1.95).

Die CDU-Landtagsabgeordnete Pruin (CDU) warf anläßlich der Beratung des Landes-Raumordnungsprogramms Niedersachsen sowie eines Antrags der CDU (Drs. Nds. 13/248) gerade dem LK Aurich die

Verwaltung und SPD-Mehrheitsfraktion profitierten von dieser Entwicklung in mehrfacher Hinsicht: Der unmittelbare Zeit- und Handlungsdruck sank für die handelnden Akteure dadurch, daß die unpopuläre Durchsetzung des neuen Deponiestandorts politisch verzögert wurde und gleichzeitig auf „Billigangebote“ zur Abnahme des Auricher Restmülls zurückgegriffen werden konnte. Die Option einer kostengünstigen Problemexternalisierung in die um den Restmüll konkurrierenden Nachbarkommunen führte zudem dazu, daß mittelfristig kein Geld für die kostenintensive Deponieerschließung gebunden, sondern verfügbar war für anvisierte Investitionen in Neuanlagen und die Altlastensanierung. Als positiver politischer Nebeneffekt konnten die ohnehin hohen Gebühren länger stabil gehalten bzw. mußten absehbar nicht noch weiter angehoben werden. Hinzu kam, daß der LK Aurich damit kalkulierte, daß durch den Aufschub des Deponiebaus Zeit verbleibe, eine Änderung der Ablagerungsparameter der TASI (zugunsten mechanisch-biologischer Verfahren) sowie die weitere Entwicklung der Restmüllmengen im Bezirk Weser-Ems (Vermeidung von Überkapazitäten) abzuwarten.²³¹

3.2 Abfallpolitische Maßnahmen

3.2.1 Konfliktfeld Vermeidung und Verwertung von Hausmüll

Das von Bündnis 90/Die Grünen als „gut, aber teuer“, von CDU und FDP regelmäßig als „zu aufwendig“ bezeichnete Abfallwirtschaftskonzept, das von der Vorstellung getrieben sei, „bei allem an der Spitze“ sein zu müssen (Interview IV/1; IV/2; IV/6), ist geprägt von einem System differenzierter Wertstoffeffassung: Anfang 1992 wurde im gesamten LK Aurich als Reaktion auf das NAbfG²³² sowie die absehbare Verfüllung der eigenen Deponie und verknüpft mit der gleichzeitigen Einführung des „Dualen Systems“ ein differenziertes Stoffseparierungs- und -verwertungssystem eingeführt, bei gleichzeitiger Verringerung der

Praktizierung des „Sankt-Florian-Prinzips“ vor („Keinen Müll vor meinem Haus, fahr ihn lieber zum Nachbarn raus“) (Sten.Ber.LT.Nds., 9. Plenarsitzung v. 20.10.94, 587-589). Umweltministerin Griefahn versuchte den Vorwurf des „Mülltourismus“ mit dem Hinweis zu entkräften, der LK Aurich sei einer der Landkreise, „die die höchsten Verwertungsquoten haben und die Vermeidung vorantreiben“. Daran sollten sich andere Kommunen ein Beispiel nehmen: „Das ist nämlich auch genau die Politik der Landesregierung, die die Vermeidung und Verminderung mit Volldampf voranbringt“ (a.a.O., 590).

231 Die geänderten Rahmenbedingungen auricher Abfallbeseitigungspolitik zeigten sich auch in einem argumentativen Schwenk: Hatten anfangs, so die Rezeption der Presse, „argwöhnische Bürger, hungrige Anwälte und profilsüchtige Politiker“ (OZ, Kommentar, 7.10.95) versucht, das Raumordnungsverfahren zu verzögern, so ließ der Landkreis nach dem Stopp der konkreten Deponieplanung verlauten, eine Planungspause sei „politisch vernünftig“, und distanzierte sich gleichzeitig vom vorher vehement verteidigten Procedere (z.B. Heimatblatt, 15.2.94), indem der Impuls zur Standortsuche als „fremdbestimmt“ deklariert wurde: Aurich sei „von der Bezirksregierung dazu gezwungen“ worden (OZ, 16.3.96).

Behälterkapazitäten.²³³ Die ein Jahr zuvor maßgeblich von SPD und GRÜNEN und gegen die anfängliche Opposition von CDU und FDP initiierte Satzungsänderung (Interview IV/1; IV/2) basierte inhaltlich auf Ergebnissen, die durch eine Umfrage in der Bevölkerung und in Modellgebieten im Landkreis, in denen die getrennte Wertstoffeffassung vor der landkreisweiten Einführung probeweise schon 1991 gefahren wurde, gewonnen wurden (Interview IV/2; IV/3).

Die abrupte Umstellung auf ein System getrennter Wertstoffeffassung erforderte vom Kreis ein Konfliktmanagement mit Fingerspitzengefühl: Trotz „unwahrscheinlich vieler Gespräche mit allen relevanten Bevölkerungsgruppen“ (Interview IV/3) und zahlreicher Aktionen mit Breitenwirkung im Herbst 1991 stieß das Vorhaben des Landkreises anfangs auf „enorm große Schwierigkeiten“ und „Widerstände“ in der Bevölkerung und wurde von der Presse sehr kritisch kommentiert (Interview IV/3; IV/5). Durch eine „Sisyphusarbeit über eineinhalb Jahre“ (Interview IV/5) gelang es den Kreisvertretern in Veranstaltungen mit verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen bis hin zu den Vermietern von Ferienwohnungen, die dieses Trennsystem den Touristen vermitteln sollten, Transparenz und Glaubwürdigkeit dahingehend herzustellen, daß die getrennt gesammelten Wertstoffe auch getrennt verwertet würden und die Deponie entlasteten (Interview IV/5).²³⁴ Zu einem wichtigen Konfliktpunkt entwickelte sich die Einführung einer Pflicht-Biotonne, die alle Haushalte an der Verarbeitung der organischen Abfälle im Kompostwerk beteiligt hat. Da Aurich keine Befreiungsmöglichkeit durch Eigenkompostierung einräumte, sah sich der Kreis mit erheblichem Widerstand in der Bevölkerung konfrontiert, der sich in zahlreichen Einsprüchen und Klagen gegen die neue Satzung äußerte und in öffentlichen Veranstaltungen von CDU und FDP aufgegriffen wurde.²³⁵

232 “Ja, auf jeden Fall. Da waren ja auch Termine im Landesabfallgesetz. Wir sind gleich 1992 damit losgestürzt” (Interview IV/3).

233 Das integrierte Entsorgungssystem Aurichs erfaßt getrennt im wesentlichen kompostierbare Abfälle aus Haushalten und Gärten (Biotonne und Zusatzsack), Altpapier und -glas, DSD-Verpackungsabfälle (Kunststoffe, Verbunde, Metalle über zwei DSD-Säcke), Altkunststoffe und Altmetalle aus Industrie und Gewerbe, Problemabfälle aus Haushaltungen einschließlich Kältegeräte, Sperrgut und Restabfälle (über Säcke und Großbehälter) (§§ 6ff Satzung über die Abfallentsorgung für den Landkreis Aurich, Amtsblatt für den Landkreis Aurich Nr. 44 v. 23.12.94, 161-169). Auf Initiative von Bündnis 90/Die Grünen läßt Aurich zudem seit 1995 Elektronikschrott durch die beiden Kreisvolkshochschulen getrennt einsammeln (auf freiwilliger Basis) und durch einen vertraglich gebundenen Sozialbetrieb (“Lebenshilfe”) demontieren, sortieren und wiederverwerten (OZ, 27.2.96; OZ, 18.4.96).

234 Parallel zur Einführung der strikten Abfalltrennung hatte der LK Aurich eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit in den Handlungsbereichen Vorsortierung, Vermeidung und Verwertung begonnen, drei AbfallberaterInnen eingestellt und mit der jährlichen Herausgabe eines umfassenden “Abfallratgebers” begonnen.

235 “Das haben die Leute nicht eingesehen, in einem Landkreis, wo (...) 89 Prozent selber kompostieren, sagen die Leute natürlich berechtigterweise, warum soll ich für meinen Kompost, den ich sowieso nicht abgebe, jetzt noch eine zusätzliche Gebühr bezahlen” (Interview IV/2).

Der Landkreis sah sich zusätzlich vor das lokalpolitisch sensible Problem gestellt, die den BürgerInnen/WählerInnen zugemuteten, z.T. erheblichen Gebührenerhöhungen durch den hohen Kostenaufwand für das neue System überzeugend zu vermitteln.²³⁶ Obwohl die Gebühren mittelfristig (auf einem hohen Niveau) stabil gehalten werden konnten (was zur Akzeptanz mit beitrug),²³⁷ verstärkte diese logistisch-infrastrukturelle Umstellung ein chronisches Problem Auricher Abfallwirtschaftspolitik: Die Inselentsorgung, die Beschickung der Leeraner Deponie und die Rückstellung von Geld für Rückholtransporte aus Leer ab 1999, die Sanierung von mittelfristig fünf Altlasten, die Unterhaltung und Modernisierung des Kompostwerks, der Aufbau des Wiederverwertungszentrums sowie nicht zuletzt das Raumordnungsverfahren für die Neudeponie entfach(t)en einen immensen Kostendruck (insbesondere bei den Fixkosten). Daß das Sammelsystem nach einhelliger Meinung trotz allem mittlerweile eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung genießt, obwohl der LK Aurich die höchsten Entsorgungsgebühren in Ostfriesland hat, zeigte sich nicht nur in jährlich steigenden Sortier- und Verwertungsmengen (Landkreis Aurich 1995a, 5, 7), sondern auch im kommunalen Vergleich.²³⁸

Der LK Aurich versuchte, das individuelle Abfallverhalten über Gebührenpolitik zu steuern: Mit Bezahlung der nach Füllraum variierenden Grundgebühr (zuzüglich einer Zusatzgebühr für die kompostierbaren Abfälle aus Haushaltungen und Gewerbebetrieben; § 2 Abs. 2 Abfallgebührensatzung von 1995) sind pro Haushalt zwei bzw. drei Restabfallsäcke kostenlos abgegeben worden. Zusätzliche Säcke mußten für jeweils 10 DM erworben, ebenso für weitere Bioabfallsäcke zusätzlich zu den Biotonnen fast 6 DM bezahlt werden (§ 2 Abs. 8 u. 9 Abfallgebührensatzung).²³⁹

236 “Wenn man dem Bürger immer mehr Arbeit ausdrückt, (...) dann will der Bürger unterm Strich auch sehen, daß er Vorteile davon hat” (Interview IV/6).

237 “Es ist also eigentlich schon etwas, wo die Bürger sehr dankbar sein könnten und sagen, wir haben durch unser Verhalten dazu beigetragen, daß unsere Müllgebühren stabil geblieben sind. Ansonsten wären sie vielleicht doppelt so hoch. (...) Nur ist das auch wieder schwer zu vermitteln, also wenn der Bürger hört, ich müßte eigentlich 700 DM bezahlen, dann fängt er also an am Verstand der Kreispolitiker zu zweifeln und sieht nicht das Positive der Abfallwirtschaft” (Interview IV/2).

238 Der LK Aurich wurde im Rahmen des von den kommunalen Spitzenverbänden, dem Bundesverband der Deutschen Entsorgungswirtschaft, dem Verband kommunaler Abfallwirtschaft und Stadtreinigung sowie der DSD GmbH ausgelobten Wettbewerbs “Die funktionierende Abfallwirtschaft” in der Kategorie “Landkreise” für “Spitzenergebnisse seiner Bürger bei der Mülltrennung im Haushalt” ausgezeichnet. Der LK Aurich konnte sich in diesem Wettbewerbssegment, an dem ein Viertel der deutschen Kreise mit Konzepten teilnahm, v.a. auf seine Sammelergebnisse im Bereich der Leichtverpackungen sowie des Biomülls beziehen und fand ausdrückliche Anerkennung für seine v.a. auch Touristen einbeziehende Öffentlichkeitsarbeit (OZ, 20.3.96).

239 Es gab nach Ansicht eines Interviewpartners durchaus Familien, die ihren gesamten Abfall über die DSD-Säcke, die Komposttonne und die in der Grundgebühr enthaltenen drei Restabfallsäcke pro Jahr entsorgen konnten und keine zusätzlichen Säcke kaufen mußten (Interview IV/2). Allerdings stellte sich ein Externalisierungsproblem: Nach Angaben des LK Aurich war aufgrund des “hohen” Preises für den

Der Landkreis konnte bei der Einführung der Biotonne auf sein Kompostwerk zurückgreifen, das 1984 als erste niedersächsische Anlage in Betrieb gegangen war.²⁴⁰ Bis Ende 1991 wurde der Mischabfall unsortiert angeliefert und fast ebenso verarbeitet; durch verfahrensmäßige Umstellung des Kompostwerks Anfang 1992 auf die ausschließliche Verarbeitung der getrennt gesammelten organischen Fraktion gelang es Aurich schließlich, die Kapazität seiner Deponie bis 1993 zu strecken. Im Zuge der Erweiterung und Modernisierung des Kompostwerks seit Mitte der 90er Jahre sprach sich die Bezirksregierung anfänglich gegen die vom Landkreis vorgesehene Kompostierung von Hygieneartikeln, insbesondere Windeln, aus (die Kunststoffteile werden in einer Trommelrotte abgelöst, verbleiben im Rottesieb und werden anschließend deponiert) (OZ, 12.1.96). Um den Vorwurf der Behörde zu entkräften, der Output des Werks könnte zuviele Schadstoffe enthalten, konnte Aurich als Kompromiß einen einjährigen Probetrieb der Windelkompostierung aushandeln, der wissenschaftlich begleitet worden ist (Interview IV/5).

Bündnis 90/Die Grünen sprachen angesichts der Auslegung des Kompostwerks von „Gigantismus“, der nur Sinn mache innerhalb eines überregionalen Müllzweckverbands (OZ, 23.5.95). Dies kalkulierte auch die SPD-Kreistagsfraktion, denn das Auricher Kompostwerk sollte in dem von ihr angestrebten, über Abfallarten-Tauschbeziehungen mit den Nachbarkommunen Emden und Leer zu institutionalisierenden Müll-Verbund eine zentrale Rolle spielen. So unterbreitete die Auricher Verwaltung dem Nachbarkreis Leer das Angebot, dessen Biomüll in das modernisierte Kompostwerk zu liefern. Gleichzeitig trat Aurich an die Stadt Emden mit dem Vorschlag heran, nicht mehr verwertbaren, groben und heizwertreichen Gewerbe- und Sperrmüll nach Emden zu liefern und Reste in der MVA Bremerhaven zu verbrennen (an die Emden vertraglich gebunden ist). Im Gegenzug sollte Emders Bio- und Grünabfall in der Auricher Kompostanlage verarbeitet werden. Dies würde die Menge dessen verringern, was aus dem Kreis Aurich nach Leer gebracht werden muß, und durch den zusätzlichen Anteil an Grünschnitt die Qualität des Auricher Komposts erhöhen (Heimatblatt, 15.2.94; OZ, 2.2.95; OZ, 24.11.95; OZ, 22.12.95).

Restmüllsack nach wie vor eine „wilde Entsorgung“ zu beobachten (bspw. über die Biotonne des Nachbarn) (OZ, 9.3.96).

240 Dem Auricher Landrat Swieter war es Anfang der 80er Jahre gelungen, das Nds. Landwirtschaftsministerium in zahlreichen Einzelgesprächen von der Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit des Baus eines Kompostwerks zu überzeugen und hohe Landeszuschüsse einzuwerben. Der LK Aurich entwickelte dann ein „absatzorientiertes Kompostwerk“ und sicherte die Vermarktung des Outputs dergestalt, daß schon vor Inbetriebnahme des Werks zahlreiche Verträge mit landwirtschaftlichen Verbänden über die Aufbringung des Komposts auf den Feldern abgeschlossen werden konnten (Interview IV/5).

3.2.2 *Konfliktfeld Vermeidung und Verwertung von hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen*

Die wirtschaftliche Struktur des LK Aurich bedingt, daß der Gewerbeabfallanfall von keinem Akteur (mehr) als Handlungsschwerpunkt angesehen worden ist.²⁴¹ Als problematisch wurde allerdings konzediert, daß der Gewerbeabfall lange Zeit einen großen Anteil an Wertstoffen enthielt. Ließ sich das System der stoffspezifischen Separierung in den privaten Haushalten sukzessiv wirkungsvoll um- und durchsetzen, so stieß die Trennpflicht in den Gewerbebetrieben auf große Vorbehalte, was bspw. dazu führte, das Bußgeld bei Verstößen gegen die Abfallsatzung von 10.000 DM auf das Doppelte zu erhöhen. Erst dies bewirkte nach Ansicht des Landkreises eine spürbare Verhaltensänderung.²⁴² Zusätzlich zu dieser Maßnahme ließ der LK Aurich unsortiert angelieferte Gewerbemischabfälle auf Kosten der Betriebe nachsortieren und erhob eine erhöhte Gebühr. Die strikte Haltung des Landkreises ließ sich maßgeblich auf die hohen Kosten zurückführen, die durch Nichttrennung bzw. Deponierung auf der Leeraner Deponie anfallen.

Die auf Betreiben der SPD und als Reaktion auf die Widerstände bei der Satzungseinführung durchgeführten „Runden Tische Abfallwirtschaft“²⁴³ wurden eingestellt, da sie sich nach Ansicht einiger Gesprächspartner angesichts eines fehlenden Drohpotentials sowie einer nicht erfolgten Evaluation der freiwilligen Versprechungen als „Flop“ erwiesen hätten und bei den Gewerbetreibenden auf geringe Resonanz stießen (Interview IV/1; IV/2; IV/6). In infrastruktureller Hinsicht plant der Landkreis darüber hinaus in Kooperation mit einem privaten Betreiber den Bau einer der mechanisch-biologischen Vorbehandlungsanlage vorgeschalteten Sortier- und Aufbereitungsanlage für hausmüllähnliche Gewerbeabfälle, die dem „Wiederverwertungszentrum“ eingegliedert werden und die Sortiertiefe weiter verbessern soll. Allerdings ist im Landkreis umstritten, ob nach der Umkehrung der Entsorgungspflicht durch das KrW-/AbfG diese Anlage noch gebaut werden soll, da angesichts der defizitären Haushaltslage mögliche Fehlinvestitionen vermieden werden sollen (Interview IV/3).

3.2.3 *Konfliktfeld Restabfallbehandlung*

In der Frage der Restabfallbehandlung, die sich vielschichtig überlagerte mit der Suche nach einem neuen Deponiestandort, „kocht (...) die Volksseele“ (OZ, 7.10.95). Wenngleich diese Kommentierung übertrieben war, so verwies sie doch darauf, daß die Auseinandersetzung im

241 1994 fielen „lediglich“ 9.700 Tonnen hausmüllähnlicher Gewerbeabfall an, was rund 55 kg/Ew entsprach.

242 “Wir haben nicht ein einziges Mal die 20.000 DM tatsächlich verhängen müssen, aber die Androhung hat es dann schon gebracht” (Interview IV/2).

243 Der erste “Runde Tisch” bezog den Küstenbereich ein (Hotel- und Gaststättenverband, Beherbergungsunternehmen, Fremdenverkehrsvereine etc.), am zweiten nahmen Vertreter des Einzelhandels, der Fleischer- und Bäckerinnung, der Handwerks- sowie Industrie- und Handelskammer teil.

LK Aurich durch scharfe (partei)politische Kontroversen und eine immense Bevölkerungsmobilisierung gekennzeichnet war.

Verwaltung und SPD-Kreistagsfraktion sprachen sich im Rahmen der „Gesamtstrategie einer verantwortbaren, kostengünstigen und umweltschonenden Abfallwirtschaft“ für ein „Reststoff-Management“ (OZ, 21.11.95) aus, das aus einer Optimierung der Getrennsammlung sowie einem Ausbau der mechanisch-biologischen Vorbehandlung vor der Ablagerung auf einer (späteren) kreiseigenen Restmülldeponie bestand. Das Abfallwirtschaftskonzept knüpfte daher an ein im Landkreis langjährig großtechnisch erprobtes Verfahren an und sah vor, Restabfälle ab 1997 vor der Ablagerung mechanisch-biologisch vorzubehandeln und dabei die vorhandenen Anlagenteile des bestehenden Kompostwerks in Großefehn weitgehend mitzunutzen bzw. dementsprechend auszubauen (näher Landkreis Aurich 1995a, 2f, 14, 16f). Erwartungsgemäß stieß der LK Aurich mit seinem Konzept auf Widerspruch der Bezirksregierung Weser-Ems: Im Zuge von Erweiterungs- und Modernisierungsmaßnahmen seit Mitte der 90er Jahre erweckte insbesondere der Ausbau der Betriebsweise der Anlage um einen zweiten Strang, eine biologische Restabfallvorbehandlung, Kritik der Oldenburger Behörde.²⁴⁴ Der Landkreis war allerdings nicht bereit, auf diesen Baustein des Abfallkonzepts zu verzichten, und argumentierte, daß die Deponierung organikhaltigen Restmülls „umweltschädlich“ und dieser Schritt für Aurich notwendig sei zur Volumenreduktion des Restabfalls (Dezernent Saathoff; ON, 15.12.95). Obgleich der Bezirksregierung bewußt war, daß die Erweiterung des Kompostwerks nach Kalkül des Kreises ein „Trojanisches Pferd“ zur Durchsetzung der mechanisch-biologischen Vorbehandlung über das Jahr 2005 hinaus sein sollte, mußte sie im Frühjahr 1996 eine vollständige (Betriebs)Genehmigung für die Anlage erteilen. Die Landesbehörde verwies allerdings nachdrücklich auf die „Strukturkonferenz Ost-Friesland“, an der sie selbst teilnimmt und die u.a. den Auftrag hat, ab dem Jahr 2000 ein regionales (thermisches) Restabfallkonzept zu entwickeln (OZ, 18.3.95; OZ, 21.3.96).²⁴⁵ Die SPD vertrat demgegenüber die Ansicht, daß die schrumpfenden Restmüllmengen weder eine

244 Die Bezirksregierung versuchte, den Betrieb der biologischen Vorbehandlungsstufe (und damit das MBA-Konzept insgesamt) zu verhindern, indem sie die Umbaugenehmigung an Auflagen band: So forderte die Behörde bspw., zwischen den beiden Strängen des Kompostwerks Hygienebarrieren zu installieren, die nur sehr schwer hätten technisch umgesetzt werden können. Sie plädierte zudem dafür, Auricher Restabfall weiterhin unbehandelt auf die Umlanddeponien zu schicken und sprach sich prospektiv für eine Mitnutzung niederländischer Verbrennungsanlagen aus (z.B. OZ, 21.3.96).

245 Trotz zahlreicher Anläufe (nicht zuletzt dieser Strukturkonferenz Ost-Friesland; z.B. ON, 20.1.94; OZ, 18.3.95) ließ sich eine arbeitsteilige Kooperationsform durch räumliche Splittung der Entsorgungsbau- steine geschweige denn ein Abfallwirtschaftsverbund Ost-Friesland nicht institutionalisieren. *Ein* Grund für die „gegenseitige Blockade“ (Interview IV/1) mag dabei gewesen sein, daß bei allen Beteiligten kein kurzfristiger Problemdruck vorhanden war bzw. die Auricher Nachbarkommunen über individuell ausreichende Entsorgungsmöglichkeiten verfügten und keinen Handlungsbedarf sahen.

interkommunale Verbrennungs-Kooperation noch eine kreiseigene thermische Behandlungsanlage aus Kostengründen zumutbar und realistisch erscheinen ließen. Die Inkompatibilität der Müllverbrennung mit dem sensiblen Image einer Urlaubsregion, die Befürchtung, daß Sortiertiefe und Vermeidungsmotivation sinken könnten sowie die als zu hoch eingestuften Emissionen waren weitere Argumente in der Diskussion über die Restabfallbehandlung.²⁴⁶

Für CDU und FDP des Kreises Aurich (sowie den CDU-Bezirksverband Ostfriesland) war gerade die Schaffung eines über eine thermische Restabfallbehandlung definierten Müllverbunds Ost-Friesland ein wichtiger Ansatz, mit dem beide sich inhaltlich von der Diskurshegemonie von SPD und Verwaltung abzugrenzen versuchten. Eine regionale Lösung sei sinnvoll, so beide Parteien, da Einzellösungen der Kommunen wirtschaftlich nicht machbar seien und das „Hin-und-Her-Schieben“ von Müll über Einzelverträge für den Bürger zu unbezahlbaren Gebühren führe: Nur in einem Verbund könne ein betriebswirtschaftliches Optimum im Sinne einer betrieblichen Auslastung und einer Kostensenkung erzielt werden. Die „Bringschuld“ des LK Aurich in einer solchen „Müll-Ehe“ wäre nach dem Ansatz beider Auricher Oppositionsparteien durch das große Auricher Kompostwerk abgegolten, die „Rücknahmeschuld“ gegenüber dem LK Leer ab 1999 würde umgangen werden können. Leitbilder waren für CDU und FDP die „Verantwortung für unsere Enkel und Urenkel“ sowie der Aspekt einer „nachsorgefreien Deponie“. Ohne Verbrennung, so ein Hauptargument, werde „das heutige Müllproblem künftigen Generationen aufgebürdet“. Die thermische Lösung wurde in den Stellungnahmen mit den „technisch-naturwissenschaftlich unbewiesenen“, „ideologisch festgelegten“ Rotteverfahren kontrastiert (OZ, 21.1.95; OZ, 31.1.95; OZ, 1.3.96; OZ, 2.3.95; OZ, 12.3.96; OZ, 15.3.96; Interview IV/1; IV/6).

Die Vorstellung einer durch eine MVA entsorgten Groß-Region Ostfriesland stieß insbesondere bei Bündnis 90/Die Grünen und der BUND-Kreisgruppe Aurich auf scharfe Kritik (z.B. OZ, 2.5.95; OZ, 16.10.95) und wurde von der SPD als „große Schimäre“ abgetan (OZ, 21.11.95). Der Landkreis könne auf der Basis vorhandener Einrichtungen den anfallenden Restabfall ökologischer und ökonomischer beseitigen. Allerdings fand die dezidierte Argumentation der CDU Eingang in das konflikthafte Standortsuchverfahren für eine neue Restabfalldeponie (s.o.), indem es ihr gelang, den verfahrensbezogenen Widerstand mit dem Standortwiderstand zu verknüpfen: Das Standortsuchverfahren führte v.a. im Raum Großefehn zur Bildung eines kommunalpolitisch relevanten Protestpotentials. In Zusammenarbeit mit der

246 Vgl. „SPD-Kreistagsfraktion im Landkreis Aurich: Abfallwirtschaftspolitik der SPD Kreistagsfraktion im Landkreis Aurich. SPD will erfolgreichen und ökologisch sinnvollen Weg fortsetzen“ (Positionspapier vom 26.3.96) (Interviews IV/3; IV/4; IV/5).

CDU und der seit 1991 im Gemeinderat sitzenden „Großefehntjer Bürgerliste“ (einer ehemaligen Bürgerinitiative, die im Bündnis mit der CDU über die absolute Mehrheit im Rat verfügte) sprach sich die lokale Bürgerinitiative entschieden gegen eine neue Deponie und für die Verbrennung des Restabfalls aus (z.B. Heimatblatt, 15.2.94; OZ, 31.1.95; OZ, 1.2.96). Dieses „Phänomen“ läßt sich nicht nur mit der standortgeologischen Vorbelastung der Gemeinde Großefehn erklären,²⁴⁷ sondern auch durch den erfolgreichen Versuch der CDU, den standortbezogenen Widerstand zu steuern und im „Reizklima“ der Gemeinde Großefehn die Hoffnung zu nähren, durch eine überregionale thermische Vorbehandlung die Errichtung einer neuen Deponie verhindern und die Auricher Südregion entlasten zu können.²⁴⁸ Diese Argumentationslinie (Verbrennung *oder* Deponierung) wurzelte in der Vorstellung, eine Restabfallverbrennung könne auf eine Deponie ganz verzichten oder bedürfe nur einer verhältnismäßig geringen Ablagerungsfläche, an die niedrigere Sicherheitsstandards zu stellen seien und von der keine Auswirkungen für die umliegende Bevölkerung ausgingen (z.B. OZ, 24.11.95; OZ, 31.1.95; OZ, 1.2.96).

3.2.4 *Konfliktfeld Umsetzung der Verpackungsverordnung*

Die „Duale Abfallwirtschaft“ spielte in der Abfallwirtschaftskonzeption des LK Aurich eine wichtige Rolle: Der Landkreis sah frühzeitig die Chance, sich „die Segnungen dieses Systemes zunutze zu machen“ (Interview IV/3) und das geplante kostenintensive Trenn- und Verwertungssystem, „was wir ohnehin hätten einführen wollen“ (Interview IV/3), durch die Herausnahme der Verkaufsverpackungen zu verschlanken. Durch die Privatisierung dieses Teils der Wertstoffe konnten die mit der Institutionalisierung eines eigenen Separierungssystems verbundenen merklichen Gebührenerhöhungen abgeschwächt und gleichzeitig die außerhalb des Landkreises abzulagernden Mengen reduziert werden.

Die pragmatische Wahrnehmung des „Dualen Systems“ verband sich im LK Aurich sehr stark mit der Vorstellung eines „gemeinsamen Problemlösens“. Die frühe Umsetzung der VerpackVO zum 1.1.92 konnte mit darauf zurückgeführt werden, daß der Landkreis aus eigenem

247 Diese Gemeinde konnte es „einfach nicht mehr ertragen (...), daß auf ihrem Gebiet noch mal 40 Hektar sehr wertvollen Kulturlandes verloren gehen. (...) Es ist ein Desaster, wenn dort in so eine ökologisch sensible Region eine Deponie hineingeplant wird, weil Abfallwirtschaft mittlerweile so ein Dringlichkeitspotential hat“ (Interview IV/2).

248 „Wir brauchen gar keine Deponie, wir müssen nur dafür sorgen, daß wir eine Verbrennungsanlage kriegen, nur nicht im Landkreis Aurich“ (Interview IV/5).

Die „Deponierung“, die von der CDU als „ökologisch nicht verantwortbar“ und „Steinzeitmethode“ beschrieben wurde (z.B. OZ, 24.11.95.; OZ; 16.1.96), wurde zum Synonym eines „landschaftsverbrauchenden“ Auricher Restabfallkonzepts: „Das kann nicht angehen, daß in Ostfriesland, wo wir nur flaches Land haben, überall diese Hügel hingesezt werden und irgendwann, in ein paar Jahren, (...) haben wir dann ein Skigebiet hier“ (Interview IV/6).

Antrieb schon 1991, im Zuge der Umstellung auf eine getrennte Wertstoffeffassung, in bestimmten Regionen versuchsweise „gelbe Säcke“ einföhrte. In den Vertragsabstimmungen mit der DSD (Drs.-Nr. IV/91/23), in denen gegen den anfänglichen Widerstand von CDU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen und auf Druck des in Verhandlungen mit der DSD stehenden ortsansässigen privaten Entsorgungsunternehmens (Interview IV/2) (sowie noch vor Bekanntwerden der Empfehlungen des Nds. MU oder des Nds. Landkreistages) die Standardverträge der DSD übernommen wurden, konnte der Landkreis an diesen Probebetrieb anknüpfen.²⁴⁹

Der Vertragsabschluß der DSD mit einem privaten Entsorgungsunternehmen, das seit 1987 auf Kreisgebiet ein privates Kunststoffrecyclingwerk betreibt und aufbereitete Altkunststoffe vermarktet (Herstellung von Granulaten, Folien, Gebrauchsgegenständen, Grundprodukten für Industrieunternehmen etc.), wurde vom Landkreis als „großes Glück“ (Interview IV/3) bezeichnet. Daß sich nach Mehrheit der Gesprächspartner das „Duale System“ im LK Aurich „bewährt“ habe, wurzelt in der weitreichenden Interessenkongruenz von Kommune und mittelständischem privaten Entsorger: Dieser hatte als Betreiber eines Wiederverwertungszentrums notwendig ein gesteigertes Interesse daran, die in zwei verschiedenen „gelben Säcken“ fraktionär getrennt von ihm gesammelten Leichtfraktionen optimal zu sortieren und zu hochwertigeren, auf dem Markt absetzbaren Produkten zu verarbeiten. Die Kostenerstattung durch den Landkreis für die Verwertung von Verpackungen, die nicht den „grünen Punkt“ tragen, sowie die Bürgschaften des Kreises an den privaten Entsorger für die vertraglich zuviel gesammelten Mengen wirkten zusätzlich in Richtung Mengenaquirierung. Gleichzeitig waren die vom Wiederverwertungszentrum getätigten Investitionen in eine Sammel-, Sortier- und Verwertungsinfrastruktur ein wichtiges Moment der Vertrauensschaffung in der Bevölkerung: Die „ganz erhebliche Akzeptanz“ (Interview IV/4), auf die das „Duale System“ bei der Bevölkerung traf, läßt sich zu einem großen Teil daraus erklären, daß die problematische Fraktion der Leichtverpackungen nicht „anonymisiert“ und externalisiert wird, sondern in diesem Fall ein regional ansässiger und bekannter, in langjährigen Vertragsbeziehungen zum Landkreis stehender Entsorger im Landkreis selbst „faßbare“, „nachvollziehbare“ Produkte daraus erstellt.

Die „Trenn- und Sammelleidenschaft der Ostfriesen“ (OZ, 31.8.94), die als „Saubermänner bei Mülltrennung und Wiederverwertung“ (OZ, 21.11.95) gelten, führte allerdings zu der erstaunlichen Problematik, daß der LK Aurich seit Jahren mehr sammelt als

249 Nach Ansicht eines Gesprächspartners sei es angesichts der durch Verwaltung und SPD an den Tag gelegten Eile unmöglich gewesen, inhaltliche Kritik am „Dualen System“ in den Vertrag einfließen zu lassen. Der Vertrag sei leichtfertig geschlossen worden, da der Landkreis einen „politischen Erfolg“ wollte (Interview IV/1).

vergütet wird (bereits im Einführungsjahr 1992 lag die Erfassungsquote an Verpackungsabfällen in allen Bereichen deutlich über der erst ab 1995 zu erfassenden Menge; näher Beschlußvorlage IV/95/288 sowie Landkreis Aurich 1995a, 6ff): Anlässlich der Preisverleihung an den LK Aurich auf der Fachmesse „Entsorga 1996“ (s.o.) versuchte eine Auricher Delegation im Gespräch mit dem Geschäftsführer der DSD vergeblich, für den Sammelüberhang des Kreises zusätzlich finanziell entlohnt zu werden (OZ, 21.3.96).

3.3 Abfallpolitische Konzeptionsbildung und Handlungsrationaltäten im Landkreis Aurich

Das Abfallwirtschaftskonzept des LK Aurich, das „viel Überzeugungsarbeit gekostet“ hatte (Interview IV/4), wurde von den Akteuren als Ergebnis eines „Reifungsprozesses“, einer „dauerhaften Auseinandersetzung“ mit dem Gegenstand (Interview IV/4) beschrieben, bei der sich externe Impulse und eigene Ansätze im Sinne einer Lernspirale „aufschaukelten“. Diese Illustration charakterisiert zwar den *Prozeß* der Weiterentwicklung lokaler Abfallwirtschaftskonzeptionen und Entsorgungsinfrastruktur, gibt jedoch keinen Hinweis auf die Erklärungsfaktoren der Auricher „Abfallwirtschaftsideologie“ (Interview IV/4). Auch die Schließung der letzten Auricher Ablagerungsmöglichkeit Anfang der 90er Jahre und der langjährige Rückgriff auf externe Deponiekapazitäten waren zwar ein abfallwirtschaftlicher „Stachel“,²⁵⁰ der ein Eigeninteresse des Landkreises an einer größtmöglichen Reduktion zu deponierender Abfälle „um jeden Preis“ beförderte, trägt für sich jedoch nicht hinreichend zur Erklärung bei. Allerdings trieb dieses Moment die Konzeption und Umsetzung von Abfallverringerungs- und -verwertungsmaßnahmen zusätzlich an und machte sie der Öffentlichkeit vermittelbar.

Abfallwirtschaft ist in dieser niedersächsischen SPD-Hochburg keineswegs *ein* Politikfeld unter vielen anderen: In der Problemwahrnehmung von Verwaltung und SPD-Mehrheitsfraktion spielte frühzeitig die Verknüpfung von Abfallentsorgung, Umweltschutz und Tourismusförderung eine prägende Rolle. Das Leitbild einer naturbelassenen Erholungsregion, in der „die gute Luft (...) eine unserer wichtigsten Ressourcen“ ist (Interview IV/4), war dabei einer der zentralen Referenzpunkte:²⁵¹ Abfallwirtschaft ist hier zu einem positiven *Werbe- und*

250 Die von den Akteuren formulierten abfallwirtschaftlichen Ansprüche (wie etwa das Leitbild einer möglichst weitgehenden Entsorgung im eigenen Kreis und unter eigener Ägide) wurden daher nach Ansicht von Opposition und Umlandkommunen von der „nicht abreißenden Kette von Müll-Lastern aus Aurich zur Leeraner Mülldeponie“ (OZ, Kommentar, 18.6.94) entwertet.

251 Politik und Verwaltung ließen es sich daher nicht nehmen, darauf hinzuweisen, vom Magazin „Stern“ im Rahmen einer umfangreichen Untersuchung als „sauberste Region der Bundesrepublik“ ausgezeichnet worden zu sein (Landkreis Aurich 1995, 3).

Standortfaktor einer strukturschwachen, von Arbeitslosigkeit gebeutelten Region auf- und ausgebaut geworden.²⁵² Aurich hat sich damit ein „System“ geschaffen, um die Aufmerksamkeitsschwelle einer Landesöffentlichkeit zu überschreiten, in der der Landkreis - so die Wahrnehmung der lokalen Akteure - marginalisiert und mit dem Makel der „Provinzialität“ behaftet ist. In der Selbstdefinition Aurichs kommt der Abfallwirtschaft daher eine identitätsstiftende und „Stolz“ erzeugende Funktion zu: „Führend im Lande“ (Interview IV/4), „in den Denkansätzen der Zeit immer ein Stück voraus“ (Interview IV/4) zu sein, ein Abfallentsorgungssystem zu haben, das „überall (...) als leuchtendes Vorbild gilt“ (ON, 15.12.95), hat den bei den politisch-administrativen Akteuren vorhandenen (und von CDU und FDP bespöttelten) Ehrgeiz, aber auch das Problembewußtsein weiter verstärkt und sich schließlich verselbständigt. Die überregionale mediale Rezeption und positive Rückkopplung der Auricher Abfallwirtschaftspolitik (Tagespresse, Fachliteratur, landes- und bundesweite „Ranglisten“ etc.) hat überdies („nach anfänglichen Schwierigkeiten“, Interview IV/5) bei den BürgerInnen ein „Mitmachinteresse“ geweckt und zur Internalisierung des Images einer „Vorbildkommune“ beigetragen: Das allgemeine Lob für den Landkreis sedimentierte in Habitus und Selbstverständnis der BürgerInnen, spornte an und führte zu einem *lokalen Patriotismus* - sowie zu einer verstärkten „sozialen Kontrolle“.

Als Grundstein des Erfolgs wurde von Seiten der Verwaltung, der SPD, aber auch der um konstruktive Zusammenarbeit sichtlich bemühten Bündnisgrünen hervorgehoben, daß „das ganze Umfeld stimmt“ (Interview IV/5). Dies meint zweierlei: Zum einen sind die handelnden Personen „von der Idee überzeugt“ und definieren sich sehr stark über Abfallwirtschaftspolitik („das ist deren persönliches Interesse“, Interview IV/5). Die vage Umschreibung „Umfeld“ bezieht sich zum anderen auf das von den Akteuren als „produktiv“ eingestufte Wechselspiel zwischen Verwaltung, sozialdemokratischer Fraktion und Partei (den drei „Meinungs-Multiplikatoren“ in der Öffentlichkeit) sowie den beauftragten privaten Entsorgungsfirmen. Charakteristisch für den Landkreis Aurich war nicht so sehr „die gute Überstimmung, das gute Zusammenspiel“ (Interview IV/3) zwischen Verwaltung und Kommunalparlament, gekennzeichnet durch ein „gegenseitiges Befruchten“ (Interview IV/3). Dies trifft für nahezu alle Kommunen zu. Signifikant war hier hingegen die enge Zusammenarbeit und weitreichende inhaltliche Kongruenz von SPD-Mehrheitsfraktion, Umweltdezernent sowie Amt für Umweltschutz und Abfallwirtschaft auf der Basis geteilter Problemwahrnehmungen. Die Fraktionsführung der SPD bildete zusammen mit der leitenden Verwaltung das eigentliche politische Machtzentrum im Kreis Aurich, das die grundlegenden Vorhaben der

252 „Kommt in den Landkreis Aurich (...) und ihr könnt mal schauen, wie man Abfallpolitik, (...) verbunden mit Umweltschutz, organisieren kann“ (Interview IV/5).

kommunalen Politik konzipierte. Der Konfliktkurs des LK Aurich in der Frage der Durchsetzung der „kalten“ Restabfallbehandlung gegenüber der Bezirksregierung sowie gegenüber dem programmatischen Mainstream des SPD-Bezirks Weser-Ems griff auf dieses durch persönliche Bindungen gefestigte „Bündnis“ zurück. Gestützt durch abfallwirtschaftliche Erfolgsmeldungen hatte sich im Kreis Aurich eine Art „Wagenburgmentalität“, ein selbstbewusstes Zusammenrücken gegenüber externen Einflüssen herausgebildet²⁵³ - ein „Wir-Gefühl“ (das sich im übrigen als latentes Motiv quer durch alle Parteien zieht), das in dieser „roten Region“ zur Zeit einer CDU-geführten Landesregierung in Hannover sicher noch weitaus ausgeprägter war.

Die einhellige Ablehnung der thermischen Vorbehandlung durch Verwaltung und SPD wurzelte insbesondere in den Reihen der Sozialdemokraten, deren Parteitagebeschlüsse über die Kreistagsfraktion regelmäßig „Gesetz“ geworden sind (Interview IV/4), in einem geradezu „anti-großindustriellen“ Affekt, der mit Befürchtungen über Kontrollverlust und Fremdbestimmung der sprichwörtlich „bodenständigen“ (und in diesem Sinne konservativ-beharrlichen, neueren Entwicklungen eher reserviert begegnenden) ostfriesischen Bevölkerung einherging.²⁵⁴ Diese ablehnende Haltung gegenüber großindustriellen Strukturen zeigte sich deutlich in der Zusammenarbeit des LK Aurich mit regional verwurzelten privaten Entsorgungsfirmen. Der Landkreis hatte früh darauf reagiert, daß sich im Bereich der Verwertung ein lukrativer Markt entwickelte, der jedoch nicht an externe Großkonzerne, sondern in Kooperation mit und durch Einbindung von im Raum Ostfriesland ansässigen mittelständischen Unternehmen in das Entsorgungssystem erschlossen und für die Region gesichert werden sollte.²⁵⁵ Ein wichtiges Moment Auricher Abfallwirtschaftspolitik war jedoch nicht so sehr diese symbiotische Interessen-Verquickung von Landkreis und privaten Entsorgern, sondern deren Effekt. Der Auricher Hauptentsorger, der nicht nur über jahrzehntelange Verbindungen zum Landkreis, sondern über technisches Know-how und ein weitläufiges Betriebsgelände verfügt, wurde als „Multifunktionaltalent“ (Interview IV/1) sowie

253 Diese Zusammenarbeit von Verwaltung und SPD lasse sich „nicht einfach so aufklappen, so nach dem Motto, jetzt hat das Umweltministerium aber gesagt, Verbrennung ist besser“ (Interview IV/2).

254 Die SPD, die durch viele Landwirte in den politischen Gremien vertreten ist und die Politik im Landkreis Aurich traditionell prägt, wird als „auf dem Boden gewachsen“ und „von Natur aus grün“ (Interview IV/5) beschrieben. Sie ist, so eine treffende Einordnung, „zumindest hinsichtlich der Niedersachsen-SPD eine Ausnahmeerscheinung, sowohl was das Konzept angeht, als auch was die politische Offensive angeht, das (...) in den Medien und der Öffentlichkeit zu vertreten“ (Interview IV/1). Dies erklärt auch die Probleme der Bündnisgrünen, sich abfallpolitisch zu profilieren.

255 Abfallwirtschaft wurde daher vom LK Aurich sehr stark auch als regionale Arbeitsplatzsicherungs- und -beschaffungsmaßnahme sowie als Mittelstandsförderung (Interview IV/3; IV/5) begriffen. Mehr Transparenz sowie eine Wertschöpfung im Landkreis selbst (z.B. im Bereich der Inselentsorgung, des Müllkompostwerks oder des Wiederverwertungszentrums) waren weitere Motive.

- auf einer informell-personalen Ebene - als „wichtiger Impulsgeber“ (Interview IV/2) für die Auricher Abfallpolitik beschrieben: Dieser schloß an das lokale Entsorgungskonzept an, eruierte den Entsorgungsmarkt, trug abfallwirtschaftliche Ansätze an die Verwaltung heran und setzte sie durch eigene Firmen oder Neugründungen um. Diese abfallwirtschaftlichen Innovationsschübe sind vom Landkreis kalkuliert gewesen und gründeten in regionalen Identifikationsmomenten sowie der Möglichkeit einer direkteren Kontrolle.²⁵⁶

256 “Die vorhandenen Betriebe sind stabilisiert, haben sich darauf eingestellt, können mit einem festen Auftragsvolumen rechnen und haben ein großes Interesse, ständig daran mitzuarbeiten, was können wir noch besser machen, was mit entfernt sitzenden Konzernzentralen nicht hinzubekommen ist” (Interview IV/5).

4. Stadt Münster

4.1 Abfallwirtschaftliche Rahmenbedingungen

4.1.1 Sozio-politische Struktur

Die Stadt Münster (280.000 Einwohner) zählt zu den Regionen mit Verdichtungsansätzen, weist eine geringe Suburbanisierung und ein ländlich geprägtes Umland auf. Die ökonomische „Sonderstellung“ (Stadt Münster 1995, 77) der prosperierenden „Westfalenmetropole“ gründet sich überwiegend auf ihren überproportional hohen Anteil an Verwaltungseinrichtungen, privaten Dienstleistungen sowie - mit Abstrichen - Handelsbetrieben. Münster entwickelt sich „strukturstark“ mit einem Durchschnittseinkommen der Einwohner weit über dem NRW-Schnitt (Nordrhein-Westfälisches Landeamt für Datenverarbeitung und Statistik 1995, 54; Stadt Münster 1995, 77ff, 99ff; Blanke/Schridde 1994, 22). Die klischeehaft als konservativ-klerikale „Kirchen-Metropole“ (Salmann 1996, 66) charakterisierte Stadt ist ferner wie nur wenige andere Städte durch Universität und Fachhochschulen geprägt. Die über 50.000 StudentInnen, rund 20% der Bevölkerung, sind neben dem „scientific stuff“ ein wichtiges Element in der städtischen Kultur, in der die studentisch geprägte alternative Szene eine wichtige Rolle spielt. Dieses zeigt sich auch in der Bevölkerungsstruktur: Über 50% der Bevölkerung ist unter dreißig Jahren, den weitaus größten Anteil nehmen die 30-40jährigen ein (Stadt Münster 1995, 52). Dieses Phänomen einer „jungen Stadt“ lässt sich analog in der Altersstruktur der Ratsfraktionen wiederfinden.

Bis in die 70er Jahre hinein konnte die CDU traditionell absolute Mehrheiten im Rat verzeichnen und sich danach in einer Koalition mit der FDP behaupten. Der Terminus „Epochenwechsel“ mag daher für den Ausgang der Kommunalwahl vom Oktober 1994 zutreffend sein, die nach längeren Koalitionsverhandlungen erstmals zur Bildung eines rot-grünen Ratsbündnisses unter einer sozialdemokratischen Oberbürgermeisterin führte.²⁵⁷ Der politische Wechsel zu Rot-grün hatte zwar erwartungsgemäß zu einer Vielzahl von zuvor in einem umfangreichen Koalitionspapier festgelegten Initiativen im Bereich der Verkehrs-, Naturschutz- und kommunalen Entwicklungspolitik geführt.²⁵⁸ Das neue Rathausbündnis hat jedoch eher nuanciell ver-

257 Die Kommunalwahl von 1994 brachte der CDU 32, der SPD 23 und der GAL 12 Sitze im Stadtrat. Das bemerkenswert gute Abschneiden der GAL (16,7%) war für die Akademiker-Stadt nichts Untypisches, denn die GRÜNEN konnten seit der Kommunalwahl von 1984 jeweils zweistellige Ergebnisse erzielen. Münster war zudem 1979 eine der ersten Kommunen überhaupt, in der die GRÜNEN im Kommunalparlament vertreten waren.

258 Rot-grün setzte Akzente in der finanziellen und institutionellen Förderung der Umweltverbände, in der Klimapolitik (Beitritt zum Klimabündnis, Einrichtung einer Klimakoordinationsstelle und eines Ver-

stärkend gewirkt, denn die selbsternannte „Hauptstadt im Kampf gegen den Müll“ (Umweltdezernent Pott, MüMM 3/1994, 7) zeichnet sich durch eine (in der Sozialstruktur der Bevölkerung mit begründete) breite Aufgeschlossenheit für Ökologiefragen aus und reklamiert eine umweltpolitische „Vorreiterrolle“ (MüMM 1992, 19). Das Prädikat einer „Fahrradstadt“, in der Fahrräder zum „wichtigsten Verkehrsmittel“ (Bockhold 1996, 29) avancieren konnten, gibt hierauf einen weiteren Hinweis.

4.1.2 Entsorgungsstrukturen und institutionelle Problembewältigung

Münster stellte vergleichsweise frühzeitig die Weichen für ein in der eigenen Wahrnehmung „beispielhaftes Abfallkonzept“ und entwickelte ein „ausgeklügeltes - und bundesweit einmaliges - System an Sammel-, Sortier- und Verwertungsanlagen“ (MüMM Nr. 3/1994, 6). Steigende Abfallmengen führten Anfang der 80er Jahre dazu, daß die Stadt mit der Erforschung und Erprobung verschiedener Verfahren zur Gewinnung und Nutzung von Sekundärrohstoffen und Energie aus Abfällen begann. Die münstersche „Grundphilosophie“, für möglichst jeden anfallenden Abfallstoff ein auf die spezifischen lokalen Anforderungen zugeschnittenes Verwertungsverfahren zu realisieren, war bereits ein Kerngedanke des 1983 formulierten ersten abfallwirtschaftlichen Handlungsprogramms.²⁵⁹ Münster war eine der ersten nordrhein-westfälischen Kommunen, die Anfang 1987 ein in den Jahren 1984 bis 1986 inhaltlich entwickeltes Abfallwirtschaftskonzept beschloß (Ratsvorlage 347/86)²⁶⁰ und damit bestehende sowie projektierte Sortier- und Verwertungsverfahren in einen verbindlichen Handlungsrahmen einband. Münster verabschiedete dieses Konzept, noch bevor das NRW-Landesabfallgesetz (LAbfG) 1988 erstmals dazu verpflichtete.²⁶¹ Dieses detaillierte Konzept

kehrforums etc.), in der Entwicklung und Umsetzung einer lokalen “Agenda 21” für die zukünftige Stadtentwicklung, in der Erweiterung von Naturschutzgebieten und trat dem internationalen Rat für Kommunale Umweltinitiativen bei (näher z.B. MZ, 8.11.95; MZ, 6.12.95; GERMANWATCH Regionalgruppe Münster 1995).

259 Schon dieses Pionierkonzept war nach Angaben der Stadt zu dieser Zeit schon sehr viel stärker differenziert als in anderen Kommunen: “Man hat sehr frühzeitig damit begonnen, Recyclinghöfe (...) einzurichten, Wertstoffeffassung zu betreiben, und der damalige Amtsleiter hatte sogar kurzfristig überlegt, Wertstoffdepots anzulegen und sie dann irgendwann später zu reaktivieren, weil man dann entsprechende Verfahren hätte” (Interview VI/1).

260 Die münsterschen Akteure hatten dabei einen für Mitte der neunziger Jahre prognostizierten Entsorgungsnotstand vor Augen. Denn wäre es bei der abgelagerten Menge von 540.000 t aus dem Jahr 1982 geblieben, hätte die münstersche Deponie bereits 1995 geschlossen werden müssen (MüMM 1992, 1). Ein explizites Ziel des Abfallwirtschaftskonzepts war es daher, durch verstärkte Verwertungs- und Beratungsmaßnahmen die Laufzeit der Deponie zu verlängern.

Das Konzept nahm Anträge von CDU (Nr. 69/84), SPD (Nr. 31/85) und GAL (nr. 35/86) zur Intensivierung der Sammlung organischer Abfälle bzw. zum Bau eines Kompostwerks auf. Die GAL konnte sich mit ihrer Forderung nach Einführung einer Biotonne nicht durchsetzen.

261 In § 5 Abs. 2 LAbfG (GVBl. NRW. 1988, S. 250).

wurde 1990 („mosaiksteinchenhaft“, Interview VI/3) um weitergehende Abfallvermeidungs- und -verwertungsmaßnahmen ergänzt (Abfallwirtschaftskonzept Münster 1993) und dem in NRW geltenden Landesrecht²⁶² entsprechend fortgeschrieben und 1994 erneut um Entscheidungen zur Intensivierung von Vermeidung und Verwertung, zur Erhöhung der Sortiertiefe (bei einer weiteren Zahl von Stoffen) sowie schließlich zur Restabfallbehandlung ergänzt (Ratsvorlage 682/94).²⁶³

Münster hatte sein differenziertes Abfallwirtschaftskonzept in enger Zusammenarbeit mit regional ansässigen mittelständischen Unternehmen entwickelt und umgesetzt und dabei nach eigener Einschätzung „das modernste Entsorgungszentrum der Bundesrepublik“ (MüMM 3/1994, 1) aufgebaut. Strukturelles Kennzeichen münsterscher Abfallpolitik war daher ein Netz von Kooperationsbeziehungen zu zwölf privaten Entsorgern, denen im Kontext städtischer Vorgaben („über entsprechende Verträge, wo wir die Steuerungsmöglichkeiten behalten“; Interview VI/1) Finanzierung, Bau und Betrieb von Sortier- und Verwertungsanlagen übertragen worden waren. Münster hatte in den 80er Jahren auf einer großen, frühzeitig planfestgestellten Deponiefläche (in deren Feststellungsbeschluss eine Reihe von Vorsichtsanlagen prospektiv vorgesehen waren) begonnen, Entsorgungsanlagen einzurichten.²⁶⁴ Bei den ersten Versuchen, Abfallfraktionen zu verwerten bzw. mit ihnen zu wirtschaften, hatte Münster anfangs das Modell einer spezifischen Risikoteilung mit privaten Unternehmen verfolgt: Die Stadt stellte ihnen Grundstücke auf dem Deponiegelände zur Verfügung, lieferte über die Satzung „Materialströme“ und überließ gegen Aufwandsentschädigung das Risiko

262 § 5a LAbfG in der Fassung vom 14.1.1992, GVBl. NRW. 1992, S. 32 (zuletzt geändert durch die Novelle vom 7.2.1995, GVBl. NRW. 1995, S. 134).

263 “Man hat kleinere Lösungen und Umsetzungsstrategien entwickelt, ohne auf die großen Vorgaben aus Bonn oder Düsseldorf zu warten” (Interview VI/3).

264 Im Entsorgungszentrum auf der Zentraldeponie (sowie z.T. dezentral im Stadtgebiet) werden Anlagen zur Kompostierung von Grünabfällen (seit 1989; in städtischer Trägerschaft), für die Herstellung von Futtermitteln (zur Schweinemast) aus überlagerten Lebensmitteln und Speiseresten aus Betrieben, Kantinen und Restaurants (seit 1990; Bau gefördert vom Umweltbundesamt), zur Sortierung von Gewerbe- und Sperrmüll (seit 1989), zur Aufbereitung von Bauschutt und Straßenaufbruch (seit 1985/1988), eine in Deutschland einmalige Anlage zur mikrobiologischen Behandlung kontaminierter Böden (seit 1991), zur Sortierung von Baumischabfällen (seit 1992) sowie ein Blockheizkraftwerk zur Verwertung von Deponiegas (seit 1990) betrieben. Neben der 1988 eingeführten getrennten Entsorgung und (sofern möglich) Instandsetzung von elektrischen Haushaltsgeräten (durch ein spezialisiertes Recyclingunternehmen) sammelte die Stadt seit 1994 über ihre Recyclinghöfe Elektronikschrott, der im Auftrag der Anfang 1996 in einen Eigenbetrieb überführten Abfallwirtschaftsbetriebe Münster (AWM) durch eine private Firma im Münsterland wiederverwertet wird. Neben der Restabfallbehandlungs-Infrastruktur befinden sich weitere Anlagen zur Vergärung von Bioabfällen (“Deutschlands größte Vergärungsanlage”; MZ, 14.11.95), zur Behandlung von Straßenkehrriech und Sandfangrückständen sowie ein Zwischenlager für Inertstoffe, das als Boden- und Bauschuttbörse dienen soll, in der Realisierungsphase.

der Aufbereitung und Erschließung von Absatzmärkten Dritten.²⁶⁵ Davon, „daß man sich quasi den Markt für sich verfügbar machte“ (Interview VI/1) und frühzeitig langfristige Bindungen und Preisgarantien vertraglich fixierte, verspricht sich die Stadt auch künftig „nur (...) geringfügige Kostensteigerungen“ (Ratsvorlage 347/86).

Daß Münster bereit war, bei der Finanzierung seiner Abfallwirtschaft „unkonventionelle“ Wege zu gehen, zeigte sich z.B. auch bei der 1993 initiierten Idee eines „Öko-Sponsoring“, bei der die Stadt die Seitenflächen ihrer Umweltfahrzeuge der heimischen Wirtschaft zur kommerziellen Werbung zur Verfügung stellte. Mit der nach eigenen Angaben erfolgreichen und damals bundesweit neuen Initiative wurde die Errichtung eines neuen Recyclinghofs finanziert. Darüber hinaus veranstaltete Münster 1994 eine „Öko-Börse“, im Rahmen derer das Umweltamt verschiedene Projekte ausarbeitete, für die Sponsoren gewonnen werden konnten, die damit gleichzeitig ihr „ökologisches Engagement“ beweisen konnten (MüMM 3/1994, 3; Presse Info v. 19.5.94).

Münster gelang es auf der Basis der Fortentwicklung abfallwirtschaftlicher Konzepte und der Umsetzung, zumindest Einleitung nahezu aller politisch beschlossener Maßnahmen (Abfallwirtschaftskonzept Münster 1993, 6), die abzulagernde Gesamtabfallmenge von jährlich weit über 500.000 t Anfang der achtziger Jahre um mehr als 70% auf rund 125.000 t im Jahr 1995 zu verringern. Die Menge aller verwerteten Siedlungsabfälle stieg bis 1995 auf rund 360.000 t (Abfallwirtschaftsbetriebe Münster 1995).²⁶⁶ Wie in fast allen Kommunen ist die Summe der insgesamt anfallenden, in kommunaler Regie zu entsorgenden abfallrelevanten Stoffe allerdings seit Mitte der 80er Jahre relativ konstant geblieben. Zwei von der Stadt in Auftrag gegebene Studien²⁶⁷ kamen daher zu dem Schluß, daß „bisher Abfallvermeidung in

265 “Man (...) konnte damals eigentlich noch gar nicht überblicken, wie sieht das denn aus mit der Vermarktung von Produkten oder ähnlichem“ (Interview VI/2).

Der Stadt fehlte vielfach das nötige Kapital und das technische Know-how für die Verwertung. “Erst durch die Zusammenarbeit mit privaten Entsorgern ist es uns gelungen, unser Müllproblem in den Griff zu bekommen“ (Bauer, ehemaliger Leiter des Amtes für Stadtreinigung und Abfallwirtschaft; SZ, 27.1.94).

266 Diese enorme gewichtsmäßige Reduktion läßt sich nur zu einem geringen Teil durch quantitative Veränderungen im Bereich Hausmüll und hausmüllähnliche Gewerbeabfälle (1990-1995) erklären. Nimmt man die Gesamtsumme aller Siedlungsabfälle, so ist es Münster 1995 gelungen, drei Viertel zu verwerten und lediglich noch ein Viertel abzulagern. Anders das Bild in den beiden Sparten Hausmüll und Gewerbeabfall: Dort wurden auf der Basis eines niedrigen Ausgangsniveaus etwa zwei Drittel nach wie vor abgelagert und jeweils rund ein Drittel verwertet.

267 Münster hatte auf der Grundlage eines Ratsbeschlusses (Ratsvorlage Nr. 682/94) das Institut für Abfall- und Abwasserwirtschaft e.V. mit der Erarbeitung eines Gutachtens beauftragt, um zu untersuchen, ob und welche Möglichkeiten zur Abfallvermeidung über die bereits realisierten bzw. projektierten Maßnahmen hinaus im öffentlichen, häuslichen und gewerblichen Bereich gegeben sein könnten (Abfallvermeidungskonzept Münster 1995).

Als Grundlage für die Erarbeitung und Durchführung des Restmüllbehandlungskonzepts ließen sich die Abfallwirtschaftsbetriebe Münster zudem ein Gutachten erarbeiten, das die Abfallzusammensetzung und

größerem Umfang nicht stattgefunden hat“ (Abfallverwertungskonzept Münster 1996, 3) und auch zukünftig mit kommunalen Mitteln nur noch 5 bis maximal 15% als weiteres Minderungspotential zu erschließen seien (Abfallvermeidungskonzept Münster 1995, 18): „Alles weitere wäre ein Einschnitt und ein echter Konsumverzicht“ (Interview VI/2) insbesondere für die Haushalte.

4.2 Abfallpolitische Maßnahmen

4.2.1 Konfliktfeld Vermeidung und Verwertung von Hausmüll

Münster definierte sich als kundenorientierte Dienstleistungskommune, die versuchte, Formen direkter Interaktion mit der Bevölkerung zu verstetigen und die Abfallproblematik virulent zu halten bzw. im Stadtbild zu „visualisieren“. Während die Ebene der ordnungsrechtlichen Verhaltenssanktionierung von allen Akteuren als eher nachrangig angesehen wird, waren kommunikative Momente ein zentrales Moment im münsterschen Maßnahmenbündel.²⁶⁸ Die bürger-nahe und kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit der sechs Abfallberater zeigte sich z.B. in Gestalt des 1992 eröffneten städtischen Umweltbüro, bei den Beratungstelefonen, Info-Ständen (auf Märkten etc.), Ausstellungen, zielgruppenbezogenen Informationen von Multiplikatoren (Vereine, Verbände, Schulen, Kindergärten etc.), Werbeaktionen mit dem örtlichen Einzelhandel, bei der Beschriftung von Müllfahrzeugen, Kinospots sowie den städtischen Publikationen (Abfallkalender, Broschüren, Druck einer mehrmals jährlich erscheinenden, auflagenstarken „Abfallzeitung“, regelmäßige Lancierung des Themas Abfall in der lokalen Presse etc.).²⁶⁹

Münster fordert die Bevölkerung durch ein komplexes und anspruchsvolles Konzept, kommt ihr jedoch im Gegenzug durch eine breite Palette an Serviceleistungen und „bequemen“ Entsorgungsmöglichkeiten entgegen. Münster hatte bereits in den 80er Jahren versucht, das Hausmüllaufkommen über Aufklärung, Beratung, ein flexibles Gebührensystem sowie eine differenzierte Behälterstruktur zu steuern. Das dabei entwickelte Konzept ist nach Ansicht aller Akteure von der Bevölkerung gut angenommen und umgesetzt worden.

die noch im Restabfall enthaltenen Wertstoffpotentiale sowie ein Mengengerüst über die im Jahr 2005 anfallenden Restabfallmengen (verschiedene Szenarien) ermitteln sollte (Abfallverwertungskonzept Münster 1996).

268 “In Münster ist es (...) bisher mit Aufklärung (...) erfolgreich gelaufen - bei gut 95 Prozent der Bevölkerung” (Werksleiter Hasenkamp; MüMM 4/1996, 3).

269 Die Aktion “Spar dir den Müll” ist ein Beispiel für städtische Initiative in Zusammenarbeit mit der Verbraucherzentrale, im Rahmen derer Begehungen im münsterschen Einzelhandel vorgenommen und in einer Broschüre konkrete Einkaufstips zur Einsparung von Einkaufstips gegeben wurden. Die Broschüre “Teilen, Leihen, Tauschen”, mit der auf die “Produktbewertung” und die Dauer der Produktnutzung Einfluß genommen werden sollte, fand landesweite Beachtung.

Bemerkenswert ist im Hausmüllbereich das breite Angebot an Restmüllbehältern und Verwertungsbehältnissen (§ 4 Abfallsatzung v. 20.12.94), das Wahlhandlungen ermöglichen bzw. einen Anreiz zur Wertstoffseparierung bieten soll.²⁷⁰ Verknüpft ist dieses mit einem linear strukturierten Gebührensystem, das finanzielle Anreize für den Umstieg auf kleinere Müllgefäßgrößen und längere Entsorgungsintervalle setzt. Hinsichtlich der Infrastruktur setzte die Stadt ihre Abfallwirtschaftsphilosophie, Abfälle/Wertstoffe möglichst schon am Entstehungsort differenziert aufzutrennen, durch eine Komplettierung der den Haushalten zur Verfügung gestellten getrennten Entsorgungsmöglichkeiten um: Zusätzlich zur Abfuhr von Grünabfallsäcken wurde seit 1991 (auf einstimmigen Beschluß des Stadtrats) eine Biotonne eingeführt,²⁷¹ deren flächendeckende Bereitstellung 1997 - im Zuge der schrittweisen Einbeziehung der dichtbesiedelten Innenstadt - abgeschlossen wurde.²⁷² Da nach Angaben der Stadt eine Steigerung der seit Mitte der 80er Jahre über Container erfaßten Altpapiermengen nicht mehr zu erwarten sei, wurden alle Grundstücke, die an die Bioabfallsammlung angeschlossen worden sind, parallel dazu bis Ende 1997 mit kostenlosen Papiertonnen versehen. Die Aufstellung der Papiertonnen war zudem eine Reaktion darauf, daß nach Einführung des „gelben Sacks“ allein Papier und Kartonagen in den Haushalten verblieben. In der Aufstellung der „blauen Tonnen“ drückte sich eine Grundtendenz münsterscher Abfallwirtschaftspolitik aus: die Sammeltiefe und -motivation zu erhöhen, indem die Wege zu den acht Recyclinghöfen („das bundesweit dichteste Netz“; MüMM 2/1994, 2, 4) und -containern verkürzt oder - wie in diesem Fall - ganz „erspart“ werden. Trotz dieses ausdifferenzierten Entsorgungssystems bietet Münster in Relation zu vergleichbaren Städten eine ausgesprochen kostengünstige Abfallentsorgung:²⁷³ „Nicht, weil man nichts getan hat, sondern weil man sehr früh sehr viel getan hat“ (Interview VI/1).

270 So hat Münster als eine der wenigen Kommunen eine günstige 35-l-Tonne für Single-Haushalte und „konsequente Abfallvermeider“ (MüMM 4/1996, 2) angeboten.

271 Mit der Einführung der Biotonne, der Verwertung überlagerter Speisereste, der Kompostierung von Grünabfällen sowie dem Bau der Bioabfall-Vergärungsanlage verfügt Münster über ein komplettes Erfassungs- und Entsorgungssystem für organische Abfälle aus Haushaltungen und Gewerbe.

272 Darüber hinaus förderte die Stadt zusammen mit einem „Umweltprojekt“ in einem Modellvorhaben zur Abfallverwertung eine dezentrale Kompostierung (Gemeinschaftskompostierung) in einem Stadtteil mit Großwohnanlagen und weit über dem münsterschen Durchschnitt liegenden Restmüllanfall. Unter fachlicher Betreuung der AWM stellte das „Umweltprojekt“ Rottebehälter auf, aus denen sich die Anwohner selbst bedienen konnten (Presse Info v. 17.11.94; MüMM Nr. 3/1994, 7; Abfallvermeidungskonzept Münster 1995, 7).

273 Dies war eines der Ergebnisse, zu dem die „Stiftung Warentest“ im Rahmen eines Vergleichs der Entsorgungsangebote von 20 deutschen Städten und einem Landkreis kam. Der Erhebung zufolge zeigten sich die BürgerInnen Münsters mit Konzept und Angebot der Stadt „sehr zufrieden“ („test“-Heft 5/1994, 94-98).

4.2.2 *Konfliktfeld Vermeidung und Verwertung von hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen*

Bedingt durch die münstersche Wirtschaftsstruktur bilden die hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle keinen abfallwirtschaftlichen Problemschwerpunkt der Stadt. Das vergleichsweise niedrige Gewerbeabfallaufkommen (etwa 100 kg/Ew/a) hat mit dazu geführt, daß die Stadt primär auf ein konsensuales Vorgehen mit den Gewerbebetrieben setzte.²⁷⁴ Die geringe Industrieansiedlung bewirkte zudem, daß sich abfallwirtschaftliche Maßnahmen der Stadt stark auf die Bereiche Verwaltung, kleinere und mittlere Betriebe sowie Dienstleistungsunternehmen konzentrieren konnten. Münster hatte daher in den 80er Jahren, verstärkt jedoch seit Anfang der 90er Jahre begonnen, v.a. diese kleineren und mittleren Betriebe auf der Basis einer abfallwirtschaftlichen Prioritätenliste zu beraten. Münster verfolgte insbesondere bei der Erstellung branchenspezifischer und individueller betrieblicher Leitlinien und Abfallkonzepte die Strategie, ein betriebswirtschaftliches Eigeninteresse der Unternehmen zu wecken. Münster versuchte daher, Abfall als zunehmend bedeutsameren Produktionsfaktor herauszustellen und die eigene Dienstleistung als offensives Angebot an Handel, Gewerbebetriebe und Industrie zu postulieren, eigene Betriebs- und Entsorgungskosten zu reflektieren. Münsters Verwaltung fordert auf der Basis des Landesabfallgesetzes (§ 5b LAbfG) seit 1993 jährlich 50-100 Betriebe zur Erstellung nachvollziehbarer betrieblicher Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen auf und verbindet dieses mit einer Betriebsbegehung und Beratung vor Ort.

Nachdem Stichproben der Stadt Ende der 80er Jahre ergeben hatten, daß trotz intensiver Abfallberatung nahezu die Hälfte der Gewerbeabfallmenge einen (für fast alle Kommunen charakteristischen) hohen Anteil an verwertbaren Stoffen enthielt (Abfallwirtschaftskonzept Münster 1993, 13ff), wurde der Versuch unternommen, durch ein System finanzieller Anreize und ordnungsrechtlicher Maßnahmen auf eine nachhaltige Umorganisation betrieblicher Prozesse in Richtung abfallarme Produktion, Verwerten von Reststoffen und Wertstoffseparierung hinzuwirken: Zur graduellen „Korrektur“ der niedrigen Entsorgungsgebühren führte die Stadt Anfang der 90er Jahre linear strukturierte Gebührensätze ein, staffelte die Gebühren gleichzeitig nach sortierten und unsortierten Abfällen und verknüpfte diese Maßnahme mit einer Trennpflicht am Entstehungsort der Abfälle (§ 9 Abfallsatzung), um eine separierte Anlieferung von Wertstoffen und Restmüll auf der Deponie zu erreichen. Sowohl die größeren gewerblichen, in der Regel von Privatunternehmen entsorgten Abfallerzeuger als auch die kleineren und mittleren Betriebe und Geschäfte wurden daher unter Androhung einer

274 Dieses war nicht zuletzt ein genuines Interesse der konservativ-liberalen Ratsmehrheit, die dem Gewerbe „sehr stark verpflichtet“ gewesen sei und (mit dem Ziel einer niedrigen betrieblichen Kostenbelastung) Abfallpolitik „immer als ein Stück Zukunftssicherheit für das hiesige Gewerbe“ definiert habe (Interview VI/2).

Ordnungsstrafe zur Getrennthaltung von Restmüll und sortierfähigen Wertstoffen verpflichtet. Fahrzeuge, die wertstoffdurchsetzten Restmüll anlieferten, wurden zurückgewiesen, bereits abgekippte Wertstoffe von städtischen Mitarbeitern auf Kosten des anliefernden Unternehmens/Betriebs in der Ende der 80er Jahre errichteten Gewerbemüllsortieranlage nachsortiert.²⁷⁵ Eine zusätzliche Steuerungsstrategie wählte die Stadt bei den über die Hausmüllabfuhr entsorgten Betrieben und Geschäften: Bis Ende 1993 wurden rund 6.000 Betriebe zusätzlich mit einer Wertstofftonne zur getrennten Erfassung von Wertstoffgemischen (Pappe/Papier, Metalle, unbehandeltes Holz, Textilien, Kunststoff-Folien und Styropor) ausgestattet. Ein Anreiz zur Nutzung der Tonne bzw. zur Erhöhung der Erfassungsquote wurde dadurch geschaffen, daß die Wertstofftonne in der Entsorgung ungleich günstiger ist als die Restmüllbehälter. Die getrennte Entsorgung von Wertstoffgemischen und Restmüll aus Betrieben über Wertstoffbehälter wurde nach Angaben der Stadt zu Beginn der Maßnahme von keiner bundesdeutschen Kommune erforscht und erprobt, so daß Münster auf eigene Untersuchungen und Versuche zurückgreifen mußte (Abfallwirtschaftskonzept Münster 1993, 21). Obwohl nach Einschätzung der Stadt „nur wenige Kommunen im Bundesgebiet (...) ein solch umfangreiches Erfassungssystem für den Gewerbemüll vorzuweisen (haben) wie Münster“ (MüMM 1992, 14), forderte das Abfallwirtschaftskonzept von 1994 (nicht zuletzt als Voraussetzung des münsterschen Restabfallbehandlungskonzepts; s.u.) die Realisierung neuer betriebsnaher Sammelsysteme, mit denen auf die weiterhin vermuteten „erheblichen“ Reduktionspotentiale im Bereich des Handels sowie der Dienstleistungs- und Gewerbebetriebe (so z.B. Ratsvorlage 682/94, 9f; Abfallverwertungskonzept Münster 1996) reagiert werden soll.²⁷⁶

Stringent war das Vorgehen der Stadt in der polarisierenden Frage der Erhebung einer Verpackungssteuer: Münster gehörte mit der im September 1995 auf Druck der GAL und gegen den Widerstand der CDU beschlossenen Einführung der Verbrauchssteuer auf nicht-wiederverwendbare Verpackungen und Geschirr (Ratsvorlage 927/95) zu den Vorreiterkommun-

275 Die Auflage der Stadt, daß derjenige Betrieb, der unsortiertes Material auf der Deponie anliefert, (neben der Option des Bußgelds) doppelt so viel für dieselbe Gesamtmenge zahlen muß (280 DM/t) wie ein Betrieb, der Wertstoffe und Restmüll auf mehrere Chargen verteilt, habe „relativ schnell zum Umdenken geführt“ und mehr erreicht, als „mit einfachen Worten in den Betrieben möglich gewesen ist“ (Interview VI/2). Allerdings besteht nach Ansicht der Akteure Konsens dahingehend, „Gebühren nicht als Strafinstrument zu nutzen“ (Interview VI/3). Zudem provoziere eine „zu brutale Gebührenstaffelung“ nach Ansicht der Stadt „Wanderungseffekte“, die nicht mehr zu kontrollieren seien (Interview VI/2).

276 Münster ließ darüber hinaus in einer auf drei Jahre begrenzten Maßnahme auf der Zentraldeponie angelieferte Gewerbeabfälle untersuchen, um gemeinsam mit den Abfallerzeugern geeignete Vermeidungsmaßnahmen und Verwertungsverfahren zu entwickeln (Ratsvorlage 682/94, 9f).

nen.²⁷⁷ Ausdrückliches Ziel der im Januar 1996 von der Bezirksregierung gebilligten Maßnahme war es, daß „im Idealfall (...) keine einzige Mark zusätzlich eingenommen“ werden sollte.²⁷⁸ Da nach Angaben der Stadt bereits eine Vielzahl münsterscher Betriebe Mehrweggeschirr benutzten, sei die Steuer eher als Motivationsanreiz für „Nachzügler“ gedacht (MüMM 4/1996, 15). Die intensive politische Diskussion in der Stadt sowie die Strategie, die neue Steuer auf Anraten der Bezirksregierung (MZ, 11.1.96) mit zeitlichem Aufschub erst fast ein Jahr nach dem Ratsbeschluß umzusetzen, um „eigeninitiative Beiträge der potentiell Steuerpflichtigen zu verstärken“ (Hasenkamp 1996, 4; auch Breitenbach 1996, 35), führten in vielen Fällen - wie auch in der „Pionierkommune“ Kassel (MM 3/1996, 4) - auf „freiwilliger“ Basis zu betrieblichen Umstellungen und zum Verzicht auf Verpackungen (MZ, 12.1.96).²⁷⁹

4.2.3 *Konfliktfeld Restabfallbehandlung*

Der Rat der Stadt Münster hatte 1994 einstimmig den Verzicht auf eine thermische Vorbehandlung des Restmülls erklärt und statt dessen beschlossen, die münsterschen Abfallmengen durch zusätzliche Vermeidungs- und Wertstoffseparierungsmaßnahmen, v.a. aber neu zu entwickelnde und zu erprobende Trenn- und Verwertungsverfahren in den nächsten zehn Jahren um mindestens 50% zu senken. Als Alternative zur Verbrennung hat Münster auf eine neue Verfahrenskombination zur Aufbereitung des Restmülls zurückgegriffen, die sich von „herkömmlichen“ mechanisch-biologischen Ansätzen grundsätzlich unterscheidet und - nach Ansicht eines CDU-Rats Herrn - „den Stand der Technik neu definiert“ (MZ, 16.6.94): Den nach einer trocken- und naßmechanischen Zerlegung des Restmülls²⁸⁰ verbleibenden, organikbehafteten „Extrakt“ behandelt die Stadt in zwei in Deutschland einmaligen Verfahrensstufen und hofft, anschließend lediglich noch 17.000 statt der ca. 130.000 t Restabfall (1995) deponieren zu müssen (MZ, 29.3.96).²⁸¹ Münster nimmt für sich in Anspruch, mit diesem Konzept einen

277 Vgl. die gleichlautenden Anträge der GAL-Fraktion, des Naturschutzbundes Münster und der Gruppe „Projekt Total tote Dose Münster - Die Geoparden“, die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen der Einführung einer Verpackungssteuer zu prüfen (Ratsvorlage 927/95, Anlagen 1-3).

278 Während FDP und CDU die Verpackungssteuer als „Schnüffelei“ und „Einschränkung des individuellen Freiraums“ bezeichneten und das vom Rat beschlossene Inkrafttreten der Steuer zum 1.6.96 (Ratsvorlage 1665/95) aussetzen wollten, argumentierte der Hotel- und Gaststättenverband aufgrund der eher marginalen abfallwirtschaftlichen Effekte, hier werde „mit Kanonen auf Spatzen geschossen“, da der „Verwaltungsaufwand in keiner Relation zu dem (...) verfolgten Resultat“ stehe (MZ, 8.1.96; MZ, 31.5.96; Interview VI/3).

279 Wie etwa die antizipative Sortimentumstellung der Fast-Food-Kette „McDonalds“ in Münster zeigte.

280 Zu diesem Zweck ging im Frühjahr 1996 eine neu entwickelte Maschinenstraße zur stoffspezifischen Abfalltrennung als Versuchsanlage in einen einjährigen Probetrieb (näher AWI 7/1995, 2).

281 Dieses „Lieblingsprojekt“ der münsterschen Verwaltung, weil es „das höchste Innovationspotential hat“ (MüMM Nr. 4/1996, 3), besteht aus einer zweistufigen Behandlungstechnik, die im Ausland (Finnland, Niederlande) großtechnisch in der Praxis erprobt wurde und in Münster von einem Firmenkonsortium angeboten wird.

„Ausweg aus dem Konflikt zwischen wachsenden Ansprüchen an eine ökologische Abfallwirtschaft und den Forderungen der TA Siedlungsabfall nach Inertisierung der abzulagernden Abfälle“ (Breitenbach 1996, 35) gefunden zu haben. Die Stadt strebt mit ihrem Behandlungsverfahren, der „einzigen Möglichkeit (...), die nach TASI notwendige Organikreduzierung auf ‚kaltem Wege‘ zu realisieren“ (Hasenkamp 1996, 16), nach Angaben von Umweltdezernent Pott an, „den Beweis (zu) liefern, daß die Stadt ohne Müllverbrennung auskommt“ (AWI 7/1995, 2): Anhänger der Müllverbrennung könnten dann, wenn die münsterschen Erwartungen technisch, ökologisch und ökonomisch auch im Dauerbetrieb erfüllt würden, nicht mehr behaupten, nur ihr „heißes Verfahren“ genüge den formalen Anforderungen.²⁸² Dieser „dritte Weg“ erlaube der Stadt ein Höchstmaß an Verfahrenssteuerung und gebe den münsterschen Akteuren die Möglichkeit, sich mit Blick auf die TASI erst sehr spät entscheiden zu müssen, ob eine naßoxidative Behandlungsanlage tatsächlich notwendig sein werde (AWI 7/1995, 2; VDI nachrichten vom 5.4.96; MüMM Nr. 4, Januar 1996, 2; Hasenkamp 1996, 15f).

Die Genese dieses „sehr mutigen Konzepts“ (Umweltdezernent Pott, WN, 16.6.94) reicht bis in die erste Hälfte der 80er Jahre zurück: Das von der GAL entwickelte Konzept „Modell für Münster“, das eine Kombination aus getrennter Wertstofffassung und Kompostierung vorsah (Breitenbach 1996, 35), traf auf das Interesse der Leitung des damals zuständigen Amtes für Stadtreinigung und Abfallwirtschaft, die einer thermischen Komponente ebenfalls ablehnend gegenüberstand. Nachdem sich der von CDU, FDP und SPD zwischenzeitlich projektierte Bau einer BRAM (Brennstoff aus Müll-Anlage) aufgrund der Investitionskosten politisch als zu heikel und finanziell als zu teuer erwiesen hatte (Breitenbach 1987, 35), entwickelte die Verwaltung Münsters „nach intensiver Diskussion im politischen Raum“ (Ratsvorlage 682/94) 1987 ein Abfallwirtschaftskonzept, in dem sie formulierte, „nach eingehender Prüfung ... von der thermischen Verwertung der Siedlungsabfälle Abstand genommen“ zu haben (Ratsvorlage 347/86). Die maßgeblich auf Initiative und Konzeption

Zunächst erfolgt - analog zu den Bioabfällen - eine Vergärung, bei der energetisch im Heizkraftwerk verwertbares Methan, deponierbare Mineralstoffe und schlammförmige Rückstände anfallen. Sollten die Ablagerungskriterien der TASI nicht geändert werden, wird anschließend eine Naßoxidation in einem rund 1.200 m tiefen Schacht folgen, wobei unter Zugabe von Sauerstoff, unter Ausnutzung des erhöhten Drucks und bei Temperaturen um 280° C eine Oxidation der restlichen, nicht weiter biologisch abbaubaren organischen Bestandteile stattfindet. Die neben Wasser und Abluft dabei entstehenden Mineralstoffe werden als Sekundärbaustoff verwertbar bzw. TASI-konform deponierfähig sein.

282 “Ich glaube, wir sind so ziemlich die einzige Kommune, die wirklich ein in sich schlüssiges Konzept hat, was auch TASI-Anforderungen letztlich erfüllen wird. Und wo wir uns auch nicht den Vorwurf machen lassen müssen, also ihr macht aus reiner Ideologie BMA, ohne daß ihr auch nur den Hauch einer ökologisch vertretbaren Lösung habt. Denn den Vorwurf mußten sich in der Tat viele andere anhören” (Interview VI/1).

des NRW-Umweltministeriums (MURL) zurückgehende TASI sowie der nach Verabschiedung der Verwaltungsvorschrift vom NRW-Umweltminister Klaus Matthiesen entfaltete Druck auf die Kommunen, die thermische Behandlung in kommunale Abfallwirtschaftskonzepte umzusetzen, führte bei der münsterschen SPD im Laufe des Jahres 1992 zu internen Richtungskämpfen, im Rahmen derer sich v.a. die Jusos mit ihrer Position durchsetzen konnten, den Forderungen der eigenen Landespartei nicht nachzugeben und gemeinsam mit der GAL einen Weg ohne Müllverbrennung zu vertreten.

Die bundesweit rezipierte Ratsentscheidung Münsters vom Juni 1994 (Rats-Vorlage 682/94) war *zum einen* eine Reaktion auf den geplanten regionalen Entsorgungsverband Münsterland, für den nach einem Gutachten von Anfang 1994 zwei Anlagen zur thermischen Verwertung von Restabfällen vorgeschlagen waren (WN, 3.3.94) und im Kontext dessen auch der Bereich der münsterschen Zentraldeponie wiederholt als potentieller Anlagenstandort diskutiert worden war. Zwar verfügte Münster über mittelfristig ausreichend bemessene Entsorgungskapazitäten und war in keinem Zugzwang, jedoch verstärkte der schon eingetretene Entsorgungsnotstand in einigen münsterländischen Nachbarkommunen den Handlungsdruck auf die münsterschen Akteure. Zusätzlich erhöhte ein Runderlaß des MURL vom März 1993 („Matthiesen-Erlaß“), mit dem die nordrhein-westfälischen Kommunen über die Bezirksregierungen verpflichtet werden sollten, die thermische Behandlung von Restabfällen „unverzüglich in Angriff zu nehmen“ und flächendeckend bis 1999 in kommunale Abfallwirtschaftskonzepte umzusetzen, die Entscheidungsnotwendigkeit.

Zum anderen ist der Restabfallbehandlungsbeschluß im Kontext der bevorstehenden Kommunalwahl sowie der personellen Besetzung des neu geschaffenen Umweltdezernats zu interpretieren. Vertrat die CDU noch Anfang 1994 die von Gutachterexpertisen gestützte und mit der Verwaltung einhellig geteilte Haltung, eine thermische Restmüllbehandlung sei juristisch zwingend notwendig und im Entsorgungsbund zwischen der Stadt Münster sowie den Kreisen Steinfurt und Warendorf abfallwirtschaftlich sinnvoll (MZ, 3.3.94),²⁸³ so korrigierte sie im Frühjahr 1994 ihre Position angesichts einer zunehmend breiteren städtischen Ablehnung (auch in traditionellen CDU-Wahlbezirken) aus Bürgerinitiativen, Umweltverbänden, GAL und SPD, die die Frage der Müllverbrennung zu einem der Hauptthemen der Wahl machen wollten.²⁸⁴ Die Einsicht, daß Münster trotz relativer Prosperität im Alleingang

283 Der münstersche Rat hatte im März 1993 mit den Stimmen von CDU und FDP die Verwaltung beauftragt, sich an der gemeinsamen Standortsuche mit den Münsterlandkreisen für Anlagen zur thermischen Restabfallbehandlung zu beteiligen (Ratsvorlage 190/93).

284 Der münstersche CDU-Fraktionsvorsitzende Polenz warf der SPD daher im Kontext der Auseinandersetzung um Verbrennungsanlagen im Münsterland vor, „auf Landesebene die Stadt Münster in Sachen Müllverbrennung unter Druck zu setzen, auf Ortsebene die Bürger dagegen zu mobilisieren“ (MZ, 3.3.94).

keine MVA bauen könne (Interview VI/2), sowie der konzeptionelle Schwenk des Bündnispartners FDP, die drohende deutliche Wahlniederlage im Herbst desselben Jahres und die Initiative des kurz zuvor auf Vorschlag der CDU vom Rat gewählten neuen Umweltdezernenten, der eine thermische Vorbehandlung des Restabfalls offensiv ablehnte, bestärkten die Strömung in der CDU, die schon zuvor starke Vorbehalte gegen eine Beteiligung der Stadt an einer regionalen Verbrennungsanlage geäußert hatte.²⁸⁵ Die von der Verwaltung auf Druck des Umweltdezernenten reformulierte Entscheidungsvorlage an den Rat fand nicht nur in allen Parteien Zustimmung, sondern auch in der Bevölkerung der Stadt eine positive Resonanz. In der politischen und öffentlichen Wahrnehmung wiederum war dabei neben ökologischen und ökonomischen Argumentationen die Furcht vor dem Verlust kommunaler Steuerungsfähigkeit bzw. die Wahrung kommunaler Eigenständigkeit ein wichtiges handlungsleitendes Motiv: Ähnlich wie in der *Stadt Hannover* spielte der Aspekt der Beherrschbarkeit und Zugriffswahrung bei der Technikbewertung eine entscheidende Rolle. Darin manifestierte sich ein Skeptizismus gegenüber der Großtechnik Müllverbrennung, die in beiden Kommunen als Bedrohung des eigenen, ausdifferenzierten Vermeidungs- und Verwertungsansatzes empfunden wurde. Beide Kommunen suchten nach „überschaubareren“, in den eigenen abfallwirtschaftlichen Ansatz integrierbaren Problemlösungskonzeptionen. Insgesamt sollten die finanziell von der Stadt zu bewältigenden und abfallwirtschaftlich flexibel handhabbaren Verwertungs- und Behandlungsanlagen nach Angaben aller münsterschen Akteure in der Konsequenz eine weitreichende „Selbständigkeit des Entsorgungsraumes Münster“ (Antrag der SPD-Ratsfraktion v. 3.3.94 zur Fortschreibung des Abfallwirtschaftskonzepts) ohne Kompetenzabgabe oder langfristige finanzielle Bindungen an private Großbetriebe gewährleisten.²⁸⁶

Die Ratsentscheidung richtete sich inhaltlich und juristisch gegen die Bezirksregierung Münster und führte den Konfliktkurs gegen das Land fort: In einem Schreiben an das MURL vom März 1994 (Anlage zur Ratsvorlage Nr. 429/94) bat die Stadt Münster um verbindliche Auskunft über die Voraussetzungen zur Plangenehmigung eines neuen Abschnitts auf der

285 Die münstersche CDU entkoppelte sich mit dieser Entscheidung letztlich auch von den christdemokratischen Fraktionen der auf eine regionale „Solidarität“ in der Müllverbrennung drängenden Umlandkreise (die entweder mit absoluter Mehrheit der CDU oder durch eine Koalition mit der FDP regiert werden).

286 Die Begründung für die politische Entscheidung des Rats wurde in einer Stellungnahme sichtbar, die in ihrer abfallwirtschaftlichen Deutung stellvertretend für alle interviewten Akteure stehen kann: „Wir haben in Münster so ein tolles System aufgebaut. Wenn wir eine Kleinteiligkeit erhalten wollen, wenn wir die marktwirtschaftlichen Instrumente behalten wollen, wenn wir den kommunalen Gestaltungsspielraum erhalten wollen, dann dürfen wir nicht in eine Technologie gehen, egal ob Verbrennung oder nicht Verbrennung, die uns im Grunde genommen jegliches Motiv und jeglichen Handlungsspielraum nimmt, um dieses System weiter aufrecht zu erhalten“ (Interview VI/1).

Zentraldeponie und über die Genehmigungsfähigkeit „kalter Verfahren“.²⁸⁷ In seinem Antwortschreiben (Anlage zur Ratsvorlage Nr. 682/94) verwies das Ministerium auf die Bindungswirkung der TASI und die im „Matthiesen-Erlaß“ einseitig für verbindlich erklärte Fristverkürzung bis zum Jahr 1999, über das hinaus eine Ablagerung nicht thermisch vorbehandelter Restabfälle unzulässig sei. Die Verwaltung der Stadt gestand zwar „tatsächliche, rechtliche und zeitliche Risiken“ ein (Umweltdezernent Pott, WN, 16.6.94), hielt die Argumentation des MURL jedoch für „rechtlich zweifelhaft“ und legte dem Rat im Kontext der Entscheidung für ein nicht-thermisches Restabfallbehandlungskonzept nahe, Rechtsmittel zur Realisierung des Konzepts auszuschöpfen, da für die Stadt eine „realistische Chance“ gesehen werde, die Anforderungen der TASI auch ohne thermische Verfahren zu erfüllen (Ratsvorlage Nr. 682/94, 6, 8, 15; Umweltdezernent Pott, MZ, 16.6.94).²⁸⁸

Die Bestrebungen der Bezirksregierung im Februar 1995, das von der Stadt beschlossene Konzept in einem kommunalaufsichtlichen Verfahren doch noch zu verhindern und die Umsetzung der thermischen Behandlung ab der Jahrtausendwende unter Androhung einer Ersatzvornahme formal zu verfügen,²⁸⁹ wurden zwei Monate später vom Oberverwaltungsgericht Münster in letzter Instanz als „offensichtlich rechtswidrig“ zurückgewiesen.²⁹⁰ Der

287 Das MURL hatte der Stadt Münster schon im Februar 1993 (d.h. noch vor Inkrafttreten der TASI) in einem Schreiben erläutert, daß die „kalten Verfahren“ nicht dem Stand der Technik entsprächen und dabei auf Ergebnisse des Sondergutachtens „Abfallwirtschaft“ des Sachverständigenrats für Umweltfragen aus dem Jahr 1990 verwiesen (Ratsvorlage 429/94).

288 Regierungspräsident Schleberger (CDU) versuchte kurzfristig, auf das Abstimmungsverhalten des Rats Einfluß zu nehmen, indem er einen Tag vor der Ratsentscheidung öffentlich Stellung bezog. Dabei begrüßte er die Zielvorstellungen der Stadt „in hohem Maße“, kritisierte jedoch das Behandlungskonzept als „ebenso unrealistisch wie unverantwortbar“ und warnte „in Abstimmung mit dem Umweltministerium und den anderen Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen“ davor, daß Münster mit Blick auf die TASI-Vorgaben in keinen Fall mit einer Genehmigung rechnen könne (MZ, 15.6.94).

In einer Reaktion während der Ratssitzung, in der das münstersche Konzept verabschiedet wurde, wies ein CDU-Ratsherr die „Bedenken des RP (...) entschieden zurück“, während sich ein Fraktionskollege in „vordemokratische Zeiten“ zurückversetzt fühlte (MZ, 16.6.94).

289 Der Rat beschloß daraufhin noch im selben Monat, „alle rechtlichen Möglichkeiten gegen die kommunalaufsichtliche Verfügung der Bezirksregierung Münster (...) auszuschöpfen“ (Ratsvorlage 307/95) und das Oberverwaltungsgericht (OVG) des Landes in Münster anzurufen.

290 Analog zum vergleichbaren Rechtsstreit des Landkreises Düren gegen den Regierungspräsidenten von Köln (AKP 3/1995, 21f) - der Landkreis Düren hatte sich in seinem Abfallwirtschaftskonzept für eine mechanisch-biologische Restabfallvorbehandlung ausgesprochen - bezog das Gericht auch hier eine eindeutige Position und wies das Vorgehen der Bezirksregierung in allen Punkten zurück. Das OVG konstatierte eine unzulässige Einschränkung der kommunalen Planungshoheit, indem die zeitliche Umsetzung der TASI bis 2005 allein der Kompetenz der jeweiligen Kommune unterliege. Weiterhin argumentierte das Gericht inhaltlich, indem es die Bindungswirkung der TASI für die Kommunen relativierte. Die Vollzugsbehörden dürften - so das Fazit des Gerichts - Entscheidungsspielräume, die nach der TASI zur Umsetzung der technischen Anforderungen bewußt eröffnet worden seien, nicht ohne weiteres einschränken bzw. Ergebnisse von Planungsprozessen vorwegnehmen. Münsters Planungen zielten außerdem darauf, durch Pilotanlagen die neuen technischen Standards der TASI einzuhalten - und negierten diese keinesfalls (AZ: 15 B 947/95 - 1 L 257/95 v. 3.4.95).

Gerichtssentscheid sowie der Ausgang der NRW-Landtagswahl vom Mai 1995, die zur Bildung einer rot-grünen Koalition sowie zur Ernennung von Bärbel Höhn (Bündnis 90/Die Grünen) zur neuen Umweltministerin führte, haben eine weitere argumentative Absicherung der münsterschen Position (im Hinblick auf den Dauerbetrieb der Pilotanlagen bzw. die Genehmigung des neuen Bauabschnitts auf der Zentraldeponie) gebracht und die Frontstellung zwischen Landesregierung und Kommune aufgelöst. Hinzu kam, daß mit einem personellen Wechsel an der Spitze der Bezirksregierung Münster zu Twenhöven (CDU), vor seiner Berufung langjähriger Oberbürgermeister der Stadt Münster, das beiderseitige Verhältnis nun ungleich „entspannter“ (Interview VI/2) ist.²⁹¹

4.2.4 *Konfliktfeld Umsetzung der Verpackungsverordnung*

Der münstersche Rat beschloß in seiner Sitzung vom November 1992 (Ratsvorlage 947/92) mit Wirkung vom 1.12.92, als Generalauftragnehmer der DSD das „Duale System“ in der Stadt einzuführen.²⁹² Parallel zur Einführung des „Dualen Systems“ verdichtete die Stadt das bestehende Depotcontainernetz für Glas und Papier. Die Einführung des „Dualen Systems“ traf auf teilweise schon bestehende städtische Verwertungsstrukturen: Der kostenlos abgegebene DSD-Sack löste den Wertstoffsack für Altpapier/Pappe, Styropor und Folien ab, den es im Handel zu kaufen gab und den die Stadt als „Vorgriff auf das Duale System“ (Presse Info v. 15.1.93) bezeichnete.²⁹³

Der von intensiven öffentlichen Diskussionen begleitete Vertragsabschluß der Stadt mit der DSD ging auf eine Mehrheitsentscheidung von CDU und FDP zurück. Handlungsleitend war sowohl für die Verwaltung als auch das Gros der politischen Akteure (neben der kostenlosen Externalisierung eines problematischen Teils des Restmülls) letztlich v.a. das Sach- und Zugzwangargument, nachdem zwar graduell unterschiedlich bei allen Akteuren die Vorstellung vorherrschte, das „Duale System“ sei eine „aufgedrängte Geschichte, die man eigentlich so gar nicht haben wollte“ (Interview VI/4). Ausschlaggebend sei jedoch die Aussicht gewesen, durch DSD-Einnahmen städtische Öffentlichkeitsarbeit finanzieren zu können (Interview VI/4).²⁹⁴ Ähnlich wie in Hannover waren es auch in Münster zwei

291 Twenhöven gab kurz nach seinem Amtsantritt die Direktive aus, die Stadt sei in ihren abfallpolitischen Bemühungen zu fördern und nicht zu behindern (MZ, 20.12.95).

292 Münster ist danach für das Einsammeln und Transportieren der gelben Säcke bzw. - in Bereichen verdichteter Bebauung und im Gewerbe - der gelben Tonnen zuständig und hat die Vorsortierung der Leichtfraktion sowie das Entleeren der Glas- und Papiercontainer an regional ansässige Dritte zu vergeben.

293 Frühere Ansätze der Stadt, Kunststoffe zu sammeln und über Verträge stofflich wiederverwerten zu lassen, waren aufgrund des zu hohen Aufwands sowie mangels einer adäquaten Wiederverwertungsperspektive allerdings wieder eingestellt worden.

294 “Münster hat zumindest hier in der Region, in Nordrhein-Westfalen eine wichtige Rolle gespielt. Und es gab eine ganze Reihe von Kommunen, die überlegten, nicht mit DSD zu verhandeln bzw. nicht abzu-

Momente, mit denen es gelang, die Akzeptanz der kritischen Öffentlichkeit einzuwerben: Entsprechend der münsterschen Grundphilosophie, kommunale Steuerungsoptionen weitestgehend zu wahren, waren alle Akteure bestrebt, daß die Stadt direkter Vertragspartner der DSD wurde und „in diesem umweltpolitisch sensiblen Bereich die volle Kontrolle behält“ (Interview VI/2). Maßgeblich auf den Druck der Opposition im Rat war zurückzuführen, daß es Münster gelang, „relativ gute Bedingungen“ (Interview VI/6) auszuhandeln, zu denen v.a. gehörte, daß die Stadt den Verwertungsweg der Leichtfraktion zumindest teilweise nachweisen kann.²⁹⁵

War die ausgehandelte Verfahrens- und Verwertungs-transparenz zu Anfang ein wichtiges „Mitmach“-Signal nicht nur gegenüber den zahlreichen Umweltgruppen der Stadt, die sich nach eigenen Angaben vollauf „überzeugt“ vom Verfahren in Hilter zeigten (MüMM 3/1994, 10), so versucht die Stadt mittlerweile mit zunehmenden Problemen und einem entsprechend intensivierten Beratungsaufwand, die spezifische Aufbereitungstechnik sowie das nachvollziehbare Produktrecycling im Sinne eigener Ziele zu vermarkten. Während die Stadt bei Glas und Papier ihr Sammel-Soll übererfüllt, liegt sie bei den Leichtverpackungen unter den Erfassungsquoten, weil - so eine Begründung - in der kritischen münsterschen Bevölkerung aufgrund des schlechten Images des „Dualen Systems“ eine „Scheiß-egal-Mentalität“ eingekehrt sei, die sehr negativ auf den Sammeleifer rückwirke und der Glaubwürdigkeit der eigenen Öffentlichkeits- und Überzeugungsarbeit geschadet habe (Interview VI/2). Die Stadt glaubte zu erkennen, daß die eigenen Abfallvermeidungsstrategien und ihre Abfallwirtschaftsberatung teilweise dazu beigetragen hätten, eigene betriebswirtschaftliche Interessen zu konterkarieren (Interview VI/2).

4.3 Abfallpolitische Konzeptionsbildung und Handlungsrationitäten in der Stadt Münster

In Münster war die politische Aufmerksamkeit für die Notwendigkeit einer Abfallwirtschaftspolitik schon zu Beginn der 80er Jahre vorhanden. Die vergleichsweise frühe Umsetzung abfallwirtschaftspolitischer Überlegungen in konkrete Maßnahmen war keine Reaktion auf abfallwirtschaftliche Handlungszwänge, da von der Verwaltung - als quasi materielle Grundlage

schließen. Und da ist durchgängig die Erscheinung gewesen, daß die eingekauft wurden, d.h. die haben relativ günstige Verträge abschließen können, in denen relativ viele finanzielle Zugeständnisse gemacht wurden“ (Interview VI/6).

295 Münster beliefert zusammen mit der *Stadt Hannover* eine Sortieranlage bei Osnabrück, in der in einem werkstofflichen Verfahren aus rund einem Viertel der angelieferten münsterschen Kunststoffe u.a. Profile für die industrielle Verwertung gefertigt werden. Die restlichen Kunststoffe werden anderen Verwertern anliefern (Presse Info v. 6.1.93; Presse Info v. 7.7.93; MüMM 3/1994, 10).

- schon zuvor mit Langfristorientierung eine Flächen- bzw. Standortsicherung betrieben worden war. Die rechtzeitige Flächenverfügbarmachung verschaffte der Stadt Gestaltungsspielraum für die Fortentwicklung des eigenen Konzepts, als sich Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre nicht nur in den Ruhrgebietskommunen, sondern auch in den vier Münsterlandkreisen Entsorgungseingänge abzeichneten und Müllverbrennung als Ausweg aus akuten Handlungszwängen diskutierte wurde. Der vergleichsweise frühe Einstieg Münsters in die stoffliche Verwertung von Abfällen war maßgeblich auf die Initiative des Leiters des Amts für Stadtreinigung und Abfallwirtschaft zurückzuführen, der den Aufbau einer Verwertungsinfrastruktur aus persönlichem Interesse verfolgte und dabei auf politische Akteure traf, die dieses aufgriffen und Pilotversuche trotz anfänglicher ökonomischer Risiken mittrugen.²⁹⁶ Münster ist dabei zu einem beachteten Beispiel für Public-Private-Partnership geworden, da sich im Bereich des Anlagenbaus und -betriebs ein Geflecht von Vertrags- und „Tausch“beziehungen mit privaten mittelständischen Entsorgern herausgebildet hat.

Das münstersche Abfallwirtschaftskonzept ist zu einem großen Teil Ausdruck eines progressiven „Wertkonservatismus“, der sich sowohl durch die Bevölkerung als auch durch Verwaltung und politische Parteien zieht und sich in einer Verbindung aus Strukturkonservatismus und pragmatischer Problembewältigung äußert. Ähnlich wie im *LK Aurich* ist auch in Münster ein Unbehagen gegen Großkonzernstrukturen bzw. die Furcht vor dem *Verlust kommunaler Steuerungsfähigkeit* ein wichtiges handlungsleitendes Motiv bei allen politisch-administrativen Akteuren gewesen. Durch eine möglichst kleinteilige, „überschaubare Technik“ (Interview VI/2) sowie durch Kontrakte mit kleineren Privatunternehmen war die Stadt bestrebt, den „kommunalen Steuerknüppel in einem der wichtigsten Teile der kommunalen Politik“ (Interview VI/1) in der Hand zu halten und Kompatibilität mit dem eigenen abfallwirtschaftlichen Ansatz zu wahren.²⁹⁷ Dies zeigte sich nicht zuletzt in der Frage der Restabfallbehandlung, bei der gerade *kein* Affekt gegen eine Modernisierung technischer Strukturen zum Ausdruck kam, sondern ein Skeptizismus gegenüber einer Großtechnik und deren vielfältigen Folgen sowie die Suche nach anderen Problemlösungskonzeptionen. Nicht nur das münstersche Restabfallbehandlungskonzept ist Ausfluß einer ausgesprochenen Technik-Aufgeschlossenheit, gar Technikfreudigkeit, die sich in einem vielfältigen innovativ-experimentellen Umgang mit neuen technischen Verfahren

296 Der Amtsleiter wurde als „glückliche Fügung“ (Interview VI/5), als „engagiert und offen für Vorschläge“ (Interview VI/6) und als „einer der wesentlichen Motoren“ bis Mitte der 90er Jahre bezeichnet, der „begeistert (hat), sich darüber etwas mehr Gedanken zu machen als nur über Gebühren“ (Interview VI/3).

297 Dies wird charakterisiert als „ein Stück münsteraner Politik. (...) Wir machen das selber in der Stadt, wir sind nicht auf andere angewiesen. (...) Wir wollen selber am Drücker bleiben“ (Interview VI/4). „Wir sind schon fast ein rotes Tuch für Großunternehmen und -strukturen, weil wir uns permanent wehren, auf allen Ebenen“ (Interview VI/1).

zeigt, die sich jedoch wiederum in das eigene Abfallwirtschaftskonzept bzw. die eigenen Zieldefinitionen fügen müssen. Der christdemokratische Umweltdezernent steht mit seiner Ablehnung der Verbrennung und dem von ihm propagierten „kritisch-konstruktiven Dialog“ (Pott, MZ, 29.11.95) mit den Umweltverbänden prototypisch für diesen „Öko-Konservatismus“, der gleichzeitig auch ein langjähriges Kennzeichen der eng mit der Verwaltung verwobenen CDU-Fraktion ist.

Der münstersche Politik-Konsens in der Abfallwirtschaft ist auf dieser Basis geteilter Leitbilder nicht verwunderlich. Lassen sich in der Verkehrs-, Kultur- und Schulpolitik z.T. gravierende Dissense zwischen Opposition und neuer rot-grüner Ratsmehrheit aufzeigen, so zeitigte der Wechsel zu Rot-grün in der Abfallpolitik eher eine Kontinuität trotz Wandel, indem das neue Rathausbündnis fast durchweg an konsensual über gemeinsame Problemwahrnehmungen und grundsätzliche Zielvorstellungen erarbeitete konzeptionelle Grundlagen anknüpfte bzw. diese weiterentwickelte. Die Auseinandersetzung um die Verpackungssteuer, einem Prestigeprojekt der GAL, bekam in diesem Kontext eher den Charakter einer politischer Logik folgender öffentlichkeitswirksamen „Sollbruchstelle“. Zwar wurde von keinem Akteur das Ziel der Abfallvermeidung negiert, jedoch wurde die von allen Beteiligten eher als thematisch „randständig“ eingestufte Einführung intensiv genutzt, um in diesem Politikfeld „Flagge“ und Profil zeigen zu können, ohne die gemeinsame inhaltliche Basis zu gefährden.²⁹⁸

Dieser handlungsleitende „Müllkonsens“ ist auf einer anderen Ebene zusätzlich durch die Frontstellung der Stadt in der Frage der Restabfallbehandlung gestärkt worden und hat ähnlich wie im Landkreis Aurich zu einer „kollektiven Identität“ als Kommune gegenüber externen politischen Einflüssen geführt: Sowohl SPD als auch CDU mußten sich aus ihren Loyalitätsbindungen zur Landes- bzw. Bundespolitik lösen und dieses durchhalten. Hierin zeigte sich nicht zuletzt das demonstrative Selbstbewußtsein der münsterschen Akteure, das in der Überzeugung über die Richtigkeit und den Erfolg des eigenen „Müll-Managing“ wurzelt und Konfliktbereitschaft, wie in der Frage der Restabfallbehandlung, der „Revolution in der Abfallwirtschaft“ (MüMM 3/1994, 1), befördert.²⁹⁹

298 In dieses in Münster vielfach anzutreffende Konsensmuster fügten sich auch die (vor der Kommunalwahl von 1994 im Kontext der Restabfallbeschlüsse eingerichteten) regelmäßigen Abfallwirtschaftskonferenzen, an denen Parteien, Verwaltung, Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer und Umweltverbände, aber auch fallweise Anbieter neuer Technologien oder Gutachter teilnahmen.

299 “Als die Auflage kam, ihr müßt jetzt euer Abfallwirtschaftskonzept ändern, ihr müßt die Müllverbrennung reinschreiben. Und wir haben gemeinsam gesagt, so lassen wir uns das nicht vorschreiben. Da wird jetzt prozessiert. So, und das schweißt zusammen, und wir haben die Prozesse gewonnen, das schweißt dann in der Grundstrategie noch mehr zusammen” (Interview VI/4).

Die Politikinhalt sowie die (auch über die Lokalpresse) sehr transparenten, durch ein hohes Maß an Bürgerpartizipation gekennzeichneten politischen Prozesse waren in Münster vielschichtig geprägt durch sozio-kulturelle Kontexte bzw. durch ein intellektuell-kritisches Diskussions-Klima in der Bevölkerung sowie auf Seiten der Verwaltung und Parteien. Die Voraussetzungen für die Umsetzung abfallwirtschaftlicher Vermeidungs- und Verwertungskonzepte waren in Münster ungleich günstig, da nicht allein aufgrund der intensiven städtischen Abfallberatung und Öffentlichkeitsarbeit, sondern v.a. aufgrund der Sozialstruktur dieses dienstleistungsorientierten, kaum mit Arbeitslosigkeit konfrontierten Standortes ein ausgeprägtes Problembewußtsein und umweltpolitisches Mitmachinteresse in der Bevölkerung herrscht. Die BürgerInnen sind nach Auffassung der Stadt in hohem Maße bereit, die abfallwirtschaftlichen Schwerpunkte der Stadt mitzutragen und „Lasten“ auf sich zu nehmen (MüMM 1992, 6; Interview VI/2) bzw. sich durch die verschiedenen Systeme hindurchzufinden.³⁰⁰ Münster ist daher ein Beispiel für die Diffusion ökologischer Orientierungen in die „nicht-alternativen“ Milieus, d.h. in Gesellschaftsschichten hinein, die nicht unmittelbar zu den traditionell „Umwelt-Aktivierbaren“ gezählt werden können. Diese nicht nur milieuspezifische Aufmerksamkeitsstrukturierung der Bevölkerung korreliert mit der ausgesprochenen Kundenorientierung der Kommune: Beides bedingt und verstärkt sich. In Münster herrschte daher ein Klima allgemeiner und grundsätzlicher Akzeptanz abfallwirtschaftlicher Maßnahmen, die als solche von der Stadtbevölkerung nicht in Frage gestellt wurden. Der Imagegewinn, den die Stadt im regionalen und überregionalen Vergleich aus ihrer Abfallpolitik zieht,³⁰¹ sedimentiert (ähnlich wie in Aurich) in das Selbstverständnis der BürgerInnen und bewirkt Mitmacheffekte und Akzeptanz.³⁰² Verstärkt wurde dieses noch durch Momente direkter „Belohnung“ - durch vergleichsweise niedrige Gebühren, die sich auch durch das neue integrierte Restabfallbehandlungskonzept weiterhin „auf moderatem

300 Im Gegenzug berücksichtigte das städtische Abfallwirtschaftskonzept in hohem Maße Bürgerbelange. Die abfallwirtschaftlichen Maßnahmen der Stadt trafen auf ein Klientel, „das den Kopf frei“ dafür habe, so daß sich die Stadt „den Luxus eines progressiven Umweltschutzes“ (Interview VI/2) leisten könne. In Münster gebe es „insgesamt ein Klima, daß die Leute davon überzeugt sind, daß sie was tun müssen, daß sie mithelfen müssen“ (Interview VI/5).

301 So titelte die MZ anlässlich des Baubeginns der Pilotanlage zur Restabfallbehandlung: „Deutschland blickt auf Münsters Pilotanlage“ (7.11.95) und jubelte anlässlich des ersten Spatenstichs für die neue Bioabfall-Vergärungsanlage: „Kein Ende der Rekorde“ (14.11.95).

302 Der enge Rückkopplungskontakt zur Bevölkerung sowie die Sozialstruktur der Stadt haben mit verursacht, daß es in Münster kaum jemals eine Kostendiskussion gab. Die Vorstellungen, daß Umweltschutz seinen „Preis“ hat (wie bspw. bei den Kosten der neuen Vergärungsanlage), sich jedoch langfristig „auszahlen“ wird, fanden sich mehrheitlich in der Bevölkerung sowie in den geführten Interviews wieder.

Niveau" (Breitenbach 1996, 38) bewegen werden³⁰³ oder aber durch „bürgerfreundliche" Serviceleistungen (wie z.B. ein neuentwickeltes Waschfahrzeug, das mehrmals jährlich die Biotonnen mit Duft-Spülwasser auswäscht).

Die Erwartungshaltung der Bevölkerung fand ihren Widerhall bei den politisch-administrativen Akteuren: Die inhaltliche Ausrichtung der Parteien war stark geprägt durch die münstersche Stadtkultur. Während der eher linksliberalen, von einem starken Juso-Flügel geprägten münsterschen SPD nie ein wirklicher Durchbruch gelang, ist die GAL an diesem Hochschulstandort mit einer starken „Umweltszene", einem großen alternativ-studentischen Mileu sowie einer etablierten, bildungsbürgerlichen Mittelschicht als Fraktion traditionell und vergleichsweise stark vertreten. Der GAL gelang es v.a. in den 80er Jahren, entscheidende Impulse für die Initiierung und Ausgestaltung des münsterschen Abfallwirtschaftskonzepts zu setzen und die Diskussionsprozesse in den Grundentscheidungen mit zu beeinflussen. Die münstersche CDU, „die hier (...) eher dem Biedenkopf-Flügel zuzuordnen ist denn (...) der klassischen Aussitzerposition der Bundes-CDU" (Interview VI/2), hat sich im Zusammenspiel mit der Verwaltung v.a. ab Ende der 80er Jahre, mit dem Verlust der absoluten Mehrheit, nachhaltig auf dem Gebiet der Umweltpolitik engagiert und profiliert, um verlorenes Terrain zurückzugewinnen. Diese politische Lernfähigkeit und Flexibilität, strategisch (wie bei der Schaffung eines neuen Umweltdezernats oder der Restabfallbehandlung, im Bereich der Sozial- und Kulturpolitik noch viel markanter) Politikfelder der politischen Gegner zu besetzen und auf die deutlichen Zugewinne der GRÜNEN zu reagieren bzw. den in der ehemaligen christdemokratischen Hochburg Münster zu spürenden Umbruchprozeß im Wahlverhalten v.a. des Bürgertums aufzufangen, war mit auf das Erstarken der „Modernisierer-Fraktion" (Interview VI/6) in der CDU zurückzuführen, die sich sukzessiv durchzusetzen vermochte und dabei die ohnehin vorhandene Affinität zu grünen Positionen weiter verstärkt hat. Einen maßgeblichen Anteil an der abfallwirtschaftlichen Konzeption hatte seit Beginn der 80er Jahre allerdings die „Abfallverwaltung", d.h. neben dem neuen Umweltdezernenten der ehemalige Amtsleiter sowie im Anschluß der Werksleiter der Abfallwirtschaftsbetriebe. Gerade dieser neue Werksleiter, der vom Gros der Akteure als „totaler Glücksgriff" (Interview VI/4) beschrieben wird, definiert seine Tätigkeit in Münster in bewußtem Kontrast zu seiner vorherigen Tätigkeit in den Restabfall verbrennenden Ruhrgebietskommunen Bottrop und Duisburg. Die Zusammenarbeit zwischen rot-grüner Politik und Verwaltung gestaltet sich nicht nur daher relativ kooperativ.

303 "Die Akzeptanz von Umweltpolitik hat auch was mit Kosten zu tun, die der Bürger zu tragen hat. Wenn man die einigermaßen im Griff hält, so wie in Münster, dann bleibt es bei dieser Akzeptanz" (Interview VI/3).

Kapitel 5

Strukturwandel der Abfallpolitik und kommunale Entsorgungslogik: Zur Veränderung von Handlungslogiken, Politikinhalten und Problembewältigungsstrukturen auf der lokalen Ebene

Der für dieses Politikfeld charakteristische Transfer von Politiken legt die These einer hohen Konvergenz in den Problemlösungen und Entsorgungssystemen nahe. Allerdings muß diese Schlußfolgerung differenziert werden: Ein flüchtiger, „makroperspektivischer“ Blick, der in einem groben Raster Problemlösungsmuster ordnet, fände auf dieser Ebene rasch Belege für die These einer lokalen Politikkonvergenz, d.h. einer Angleichung von Politikmustern und Problemlösungen seit den 80er Jahren. Zudem sind die materiellen Herausforderungen, auf die lokale Abfallpolitik reagiert, prima vista recht ähnlich. Eine eher auf Feinstrukturen und Nuancierungen der Problembearbeitung orientierte Untersuchung vermag allerdings durchaus zu zeigen, daß sich die Politikinhalte jedoch je nach lokalem Kontext z.T. erheblich unterscheiden. Trotz dieses gleichgerichteten Wandels bleiben der Singularität und Eigengesetzlichkeit der Fälle geschuldete lokale Unterschiede in den Problemlösungen und Anpassungsleistungen erhalten.

In den Fallstudien konnte nachgezeichnet werden, daß das abfallwirtschaftliche Problemlösungsniveau von den lokalen Akteuren ständig gesteigert werden konnte. Dies ist jedoch nicht als linearer, bruchloser Prozeß zu konzeptualisieren. Vielmehr stellt sich die Weiterentwicklung abfallwirtschaftlicher Konzepte, Ziele und Problemlösungen in jeder Kommune als diskontinuierlicher komplexer Entwicklungsprozeß dar, in dem je spezifisch unterschiedliche Faktoren eine Rolle spielen. Die Unterschiede in den Problemlösungsstrategien lassen sich meist aus drei Faktoren bzw. Faktorenkonstellationen erklären: den unterschiedlichen *Akteurskonstellationen* (d.h. den auf der jeweiligen lokalen Ebene maßgeblichen Akteuren), den unterschiedlichen *sozio-kulturellen Kontexten* sowie - dies mag am offensichtlichsten erscheinen - den Unterschieden in der *Problemstruktur*. In forschungspraktischer Hinsicht erwächst hieraus ein wesentliches Problem, die „hegemonialen Denkmuster“ herauszuarbeiten, die in den lokalen Arenen Entscheidungsprozesse und Politikinhalte beeinflussen und v.a. bei „Weichenstellungen“ selektiv auf Problemwahrnehmungen, Strategien und Entscheidungsfindungen wirken.

In diesem Kapitel stellt sich die Aufgabe, lokale Politik- und Umbauprozesse sowohl auf einer konkreten als auch theoretisch reflektierten Ebene analytisch näher zu fassen und unter Rückgriff auf die Ergebnisse der Fallstudien nach Faktoren zu fragen, die zu einer Weiterentwicklung abfallpolitischer Ziele und Problemlösungskonzeptionen geführt haben. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie und wohin die lokalen Akteure den Umbau in der Abfallpolitik mitgestalten. Was sind Merkmale der Weiterentwicklung von lokalen Problemwahrnehmungen und institutionellen Problemlösungen und welche Qualität hat dieser Strukturwandel in der Problembewältigung? Worin also drückt sich *policy*-orientiertes Lernen in diesem lokalen Politikfeld aus?³⁰⁴

1. Ausbau der Entsorgungsinfrastruktur und Ausdifferenzierung von Abfallströmen

Die Lokalstudien veranschaulichen, daß die kommunalen Entsorgungsangebote und -strukturen zwischen den einzelnen „Mikrostaaten“ z.T. erheblich variieren. In allen Kommunen hat sich seit Mitte der 80er Jahre ein den lokalen Gegebenheiten angepaßtes (Hol-/Bring-)System separater Abfall- und Wertstoffgetrennterfassung entwickelt, das gekoppelt wurde mit der Institutionalisierung nicht nur nach Fraktionen aufgesplitteter, sondern v.a. mengenabhängiger Gebührensysteme. Der Untersuchung zahlreicher Abfallarten hinsichtlich Mengenanfall, Zusammensetzung, Vermeidungs- und Verwertungsansätzen folgte die vertikale Koordination und Verknüpfung der abfalltechnischen Stufen Erfassung, Transport, Verwertung, Behandlung und umweltunschädliche Beseitigung. Quantitative Folge dieses Prozesses ist ein kontinuierlicher Rückgang der an den öffentlichen Beseitigungsanlagen angelieferten Mengen aus privaten Haushalten und Betrieben. Parallel läßt sich ein zunehmendes Umschichten von Abfallströmen von der Beseitigung in Verwertungsinfrastrukturen sowie ein Trend zur Schließung von Siedlungsabfalldeponien (vgl. in aggregierter Form die Abfallwirtschaftsbilanz der Bundesregierung in: umwelt 3/1996, 120-122) bei einem gleichzeitigen „Bauboom“ im Bereich kostenintensiver Sortier-, Verwertungs- und Behandlungsanlagen feststellen. Der noch Anfang der 90er Jahre befürchtete Entsorgungsnotstand ist mittlerweile einem Überangebot an Entsorgungskapazitäten, v.a. bei

304 Mit Sabatier (1993, 121f) soll im weiteren unter *policy*-Lernen eine „relativ stabile Veränderung des Denkens von Verhaltensintentionen verstehen, die aus Erfahrungen resultieren und die sich mit der Realisierung oder Veränderung von Policy-Zielen befassen“. Sabatier faßt in seinem Advocacy-Koalitionen-Ansatz *policy*-orientiertes Lernen in erster Linie als „langfristige Veränderung in der Verteilung von Wertvorstellungen von Menschen innerhalb einer Koalition oder innerhalb eines breiteren *policy*-Subsystems“ (1993, 137).

großtechnischen Beseitigungsanlagen, gewichen.³⁰⁵ Die auf der Prognose steigender Abfallmengen getätigten kommunalen Anlagenplanungen sind häufig vom realen Abfallrückgang eingeholt worden, was mittlerweile in den Kommunen zu einer vorsichtigen Haltung insbesondere in Fragen der Anlagenkonzeptionierung geführt hat.

Zu einem nicht unerheblichen Teil ist die Reduktion des Restabfallaufkommens auf lokale, mit meist hohem Aufwand verbundene Verwertungserfolge zurückzuführen.³⁰⁶ Obgleich der eigentlichen Entsorgung (Vorbehandlung/Ablagerung) des nicht verwertbaren Restmülls nach wie vor eine entscheidende Rolle innerhalb einer integrierten Abfallwirtschaft zukommt, ist kommunale Abfallwirtschaftspolitik in weiten Teilen Abfallverwertungspolitik (durch Getrennthaltung und -sammlung verwertbarer Abfälle sowie durch separate spezifische Verwertung).³⁰⁷ Im Bereich der (stofflichen) Verwertung lassen sich im Gegensatz zu Vermeidungsansätzen, die für politisch-administrative Akteure ein eher mühsames, auf Konsumverzicht und „Entledigungsverhalten“ orientiertes und schwer zu vermittelndes Geschäft darstellen, rasch vorzeigbare - und zudem quantitativ bedeutsamere - Erfolge erzielen. Nachhaltig im Bereich der hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle, dies zeigen die vier Fallstudien, konnten die Kommunen signifikante Aussortiererfolge erzielen, aber in geringerem Maße auch Einsparererfolge induzieren, die auf betrieblichen Umstellprozessen und einem geänderten betrieblichen Abfallmanagement gründen (eine Tendenz, die durch das KrW-/AbfG und entsprechende Rechtsverordnungen verstärkt werden wird). Dieses „Ausweichen“

305 Dem Rückgang der Restmüllmengen stehen in zahlreichen Kommunen teure und moderne Entsorgungskapazitäten in Form von Müllverbrennungsanlagen und Deponien gegenüberstehen, die auf deutlich größere Restmüllmengen ausgelegt sind als sie mittlerweile in diesen Körperschaften anfallen. Überkapazitäten (auch absehbare) haben mittlerweile regional zu einer Konkurrenz um Mengen auf dem Angebotsmarkt für Müll geführt, die sich kurzfristig in sinkenden Entsorgungspreisen (für Deponien, v.a. aber für Verbrennungsanlagen) niederschlägt. Während bisher Behandlungs- und Deponiekapazitäten nachgefragt wurden, werden sie jetzt angeboten.

Vor diesem Hintergrund muß erwähnt werden, daß die Verengung der Mengengerüste parallel zu einer Reaktion der Kommunen auf die TASI läuft, die aus lokaler Perspektive kurzfristig rational, ökologisch das Umweltschutzziel der TASI, möglichst rasch keine unvorbehandelten Abfälle mehr abzulagern, allerdings konterkariert. Die „Endzeitstimmung bei den Deponiebesitzern“ (Interview V/1), d.h. insbesondere bei Kommunen, die Alt-Deponien oder Deponien mit z.T. noch langen Laufzeiten betreiben, drückt sich angesichts der in der TASI gesetzten Auflagen und Fristen darin aus, daß sie bestrebt sind, ihre Deponien (mit externem Müll) so rasch wie möglich zu verfüllen und auf diese Weise getätigte Investitionen und verkürzte Abschreibungsmöglichkeiten zu kompensieren, die lokale Gebührenentwicklung positiv zu beeinflussen und angemessene Mittel z.B. für Rekultivierung und Nachsorge zurücklegen zu können.

306 Wobei das absolute Siedlungsabfallaufkommen (verwertete + beseitigte Mengen) insgesamt eher auf hohem Niveau stagniert - dies allerdings trotz Bevölkerungswachstum und wachsender Produktion.

307 Abfallverwertung, der „Zauberschlüssel“ (MüMM 1992: 2) zur Bewältigung des Müllproblems, stellt sich auf lokaler Ebene weniger als technisches oder organisatorisches Problem dar, sondern ist wesentlich eine Frage der jeweiligen Handlungsambition der Akteure. Darüber hinaus sehen sich Verwertungsaktivitäten häufig mit Vermarktungs- und Absatzproblemen bzw. kommunalem Subventionsbedarf konfrontiert.

auf die Verwertung von Stoffen war in der Regel primär dem kommunalen Bestreben geschuldet, eigenen Deponieflächenbedarf zu reduzieren bzw. bevorstehenden Entsorgungsengpässen zu begegnen.

Kommunale Abfallwirtschaftspolitik war im Untersuchungszeitraum umso erfolgreicher, wenn es den Kommunen gelang, eine Mitmachbereitschaft nicht nur in den kooperationsbereiteren Mittelschichten hervorzurufen, sondern Wertstoffsammlung als einfach zu praktizierenden Umweltschutz zu vermitteln. Dieses kommunale Engagement wurde (und wird) allerdings vielschichtig konterkariert durch Medienberichte über Krisen des „Dualen Systems“, die zu einem nachhaltigen Imageverlust des „Grünen Punktes“ geführt haben; wissenschaftliche Berichte über die oft zweifelhafte Öko-Bilanz stofflicher Verwertung (Ressourcen-Verbrauch, Freisetzung von Giften etc.) haben in die gleiche Richtung gewirkt.

2. Weiterentwicklung des Problembewältigungsinstrumentariums

Lokale Abfallpolitik setzte sich in den 80er Jahren meist aus einer Vielzahl von nicht aufeinander abgestimmten Programmen und Maßnahmen zusammen, was es in der Regel schwierig machte, im konkreten Einzelfall von „der“ lokalen Strategie oder „der“ lokalen Abfallwirtschaft zu sprechen. Gerade hier kam es auf die Aktivierung der *Ressource Koordination* an: der Koordination „nach außen“, d.h. der Zusammenbindung von Einzelpolitiken und relevanten lokalen Akteure, sowie der Koordination „nach innen“, d.h. der administrativen Bündelung und Abstimmung.

Während das kommunale Umweltrecht bis in die 80er Jahre hinein vom klassischen, aus dem Polizeirecht stammenden Gedanken der Gefahrenabwehr geprägt war, spielen heute Aspekte der Prävention und Vorsorge eine immer wichtigere Rolle. Am Prozeß der Weiterentwicklung lokaler Abfallwirtschaftspolitik von einem Politikfeld, das nach wie vor Züge einer „Reparaturpolitik“ trägt, hin zu einer stärkeren Akzentuierung von Vorsorgemomenten, läßt sich dies verdeutlichen.

2.1 Differenzierung des kommunalen Instrumentenkastens

In der ersten Hälfte der 80er Jahre begannen die lokalen Akteure verstärkt, das Abfallproblem über die lineare Beseitigung hinaus zu interpretieren und Abfallwirtschaftsprogramme zu entwickeln. Lokale Strategien setzten dabei an den konkreten Entsorgungsinfrastrukturen vor Ort an. Die öffentlich aufmerksam wahrgenommene Aufstellung von Handlungsprogrammen, in denen die segmentierten Einzelmaßnahmen zu einem kohärenteren Gesamtkonzept zusammengebunden und Entwicklungsszenarien entworfen worden sind, war zumeist durch intensive Auseinandersetzungen um Ziele und Instrumente begleitet. Die Fallanalysen zeigen,

daß mit unterschiedlicher Intensität versucht worden ist, über Entsorgungskosten, ein Getrennthaltungsgebot, Öffentlichkeitsarbeit/Abfallberatung, Vermeidungsaufgaben bei öffentlichen Veranstaltungen, kommunale Beschaffungsaktivität und freiwillige Vereinbarungen/Kooperationen auf Menge und Qualität anfallender Abfälle Einfluß zu nehmen. Allerdings war die Diskussion von Handlungsprogrammen zumeist mit einer unzureichenden Datenlage im Abfallbereich konfrontiert: Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre sind daher nahezu alle Kommunen dazu übergegangen, ihre Planungs- und Handlungsgrundlage durch eine (kontinuierliche) Bestandsaufnahme der konkreten lokalen Abfallsituation zu erweitern. Stichproben, Befragungen, Betriebsbegehungen, die Erstellung von Gewerbeabfallkatastern u.ä. sollten Abfallströme transparent machen und Planungsszenarien (nicht zuletzt für die Konzeption und Dimensionierung von Sortier-, Verwertungs- und Behandlungsanlagen) eine gesichertere Basis bieten. Die in den abfallwirtschaftlichen Aktionsprogrammen formulierten Zielvorstellungen zu Möglichkeiten und Maßnahmen der Vermeidung, Verminderung und Verwertung von Abfällen sind selbst dann, wenn ihnen der Beigeschmack reiner Absichtserklärungen anhaftet, kognitive umweltpolitische Referenzpunkte: Sie sind Momente veröffentlichter lokaler Selbstbeschäftigung und Selbstbindung und setzen Maßstäbe, an denen der eigene abfallwirtschaftliche Erfolg gemessen werden kann.³⁰⁸

Die kommunalen Abfallsatzungen sind seit den 80er Jahren zunehmend komplexer und differenzierter geworden, was zu einem großen Teil auf die Institutionalisierung kommunaler (oder kommunal delegierter) *Getrennterfassungssysteme* sowie auf Versuche zurückzuführen ist, Abfallvermeidung und Wertstoffseparierung nicht nur durch Ver- und Gebote, sondern durch *monetäre Anreize* anzuregen. In allen Kommunen sind die Entsorgungsgebühren als ökonomische Steuerungselemente (zur Ergänzung, nicht als Ersatz des Ordnungsrechts) funktionalisiert worden und mittlerweile ein wichtiger „Baustein zur Abrundung eines abfallwirtschaftlichen Gesamtkonzepts“ (Wiebe 1992, 116) (*Münster* ist hier beispielhaft).³⁰⁹ Diese Internalisierung der Umweltkosten in den Produktions- und Konsumprozeß - wobei die Kommunen mit vielfältigen rechtlichen Schranken der Einflußnahme konfrontiert sind - war

308 Auf der Ebene der Selbstbindung: Im Rahmen der eigenen Produktion von Abfällen sind die Kommunen nicht nur aufgrund höherrangigen Rechts (Landesabfallgesetze) angehalten, sondern haben sich vielfach schon zuvor in ihren Satzungen selbst dazu verpflichtet, abfallärmere, langlebigere Produkte zu beschaffen und durch den Eigenverbrauch eine „Vorbildfunktion“ für den privaten Konsum auszuüben.

309 So bieten die Satzungen der Untersuchungskommunen den „Zwangskunden“ die Option, die Gebührenerhebung stärker an der individuell produzierten Abfallmenge zu orientieren, indem bspw. Abfuhrhythmen variiert werden und verschiedene Behältervolumina zur Auswahl stehen. *Aurich* und der *LK Hannover* nutzten unterschiedlich den Ansatz, über die Sack/Grundgebühr-Relation zu steuern; in infrastrukturell problematischeren Großstädten dagegen stellte sich darüber hinaus in weitaus größerem Maße das Problem der individualisierten Zurechnung (v.a. in über Großcontainer entsorgten Gebieten).

zwar prinzipieller Konsens aller Akteure in den untersuchten Kommunen. Die Kosten für die Verknappung der Deponiekapazitäten, für die Umweltkosten der Abfallentsorgung sowie schließlich für Unterhaltung und Ausbau der Entsorgungsinfrastruktur sollten sich adäquat in verteuerten Entsorgungspreisen widerspiegeln. Die z.T. erhebliche Erhöhung der Gebühren (z.B. im *Landkreis Aurich*) sowie deren Korrelation mit tatsächlich anfallenden Abfallmengen soll Verhaltens- bzw. Anpassungsprozesse in Richtung Abfallvermeidung und -verwertung bewirken (und belohnen) und gleichzeitig Knappheiten signalisieren. Allerdings stieß diese Zurechnung der Kosten v.a. zu den gewerblichen Abfallerzeugern auf Vorbehalte von CDU und FDP in *Aurich* sowie in *Stadt* und *Landkreis Hannover*, die einen zu großen Druck auf die Betriebe befürchteten und eher auf Kooperation und Kommunikation setzen wollten. Verursacherprinzip ja - sofern die finanzielle Belastung sowie der Entsorgungsaufwand der Betriebe sich in einem angemessenen Rahmen bewegen, war die Devise bei beiden Parteien, während insbesondere die GRÜNEN sich in allen Untersuchungskommunen für eine striktere Ausnutzung der gebührenrechtlichen Spielräume, signifikante Gebührenerhöhungen für die betriebliche Entsorgung und eine Stafflung der Gebühren für Hausmüll nach einem Preismechanismus, der Anreize für Vermeidung und Verwertung setzen sollte, aussprachen. Merkmal grüner Politik war das Bestreben, eine zunehmende Verpflichtung der Verursacher, insbesondere der Betriebe zu eigenständigen Problemlösungen (jedoch unter kommunaler Kontrolle) im Sinne einer Internalisierung von Verantwortung (abfallärmere Produktionsprozesse, umweltangepasste, weniger schadstoffbelastete und abfallärmere Produkte, umweltfreundlichere Logistik, längerlebige Produkte etc.) einzuführen.

Die Umsetzung abfallwirtschaftlicher Maßnahmen hängt nicht unmittelbar mit finanziellen Restriktionen zusammen, denn der Entsorgungsbereich arbeitet kostendeckend, d.h. er finanziert sich nahezu ausschließlich über Gebühren und greift daher in der Regel nicht auf allgemeine Haushaltsmittel zurück (vgl. zur aktuellen finanziellen Problematik Abschnitt 2.3.3). Die Fallbeispiele stützen in der Tendenz die Aussage, daß sich die Gebühren für die Abfallentsorgung seit 1990 trotz sinkender Restmüllmengen aus Privathaushalten und Gewerbebetrieben mehr als verdoppelt haben (vgl. *umwelt* 3/1996, 120-122) aufgrund gestiegener technischer Anforderungen an Abfallbehandlungs- und -beseitigungsanlagen, des Auf- und Ausbaus von Erfassungssystemen für verwertbare Abfälle und Schadstoffe, aufgrund des Baus stoffspezifisch differenzierter Sortier-, Verwertungs- und Behandlungsanlagen im Vorfeld der Beseitigung sowie schließlich aufgrund gestiegener

Lohn- und hoher infrastruktureller Vorhaltungskosten.³¹⁰ Steigende Müllgebühren stellen jedoch gerade im Kontext zunehmender Abgabenbelastungen und sinkender Restmüllmengen - und v.a. dann, wenn diese Preiserhöhungen nicht unmittelbar bundes- und landespolitischen Vorgaben angelastet werden können - politisch-administrative Akteure in der „personalisierten“ Lokalpolitik vor vielfältige Vermittlungs- und Legitimationsprobleme. Allerdings ist in der Bevölkerung die Akzeptanz für kurzfristig teure, langfristig aber als notwendig erachtete Umweltschutzinvestitionen gestiegen, sofern diese von den Kommunen nachvollziehbar und transparent gemacht werden und zudem als „kommunale Leistung“ überregionale Beachtung erfahren (wie insbesondere das Beispiel *Münster* zeigt).

Gleichzeitig wird Abfallpolitik mit Gebühren allerdings von nahezu allen befragten Akteuren als in den Wirkungen unklar und ambivalent eingeschätzt. Zum einen sind mit den verschiedenen Gebührenmodellen (Verhältnis Kosten/Ersparnis etc.) sehr unterschiedliche - und kaum zu prognostizierende - Wirkungen zu erzielen. Siedlungs- und abfallwirtschaftliche Strukturen wirken in den Erfolg einer Gebührenpolitik ebenso hinein wie schwer kontrollierbare erwünschte und unerwünschte Stoffstromverlagerungen. Zum anderen überwiegt in der Einschätzung der Akteure Skepsis hinsichtlich der mit den unterschiedlichen Gebührenmodellen erzielten (und erzielbaren) Auswirkungen auf die Abfallvermeidung. Sie werden - nimmt man Gebührenmodifikation als isoliertes Instrument - aufgrund struktureller Rahmenbedingungen durchweg als eher gering eingeschätzt.³¹¹ Parallel zur Gebührenpolitik sind kommunikative Elemente zunehmend wichtigere Steuerungsinstrumente im Set moderner Entsorgungspolitik geworden. Durch zielgruppenorientierte Abfallberatung und Öffentlichkeitsarbeit sowie lokale Absprachen mit Handel und Betrieben oder Abfallwirtschaftskonferenzen ist es den Kommunen in je unterschiedlicher Intensität gelungen, das Abfallproblem „virulent“ zu halten und die Akzeptanz für kommunale

310 Zudem werden in der Mehrzahl der Kommunen (hier v.a. in *Aurich* und in der *Stadt Hannover*) erhebliche Mittel zur „kurativen“ Schadensbegrenzung, d.h. zur Altlastensanierung, Sickerwasser- und Gaserfassung uvm. gebunden.

311 Allen interviewten Akteuren war bewußt, daß das Problem „Abfall“ weit über gegebene lokale/regionale Lösungsmöglichkeiten hinausgeht. Es verbleibt immer - wie Blanke/Benzler/Heinelt formulieren - ein „Überschuß an nicht gelösten“ (1989, 551) bzw. an kommunal nicht lösbaren Problemen, was allerdings in den einzelnen Kommunen in sehr unterschiedlicher Form weiter thematisiert worden ist. Die abfallpolitischen Entscheidungsprozesse in den *Städten Münster* und *Hannover* waren in diesem Kontext am deutlichsten durch Orientierungen geprägt, die über lokale bzw. lokal machbare Lösungsansätze hinauswiesen und grundsätzlichere bundespolitische Interventionen, d.h. einschneidendere bundespolitische Weichenstellungen (bspw. über die Verordnungsbefugnis des § 14 AbfG) oder aber eine deutliche Ausweitung lokaler Handlungskompetenzen einforderten. Gleichwohl hat dieser Verweis auf die Notwendigkeit grundsätzlicher staatlicher Lösungen und staatlichen Handlungsbedarfs in diesen beiden Kommunen nicht dazu geführt, die Diskussion und Entwicklung von Problemlösungen zu blockieren.

Handlungsprogramme sukzessiv zu erhöhen.³¹² Mehr noch als bei den Gebühren warnten die befragten lokalen Akteure allerdings davor, die Bedeutung dieses personalintensiven „weichen“ Steuerungsinstruments zu überschätzen: Selbst intensive Beratungstätigkeit zeitigt (v.a. in verdichteten Siedlungsstrukturen) zumeist nur Kurzfristerfolge (Haus-müll), während sich die lokalen Akteure im Bereich des Gewerbemülls mit Wissens-, Transparenz- und Akzeptanzproblemen konfrontiert sehen.³¹³

Als Merkmal umweltpolitischer Modernisierung in fortgeschrittenen Industriestaaten gilt gemeinhin, daß sich das Beziehungs- und Interaktionsmuster vom Normaltypus der „preußischen Einbahnstraße“ hoheitlicher Verwaltungsakte in Richtung Kommunikation und kooperativer Verhandlungsmuster verschiebt. Zwar sind Aspekte der verstärkten Nutzung bürgerschaftlicher Kreativitätspotentiale oder Modelle der kooperativen, „verhandelnden Verwaltung“ in den Reformkonzepten für eine Modernisierung der Kommunalpolitik nach wie vor eher randständig. Allerdings ließen in der lokalen Umweltpolitik der 90er Jahre die „Zunahme unproduktiver (d.h. auch langwieriger und teurer; W.L.) Konflikte“ (Fietkau/Weidner 1992, 24), steigende Entscheidungsnotstände und Vollzugsdefizite, die wachsende Komplexität der Problemstellungen sowie ein Mangel an Informationen und Wissen „die Bereitschaft wachsen, mit neuen Verfahren zu experimentieren“ (Fietkau/Weidner 1992, 24) und nach bürgerdialogischen Entscheidungsfindungs- und Konfliktregelungsformen zu suchen, in denen Konzepte in engem Kontakt mit den betroffenen BürgerInnen und Gruppen sachgerecht erarbeitet und umgesetzt werden (als allgemeiner Überblick Spitzer; an Beispielen Zilleßen/Dienel/Strubelt 1993). Dies rekuriert nicht zuletzt auf die Überlegung, daß die Kooperations- und Implementationsbereitschaft der Beteiligten regelmäßig in dem Maße steigt, in dem Entscheidungen, in einem interaktiven, konstruktiven Prozeß gemeinsam erarbeitet und Interessen aller problemrelevanten Akteure angemessen berücksichtigt und akzeptabel abgeglichen werden. Durch verantwortungsteilende *citizen participation and partnership* sollen - so die Vorstellung - „Betroffene zu Beteiligten und blockierende Planungsoffer zu mitgestaltenden Planungspartnern werden“ (Spitzer 1998, 136). Formen der bürger-/gruppenbeteiligten Kooperation, der

312 Sowohl der Koalition von SPD und Verwaltung in *Aurich*, dem grünen „Netzwerk“ in der *Stadt Hannover* als auch der Verwaltung in *Münster* ist es gelungen, das Thema ständig präsent zu halten. Im *LK Hannover* dagegen gab es keinen bedeutenden Akteur (mit Abstrichen vielleicht die kreiseigene Abfallentsorgungsgesellschaft), der sich der Problematik ständig und öffentlichkeitswirksam annehmen wollte.

313 Wenngleich der „empirische Pool“ eher klein ist, so läßt sich doch als politische Strategie herausarbeiten, daß die GRÜNEN bestrebt sind, Abfall-/Umweltberatung möglichst auf der Ebene der Initiativen zu belassen bzw. darauf zu achten, daß diese Beratung unabhängig von der Kommune existiert - z.T. gar in Konkurrenz dazu besteht und durch Auftrag in die kommunale Öffentlichkeitsarbeit eingebunden wird (so in den beiden *Städten Hannover* und *Münster*).

Diskursinitiierung und Verhandlungsinstitutionalisierung (in Gestalt Runder Tische, Projektgruppen, Bürgerforen oder regionaler Abfallkonferenzen; aber auch in Form mittlerunterstützter Verhandlungsarenen) waren in den Fall-Kommunen in unterschiedlicher Intensität und Ausprägung konstitutiver Bestandteil abfallpolitischer Initiativen. Der Schwerpunkt solcher Partizipationsverfahren lag v.a. im Bereich der Standort- und Anlagenplanung, aber auch der Erstellung von Abfallwirtschaftsprogrammen, der Aufstellung von Branchenkonzepten sowie der Aushandlung technischer Auflagen. Solche „Dialog-Gruppen“ (als Überblick Schridde 1997) stellen nicht zuletzt Kapazitätserweiterungen durch die Nutzung erheblicher gesellschaftlicher Potentiale dar. Durch Kooperation mit den verschiedenen Gruppen sollen deren Wissen und Durchsetzungsmacht zur Zielrealisierung genutzt werden. Breitere *Partizipation* an der lokalen Politikformulierung, dialogischer *Politikstil* sowie *Legitimation* durch Konsens und Aushandlung werden von den lokalen Administrationen (v.a. in den *Städten Münster* und *Hannover*) daher vermehrt als strategische Ressource eingesetzt, um umweltpolitisch relevante und/oder betroffene Akteure zu integrieren, Akzeptanzbereitschaft (für Handlungsalternativen sowie für die Interessenlage des jeweils anderen) und Transparenz zu schaffen und die Beteiligten durch die gemeinsame Suche nach tragbaren Lösungen zu verpflichten.

Das Beispiel der *Stadt Hannover*, mit Blick auf die Erstellung eines Restabfallbehandlungskonzepts eine projektbegleitende Arbeitsgruppe einzusetzen, an der die wichtigsten lokalen Akteure beteiligt gewesen sind, ist beredter Ausdruck dieser Tendenz, umweltpolitische Problemstellungen und Handlungsanforderungen verstärkt kooperativ, durch „pluralistische Ad-hoc-Gruppen“ (Jänicke 1993, 72) bearbeiten zu lassen. Hervorzuheben ist weiterhin das „StadtForum Hannover“, das Verwaltung, Politik, Wirtschaft, Fachöffentlichkeit und BürgerInnen die Möglichkeit zum Dialog über bedeutsame Fragen der Stadtentwicklung geboten hat und sich in einer Veranstaltung mit Entwicklungsmöglichkeiten und Perspektiven einer gemeinsamen, Stadt und Landkreis Hannover umfassenden „Entsorgungsregion Hannover“ befaßte. Solche (themengebundenen) Bürgerforen können die Chance für eine neue Gesprächskultur bieten und gleichzeitig eine Plattform für alternative Lösungskonzepte sein, die in die Arena lanciert werden. Sieht man von der Standortsuch-Kommission für eine neue Hausmüll-Zentraldeponie im *LK Hannover* ab, so wurden die Kooperationsgremien von den beteiligten lokalen Akteuren in der Regel nicht (oder nicht primär) als „Akzeptanzbeschaffungsrunden“ (Bünemann 1992, 193) für unangenehme politische Entscheidungen wahrgenommen - eine Befürchtung, die v.a. Umweltorganisationen äußern.³¹⁴ Ebenso wenig fand ich

314 Weitere Beispiele finden sich z.B. bei Bünemann 1992 und Lahl 1992a; allgemeiner zu diesem Themenkomplex z.B. Hoffmann-Riem 1991.

auf der *Ergebnisebene* Hinweise für die These, daß solche diskursiven Arrangements notwendig und *sui generis* zu Minimalkonsensen und einer (modifizierten) Fortschreibung des Status quo neigen.

Ein Interessenausgleich durch Kooperation und Verhandlungslösungen *kann* daher ein produktiver Ausweg aus dem „umweltpolitischen Entscheidungsnotstand“ (Zilleßen/Barbian 1992, 14) sowie dem allenthalben beklagten Vollzugsdefizit im Umweltschutzbereich sein, muß dies jedoch gerade bei anspruchsvolleren, sensiblen Problemstellungen nicht - im Sinne eines abrufbaren Automatismus oder Ablaufmusters. Zwar ist der Ansatz, daß die an einem Konflikt Beteiligten und durch seinen Ausgang Betroffenen gemeinsam nach akzeptablen, tragfähigen Problemlösungen suchen, in der Vorstellungswelt der lokalen politisch-administrativen Akteure in den in dieser Arbeit untersuchten Kommunen als Ergänzung traditioneller Entscheidungsstrukturen und Normproduktion präsent.³¹⁵ Dieses Bewußtsein ist parallel zu den sich verschärfenden abfallwirtschaftlichen Konfliktlagen und den wachsenden Handlungsanforderungen gewachsen. Nicht minder präsent ist allerdings auch, daß gerade verhandlungsorientierte Problemlösungsprozesse, z.B. Mediationsverfahren³¹⁶ im Bereich hochwertgeladener, komplexer Anlagenplanungen oder Altlastensanierungen, ein hohes Maß an Fragilität und vielfach gezeigt haben, daß sie auf einer Reihe von Verhaltensannahmen basieren bzw. von Vor- und Grundbedingungen abhängen, die Zilleßen/Barbian (1992, 16) mit der Forderung nach einer „Atmosphäre der Kooperation“ pointiert haben. Dies spannt einen Bogen von der Kooperationsbereitschaft der Akteure über die Einhaltung von minimalen Umgangsformen, dem Verhandlungsgeschick des Mediators/Moderators bis hin zu Interessenausgleichsmodi und einer von den Akteuren als *fair* angesehenen Vorteils- resp. Lastenverteilung. Ob ein höheres Maß an Partizipation und Kooperation zu einer Verbesserung des Entscheidungsverfahrens und zu einer Erhöhung der Problemlösungsfähigkeit beiträgt, muß der in den jeweiligen (historisch-konkreten) lokalen Kontext eingebettete Einzelfall zeigen.

Der Querschnittscharakter kommunaler Umweltpolitik sowie die mediale Differenzierung bedingten, daß administrative Zuständigkeiten und Handlungskompetenzen in den Kommunen stark fragmentiert und aufgesplittet waren. Auf der Ebene der Binnenarchitektur

315 Dies meint v.a. Partizipations- und Mitwirkungsrechte, die qualitativ über die formalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung des Verwaltungsverfahrens- oder des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes hinausgehen.

316 Das Mediationsverfahren „basiert auf der Annahme, daß Konsense möglich sind und allen Beteiligten dienlicher sein können als Dauerstreit ohne echten Dialog, der zu einem unnötigen Verschleiß von vorhandenen Gemeinsamkeiten führt. Es baut auf den freien Gebrauch der Vernunft in der Hoffnung auf sachlich vernünftige, zumindest kompromißfähige Ergebnisse“ (Fietkau/Weidner 1992, 27; mit abfallbezogenen Beispielen, bei denen dieses Verfahren versucht worden ist).

politischer Problembearbeitung ist vorwiegend in den 80er Jahren in der Mehrzahl der Kommunen, v.a. in größeren Städten, die relativ schwache Verankerung der Abfallverwaltung durch Verwaltungsneugliederung aufgefangen worden: Durch die Schaffung eigener Fachämter, v.a. aber durch die Konzipierung von *Umweltdezernaten* kam es zu einer Zuständigkeitszentralisierung umweltrelevanter Aufgabenfelder, in deren Folge zumeist auch der Abfallbereich in die neue Behörde eingegliedert wurde (wie in den *Städten Münster* und *Hannover*).³¹⁷ Maßgeblich grün-alternative Parteien waren es, die in den 80er Jahren auf eine Neustrukturierung des Behördenapparats, über den grüne Inhalte durchgesetzt werden sollten, fixiert waren und argumentativ darauf hinwirkten, Umweltschutz als klassische Querschnittsaufgabe administrativ zu bündeln. Die Einrichtung von Umweltdezernaten - deren Symbolcharakter von den GRÜNEN nach wie vor sehr hoch bewertet wird - und die Besetzung der Leitungspositionen mit Personen aus der grün-alternativen Bewegung werden von ihnen weiterhin als strategisches Instrument einer alternativen Kommunalpolitik eingeschätzt (vgl. als kurzer Überblick Spindler/Klemisch/Schiller-Dickhut 1994, 187ff). Zur politischen Achillesferse wurde dabei, ob den Dezernatsleitern ein leistungsfähiger personeller und kompetenzmäßiger Unterbau zur Verfügung gestellt wurde und ob wichtige umweltrelevante Aufgabenbereiche ausgeklammert blieben. Analog zur Verwaltung wurde auf der Ebene der politischen Entscheidungsorgane die Kompetenz- und Kommunikationsfragmentierung durch speziell verantwortliche *Umweltausschüsse* relativiert, in denen abfallwirtschaftliche Fragestellungen von Fachpolitikern vordiskutiert und Entscheidungsprozesse in Stadtrat oder Kreistag maßgeblich inhaltlich vorentschieden werden (so in allen Untersuchungskommunen). Die Einrichtung solcher Ausschüsse für Umweltschutz hat nicht unwesentlich dazu beigetragen, die administrative Dominanz im lokalen Entscheidungsprozeß zu relativieren.

2.2 Public, Private oder Public-Private?

Die Ende der 80er, v.a. aber zu Beginn der 90er Jahre engagiert geführte Diskussion über Privatisierungen im Bereich der öffentlichen Entsorgung reflektiert (und vermengt) zwei erst ein-

317 Die Schaffung neuer Organisationseinheiten des Umweltschutzes stand in der Regel in einem engen zeitlichen Kontext mit Kommunalwahlen (Happe 1986) oder wichtigen kommunalpolitischen Entscheidungen (auch hier können als Beleg die *Städte Hannover* und *Münster* angeführt werden).

In der kommunalwissenschaftlichen Literatur der 80er Jahre wurde der Einrichtung eines Umweltdezernats zumeist reserviert begegnet, da die Gefahr einer zu großen Machtfülle, Unbeweglichkeit („Superbehörde“; Hill 1988) sowie parteipolitischen Aufladung gesehen wurde, was dem Umweltschutz letztlich mehr schaden als nützen würde (vgl. statt vieler Peters 1986, 76, allgemeiner Zapf-Schramm 1989, 321). Vgl. als Überblick über die Diskussion verschiedener Organisationsmodelle Martinsen/Fürst 1987 sowie Jaedicke/Kern/Wollmann 1990, 31-73.

mal zu trennende Diskussions- und Entwicklungslinien: Zum einen eine unter dem Stichwort „Effizienzsteigerung öffentlicher Dienstleistungen“ betriebene administrative und strukturelle Reorganisation (vgl. z.B. Naschold/Pröhl 1994), auf die in einem ersten Schritt näher eingegangen wird. Zum anderen eine zunehmende Ausschleusung von Abfällen/Wertstoffen aus dem öffentlichen Entsorgungsmonopol sowie einen Einstieg von privaten Entsorgungsunternehmen im Zuge von Abfall-Reformen. Dieser staatlich forcierte Umbruchprozeß zu parallelen öffentlich-rechtlichen und privaten Entsorgungssystemen, im Rahmen dessen die hoheitlichen Aufgaben der Kommunen reduziert bzw. neu definiert worden sind, ist in *Kapitel 3* angedeutet worden und wird im letzten Teil dieses Abschnitts überblicksartig wieder aufgenommen. In dieser Privatisierungsauseinandersetzung verquickt sich eine *Entstaatlichungsdebatte*, die im wesentlichen die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Kooperation mit privaten Akteuren zum Ziel hat (Schiller-Dickhut 1994, 107), mit einer stärkeren Orientierung öffentlicher Verwaltungen an (idealtypisierten) *betriebswirtschaftlichen Handlungsmustern* und Handlungsimperativen, aus denen Qualitätskriterien (Effizienz, Sparsamkeit, Zieladäquanz etc.) abgeleitet und mit dem vermeintlichen Produktivitätsrückstand des öffentlichen Sektors kontrastiert werden. Die öffentliche Leistung wird in diesem Prozeß nicht nur (inhaltlich) neu definiert, sondern die *Leistungserbringung* neu koordiniert, indem die öffentliche Hand sich stärker auf Rahmensetzung, Kontrolle und eine (kommunale) Garantiefunktion im Falle des Nicht-Funktionierens konzentriert und die eigentliche Leistungserstellung maßgeblich der Selbstregulierung der Wirtschaft überantwortet. In diese Umstrukturierungs- und Privatisierungsdebatte des öffentlichen Sektors ragt die strukturelle Finanzunterausstattung der Kommunen hinein, die sowohl als Katalysator einer verstärkten Privatisierung wirkt als auch kommunale Handlungsspielräume weiter einengt. Denn Folge dieser krisenhaften Entwicklung der Gemeindefinanzen seit Beginn der 80er Jahre ist sowohl ein nicht unerhebliches Investitionsdefizit (z.B. beim Anlagenbau und bei der Altlastensanierung) als auch die wachsende Notwendigkeit, bei kostenintensiven Umweltschutzinvestitionen auf privates Kapital zurückzugreifen. Neben der Verkehrswirtschaft ist somit die kommunale Ver- und Entsorgung in das Zentrum dieser Debatte gerückt.³¹⁸

2.2.1 *Privatisierung: Modelle und Rechtsformen*

Der Privatisierungsbegriff unterscheidet zumeist zwischen Modellen und Rechtsformen einer *formalen* Privatisierung (Organisationsprivatisierung) durch die Umwandlung von öffentlich-rechtlichen in privatrechtliche Organisationsformen (z.B. Eigen- und Beteiligungsgesellschaft-

318 Einen ebenso breiten wie zuweilen oberflächlichen Überblick über Privatisierungsoptionen und -grundlagen in der Abfallentsorgung bietet Schoch 1992.

ten), wobei die Unternehmen im Besitz der öffentlichen Hand bleiben, und einer *materiellen* Privatisierung, was begrifflich sowohl die Überführung von Einrichtungen aus kommunalem Besitz an private Unternehmen als auch die direkte Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Private meint (Aufgabenprivatisierung). Die Kommunen sind bei der konkreten Durchführung und Organisation ihrer Abfallentsorgungspflicht relativ ungebunden. Nach § 3 Abs. 2 AbfG können die Kommunen zwischen der unmittelbaren Wahrnehmung der Entsorgung durch eigene organisatorische Einrichtungen oder einer mittelbaren durch Beauftragung „Dritter“ wählen. In beiden Fällen steht den Kommunen eine breite Palette an Organisationsformen zur Verfügung, die von der unselbständigen, nicht-rechtsfähigen Anstalt als Teil der Kommunalverwaltung bis zur Erfüllung der Entsorgungspflicht durch ein rein privates Entsorgungsunternehmen reichen kann. Trotz Beauftragung privater Unternehmen verbleibt die Entsorgungshoheit weiterhin bei den Kommunen. Der Terminus „Privatisierung“ ist in diesem Fall - wie Peine (1993, 40ff) zurecht meint - nicht unumstritten, da zwar die Aufgabendurchführung, nicht jedoch die gesetzliche Alleinzuständigkeit für die Erfüllung einer Aufgabe auf Private übergeht: Die privaten Entsorgungsunternehmen werden als vertraglich beauftragte „Erfüllungsgehilfen“ (Schoch 1992, 39) tätig. Die Fallstudien zeigen, daß der Anteil Privater (nicht nur traditionell als beauftragte „Dritte“) an der Entsorgung von Siedlungsabfällen seit der Konstituierung der öffentlichen Entsorgungsverantwortung kontinuierlich gestiegen ist.³¹⁹ Die kommunale Einsammlung und Entsorgung dominiert traditionell in Mittel- und Großstädten (so in den *Städten Hannover* und *Münster*) und dort insbesondere beim Hausmüll; im ländlichen Raum (*Kreise Aurich* und *Hannover*) wird diese Aufgabe dagegen eher durch private Entsorgungsunternehmen durchgeführt (näher beschrieben bei Thümler 1995, 429): Während die größeren Städte beim Inkrafttreten des ersten Bundesabfallgesetzes schon auf eine ausgebaute Fachverwaltung zurückgreifen konnten, die die Abfallbewältigung seit längerem durch eigene Infrastruktur durchführte, sahen sich die Landkreise nach der Übertragung dieser Aufgabe von den kreisangehörigen Gemeinden auf die Kreisebene mit einer neuen Aufgabe konfrontiert, die nicht selten an private Entsorger delegiert wurde.

Im Zentrum der abfallwirtschaftlichen Privatisierungsdiskussion auf lokaler Ebene stehen die beiden Organisationsformen *Eigenbetrieb* und *GmbH*, mit deren Gründung man im allgemeinen je spezifische Vorteile, gemeinhin aber eine effizientere und flexiblere Leistungserbringung und ein rascheres Reagieren auf Marktprozesse verbindet. Kommunale Betriebe lassen sich nach ihrer öffentlich-rechtlichen oder privaten Rechts- und Organisationsform

319 Anfang der 90er Jahre wurden etwa 50% des Haus- und Geschäftsmülls und etwa 70% der hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle in den alten Bundesländern von privaten Betrieben eingesammelt und abgefahren. In den neuen Bundesländern machte nach der Wende die Mehrzahl der Kommunen von der Möglichkeit Gebrauch, Privatunternehmen zu beauftragen (Runge 1994, 57).

unterteilen. Bei den öffentlich-rechtlichen Rechtsformen kann nach dem Grad der Verselbständigung der kommunalen Einrichtungen unterschieden werden: Weder wirtschaftliche Eigenständigkeit noch eigene Rechtspersönlichkeit besitzen die in die kommunale Verwaltungsorganisation (Haushaltswirtschaft, Personalführung) unmittelbar und hierarchisch eingegliederten *Regiebetriebe*, die bis in die 80er Jahre hinein die dominierende Betriebsform waren (Amt 70/Fuhramt). Rechtlich weiterhin Teil der Kommune, wirtschaftlich und organisatorisch allerdings selbständiger und flexibler sind die kommunalen *Eigenbetriebe*, bei denen „nur das Endergebnis des Wirtschaftens als Ablieferung oder Zuführung in den Gemeindehaushalt eingestellt wird, während das Unternehmen selbst ein eigenes Rechnungswesen hat“ (Püttner 1994, 215). Für diese explizit für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen geschaffene Form eines „verselbständigten Regiebetriebs“ (mit eigenem Wirtschaftsplan, Sondervermögen und eigener Personalwirtschaft) gibt es in allen Gemeindeordnungen Sonderbestimmungen: So dürfen aus dem Kommunalhaushalt herausgelöste wirtschaftliche Unternehmen nur dann errichtet und erweitert werden, wenn ein besonderer öffentlicher Zweck dies rechtfertigt und wenn das Unternehmen der Leistungsfähigkeit der Kommune entspricht. Im Gegensatz zu Eigenbetrieben haben privatrechtliche Organisationsformen wie kommunale *GmbHs* oder *Aktiengesellschaften* eine eigene Rechtspersönlichkeit, verfügen über ein vom Gemeindehaushalt getrenntes Vermögen und größere betriebswirtschaftliche Handlungsfreiheit und besitzen eine weitgehendere Unabhängigkeit von der politischen Einflußnahme (vgl. zu Organisations- und Rechtsformfragen Loesch 1996/97, Püttner 1994; Thümmler 1995).³²⁰

Die Option einer Gründung von Eigenbetrieben sowie einer „Halbprivatisierung“ durch Rechtsformänderung, indem die Entsorgungsaufgabe - als private Rechtsform - auf eine AG oder v.a. eine GmbH übertragen wird, die in öffentlichem Besitz verbleibt, ist in den meisten Bundesländern auf der Basis der Gemeindeordnungen und Landesabfallgesetze seit längerem zulässig und je spezifisch geregelt. Im Hinblick auf betriebstechnische Aspekte versprechen sich die Kommunen von diesen Ausgründungen zumeist eine zweckmäßigere und wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung gegenüber den in den öffentlichen Haushalt eingebundenen Regiebetrieben. Als Vorteile für die öffentliche Hand werden im allgemeinen (Peine 1993, 42) die größere Flexibilität der privatrechtlichen Organisationsform, die Abkoppelung vom strengen Dienst-, Organisations- und Haushaltsrecht der öffentlichen Hand, eine kosten- und preisgünstigere Leistungserstellung sowie Steuervorteile genannt.

320 Die Organisationsform *Eigenbetrieb* galt in den 80er Jahren als „die Kompromißlösung, auf die sich unterschiedliche Interessengruppen einigen können“. Privatisierungsgegner „tun dies mit der Absicht, den Privatisierungszielen Einhalt zu gebieten“, Befürworter „wohl eher in der Hoffnung, mit dem Eigenbetrieb eine vollständige Privatisierung leichter erreichen zu können“ (Hock/Krämer 1989, 448).

Angesichts des ausdifferenzierten Leistungsspektrums, wachsender Kostenintensität der Abfallentsorgung sowie angesichts der Neudefinition des „Wirtschaftsguts Müll“ haben zahlreiche Kommunen seit den 80er Jahren ihre Abfallverwaltung umstrukturiert und Regiebetriebe in kommunale Eigenbetriebe umgewandelt. Drei der Untersuchungskommunen hatten entweder aus primär betriebswirtschaftlichen Überlegungen (schon frühzeitig wie der *LK Hannover* oder deutlich später wie *Münster*) oder im Zuge der Einführung des „Dualen Systems“ für Verkaufsverpackungen (*Stadt Hannover*) ihre Entsorgungsbereiche in flexiblere Rechts- und Managementformen wie kommunale Eigenbetriebe (*Aurich, Münster* und *Stadt Hannover*) oder Eigengesellschaften (*LK Hannover* in Form einer 100%igen Tochter) überführt - und dabei zumeist den Anteil eingesetzten Personals (für Abfallberatung, Planung, Wertstoffsartierung etc.) sukzessiv erhöht. Die *Städte Hannover* und *Münster* sowie der *LK Hannover* - hier ist der empirische Teil dieser Arbeit sicher nicht repräsentativ - haben als direkter Auftragnehmer der DSD die sich bietende (lukrative) Gelegenheit genutzt und ihre Infrastruktur vertraglich (als Generalunternehmer) in die Sammlung der Verpackungsabfälle eingebracht und mit einer administrativen Umstrukturierung verbunden.

2.2.2 *Public Private Partnership -Synergieeffekte im Abfallmanagement?*

Anknüpfend an den historisch gewachsenen Infrastrukturen vor Ort lassen sich in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedliche Organisationsmodelle und Problemlösungsmuster der Abfallbewältigung feststellen. Kennzeichen der kommunalen Abfallwirtschaft sind seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre zum einen eine Professionalisierung der Abfallverwaltung sowie zum anderen vielfältige Kooperationsformen und -prozesse zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Dieser Bereich ist geradezu zu einem Modellbereich für funktionale Kooperations- und Beteiligungsformen zwischen Kommunen und privaten Unternehmen geworden. Diese vielgestaltige Einbindung von privatem Kapital und betriebswirtschaftlichem und umwelttechnischem Know-How sowie die Nutzung der (vermuteten) größeren Wirtschaftlichkeit Privater hat unter dem Begriff der *Public Private Partnership* Eingang in die Diskussion gefunden (als kurzer Überblick über Begriff und Kooperationsformen Kruzewicz/Schuchardt 1989; Strünck/Heinze 1998). Wachsende kommunale Haushaltsdefizite haben dazu beigetragen, *Public Private Partnership* als Instrument auf der lokalen/regionalen Ebene einzusetzen, um durch verschiedene Modelle und Projekte Defizite der öffentlichen Infrastruktur ausgleichen zu können bzw. die kommunale Problembewältigung umzustrukturieren. Wenngleich dieser Terminus durchaus sehr weit gefaßt werden kann, um unterschiedliche organisatorische Kooperations-Arrangements erfassen zu können (und damit im Prinzip alle Formen der Beteiligung von Privaten meint), sollte er doch reserviert werden für bestimmte Phänomene, in denen eine spezifische Qualität

des arbeitsteiligen Zusammenwirkens zum Ausdruck kommt. Eine Engerführung dieses Begriffs würde bedeuten, daß mit ihm *weder* die traditionelle (delegative) Zusammenarbeit von Kommunen mit vertraglich gebundenen privaten Entsorgern in den Bereichen Einsammlung, Sortierung und Verwertung *noch* etwa Betreibermodelle (v.a. im Bereich kapitalintensiver Behandlungsanlagen; s.u.) gemeint sind. In beiden Fällen werden kommunal finanzierte Aufgaben delegiert an private Auftragnehmer, die in öffentlichem Auftrag tätig werden. Diese Form der Zusammenarbeit mit privaten Händlern und Entsorgungsbetrieben, die je nach Marktregularien und/oder betriebswirtschaftlichem Kalkül Qualität, Preise und Abnahmemengen für Wertstoffe bestimmen, hat v.a. nach Inkrafttreten des AbfG beständig zugenommen. Das AbfG hatte die Sammlung, Sortierung und Verwertung von Altstoffen unter definierten Bedingungen zu einer kommunalen Pflichtaufgabe gemacht, die erstmals kommunales wirtschaftliches Agieren erforderte. Die Abfallverwertung in (alleiniger) öffentlicher Hand (z.B. durch Recycling-Unternehmen in kommunaler Regie) ist eine Ausnahmeerscheinung geblieben³²¹ - eine Entwicklung, die durch die Exklusion von „Sekundärrohstoffen“ aus der öffentlichen Entsorgungshoheit qua Bundesrecht noch verstärkt worden ist.

Der Begriff *Public Private Partnership* gewinnt an analytischem Wert, wenn er insbesondere Modelle gemeinsamer Aufgabenerfüllung von Kommunen und Privaten reflektiert, „bei denen die Teilhabe der Privaten wesentlich weitergehend ist und auch die Art und Weise der Aufgabenerfüllung einschließt“ (Krämer 1992, 79), und wenn gleichzeitig die Wahrnehmungsverantwortung der Kommunen fortbesteht. So hat z.B. der *Landkreis Aurich* im Bereich der Verwertung auf gemischtwirtschaftliche Organisationsformen mit zumeist mehrheitlicher öffentlicher Beteiligung zurückgegriffen (in der Regel in Form einer GmbH) und auf diese Weise Privatunternehmen vielfältig finanziell und konzeptionell eingebunden. Die Gewährleistungsverantwortung bleibt in einer solchen Kooperation bei der Kommune; Durchführung und Finanzierung werden „partnerschaftlich“ reguliert. In der Idealvorstellung werden hierdurch gemeinsame Interessen organisatorisch gebündelt, während der kommunalpolitische Einfluß auf die Gestaltung und Durchführung der Entsorgungsaufgabe erhalten bleibt. Gleichzeitig hat sich in *Aurich* gezeigt, daß diese Form der Einbindung privater Unternehmen eine erhöhte Flexibilität und Reaktionsfähigkeit im Hinblick auf Marktprozesse und -anforderungen sowie einen besseren Zugang zu den Verwertungsmärkten ermöglicht hat. Das

321 Während kommunale Systeme meist in den Bereichen Kompostierung und mechanisch-biologische Vorbehandlung vorzufinden sind, sind private Entsorger vorwiegend in den Bereichen Bauschutt, Bodenaushub, Gewerbe-/Industrieabfälle, besonders überwachungsbedürftige Abfälle, Elektronikschrott, thermische Entsorgung (Eigentümer/Betreiber) sowie den in den 90er Jahren an das „Duale System“ abgegebenen Fraktionen Papier, Glas, Kunststoff etc. tätig.

„Öko-Sponsoring“ in der *Stadt Münster* kann eine weitere Facette einer *Public Private Partnership* sein. *Public Private Partnership* erschöpft sich in dieser Perspektive nicht darin, daß sich Privatunternehmen an der Finanzierung von Entsorgungsstrukturen beteiligen, die von der Kommune allein betrieben werden. Bei diesem „Sponsoring“ verknüpft sich vielmehr das Eigeninteresse der Unternehmen mit Plänen der Stadtverwaltung - was vielfältige Synergieeffekte erwarten läßt.

2.2.3 *Kommunale Abfallwirtschaft am Scheideweg - Vom öffentlichen Entsorgungsmonopol zur Abfall-Marktwirtschaft?*

Die Privatisierungsdiskussion gewinnt dadurch an Dynamik, daß sich die kommunalen Pflichten und Leistungen in den vergangenen Jahren erheblich erweitert und spezialisiert haben. Die Vielzahl neuer Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften mit ihren Anpassungsfristen stellen die Kommunen unter erheblichen Handlungsdruck. Angesichts enger finanzieller Spielräume greifen Kommunalverwaltungen daher verstärkt auf Privatunternehmen zurück, deren Leistungen sie einkaufen oder bzw. mit denen sie in verschiedenen Organisationsmodellen zusammenarbeiten, um auf diese Weise die Entsorgungsinfrastruktur gemäß den gewachsenen Auflagen weiterentwickeln zu können.³²² *Kapitel 3* hat einen Hinweis darauf gegeben, daß in der Vergangenheit die privaten Müllentsorgungsfirmen meist mittelständige Unternehmen waren, während in den 90er Jahren eine starke Konzentration auf wenige Großunternehmen stattgefunden hat, die ihrerseits meist Teil von Energieversorgungskonzernen sind (als Überblick über die Entwicklung Koch 1995; aus der Motivation eines Konzerns Krämer 1993). War die Behandlung und Entsorgung von Abfällen in der Vergangenheit ein untergeordneter Bereich der Wirtschaft, so ist der Abfallbereich mittlerweile zu einem expandierenden und hart umkämpften Investitions- und Betätigungsfeld für Entsorgungsoligopole geworden. VerpackVO, TAsi und KrW-/AbfG haben für sich und in der Summe der Privatisierungsdiskussion eine neue Qualität verliehen und sie weiter polarisiert.³²³ Kern dieser neuen Privatisierungsdimension ist nicht mehr allein die

322 Das Bundeswirtschaftsministerium gab 1993 mit Blick auf die neuen Bundesländer einen Leitfadens heraus, in dem es die Einbeziehung Privater in die kommunale Abfallentsorgung ausdrücklich nahelegte (Bundesministerium für Wirtschaft 1993). Zwei Jahre zuvor hatte das Bundesfinanzministerium einen Bericht herausgegeben, in dem es unter der Leitidee „Mehr Markt, weniger Staat“ Vorschläge zur privaten Finanzierung und zum privaten Betrieb staatlicher und kommunaler Infrastruktur unterbreitete (Bundesministerium der Finanzen 1991).

323 Die VerpackVO bildete in diesem Bereich die Initialzündung, in deren Folge sich der Trend zur Abgabe und Übertragung von kommunalen Zuständigkeiten deutlich verstärkte. Die Bundesverordnung brachte eine erhebliche Ausdehnung des Marktanteils der privaten Unternehmen bei der Sammlung, Sortierung und Verwertung: Rund drei Viertel der mit dem „Dualen System“ verbundenen Aufgaben werden nach Schätzungen (Friedrich 1994, 204) von privaten Entsorgern abgewickelt.

Ausweitung öffentlicher Aufgabenerledigung in Form öffentlich-privater Mischstrukturen, sondern die Einschränkung der genuinen kommunalen Entsorgungszuständigkeit und eine damit verknüpfte Neudefinition der öffentlichen Leistungserbringung. Neben der in der Diskussion positiv besetzten Vorstellung einer Stärkung von Verursacherprinzip und Produktverantwortung wird nachdrücklich auf das Idealbild einer finanzstarken privaten Konkurrenz-Wirtschaft rekurriert, die dazu führen soll, die Abfallentsorgung rationeller und kostengünstiger zu machen.

Durch gestiegene Anforderungen an die Einsammlung, Sortierung, Behandlung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen und die damit verbundenen hohen Investitionskosten für Abfallanlagen sehen sich zahlreiche Kommunen angesichts desolater Haushalte finanziell überfordert. Der zunehmende Handlungs- und Investitionsdruck hat in den Kommunen dazu geführt, verstärkt nach wirtschaftlich mach- und politisch vertretbaren Problemlösungen zu suchen. Als Problem erweist sich in der Regel die Finanzierung der hohen Erstinvestitionen für neue Anlagen. Zwar kann der z.T. erhebliche kommunale Investitionsbedarf für Entsorgungsanlagen auch bei chronisch defizitären Kommunalhaushalten durch Umlage in Gebühren aufgefangen werden. Wenngleich der Kapitaldienst bei diesen Kommunalkrediten langfristig gedeckt werden kann, sind der Verschuldung kommunalhaushaltsrechtliche Grenzen gesetzt, die auch bei rentablen Vorhaben nicht überschritten werden dürfen (vgl. zur kommunalen Investitionsfinanzierung Hock/Krähmer 1989). Dieser hohe Bedarf an zusätzlichem Kapital (der zuweilen auch durch die Bildung von Zweckverbänden nicht gedeckt werden kann) hat mit dazu beigetragen, verstärkt auf privates Kapital auszuweichen und den Bau und Betrieb von Sortier- und Verwertungs-, v.a. aber von (thermischen) Behandlungsanlagen privaten Unternehmen zu überantworten und langfristige vertragliche Bindungen einzugehen - wobei die privaten Entsorger für ihre Investitionen entsprechende Marktbestandsgarantien z.B. in Form zumindest gleichbleibender Müllmengen erwarten. Hier korreliert das Haushalts- und Problementlastungsinteresse der Kommunen mit ökonomischen Interessen privater Entsorger.³²⁴ Die empirischen Ergebnisse dieser Arbeit stützen allerdings (noch) nicht

324 Insbesondere im Bereich des Baus von Verbrennungsanlagen werden sog. Betreibermodelle diskutiert und genutzt, denen zufolge die kommunalen Haushalte dadurch von projektbezogenen Kosten entlastet werden, daß für die Nutzung eines von privaten Unternehmen finanzierten, gebauten und betriebenen Vorhabens lediglich ein entsprechend leistungsabhängiges Entgelt entrichtet wird (expliziert bei Schuppert 1996/97, 275f) (*Münster* zeigt dieses Vorgehen auch in anderen Bereichen). Die Entsorgungsleistung wird dem Privaten durch die Körperschaft entgolten, wobei dieses Entgelt wiederum in die Gebühr eingeht, die die Kommunen von den (Zwangs-)Nutzern erheben. Für die Kommunen erwachsen aus einer solchen Inanspruchnahme privater Investoren finanztechnisch zwei Vorteile: Zum einen wird die Inanspruchnahme öffentlicher Kassen (Zinslast etc.) weitgehend vermieden, zum anderen fällt der Gebührenanstieg zwar stetig, jedoch innerhalb längerfristiger Bindungen weitaus moderater aus. Dieser Kauf von Dienstleistungen mit anschließender Ratenzahlung läßt sich eher politisch durchsetzen und gegenüber den

die weit verbreitete These einer drohenden Entkommunalisierung der Siedlungsabfallentsorgung (statt vieler Huter/Lahl 1994 oder Nogueira 1995; etwas differenzierter Meyer/Tiebel-Pahlke 1996), im Zuge derer die Kommunen zu bloßen Restmüllbeseitigern degenerieren bzw. eine subsidiäre Auffangfunktion bekommen und „die kommunale Abfallwirtschaft einen langsamen, aber sicheren Tod“ (Interview IV/1) stirbt. Den Kommunen entgleiten nach diesem (in *Kapitel 3*, Abschnitt 1.3 beschriebenen) Szenario Kontrolle und Verantwortung über eine immer größere Zahl von (verwertbaren) Stoffen - und sie begeben sich zusätzlich in Abhängigkeit von Großkonzernen, die den Kommunen vermehrt günstige Entsorgungsangebote unterbreiten. Zwar zeichnen sich solche Tendenzen plausibel ab, jedoch spielte in den hier untersuchten Kommunen der Aspekt der Steuer- und Kontrollierbarkeit von Stoffströmen, Marktsegmenten und privaten Entsorgern in den Auseinandersetzungen eine entscheidende Rolle: In der Zusammenarbeit mit der DSD (*Stadt und Landkreis Hannover, Münster*) sowie mit regional ansässigen mittelständischen Entsorgern im Bereich der Verwertung (v.a. *Aurich und Münster*), und schließlich sowohl bei der kleinteiligeren „kalten“ (*Stadt Hannover, Münster, evtl. auch Aurich*) als auch bei der in revidierbaren „Losen“ ausgeschriebenem thermischen Vorbehandlung (*LK Hannover*) waren die kommunale Beherrschbarkeit der Technik und damit verkoppelt der Aspekt der Eigenständigkeit und Steuerungsfähigkeit zentrale Handlungsmotive.³²⁵

Zwar besteht auch bei Kritikern von Privatisierungsstrategien weitgehend Einigkeit darüber, daß die Strukturen der kommunalen Leistungsdurchführung reformiert werden sollen, um die sachliche Problemlösungsfähigkeit der Kommunen zu erhöhen (z.B. McGovern 1995). Der „Primat des Sparens“ sowie die wachsende Notwendigkeit einer ökologischen Modernisierung der abfallwirtschaftlichen Infrastruktur haben auf der lokalen Ebene mittlerweile eine breite Akzeptanz für verwaltungsinterne Reformen und vielfältige Kooperationsformen mit privaten Unternehmen geschaffen. Materielle Privatisierungsstrategien sehen sich dagegen rasch dem Vorwurf ausgesetzt, sie führten zu einem ökologisch bedenklichen abfallwirtschaftlichen Steuerungsverlust. In der öffentlichen Auseinandersetzung argumentierten Teile der SPD, ÖTV und GRÜNE (Koch 1995, 416ff) daher, daß die zunehmende Konzentrations-

„Kunden“ legitimieren. Und schließlich vermindern Kommunen die für sie unangenehmen Konflikte bei der Durchsetzung von Standorten für Abfallentsorgungsanlagen, indem sie dies in der Regel den Privatunternehmen überträgt.

325 Die Externalisierung sowohl des „lästigen“ Müllproblems als auch eigener Verantwortung durch Delegation an private Betreiber erscheint angesichts der Konflikthaftigkeit als naheliegender kommunalpolitischer Ausweg. Nachdem allerdings nicht nur in Niedersachsen die Problematik langfristiger Bindungen an private Müllverbrennungsbetreiber sichtbar geworden ist (Garantie konstanter Müllmengen, Ausfallbürgschaften, steigende Gebühren etc.), haben zahlreiche Kommunen im Rahmen thermischer Konzepte Strategien entwickelt, die ihnen ein höheres Maß an Kontrolle und Mitwirkung sichern.

bildung mit monopolartigen Strukturen (Pfitzner 1995) sowie die Bindung von Kapital an großtechnische Entsorgungsverfahren die Spielräume für regionale, produktspezifische, kostengünstigere und umweltverträglichere Lösungen verengen würden. Privatunternehmen, so die implizite (und schwer zu verifizierende) These, sind in dieser Perspektive weitaus weniger als kommunale Betriebe an Abfallvermeidung und -verminderung sowie an der Aufrechterhaltung hoher ökologischer Standards interessiert.

3. Konfliktmanagement und Handlungsmuster lokaler Problembewältigung

Dieser Abschnitt konturiert lokale Handlungslogiken im Umgang mit Abfall und arbeitet Faktoren heraus, die zu einer Fortentwicklung lokaler Problembewältigungskonzeptionen geführt haben. Ziel ist es, Bestimmungsfaktoren und Merkmale lokaler Entscheidungsprozesse herauszuarbeiten sowie die Spezifika der lokalen Problembewältigung theoretisch zu reflektieren: *Von was hängen Politik- bzw. Problemlösungsprozesse ab und wie bzw. in welchen interaktiven/institutionellen/Verhandlungs-Arrangements werden Problemlösungen entwickelt und Entscheidungen getroffen?* Diese Fragestellungen fließen in drei im folgenden behandelte Aspekte ein: eine Untersuchung der zunehmenden (Partei-)Politisierung lokaler Politikprozesse (Abschnitt 3.1), eine Spezifizierung der Weiterentwicklung von Problemlösungen unter den Aspekten *policy*-Lernen und Wissensgenerierung (Abschnitt 3.2) sowie schließlich eine Abbildung lokaler Politikprozesse mit dem Konzept der *policy-community* (3.3).

3.1 Die Parteipolitisierung lokaler Politikprozesse: Lokalpolitik zwischen Konkordanz und Konflikt

In den Fallstudien ist sichtbar geworden, daß Politikinhalte v.a. bei der Auseinandersetzung um lokale Abfallwirtschafts- und Investitionsprogramme zunehmend zum Gegenstand parteipolitischer Kontroversen geworden sind, die öffentlich aufmerksam verfolgt werden. Argumentiert man weiterhin auf dieser allgemeinen Ebene, so läßt sich feststellen, daß dieser Parteipolitisierungsprozeß parallel zu einem wachsenden Entscheidungs- und Erwartungsdruck sowie einem steigenden Umweltbewußtsein in der Bevölkerung verlaufen ist. Abfall ist - krisenerzwungen und quer durch alle Parteien - zu einem brisanten lokalpolitischen Thema geworden. Allerdings ist mit der Verwendung des Begriffs „Parteipolitisierung“ noch nicht viel gesagt. Vielmehr muß diese Begrifflichkeit differenzierter betrachtet bzw. es muß inhaltlich spezifiziert werden, was „Politisierung“ im sprachlichen Annex mit „Partei“ meint, d.h. auch welche Rolle die Parteien, deren Vordringen im kommunalen Bereich

allerorten als Indikator für eine Politisierung der Kommunalpolitik genannt wird, dabei spielen. Die Relevanz der Parteien für kommunale Entscheidungsprozesse ist und bleibt jedenfalls eine kontrovers diskutierte Frage. Selbst wenn eine Angleichung der Kommunal-/Lokalpolitik an die Bundes- und Landespolitik im Hinblick auf Verhaltensmuster und Politikstile eingeräumt werden kann, so rechtfertigt dies nicht unbedingt, Lokalpolitik als „verkleinertes Abbild der ‘großen Politik’“ (Zeuner/Wischermann 1995, 268) zu charakterisieren. Es bleiben Spezifika des lokalen Politik- und Parteiensystems bestehen, die veranschaulicht werden sollen.

3.1.1 Politisierung durch Umweltinitiativen und grün-alternative Parteien

Zu einem Politisierungsmoment ist seit den 80er Jahren die Konflikt- und Mobilisierungsbereitschaft geworden, mit der betroffene Bevölkerungsteile auf (vermutete) Beeinträchtigungen ihrer Lebensqualität reagieren („Anliegerproteste“) - und lokale Probleme in den Bereich öffentlicher, wahlwirksamer Kontroversen rücken.³²⁶ Diese Selbstaktivierung der BürgerInnen in temporär befristeten, problembezogenen Interessensgruppen ist im Einzelfall ein wichtiger Einflußfaktor auf politische Prozesse und Inhalte gewesen (so etwa in *Aurich* und im *LK Hannover* bei der Konzipierung von Kompostwerken und Restabfall-Behandlungsanlagen). Vielfach hat allein die Antizipation gesellschaftlicher Widerstände auf die Ausgestaltung abfallwirtschaftlicher Programme entscheidend eingewirkt. Zwar formiert sich dieses (ökologisch-inhaltlich meist diffuse) Protestpotential in der Regel neben den Parteien. Eine zusätzliche Brisanz erhalten diese Prozesse jedoch, wenn sie an Parteien und/oder Koalitionsfraktionen (wie an die CDU in *Aurich* oder die GRÜNEN im *LK Hannover*) rückgebunden werden, die diese Problemstellungen in die Räte und Kreistage tragen. Insbesondere die Verstetigung der Wahlerfolge der vielfältigen grün-alternativen Listen auf kommunaler Ebene sowie deren Einbindung in politische Bündnisse und Kommunalverwaltungen hat zu einem Handlungs- und Politisierungsschub geführt, indem Konfliktlinien neu markiert, Netzwerke in die „Umweltszene“ hinein erweitert worden sind und der politische Prozeß für Themen und Akteure geöffnet wurde, die zuvor in der Lokalpolitik eher marginalisiert waren. Den grünen Parteien war es in den 80er Jahren in vielen Kommunen gelungen, das zuvor weitgehend stabile Dreiparteiensystem nachhaltig in Bewegung zu bringen, indem v.a. im Bereich der Umweltpolitik Handlungsalternativen

326 Diese *issue*-orientierte „ökologische Sensibilisierung“ ist dabei nicht notwendig, entgegen Holtmann (1994, 265), allein auf die „neuen Mittelschichten mit gehobener Bildungs- und Berufsqualifikation“ beschränkt, die „besonders aufgeschlossen für postmaterialistische Wertvorstellungen“ seien, sondern kann - wie *Aurich* und der *Kreis Hannover* zeigen - durchaus breitere, direkt oder indirekt von einem Projekt oder Entscheidung betroffene Bevölkerungsschichten ergreifen.

deutlicher artikuliert und abweichende Abfallwirtschaftsprogramme entwickelt wurden, die - aufgrund der tradierten Wahrnehmung der GRÜNEN als „Öko-Advokaten“ - in der Bevölkerung meist eine breite Resonanz fanden.³²⁷ Umwelt-/Abfallpolitik wird von den GRÜNEN - wie Henkenborg (1987, 113) herausarbeitet - weiterhin als genuin grünes Politikfeld angesehen, über das sich die eigene Identität gerade in politischen Bündnissen herstellt. Zudem ist vielfach die Lebensgeschichte der grünen Mitglieder mit ökologischen Fragen eng verknüpft.

Von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung und Ausgestaltung der Umweltpolitik war daher neben der Einrichtung einer soliden rechtlich-institutionellen Basis, neben der Akkumulation von Wissen oder der Fortentwicklung hoher technischer Standards v.a. auch das zunehmende Partizipationsbedürfnis einer umweltsensibilisierten Öffentlichkeit sowie schließlich die Organisationsfähigkeit von Umweltinteressen im gesellschaftlichen Bereich. Letzteres meint nicht nur die GRÜNEN, sondern auch die zunehmende fachlich-organisatorische Professionalisierung der Umweltverbände, denen es gelungen ist, Umweltthemen zunehmend zu Alltagsthemen zu machen. Die Umweltverbände, die mittlerweile auf gestiegene Fachkompetenz und häufig eigene Forschungseinrichtungen zurückgreifen können, sind dabei zu einem politisierenden und dynamisierenden Faktor geworden. Sie sind in einer steigenden Anzahl von Kommunen von einem „ökologischen Warner und Wächter“ (Jänicke/Weidner 1997, 21) zu einem Kooperationspartner und Teilnehmer an lokalen Willensbildungsprozessen und Planungsaktivitäten geworden³²⁸ und haben maßgeblich zu einer allmählichen Umorientierung in der Abfallpolitik beigetragen. Mit der Etablierung der GRÜNEN als Konkurrenzpartei auf kommunaler Ebene haben sowohl Bürgerinitiativen als auch Umweltverbände mit ihren oft partikularen Protesten und Interessen ein parlamentarisches „Sprachrohr“ gefunden. In dieser Funktion haben die GRÜNEN lokale Öffentlichkeit geschaffen, jenseits der Bewegungsgrenzen und jenseits allein umweltpolitischer Fragestellungen. Nährboden finden solche „Netzwerke“ insbesondere im

327 Die Lokalstudien stützen (wenn auch graduell abgestuft) die Einschätzung von Friedrich (1994, 195), daß in der Abfallpolitik mittlerweile „ein munterer Wettbewerb zwischen allen Parteien statt(findet). Angestoßen durch Aktive aus der Umweltbewegung und grüne Kommunalos, ist die Abfallwirtschaft aus einem langweiligen und verknöcherten Bereich zu einem Tummelplatz für vielfältige umweltpolitische Diskussionen geworden“.

Die ersten Bilanzen grüner Politik und Regierungsbeteiligung auf lokaler Ebene, v.a. mit Blick auf rot-grüne Bündnisse, fielen in der wissenschaftlichen Rezeption dagegen eher ernüchert aus und waren durch einen enttäuschten Grundtenor (v.a. was die Durchsetzungschancen grün-alternativer Forderungen betraf) gekennzeichnet (vgl. z.B. Bullmann 1987).

328 Insbesondere in den Städten (wie hier in *Hannover* und *Münster*) versuchte eine örtlich unterschiedliche Initiativen-„Szene“, an der Ausgestaltung des Politikfelds mitzuwirken - und fand vorwiegend in den Städten über die GRÜNEN Zugang zur parlamentarischen Arena.

(groß)städtischen Bereich, in dem sich gegen Ende der 70er Jahre soziale Milieus mit „alternativen“ Lebensstilen und links-libertären, institutionenkritischen Orientierungen herausbildeten, die den „politisch-moralischen Resonanzboden“ (Roth 1991, 168) für neue soziale Bewegungen und Gegen-Öffentlichkeiten boten (deutlich nachvollziehbar in den *Städten Hannover* und *Münster*). Und schließlich: „Als Wahlalternative nötigen sie (die grünen Kommunalvertretungen; W.L.) den Konkurrenzparteien die Auseinandersetzung mit der Bewegungsszene und ihren Themen auf“ (Roth 1991, 177) - eine Entwicklung, die sich sehr deutlich im Bereich der Abfallpolitik zeigt. Die oft bittere Klage des „Themenklaus“ (Kostede 1989) verdeutlicht, daß grüne Programmatik - selektiv und sicher nicht selten taktisch-politischem Kalkül geschuldet, jedoch nachhaltig - Eingang in die Forderungen der Altparteien gefunden hat (maßgeblich insbesondere im Bereich der Formulierung von Abfallverminderungs- und -verwertungszielen und -maßnahmen; z.T. sogar in Gestalt der Forderung nach einer Ausweitung kommunaler Handlungsspielräume).³²⁹ Eher widerstrebend sind grüne Kommunalpolitiker bereit, dieses nicht als puren Populismus der Altparteien, sondern sowohl als immanenten Effekt des Parteienwettbewerbs als auch als sachorientierte Lernfähigkeit der anderen Parteien zu deuten.

3.1.2 Lokalpolitik zwischen konkordanz- und konkurrenzdemokratischen Verhaltensmustern

Wenden wir uns aber nochmals näher dem Aspekt der Parteipolitisierung zu: Die empirischen Ergebnisse dieser Arbeit zeigen, daß die These einer zunehmenden parteipolitischen Überwölbung oder Durchdringung der Abfall-(Lokal-)politik sehr differenziert formuliert werden sollte - sowohl qualitativ als auch in der Ableitung von Politisierungspotentialen.³³⁰ Klagen über eine Parteipolitisierung von lokaler Politik finden sich vielfach sowohl in der verwaltungs- als auch sozialwissenschaftlichen Politikforschung (v.a. der 70er und 80er Jahre) und gehören in der Regel zum argumentativen Standardrepertoire der kommunalen Verwaltungsspitze. Der in die lokale Ebene diffundierende Parteienwettbewerb erschwert nach diesem Ansatz rational gebotene Problemlösungen; auf Landes- und Bundesebene akzeptierte und ritualisierte parteipolitische Verhaltensmuster werden in der Kommunalpolitik, der in öffentlicher Spontan-Assoziation sowie in der

329 Dieser „Thementransfer“ zeigt sich sehr deutlich in Kommunen, in denen die GRÜNEN in der Opposition sind, so also v.a. im *LK Hannover*, wo grüne Vorschläge häufig und mit zeitlicher Verzögerung von CDU und SPD aufgegriffen und meist als eigener Vorschlag vorgebracht wurden. Im *LK Aurich* wiederum fanden Positionen der GRÜNEN maßgeblich über den Umweltausschuß Eingang in die von der SPD dominierte politische Arena.

330 Dies setzt v.a. eine Definition des Begriffs „Politisierung“ voraus, um zu bestimmen, was mit diesem erfaßt und veranschaulicht soll. Leider wird dies selten expliziert.

verwaltungsrechtlichen Gemeindeforschung zumeist und nach wie vor eine Harmonie generierende „politische Qualität eigener Art“ (Holtmann 1994, 256) zugewiesen wird, eo ipso kontraproduktiv. Dieses dem tradierten deutschen (juristischen) Verständnis kommunaler Selbstverwaltung verhaftete Credo einer unpolitischen, sachorientierten und „konfliktfreien Idylle überparteilicher Sachverwaltung“ (Naßmacher 1989, 74), dem zufolge parteipolitische Profilierung von Sachfragen das Harmoniebedürfnis zu stören scheint (Naßmacher 1997, 440f), vermag allerdings der Realität lokaler demokratischer Problembearbeitungsprozesse ebensowenig gerecht zu werden wie die These eines „kommunalen Parteienstaats“ (Holtmann 1994, 258), die die Unterschiede zwischen Lokal- und „großer Politik“ einzudampfen scheint.³³¹

Für den Bereich der lokalen Abfallpolitik lassen sich empirisch zwar qualitative Momente nachzeichnen, die die These stützen könnten, daß der Faktor Parteipolitik für lokale Entscheidungsprozesse an Bedeutung gewonnen hat, da (im folgenden in der Kategorisierung von Wehling 1991, 150f)

- die Kommunalpolitik de facto und in der Wahrnehmung der BürgerInnen maßgeblich von politischen Parteien gestaltet wird;
- personell die administrativen Funktionsträger fast durchweg politischen Parteien angehören, parteipolitisch zurechenbar sind und in diesem Sinne (d.h. auch im Sinne schwierig nachweisbarer virtueller Parteibindungen) von den Politikern wahrgenommen werden;³³²
- inhaltlich Argumentationsmuster und Programmatik gerade bei kontroversen Themen häufig an übergeordnete landes- und bundespolitische Diskussionskontexte rückgebunden bzw. diesen zugeordnet werden; und schließlich
- prozedural der Umfang kompetitiver, konkurrenzdemokratischer Verhaltensmuster insgesamt (gerade auch durch die Wahl grüner Politiker in die Kommunalvertretungen) und nicht nur in Großstädten zugenommen hat.

331 Diese Auffassung, die Kommunen seien eine weitgehend unpolitische, exekutive Handlungsebene, der unpolitische Sachentscheidungen eigentümlich seien, prägte nachdrücklich die Wahrnehmung der Kommunalwissenschaft in den 60er und beginnenden 70er Jahren. So konnte noch Naßmacher (1972, 63) argumentieren: „Kommunalpolitiker aller Parteien gehen davon aus, daß es zwischen Kommunalpolitik einerseits und Landes- und Bundespolitik andererseits den wesentlichen Unterschied gibt, daß im einen Bereich die Sachpolitik, im anderen aber die Parteipolitik im Vordergrund steht“.

332 In allen vier Untersuchungskommunen zeigte sowohl auf der Ebene des zuständigen Dezernenten als auch nachgeordneter Verwaltungspositionen die Neigung, kommunale Ämter nach „harmonischem Proporz“ (Simon 1987, 242) der Mehrheitsparteien bzw. der lokalen Bündnispartner zu besetzen. Darauf angesprochen, wurde dieser Aspekt von den administrativen Funktionsträger meist als unerheblich für ihre Tätigkeit bezeichnet und im Gegenzug die übergeordnete Verpflichtung gegenüber kommunalen Gemeinwohlbelangen hervorgehoben.

Der Schluß (von Zeuner/Wischerhmann 1996, 267ff in ihrer Studie zum Verhältnis von SPD und GRÜNEN auf lokaler Ebene), daß die Parteien in der Lokalpolitik eine ähnlich starke Rolle spielen wie in der Landes- und Bundespolitik, liegt daher nahe. Darüber hinaus spricht viel für die These, daß die „dramatische Kumulation von (...) Krisenfolgen“ (Roth 1993, 781), der steigende Handlungsdruck sowie die wachsende Komplexität der Materie in zweifacher Weise Politisierungsschübe freisetzen: Zum einen, da Erwartungshaltung und Partizipationsanspruch der Bevölkerung mit der Problemverschärfung und „Technizität“ der Abfallwirtschaft wachsen; zum anderen, da die Komplexität der Problemstellungen die lokalen Akteure zunehmend dazu verleitet, auf Argumentationen und Konflikte der „großen“ Bundes- und Landespolitik zuzugreifen und zu versuchen, Probleme auf diese Weise handhabbar zu machen (und Sachkompetenz nachzuweisen). Der letzte Punkt verweist auch darauf, daß i) durch richtungsgeleitete externe Vorentscheidungen (wie mit der VerpackVO oder der TASI) Politisierungsmomente in die Kommunen hineingetragen und ii) *policies* Gegenstand „kommunaler ‘Außenpolitik’“ (Holtmann 1994, 261; differenzierter Holtmann 1992) werden, indem lokale Problembearbeitung die Auseinandersetzung in der Politikverflechtung impliziert. In diesem Fall ist das „(Partei-)Politisierungsargument“ ein abgeleitetes, d.h. es liefert weder über die eigentlich Generierung der Politisierung aus den Spezifika lokaler Problembearbeitung und Politikbedingungen noch über die „Politisierung“ der Lokalpolitik durch Parteipolitik einen substantiellen Beitrag, sondern verweist auf die zunehmende Einbettung der Lokalpolitik in Verbundlösungen mit der Bundes- und Landespolitik.

Allerdings steht diese Perspektive im Widerspruch zu der in allen Untersuchungskommunen mehr oder weniger stark ausgeprägten und zumeist auf Einvernehmlichkeit (zumindest große Mehrheiten) und „problem solving“ (Scharpf 1985, 339) ausgerichteten Problemlösungs- und Entscheidungskultur. Geprägt durch personelle Nähe, Kontinuität in den Personalbeziehungen und die kleinräumigen Bezüge lokaler Politik herrschen in der Alltagsarbeit der von mir untersuchten Räte/Kreistage der Tendenz nach konsensuale Kommunikations- und Entscheidungsmuster vor: Die Fallbeispiele zeigen, daß die lokalen Akteure nicht nur bei Investitionsentscheidungen von z.T. beträchtlicher Tragweite oder bei langfristigeren „Zukunftsentwürfen“ zwar bestrebt sind, engagiert und öffentlichkeitswirksam zu diskutieren, jedoch in der Regel in einem breiten Konsens, häufig einstimmig (in Personal- und Sachfragen) zu entscheiden. Enge personale Beziehungen, Vor-Absprachen, Konfliktbegrenzung und zumeist rasche -entschärfung wurden von der Mehrheit der Akteure wiederholt als Ausdruck „guten Stils“ und eines „einvernehmlichen Miteinanders“ gewertet (am signifikantesten in *Münster*). Auch konnte festgestellt werden, daß sonst in enge

parteipolitische Diskussionszusammenhänge eingebundene administrative Akteure bei der Formulierung und Durchsetzung von Programmen zumeist auf einen expliziten parteipolitischen Bezug bzw. eine parteipolitische Legitimierung verzichteten und bemüht waren, Beschlüsse auf eine breite Basis zu stellen und Sachaspekte in den Vordergrund zu rücken. Sichtbar wird dies u.a. auch am stark personalisierten Stil der beiden städtischen Umweltdezernenten, der parteipolitische Aspekte bewußt in den Hintergrund rücken sollte. Parteipolitische Abgrenzungen wurden vom Gros der interviewten Akteure als unnötig und geradezu dysfunktional beschrieben. Das Reizwort Parteipolitisierung rief bei den meisten lokalen Politikern zumeist sehr ablehnende Reaktionen hervor.³³³ Gleichwohl waren kurzzeitige inhaltliche Kontroversen (*in der Sache*, meist nicht um ihrer selbst willen), im Zuge derer sich die Akteure verstärkt über ihre Parteizugehörigkeit definierten und konkurrenzdemokratische Verhaltensmodi imitierten, keinesfalls per se „unproduktiv“ oder „destruktiv“. Selbst stärker ideologieverhaftete Auseinandersetzungen hatten als Ergebnis sachliche Weiterentwicklungen der Problemlösungskonzeptionen, da die öffentliche Rezeption sowie das öffentliche Interesse an sachgerechten, problemadäquaten und „unparteiischen“ Lösungen die Kontrahenten vielfach zu einer Schärfung inhaltlicher Argumentationen gezwungen hat.³³⁴

Dies legt die These nahe, daß im Bereich lokaler Abfallpolitik überwiegend an einem konkordanzdemokratischen, auf Interessenausgleich, interne Konfliktregelungen und einvernehmliche Entscheidungsfindung orientierten Politikverständnis und Politikstil festgehalten

333 Auch konnte keine Korrelation zwischen Ortsgröße und Grad der Parteipolitisierung in der Form einer Unterscheidung (wie sie Rudzio 1991, 364 andeutet) zwischen parteipolitisierten, parlamentarisierten Großstädten mit klaren Mehrheits-Minderheitskonstellationen *auf der einen* und Landkreisen als konkordanzdemokratischen „Konsensinseln“ oder gar Gegenmodellen einer idealiter parteifreien Honorarierpolitik *auf der anderen Seite* herausgearbeitet werden, da bspw. die erdrückende Dominanz der SPD im *Kreis Aurich* CDU und FDP in Teilbereichen in einen strikten Oppositionskurs getrieben hat, den diese als Chance zur Profilierung ansahen. Der *Kreis Hannover* dagegen reflektierte mit seinen beiden gleichstarken Großfraktionen das Bild harmonistischer Entscheidungsfindung, im Rahmen derer abfallpolitische Fragen interfraktionär vorgeklärt, Interessen des jeweils anderen berücksichtigt und Ratsbeschlüsse anschließend zur „Formsache“ wurden. Parteipolitisch bedingte Fronten brachen in diesem Kreis fast ausschließlich in der Abgrenzung der „Müll-Union“ zu den GRÜNEN auf. Der Faktor Parteipolitisierung hängt daher eng mit Aspekten regionaler politischer Kultur zusammen.

334 Die Forderung nach einer Eindämmung parteipolitischer Einflußmöglichkeiten, dies legen zumindest die Erfahrungen im Politikfeld Abfallentsorgung nahe, kann sich nicht allein auf das verfassungspolitische Idealbild parteienfreier Sachbearbeitung oder aber auf die populistische Forderung „freier Gruppen“ nach „weniger Filz“ und parteifreien Rathäusern stützen, sondern müßte sehr viel differenzierter - v.a. demokratietheoretisch - hergeleitet und begründet werden. Der Gegensatz zwischen konsensgeleiteter, sachlicher Kommunalpolitik und ideologischer Parteipolitik ist weder „natürlich“ noch begründet er sich aus sich selbst heraus.

Fast trivial scheint zudem der Hinweis zu sein, daß Sachentscheidungen nicht notwendig „unpolitisch“ bzw. daß politisierte Entscheidungsprozesse nicht notwendig „unsachlich“ sein oder zu „unsachge-mäßen“ Ergebnissen führen müssen.

wird (so auch kritisch Simon 1987, 242ff).³³⁵ So sehr es der Vorstellung des Forschers entspricht, empirische Beobachtungen in einem Idealtypus zu abstrahieren, indem wichtige Charakteristika überzeichnet werden, so selten läßt die Realität dies tatsächlich zu: Denn es bleibt der Eindruck, daß sich die lokale Problemlösungskultur und der Politikstil, d.h. die Formen der Interessenvermittlung, Entscheidungsfindung und Konfliktregulierung nicht erschöpfend mit dem Begriff der „Konkordanz“ charakterisieren lassen bzw. dieser differenziert werden muß. Zwar kann vermutet werden, daß die Spezifika kleinräumiger Problemlösungsprozesse per se eine Versachlichung der Problembearbeitung, ein hohes Befriedigungspotential und die Tendenz, relevante Gruppen nicht (bzw. nicht auf Dauer) zu überstimmen, generieren. Nur im Ausnahmefall werden *policies* konfrontativ durch einen Mehrheitsentscheid durchgesetzt. Doch in diesen Ausnahmefällen liegt das Spezifische lokaler Politikproduktion, das in *inhaltlicher* (i) und *struktureller* (ii) Hinsicht noch einmal mit dem Konkordanzbegriff konfrontiert werden soll.

i) Die von Abromeit als Charakteristikum der Konkordanzdemokratie beschriebene „Entscheidungsregel maximaler Mehrheit“ (1993, 177) findet ihre Grenzen nicht selten bei der Rezeption und Umsetzung hochwertig geladener *policies* wie der TASI. Die Implementation dieser Bundesverwaltungsvorschrift, die am ehesten von der Logik parteipolitischen Wettbewerbs betroffen war, hat dazu geführt, daß in einigen Kommunen an den jeweiligen gruppenspezifischen Leitbildern/Grundüberzeugungen gerührt wurde.³³⁶ Insbesondere den GRÜNEN kam - ähnlich den Jusos in den 70er Jahren - die Rolle eines Katalysators polarisierender Diskussionsprozesse zu.

Eine Orientierung der Auseinandersetzung hin zu einem Allparteienkonsens war in *Münster* zu Beginn der Restabfallbehandlungsdiskussion in weiter Ferne und konnte in der *Stadt Hannover* zeitweilig nur mit Mühe, durch den Einbau von Kompromißformeln sowie durch den Abschreckeffekt einer städtischen MVA erreicht werden, deren bevölkerungsmobilisierende Wirkung von der Ratsopposition vor der Kommunalwahl gefürchtet wurde. In beiden Kommunen waren CDU und FDP schließlich bereit, die Politikergebnisse öffentlich und offensiv mitzuvertreten. In den *Kreisen Aurich* (SPD und GRÜNE vs. CDU und FDP) und *Hannover* (CDU, SPD und FDP vs. GRÜNE) dagegen hat der von einer eher konfrontativen Interaktion begleitete Erfolg der einen Gruppe dazu geführt, daß sich die jeweils andere umso entschiedener um die eigenen Überzeugungen zusammenschloß. Ein inhaltlicher Konsens war in beiden Kommunen kaum möglich, da in beiden Landkreisen das langjährige Agieren im

335 Zur Funktionslogik der Konkordanz näher Abromeit 1993, 177-198; zur Gegenüberstellung konkurrenz- und konkordanzdemokratischer Formen politischer Willensbildungsprozesse auch Gabriel 1984, 114ff.

336 Zum Begriff des Leitbildes vgl. Abschnitt 3.3.2 sowie *Kapitel 6*.

Konflikt ein Teil oppositioneller Identität geworden war. In beiden Kreisen kam es daher zu einer mehr oder minder ausgeprägten Frontstellung zwischen den Fraktionen (Regierungs-Oppositions-Dichotomisierung) sowie zwischen Minderheitsfraktion(en) und Verwaltung.

Daß gerade in den beiden Landkreisen in der Frage der Restabfallbehandlung parteipolitische Aspekte bzw. eine deutliche Politisierung des Konflikts im Vordergrund stand, hängt sicher auch damit zusammen, daß Kreispolitik vielfach „Standortpolitik“ (Schneider 1989, 118) ist. Gerade beim Thema „Standortwahl“, das nicht nur bei projektierten Müllverbrennungsanlagen rasch zum wichtigsten regionalen Konfliktthema werden kann, sehen sich die Kreise mit selbstbewußten Standortgemeinden konfrontiert, die versuchen, eine drohende Ansiedlung von Entsorgungseinrichtungen politisch zu verhindern.³³⁷ Die am Beispiel des Kreises *Aurich* angedeutete (parteübergreifende) Koalitionsbildung von Oppositionsparteien mit potentiellen Standortgemeinden bzw. den dort ansässigen politischen Akteuren und Bürgerinitiativen ist Ausdruck einer im Falle der Standortpolitik typischen politischen „Gemengelage“.³³⁸

D.h. insbesondere bei wertgeladeneren *issues*³³⁹ und dominanten Konflikten tendieren die lokalen Akteure phasenweise durchaus zu konkurrenzdemokratischen Verhaltensmustern, indem deutlicher zwischen Regierungs- und Oppositionsrolle, zwischen Programm und Gegenentwurf sowie zwischen Mehrheitsentscheid und Gegenstimme unterschieden wird. Ein Erklärungshinweis für die unterschiedliche Qualität und Schärfe solcher Konflikte findet sich in der jeweiligen Strukturierung der lokalen politischen Arenen.

ii) Konkordanz schließt tendenziell alle Gesellschaftssegmente ein und räumt ihnen ein wie auch immer geartetes Mitentscheidungsrecht ein. In den beiden untersuchten Kreisen zeigte sich jedoch, daß sich hier der Konkordanzgedanke v.a. im Proporz der beiden großen Parteien (*LK Hannover*) oder der traditionell übermächtigen SPD (*LK Aurich*) äußerte resp.

337 Die raumbezogene Wirkung der TASI hat zwischen kreisfreien Städte und Umlandgemeinden oder - wie in den beiden hier untersuchten Kreisen - unter den kreisangehörigen Gemeinden (als potentiellen Standorten von Behandlungsanlagen) oder zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreisverwaltungen zu einer teilweise grotesken Neubelebung lokalpatriotischen Standortdenkens („St. Florians-Prinzip“) bzw. des Denkens in abgrenzbaren räumlichen Einheiten geführt.

338 So fiel es der CDU in *Aurich* recht leicht, sich in der Öffentlichkeit als „Interessenwahrer“ der Standortbevölkerung darzustellen und die ökologischen und sozialen Negativ-Aspekte in den Vordergrund zu rücken. Die *Standortbevölkerung* selbst war bestrebt, die Standortwahl zu einem Thema parteipolitischer Auseinandersetzung auf Kreisebene zu machen. Dieser Prozeß schaukelte und heizte sich mit der medialen Berichterstattung weiter auf, da der lokalpolitisch spektakuläre Charakter einer Abfallentsorgungsanlage ein wichtiger Anlaß ist, über den politischen Entscheidungsprozeß und die darin involvierten Akteure intensiver zu berichten. Der Druck auf die politischen Befürworter solcher Projekte wird meist immens.

339 So z.B. auch bei der Einführung einer *Zwangs*-Biotonne oder der deutlichen Erhöhung von Gebühren für Hausmüll (*Aurich*), bei der strikteren Steuerung des Gewerbemüllaufkommens (*Stadt Hannover*) oder bei der Integration von schärferen Vermeidungs- und Verwertungsaspekten in ein neues Abfallwirtschaftsprogramm (*LK Hannover*).

diesem gewichen ist.³⁴⁰ Die Steuerung von Politikprozessen und die Formulierung von Inhalten ist hier eine Domäne lokaler Eliten bzw. einer Art - wie Abromeit formuliert - „permanenter Super-Koalition“ (1993, 178) politisch-administrativer Akteure, die das Entscheidungszentrum bildet und über weitreichende Abwehrrechte verfügt. Die Folge ist ein *policy making* auf dem kurzen Dienstweg und auf der Basis inhaltlicher Übereinkunft hegemonialer Gruppen, was jedoch einem weiteren Charakteristikum der Konkordanzdemokratie, der Widerspiegelung der gesellschaftlichen Interessen- und Konfliktstruktur im politischen System und der proportionalen Berücksichtigung aller gesellschaftlichen Gruppen, widerspricht. In den beiden untersuchten Städten, weitaus dichteren Sozialräumen im Vergleich zu den heterogeneren Großkreisen, war der Grad der Interessenberücksichtigung durchweg höher, verbunden mit einer größeren Kompromißbereitschaft seitens der politisch-administrativen Akteuren.

Damit verbleibt die politikwissenschaftliche Königsfrage „*Do parties matter?*“, die zwar in keiner mehrere Kommunen einschließenden Studie fehlen darf, die jedoch in ebensolcher Regelmäßigkeit zu eher unspektakulären Ergebnissen führt. Produzieren also unterschiedliche politische Mehrheiten in den „örtlichen Parlamenten“ (Gabriel 1984, 101)³⁴¹ unterschiedliche Politikergebnisse oder kondensieren Unterschiede in den *policies* eher zu Nuancen, die es dem Betrachter überlassen, sie materiell als bedeutend oder als vernachlässigbar zu klassifizieren? Konzidiert man, daß es in der lokalen Abfallpolitik *issue*-spezifisch (!) einen signifikanten, politisch gestaltbaren Handlungsspielraum der lokalen Ebene gibt, zieht man weiterhin in Betracht, daß die lokalen Akteure zuweilen unter einem nicht unmaßgeblichen Handlungs- und Krisendruck agieren und zieht man zur Beantwortung die Ergebnisse der Lokalstudien heran, dann fallen partei- oder bündnispolitische Zurechnungen in der Tat schwer oder lassen sich nur schwach bestätigen. Lokale Politik besitzt durchaus beachtliche Handlungspotentiale zur „Profilierung“ des eigenen abfallwirtschaftlichen Konzepts. Ein parteipolitischer Determinismus im Sinne einer prognostizierbaren Orientierung der einzelnen Parteien auf je spezifische *policy*-Optionen läßt sich dagegen kaum bzw. nur als Tendenz herausarbeiten.³⁴²

340 Proporzgesichtspunkte bei der Stellenbesetzung sind (im *LK Hannover*) ein Merkmal hiervon, informelle Vor-Abstimmungszirkel, in denen mit „Fingerspitzengefühl“ Interessen und Befindlichkeiten sondiert werden, ein weiteres.

341 Vgl. zur gerade unter Politikwissenschaftlern gebräuchlichen terminologischen Gleichsetzung der *kommunalen Vertretungskörperschaft* mit den *staatlichen Parlamenten* den Beitrag von Gabriel (1984), der die Kontroverse hierum fundiert nachzeichnet und ordnet.

342 In der lokalen Politikforschung keineswegs überraschend ist, daß abfallpolitische Problemstellungen von denselben Parteien an unterschiedlichen Orten unterschiedlich aufgegriffen und thematisiert werden. Ein Beispiel: Die thematischen „Fronten“ sind/waren in der politisierten Frage der Restabfallbehandlung keinesfalls apodiktisch parteipolitisch zuzuordnen (wie sich anhand der beiden großen Parteien im Vergleich *Münster* und *LK Hannover* schon zeigt). Allein die Bündnisgrünen spielen dort, wo sie maßgeblich

Dies stützt im Umkehrschluß allerdings nicht die These einer *Konvergenz der Problemlösungen bei unterschiedlichen politischen Konstellationen und Positionen*, da sie zum einen auf der inhaltlichen Ebene eher problematisch ist und zum anderen tendenziell davon ablenkt, daß je nach lokaler Ebene durchaus andere wichtige Bestimmungsfaktoren identifiziert werden können und müssen - wie nicht zuletzt lokale Problemlösungsphilosophien oder Leitbilder, in deren Vermittlung und Definition die politischen Parteien dann allerdings wieder maßgeblich und prägend eingebunden sind.³⁴³

3.2 Wissensgenerierung und politische Lernprozesse

Tatsächlich gibt es seit Anfang der 70er Jahre „kein anderes Politikthema, das (...) binnen so kurzer Zeit eine so expansive und dauerhafte Karriere im politischen System, in Wirtschaft und Gesellschaft gemacht hat“ (Jänicke/Weidner 1997, 15), wie die Umweltpolitik. Kennzeichen der dynamischen bundesrepublikanischen umweltpolitischen Startphase war eine ausgesprochen staatlich-bürokratische Ausrichtung, ein - wie Jänicke/Weidner (1997, 18) formulieren - „verrechtlichtes Regulierungsmuster, das für dezentrale und zivilgesellschaftliche Selbstregulierungen vor Ort zunächst wenig Raum ließ.“ Dies verweist einerseits darauf, daß *Lernprozesse* in der Umweltpolitik - vor dem Hintergrund der Erfahrungen vielleicht verständlich - zu Beginn unterschätzt wurden, andererseits auf den Aspekt einer zumeist raschen horizontalen Diffusion abfallwirtschaftlicher Innovationen und Erfahrungen. Dieses hohe horizontale Diffusionstempo (im Sinne der Rezeption und Übernahme von Politikinnovationen und Problemlösungsmustern aus anderen Kommunen) scheint sich in der zweiten Hälfte der 80er Jahre sogar beschleunigt zu haben.

3.2.1 Kommunen als „Experimentier-Baustellen“

Lernprozesse durch Übernahme von Erfahrungen und Techniken, die von „Vorreiterkommunen“ gewonnen und über einen immer breiter werdenden publizistischen Markt gestreut werden, stellen in diesem Politikfeld einen wichtigen Katalysator für institutionelle und konzeptionelle Innovationen dar (Institutionentransfer). Kommunen, die neue (erfolgreiche, praktikable etc.) Wege in der Abfallwirtschaft beschreiten, haben daher erhebli-

an der Entscheidungsproduktion partizipieren, konstant das „Zünglein an der Waage“ zugunsten „kalter“ Verfahren und dezentraler Problemlösungsansätze. Die Annahme also, daß die „Regierungsbeteiligung“ unterschiedlicher Parteien per se zu den erklärungs- und prognosefähigen Faktoren im Hinblick auf unterschiedliche Politikinhalt gezählt werden kann, trifft daher auf die lokale Ebene nur sehr begrenzt zu.

343 Zu ähnlichen Ergebnissen kamen auch aufwendigere empirische Erhebungen. So fanden Grüner/Jaedicke/Ruhland (1988) in ihrer Untersuchung wohnungspolitischer Initiativen in allen 66 westdeutschen Großstädten nur eine sehr schwache Bestätigung ihrer Arbeitshypothese, daß sich eine syste-

chen Einfluß auf die Weiterentwicklung des Politikfelds. Ihre fortschrittlichen Konzeptionen werden meist sehr genau wahrgenommen und nicht selten unmittelbar nachgeahmt. Und schließlich: Pionierkommunen sind auch „Barrieren gegen umweltpolitische Rückschläge“ (Jänicke/Weidner 1997, 20), indem sie es anderen Kommunen erschweren, zu weit hinter die gesetzten Maßstäbe zurückzufallen und gleichzeitig umweltpolitischen Akteuren vor Ort empirisch fundierte Anlässe für Kritik und Vergleiche geben. Der Mechanismus des Wandels ist daher v.a. einer des Lernens bzw. der interkommunalen Diffusion von Erfahrungen und Innovationen - *zum einen* der „Logik des Sachzwangs“ geschuldet, indem die Handlungsanforderungen an die Kommunen schlicht gestiegen sind,³⁴⁴ *zum anderen* Folge sich wandelnder Problemwahrnehmungen und Zieldefinitionen, die ihren Ausdruck in einem Ausprobieren und Weiterentwickeln von Instrumenten (im konkreten lokalen Einzelfall und in der modifizierten Anwendung in anderen lokalen Kontexten) finden. Politiklernen ist in diesem Politikfeld daher wesentlich auch Inspirations- und „Imitationslernen“ (Kern 1997, 270) im Fahrwasser externer Anstöße. Nicht so sehr bei Routineentscheidungen spielt dies eine Rolle, sondern insbesondere bei der Adaption von Politikinnovationen.

Die Erfahrungen der lokalen Akteure sind sowohl strukturgeleitet (greifen auf den situativen Fall und spezifische Problemstellungen zurück) als auch strukturgenerierend (indem Problemlösungen v.a. durch das Lernen am Gegenstand, in der alltäglichen Praxis weitergetrieben werden). „Lernen“ ist hier gemeint als Ergebnis von *policy*-Diskursen, in denen die Akteure Probleme neu definieren, bewerten und schließlich zu neuen Problemlösungen gelangen. „Lernen“ meint hier in einem ersten Schritt das individuelle Lernen der Akteure und deren Verhaltensänderungen (durch Alltagserleben, Studien etc.), dann das „Durchsickern“ neuer Erfahrungen, Wahrnehmungen und Überzeugungen unter den Akteuren (einer Gruppe) und schließlich auch gruppenspezifische Prozesse durch die Homogenisierung und Abgrenzung eigener „Gruppenwahrnehmungen“ gegenüber anderen Gruppen, Kommunen o.ä., was immer verknüpft ist mit der Reflexion des eigenen Standpunkts. Hierzu zwei Spezifizierungen:

- i) Lokale, mit einer Vielzahl von Entscheidungsmaterien gleichzeitig befaßte Akteure greifen - v.a. angesichts der generellen Unsicherheit und Ungewißheit von Entscheidungsfolgen -

matische Differenz bei der Problemorientierung bei SPD- und CDU-regierten Städten (z.B. im Sozialmietwohnungsbau) nachweisen läßt.

344 Das gestiegene lokale „Engagement“ ist sicher nicht zuletzt als Reaktion darauf zurückzuführen, daß die Kommunen (historisch folgerichtig) zu unmittelbaren Problembewältigungsinstanzen definiert wurden und als unmittelbar mit den Problemen konfrontierte Ebene am wenigsten in der Lage gewesen sind, sich wachsenden Handlungsanforderungen und neuen Problemstellungen zu verschließen. Dieser weitgehenden „Kommunalisierung“ der Folgeprobleme industrieller Produktions- und privater Konsumprozesse, was als „Dimension politischer Problemabwälzung (...) in Westdeutschland ein bekanntes Phänomen ist“ (Heinelt 1994, 453), konnten die Kommunen politisch kaum entgegenwirken.

in ihrem abfallwirtschaftlichen Problemverständnis in hohem Maße auf Alltagsverständnis, den „gesunden Menschenverstand“ und administratives bzw. externes Expertenwissen zurück. Die Aufgeschlossenheit gegenüber abfallwirtschaftlichen Fragestellungen, deren besseres Verständnis und Weiterentwicklung, d.h. auch die Bereitschaft, das eigene Verständnis über kausale Mechanismen zu verbessern, ist eines der wesentlichen Ergebnisse der Fallstudien. Wurden Überzeugungen und Wertvorstellungen jedoch erst einmal gewonnen, so wurden diese meist mit Verve, jedoch selten apodiktisch vertreten. Zwar wurde im allgemeinen an Leitbildern/handlungsleitenden Orientierungen argumentativ festgehalten („moderate“ vs. „strenge“ Kontrolle des Wegwerfverhaltens; ökonomische Anreize vs. Ordnungspolitik; Kooperation vs. Konfrontation beim Gewerbemüll; stoffliche vs. energetische Verwertung; Dezentralität vs. Zentralität o.ä.), gleichwohl sind diese nicht resistent gegen empirische Evidenz oder das „bessere Argument“ gewesen.

- ii) Der Abfallbereich ist in zunehmendem Maße zu einem Moment interkommunaler Konkurrenz und Eigendarstellung geworden (*Aurich* und *Münster* zeigen dies deutlich). Es gibt ganz offensichtlich einen ausgeprägten abfallwirtschaftlichen Wettbewerb um den Status einer Vorzeigekommune.³⁴⁵ Gleichzeitig stößt die Werbewirksamkeit einer funktionierenden Abfallwirtschaft bei den BürgerInnen auf Identifikationsbereitschaft und befördert nicht selten ein ausgeprägtes (zugespitzt: lokalpatriotisches) Mitmachinteresse. Dabei zeigt sich das Phänomen, daß (neue) Problemwahrnehmungen und Handlungsorientierungen individuell diffundieren und schließlich vom Gros der jeweiligen lokalen Akteure offensiv als kollektive „lokale Philosophie“ vertreten werden.

Lernen bedeutet in diesem Kontext nicht nur, daß *innerhalb* eigener Gruppen-Leitbilder und handlungsleitender Orientierungen Problemlösungen weiterentwickelt werden, sondern daß im Bereich lokaler Abfallpolitik eine Bereitschaft feststellbar ist, sich über die Vorstellungen der Anderen zu informieren und analytisch und produktiv daran abzuarbeiten - auf einer Konfliktebene, auf der Sachargumentationen ausgetragen werden, ohne die jeweiligen Leitbilder grundsätzlich zu attackieren.³⁴⁶ Abfallpolitisch „dramatische“ Entwicklungen wie die TASI oder die VerpackVO, d.h. Entscheidungsvorgaben einer übergeordneten Ebene,

345 Ein kommunales „Ranking“, z.B. in Gestalt der jährlichen Abfallbilanz des Nds. MU oder in Form des Wettbewerbs „Die funktionierende Abfallwirtschaft“ stimuliert die fachliche und öffentliche Diskussion und bedeutet für Nachzügler Ansporn und Legitimierungsbedarf.

346 Lernprozesse erfolgten dann produktiv und zumeist konsensorientiert, wenn politisch legitimierte Foren geschaffen wurden, in denen Entscheidungen vorab professionell in einem größeren Expertenkreis diskutiert werden konnten (so z.B. in Gestalt der „projektbegleitenden Arbeitsgruppe“ zur Umsetzung der TASI in der *Stadt Hannover*). Solch ernsthaftere Plattformen führen - wie Sabatier zurecht feststellt - längerfristig „zu einer größeren Konvergenz der Perspektiven über die Natur des Problems und die Konsequenzen verschiedener Policy-Alternativen“ (1993, 140) (vgl. Abschnitt 2.1 dieses Kapitels sowie *Kapitel 6*).

haben zwar nachhaltig Gruppen gestärkt (so z.B. die Verbrennungsbefürworter, die dies argumentativ geschickt nutzen konnten). Sie waren jedoch in vielen Kommunen auch Anstoß, vielfältig und wechselseitig über Wertvorstellungen und adäquate Problemlösungen zu diskutieren und Verständnis für die jeweilige Gegenposition zu entwickeln. Die Frage der Restabfallbehandlung ist ein wichtiges Beispiel für *policy-orientierte Lernprozesse im gesamten Politikprozeß* (und nicht nur in der Evaluationsphase), die für das lokale Politikfeld Abfallentsorgung kennzeichnend sind (vgl. *Kapitel 6*).

Hieraus lassen sich mit Blick auf Lernprozesse zwei Thesen entwickeln: In Anlehnung an eine Annahme Sabatiers (1993, 141) liegt die These nahe, daß auf die natürliche Umwelt bezogene Probleme sich eher zu einem *policy-orientierten* Lernen eignen bzw. zu einem höheren Maß an Lernintensität und -bereitschaft führen als Probleme, die sich auf soziale Systeme beziehen (wie z.B. Arbeitslosigkeit, Kinderbetreuung uvm.). Für diese Annahme sprechen die „stoffliche“ Erfahrbarkeit sowie die geographische Begrenztheit des Abfallproblems. Erfolge oder Mißerfolge lokaler Politik sind direkt sinnlich erfahr- und zudem personell unmittelbar anlassbar. Zudem lassen sich kontrollierbare „Experimente“ eher durchführen und in ihrer Wirkung messen. Dies leitet über zur zweiten Beobachtung: Die Dezentralität in der Siedlungsabfallentsorgung erzeugt geradezu einen fruchtbaren Innovationswettbewerb, eine Konkurrenz der Ideen, die sich in vielfältigen Problemlösungsansätzen - und zuweilen auch nur in einem „Narzismus der kleinen Differenzen“ - zeigt. Aus einer *gesamtsystemischen* Sicht befördern die *relativ* autonomen lokalen politischen Systeme Lernprozesse, indem sie Arenen für abfallpolitische Debatten und Experimente bilden und gleichzeitig den Akteuren die Möglichkeit bieten, verschiedene Instrumente im Vergleich zu bewerten und zu entwickeln.

3.2.2 *Lokale Politik zwischen administrativer Dominanz und wissenschaftlicher Professionalität*

Kommunale Entscheidungsprozesse im Politikfeld Abfallentsorgung weisen eine hohe Komplexität v.a. im Bereich konzeptioneller Ansätze, der Steuerung raumgreifender technischer Infrastrukturen sowie bei der Diskussion ökologischer Folgewirkungen auf. Komplexität meint hier v.a., daß die lokalen Akteure immer mehr Informationen suchen und verarbeiten, künftige Entwicklungen und Zustände antizipieren und mehr Alternativen (unter den Gesichtspunkten Kosten, Umweltauswirkungen etc.) miteinander vergleichen müssen. Dies bedingt zweierlei: *Zum einen* führen die wachsende Komplexität abfallwirtschaftlicher Problemstellungen sowie die abstrakt-fachliche Informationsvermittlung dazu, daß in die Diskussion von Politikinhalten und in Entscheidungsprozesse vermehrt Faktoren einfließen, die sich der unmittelbaren Kontrolle und Kenntnis der politischen Akteure entziehen.

Wenngleich Abfall ein zumeist örtliches Problem mit weitgehend antizipierbaren Ursache-Wirkung-Ketten und einem identifizierbaren Adressatenkreis (private Haushalte, Handel und produzierendes Gewerbe) ist, so wird die Problembearbeitungskapazität der temporär und sachlich häufig überlasteten, selektiv-aufmerksamen lokalpolitischen Akteure meist überstiegen. Dies hat *zum anderen* mit Blick auf die Wissensgenerierung wiederum zwei Effekte: die Überlegenheit administrativer Expertise sowie den Aufschwung professioneller ingenieurwissenschaftlicher Beratungsdienste, die in zunehmendem Maße in Anspruch genommen werden.

Eine Dominanz der Verwaltung³⁴⁷ (sowohl hinsichtlich der Initiative, der inhaltlichen Ausgestaltung als auch mit Blick auf den faktischen Zugang zu Informationen) gegenüber dem „Amateurismus der Politik“ (Jänicke 1993, 67) ist in diesem Politikfeld nicht verwunderlich. Gerade im komplexen technischen Umweltschutzbereich befinden sich Rat und Kreistag nicht selten „den im Betrieb der Verwaltung stehenden geschulten Beamten gegenüber in der Lage des ‘Dilettanten’ gegenüber dem ‘Fachmann’“ (Weber 1964, 730). Der Verwaltung kommt aufgrund ihrer strategischen Vorteilposition ein hohes Maß an Gestaltungsfreiheit und Abschottungsfähigkeit zu: Die Fallstudien zeigen, daß es in den überwiegenden Fällen die Fachverwaltung gewesen ist, die gerade im Bereich des technischen Umweltschutzes lokalen Regelungsbedarf artikulierte, Vorschläge ausarbeitete, über Alternativen eine Vorentscheidung traf und Entscheidungsprozesse zumeist aufgrund ihrer Fachkenntnis inhaltlich im Ablauf zu steuern vermochte.³⁴⁸ Eine erhebliche Bedeutung kommt dabei (wie die *Städte Münster* und *Hannover* zeigen) dem zuständigen Wahlbeamten, seiner inneradministrativen Durchsetzungsfähigkeit sowie Verankerung im Rat zu. Erstaunen kann diese administrative Dominanz nur, wenn man vom traditionellen Weberschen Rollenverständnis des neutralen Verwaltungsbeamten ausgeht und gleichzeitig eine legislative Führerschaft des Rats/Kreistags unterstellt. Sieht man vielleicht vom *LK Hannover* ab, wo der Verwaltung eine Große Koalition gegenüberstand und die maßgeblichen administrativen Akteure gleichzeitig parteipolitisch in diese eingebunden waren, so verstand sich die

347 Was in Untersuchungen zu einzelnen Politikfeldern gerade in älteren Untersuchungen vielfach bestätigt (z.B. die Beiträge in Wollmann 1979; aber auch Hucke 1983) und auch in einer neueren abfallpolitischen Untersuchung (Malcher 1992) nachgezeichnet worden ist. Untersuchungen aus den 70er Jahren haben sich dabei im wesentlichen auf typische Strukturmuster und Routinen des Verwaltungshandelns kapriziert, in denen sie - z.B. im Bereich der kommunalen Umweltpolitik - vielfältige Hemmnisse für eine aktivere und reflektiertere Umweltschutzpolitik zu identifizieren glaubten.

348 Nicht selten nutzte die Verwaltung ihren Wissens-Vorsprung zur Konstruktion scheinbar alternativloser Sachzwänge (wie z.B. in der Frage der Restabfallbehandlung im *LK Hannover*).

Gleichwohl ließ sich die These Grauhans (1970, 16), das Kommunalparlament sei lediglich ein „ratifizierendes Vollzugsorgan administrativer Programmauswahlen“, in dieser Allgemeinheit nicht bestätigen.

Administration in *Aurich* und der *Stadt Hannover* als Mitglied einer *policy-community* (vgl. Abschnitt 3.3 dieses Kapitels), deren Ziele sie meist offensiv vertrat und umzusetzen trachtete. Ähnlich verhielt sich dies im *münsterschen* Allparteienkonsens, in dem die Verwaltung eine vergleichbar prägende Rolle spielte. D.h. wenngleich sich die administrativen Akteure in den Kommunen zumeist mit verschiedenen Koalitionen verbinden, so sind sie doch meist auf konzeptionelle Eigenständigkeit bedacht. Ein weiterer Unterschied läßt sich daher herausarbeiten: Während die Abfallverwaltung im *LK Hannover* und in etwas abgeschwächter Form im *LK Aurich* eine eher vermittelnde Position einnahm, verstanden sich die administrativen Akteure in *Münster*, v.a. aber in der *Stadt Hannover* eher als politisierend und treibend im Sinne klarer Interessendefinition und Verbündetensuche. Die Funktion eines neutralen „Staubsaugers“ politischer Impulse jedenfalls nahm im Untersuchungszeitraum (mit den beschriebenen Unterschiedlichkeiten) keine Abfallverwaltung ein.

Die Technizität der Abfallbewältigung schafft bei den lokalen Akteuren einen Bedarf an Spezialisierung. In großem Maße greifen lokale Politiker daher nicht nur auf Sachexpertise in Form von Vorab-Einschätzungen/Vorlagen der Verwaltung, sondern - parallel oder exklusiv - auf extern erstellte Gutachten zurück, durch die die Komplexität der Entscheidungsmaterien aufbereitet sowie Lösungspfade gefiltert und sichtbar werden. Die ehrenamtlichen Stadtrats- oder Kreistagsmitglieder - Generalisten mit Spezialwissen in gemeinhin nicht mehr als zwei Politikfeldern - sind notwendig gerade im Bereich der Konzeptionalisierung und Risikoabschätzung von großtechnischen Anlagen mit der Einbringung eigener konzeptioneller Anträge oder der Diskussion von Entsorgungsalternativen überfordert. Die Implementation der TASI ist nur ein Beispiel für die Verwissenschaftlichung der Politik, d.h. die Veränderung eines Politikfelds durch Prozesse der Professionalisierung und einer spezifischen „Verwissenschaftlichung“ öffentlicher Diskurse. Dem überlegenen Expertenwissen von Beratungs- und Gutachterorganisationen (die Reputation von Wissenschaftlern ist auf lokaler Ebene zumeist beachtlich) kam im Prozeß der Umsetzung eine Problemwahrnehmungen und Entscheidungen präformierende Rolle zu. Es wäre jedoch verfehlt, die Vielgestaltigkeit der Implementation und Weiterentwicklung in den möglichen Problemlösungen allein als Resultat wissenschaftlicher Einflußnahme zu interpretieren. Vielmehr muß - um ein Beispiel anzuführen - bei der Bewertung der TASI auch beachtet werden, daß die Komplexität des Problembereichs Restabfallbehandlung und die Unsicherheit hinsichtlich ökonomischer und ökologischer Folgewirkungen die Möglichkeit erhöht haben, daß sich neue resp. andere *policy*-Optionen in der politischen Debatte fest- und durchgesetzt haben. Eher befruchtend war es daher auch, daß über mögliche oder gefundene Lösungen bzw. über die Behandlungsvorgabe der Verordnung wissenschaftlich ein dynamischer Dissens bestand.

Zwar ist die Interaktion zwischen Wissenschaftlern und politischen Akteuren in der Regel asymmetrisch, allerdings sind die lokalen politisch-administrativen Akteure in einem nicht zu unterschätzenden Maße zur eigenständigen Wissensproduktion, zur Entwicklung eigener Deutungen und zur Weiterentwicklung von Problemlösungen fähig. Den lokalen politischen Akteuren ist es in den Untersuchungskommunen zumeist gelungen, externes Wissen zu kontextualisieren, d.h. auf den situativen Einzelfall zu beziehen und in die individuelle Situationsdeutung einzubauen. Wissenschaftliche Gutachten wurden sowohl von der Verwaltung als auch den Politikern funktionalisiert, indem die Akteure versuchten, ihre Argumente und Technikinterpretationen mit Hilfe wissenschaftlicher Argumente und Bewertungen zu legitimieren und durchzusetzen. Die „Hilflosigkeit“ gegenüber externer Bewertung wurde meist rasch durch Aneignung bzw. Umwandlung dort formulierter Positionen - oder durch Vergabe von Gegengutachten kompensiert. Das Spannungsverhältnis zwischen wissenschaftlicher Professionalität und der Unsicherheit der in den konkreten Problemkontexten verhafteten politische Akteure wendet sich ins Konstruktive. Denn die Konstitution der *policies* ist im engen lokalen Bezugsraum mit seinen je spezifischen Diskussions- und Problemlösungskulturen ein sozialer Prozeß, an dem sich die „Definitionsmacht“ der Wissenschaft vielfach bricht. Wissenschaftliche Konzepte unterliegen in den politischen Diskursen meist vielfachen Veränderungen, Neubewertungen und Erweiterungen. Sie treten in einen Austausch mit den (ökologischen, abfallwirtschaftlichen etc.) Wirklichkeitsdefinitionen, Ereigniswahrnehmungen und Bewertungsmaßstäben der politischen Akteure und Akteursgruppen und entwickeln diese weiter. Nicht zuletzt hängt die Anwendungsfähigkeit wissenschaftlicher Expertise daher von der „kognitiven Verträglichkeit mit dem Alltagswissen der politischen Akteure“ (Singer 1993, 158) ab. Zwar übernehmen die Akteure vielfach Versatzstücke aus den wissenschaftlichen Argumentationen, konstruieren hieraus jedoch Argumentationsmuster, die einer ganz eigenen Rationalität folgen.³⁴⁹

In der Abfallwirtschaft läßt sich nachzeichnen, daß der Einfluß „ökologischer Wissensgemeinschaften“ (Jänicke/Weidner 1997, 22) gestiegen ist: Wissenschaftliche Institutionen und Forschungseinrichtungen sind mittlerweile ein wesentlicher Aktivposten in der Konzeptionalisierung und Weiterentwicklung abfallwirtschaftlicher Problemlösungen. Die personelle/inhaltliche Integration von Wissenschaftlern/externen Beratern in die jeweiligen lokalen Arenen stellte sich in den untersuchten Kommunen sehr unterschiedlich; in keiner Kommune allerdings waren Wissenschaftler kontinuierliche Teilnehmer in institutionell abgesicherten

349 Nullmeier hat treffend formuliert: Die Akteure „bündeln auf alltagsweltlicher Ebene Erfahrungen zu generalisierenden Urteilen und Situationsschilderungen, sie reformulieren wissenschaftliches Wissen durch neue Kontexte und höchst selektive Übernahmen, sie entfalten Wissen über kausale Folgen auch dort, wo wissenschaftliche Untersuchungen fehlen“ (1993, 177).

beratenden Gremien. Zwei Beispiele mögen Unterschiede verdeutlichen: Die lange Dauer der Kooperationsbeziehungen zwischen der Administration des *LK Hannover* und einem hannoverschen Universitätsinstitut hat die Wissenschaftler in eine Schlüsselposition bei der Ausgestaltung der Abfallpolitik des Kreises gerückt und ihnen diskussionsleitendes politisches Gewicht verschafft. Die weitreichende inhaltliche Kongruenz zwischen beiden Partnern wurzelt in einer weitgehenden Übernahme der Gutachten durch die politisch-administrativen Akteure. Den GRÜNEN oder Umweltinitiativen gelang es nur selten, auf der Basis eigener Arbeiten oder durch Hinzuziehung von Gegen-Gutachten, diesen Wissenschafts-Politik-Konsens aufzubrechen (so z.B. bei der Erstellung eines Abfallwirtschaftsprogramms). Die Abfall-Verwaltung der *Stadt Hannover*, die sich wiederholt inhaltlich von diesem hannoverschen Universitätsinstitut abgegrenzte, hat mit dem Ausbau des Abfallwirtschaftsbetriebs versucht, konzeptionelle (Vor-)Entscheidungen in die Administration zurückzuverlagern und diskretionär in den Fällen auf externe Expertise zurückzugreifen, in denen *getroffene* Entscheidungen auf die lokalen Gegebenheiten hin konkretisiert werden sollen. In *Aurich* dagegen wurden konzeptionell-inhaltliche Entscheidungen eher in der Interaktion mit den zahlreichen privaten Entsorgern entwickelt, die ihrerseits in der Lage sind, erworbenes Know-how einzubringen.

3.3 Akteurskonstellationen, Politikformulierung und umweltpolitische Leitbilder

3.3.1 Policy Communities: Entscheidungs-Exklusivität und „Wissensmarkt-Schließung“

Ein Blick auf die lokale Diskussionskultur und Entscheidungsproduktion in den vier Untersuchungskommunen zeigt, daß abfallpolitische Entscheidungslagen jeweils durch eine kleine Akteursgruppe, einen Vorentscheidungs-Zirkel mit sehr dichten Interaktionsbeziehungen gestaltet und vom Rat/Kreistag in der dort konsensualen Form (in der Regel ohne inhaltliche Diskussion) angenommen worden sind. Diese Gemeinschaften oder *policy*-Subsysteme in den Politikarenen haben sich in den meisten Fällen über einen längeren Zeitraum durch langsam herausgebildete gemeinsame Werthaltungen, übereinstimmende Situationsdeutungen, Problemlösungs-Philosophien und Zukunftsprojektionen einerseits und zumeist über lange Jahre gewachsene, intensive personale Beziehungen einzelner Akteure andererseits formiert. Sie sind für den Verlauf und das Resultat einer Debatte entscheidend. Um diesen Aspekt der Akteursrelationen und Entscheidungsfindung analytisch zu generalisieren, ist es ertragreich, (in Abgrenzung zum Begriff des *issue network*) den in der britischen Politikwissenschaft in den 80er Jahren etablierten und breit rezipierten Begriff der *policy community* zu verwenden (näher z.B. Jordan 1990 oder Walker 1981) und Akteurskonstellationen hiermit präziser zu

charakterisieren.³⁵⁰ Der Begriff der *policy community* ist darauf orientiert, daß soziale Interaktionssysteme ihre Stabilität über langfristige personale Beziehungen, kognitiv-normativen „Kitt“ und affektive Elemente herstellen. Das Konzept der *community* ist angebunden an personelle Interaktionsgeflechte auf entscheidungsnaher (wenn nicht letztlich Entscheidungen treffender) Ebene und fokussiert analytisch Fragen der Genese und Veränderung von politischen Programmen sowie Fragen der Entstehung und Durchsetzung von Ideen, Problemwahrnehmungen und strategischer Interaktionen in Kommunikationsprozessen.³⁵¹ Dieser Punkt verdient noch einen etwas genaueren Blick: Die *community* als Typus des Problemlösens ist nicht notwendig der Ort, an dem Probleme als politisch zu bearbeitende definiert werden; sie ist allerdings der Ort, an dem die verfügbaren Alternativen selektiert werden, denn *communities* filtern externe Impulse und Handlungsbedarf und sind das „Nadelöhr“, durch das die Formulierung von Problemlösungen muß. *Communities* sind „composed of specialists who share an active interest in a given policy area“ (Majone 1991, 301); mehr noch: Der Begriff der *policy community* stellt auf Formen hochgradig stabiler und kontinuierlicher personeller Gemeinschaftlichkeit, inhaltlicher Übereinstimmung und geteilter Leitbilder ab. *Communities* als informale Entscheidungsinstanzen sind gekennzeichnet durch formale Selektionskriterien der Aufnahme bzw. beschränkte Zugangsmöglichkeiten sowie überwiegend kooperative und konsensorientierte Interaktionsmodi zwischen den meist wenigen Akteuren.³⁵²

350 Der in diesem Kontext naheliegende und von Rhodes (1990) auf die Mikroebene bezogene Begriff des *issue network* meint Netzwerkstrukturen, die sich unterhalb der Ebene einer nominalen *policy* um einzelne politische Themen bilden und die (Rhodes/March 1992) - im Gegensatz zu *communities* - „offener“, „lockerer“ und schwächer integriert sind und bei den Akteuren einen begrenzteren inhaltlichen Konsens voraussetzen. *Issue networks* „have extremely open boundaries and an in principle unlimited number of participants. (...) In fact, a principal characteristic of these issue networks is that it is difficult to trace the locus of decisionmaking. Hence the dependencies and power relations are diffuse“ (van Waarden 192, 46).

351 Dauerhafte und stabile Beziehungen einer beschränkten Mitgliederzahl, geteilte Erfahrungen, Erwartungen und Normen, häufige (und v.a. auch informelle) Interaktionen („by telephone or face-to-face communication“) und ein hohes Maß an professioneller Orientierung und Interaktion sind charakteristisch für *policy communities* (Jordan 1990, 326f, m.w.N.), nicht minder typisch jedoch auch ein Grundstock an Vertrauen und Gegenseitigkeit. *Communities* operieren daher nicht nur auf der Basis von Interessen, sondern mit Rückgriff auf etwas, das Jordan als „unwritten constitution which guides the behaviour of actors“ zu beschreiben versucht (1990, 335).

352 Daß solche *communities* keineswegs per se ein Hort der Harmonie sein müssen, zeigt das Beispiel der *Stadt Hannover*, wo sich die administrative Rationalität und das politische Taktieren des zuständigen Dezernenten sowie eines der Umweltbewegung nahestehenden Abteilungsleiters im Abfallwirtschaftsbetrieb wiederholt an den inhaltlich schärferen Forderungen von Vertretern der Umweltinitiativen oder auch der GRÜNEN rieb. Die Gemeinsamkeiten in der Problemsicht können Interessenkonflikte hinsichtlich konkreter Policies nicht immer verhindern. Ebenso lassen sich selbst in *communities* asymmetrische Beziehungen und mit Blick auf Entscheidungspartizipation eher periphere Akteure identifizieren - eine verdeckte Hierarchie der Gruppen, die von den Akteuren sehr wohl wahrgenommen und mit unterschiedlichen Vetorechten verknüpft wird.

Ein Vergleich der vier Kommunen zeigt, daß in die einzelnen *policy communities*, die z.T. eine beachtliche interaktiv-strukturelle Stabilität und Dichte erlangt haben, sehr unterschiedliche Institutionen und Personen involviert sind. Während bspw. in der *Stadt Hannover* in der *policy community* Vertreter des grün-alternativen Spektrums ebenso vertreten sind wie einzelne Akteure des Abfallwirtschaftsbetriebs und der grünen Ratsfraktion sowie schließlich der Umweltdezernent - und die SPD nur sehr rudimentär in die engere abfallpolitische Vor-Abstimmung einbezogen wird -, so fallen Entscheidungen im *Landkreis Hannover* in einem engen Zirkel aus den Fachpolitikern von CDU und SPD sowie wenigen administrativen Vertretern (Oberkreisdirektor, Baudezernent, Leiter des Amts für Abfall). Im *LK Aurich* werden Entscheidungen in einer sehr exklusiven diskursiven Verflechtung von wenigen SPD-Fraktions- und Parteimitgliedern, der sozialdemokratisch dominierten administrativen Spitze sowie regionalen Entsorgern getroffen, wobei die privaten Entsorger eher der „Zwiebelschale“ um den eigentlichen, stabilen Entscheidungskern zuzurechnen sind, gleichwohl häufig sehr weitreichend konzeptionell einwirken. In einem weiteren Differenzierungsschritt kann unterschieden werden zwischen auf der einen Seite eher *diskret* wirkenden *communities* wie in der *Stadt Hannover*, in der aus Gründen politischer Sensibilität und Akzeptanz einerseits, der Rücksicht auf den größeren Koalitionspartner und der für einen grünen Umweltdezernenten wichtigen Suche nach möglichst großen Mehrheiten andererseits Inhalte zwar zuvor ausgearbeitet, jedoch im weiteren Politikprozeß (symbolisch-akklamativ) wieder geöffnet werden müssen. Auf der anderen Seite dagegen *offensiven communities* wie in *Aurich* und mit Abstrichen im *Kreis Hannover*, in denen stabile politische Verhältnisse zu tradierten und balancierten Akteursrelationen geführt haben, die in der Öffentlichkeit als solche wahrgenommen und akzeptiert werden und deren Problemwahrnehmung die öffentliche Debatte dominiert. *Münster* befand sich zum Zeitpunkt der Untersuchung in einer politischen Umbruchphase, wird jedoch aufgrund des impliziten Konsenses möglichst breiter Kooperation der politisch-administrativen Akteure vermutlich eine eher offenere *community* ausbilden. Ein weiteres Merkmal mag die Unterscheidung in *unstrukturierte/schwächer integrierte communities* (wie in der *Stadt Hannover* oder auch in *Münster* mit jeweils einem größeren Teilnehmerkreis) und *strukturierte/hoch integrierte* sein, in der die internen Spielregeln und Verhaltenskodexe klar und verbindlich sind und Entscheidungsprozesse akzeptierten Routinen folgen - wie in den *Kreisen Hannover* und *Aurich*, wo die Akteure eine Art symbiotisches Verhältnis untereinander pflegen.³⁵³

353 Zwar lassen sich die Schlüsselakteure, die eine *policy community* bilden und die in der Regel auch die Initiative ergreifen, durch gezielte Interviews meist gut identifizieren. Da sich jedoch die internen „Spiele“ und Machtbalancierungen innerhalb einer solchen *community* dem Forscher weitgehend verschließen - „verschließen“ auch im Sinne von Verschlossenheit der Interviewpartner, die sich nur selten zu Aussagen

Die Beschränkung des Zugangs zu den *policy communities* bzw. deren Exklusivität führt zu Ausschlußmomenten, die die Durchsetzung von partiellen, partikularen Interessen befördern. So weisen Nullmeier/Rüb in ihrer Untersuchung der Entstehung des Rentenreformgesetzes von 1992 darauf hin, daß die jeweils nicht als zugehörig definierten Akteure von der realen Partizipation an den politikrelevanten Debatten weitgehend ausgeschlossen sind (1993, 299), was sich auf der parteipolitischen Ebene plastisch an der Rolle von CDU und FDP in *Aurich* oder der GRÜNEN im *Kreis Hannover* zeigt. *Communities* tendieren zu einer - wie Nullmeier/Rüb formulieren - „Wissensmarktschließung“ (1993, 299), da sie durch effektive Teilnehmerbeschränkungen, spezifische Formen sozialer Integration und informelle Konsense gekennzeichnet sind, die den Zugang konkurrierender Problemwahrnehmungen und Situationsdeutungen verhindern können.³⁵⁴ Diese Wissensmarktschließung, in einer anderen Wendung: diese Art der personellen Abschottung und inhaltlichen Selbstreflexivität, findet ihren Ausdruck in einem fast zwangsläufigen Mangel an „Sensibilität“ gegenüber politischen Opponenten und hat maßgeblichen Einfluß auf die politische Kultur in den Kommunen, ist Ausdruck derselben und mit Blick auf den *output* ein wichtiger Faktor für die (von den Mitgliedern der *community* geteilte) Selektivität in den Problemdefinitionen und Problemlösungen.³⁵⁵ Oder anders ausgedrückt: Die Bedingungen für abfallpolitische Aushandlungen und Kompromisse sind auf dieser mikropolitischen Ebene günstig, wengleich die Akteure der *Community* je nach Einflußposition und Relevanz der Frage mit einem Vetorecht ausgestattet sind.

und Wertungen gegenüber den *community*-Partnern bewegen lassen -, sind hinreichend belegbare Aussagen über die interne Strukturierung und Dynamik nur in der Form von Annahmen möglich, die der Forscher durch Beobachtung gewonnen hat. Hier halten die Männer (Frauen finden sich in der abfallpolitischen Arena kaum) zusammen.

354 Nullmeier/Rüb reflektieren mit ihrem Ansatz die Art und Verteilung politisch relevanten Wissens. Unter dem Begriff „Wissensmarkt“ verstehen sie die je eigene Öffentlichkeit, die sich in jeder Organisation, bei jedem kollektiven Akteur und jeder Institution herausbildet (1993, 28).

Mit Blick auf *communities*: „Die persönliche Nähe politischer Akteure schafft ein Klima, in dem nur bestimmte Wissensbestände kommunikativ zugelassen“ (Nullmeier/Rüb 1993, 299) sind. Anders ausgedrückt: „Recognition and acceptance is much more likely if a new idea or piece of information conforms to the prevailing consensus and does not challenge currently established theories or doctrines“ (Walker 1981, 80). Nullmeier (1993, 183) spricht in seinem wissenspolitologischen Konzept von „Wissensmärkten“, wenn „mehrere Deutungsmuster und Wissensangebote mit dem Anspruch auf legitime Geltung konkurrieren“.

355 Zwar sind lokale *communities* keineswegs resistent gegenüber der politischen Einflußnahme anderer lokaler Akteure. Allerdings zeigen die Studien in den *Kreisen Aurich* und *Hannover*, aber auch in der *Stadt Hannover* deutlich, daß abfallpolitische Argumente in der *community* nur dann wahrgenommen und als seriös behandelt wurden, wenn sie von einem Mitglied oder in derselben vorgebracht wurden. Konkurrierende Argumente und Angebote anderer Personen oder Organisationen fanden am ehesten in *Münster* Eingang in die Entscheidungsebene. Gegenmacht - im Sinne einer „Gegen-*community*“ - aufzubauen, tradierte argumentative Konsense aufzubrechen und die Diskurshegemonie zurückzugewinnen, gestaltet sich daher zumeist sehr schwierig.

3.3.2 Lokale Abfallpolitik im Spannungsfeld von Leitbildern

Der vorangegangene Abschnitt hat darauf hingewiesen, daß „communities (...) are held together by a set of agreed doctrines or theories that may be regarded as a paradigm“ (Walker 1981, 80). Diese „Ideen“, „Vorstellungen“ oder „handlungsleitenden Orientierungen“ der Akteure haben meist komplexe Ursprünge, die sich dem Forscher nicht immer ganz erschließen. Sie haben Auswirkungen, indem sie als Wahrnehmungs- und Interpretationsfilter der Akteure im Hinblick auf Handlungsbedarf und Problemlösungen fungieren. Sie strukturieren das Verständnis der Akteure darüber, was wünschenswert und möglich erscheint. Und schließlich: Sie reduzieren Komplexität, simplifizieren sie zuweilen und machen sie politisch handhabbar.

Während institutionelle Ansätze Politikinhalte v.a. aus den Politikfeld-Strukturen und ihren Wirkungen auf Verhalten und Politikprozesse erklären, nimmt in kognitionsorientierten politikwissenschaftlichen Konzepten (als Überblick Nullmeier 1993; Vowe 1994) die Analyse der Wissensgenerierung und -vermittlung in politischen Diskursen breiten Raum ein. „Ideen“ oder „Wertvorstellungen“ lassen sich nach diesen Konzepten nicht primär auf Interessen der Akteure reduzieren, sondern werden als eigenständiger Faktor im Politikprozeß konzeptualisiert. Um nur zwei Annäherungen an eine politikwissenschaftliche Wissensanalyse zu nennen: Axelrod (1976) hat mit dem Konzept der *cognitive maps* versucht, aus den (Kausal)Aussagen und Erklärungen der Akteure (über Optionen, Ziele, Wahrnehmungen, Werte etc.) ein graphisches Raster zu entwickeln, um die den Handelnden nicht notwendigerweise bewußten „specific shortcuts they use in thinking about policy choices“ (1976a, 3) abzubilden. *Cognitive maps* reflektieren nach Axelrod die „belief systems“ oder das „set of beliefs“ der Akteure, aus denen sich Entscheidungen etc. deduzieren lassen.³⁵⁶ Anders ausgedrückt: „Ideen“ (im Sinne der normativen Vorstellungswelt der Akteure) offenbaren ihren Einfluß, indem sie die *cognitive maps*, d.h. die Argumentationspfade und argumentativen Kausalketten der Akteure bestimmen.

Sabatier (z.B. 1993) hat den von Axelrod formulierten Gedanken in einem „Policy Advocacy-Konzept“ weiterentwickelt bzw. mit Blick auf die Erklärung von Entscheidungsprozessen in einer symbolisch-interaktionistischen Ausrichtung präzisiert. Sabatier argumentiert, daß sich stabile Akteurskoalitionen um „*policy-oriented belief systems*“ herum gruppieren, unter denen er ein unhinterfragtes „Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problempereptionen“ (1993, 127) versteht, das Wahrnehmungen und

356 „A cognitive map is a particular kind of mathematical model of a person's belief system“ (Axelrod 1976b, 56). Dieses Konzept „is designed to capture the structure of the causal assertions of a person with respect to a particular policy domain, and generates the consequences that follow this structure“ (ebd., 58).

Handlungen von Gruppen homogenisiert und vorstrukturiert. „Belief systems“ bestimmen nach dieser Vorstellung die inhaltliche Richtung, in die Akteursgruppen versuchen werden, politische Programme zu bewegen. Lernen bzw. der Prozeß der Politikveränderung vollzieht sich nach Sabatier als Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Advocacy-Koalitionen mit ihren jeweiligen normativ-moralischen Zielen und Überzeugungen. Politikfelder werden nach diesem Ansatz von einigen wenigen Koalitionen beherrscht, deren Akteure sich aus ganz verschiedenen Gruppen- und Organisationszusammenhängen rekrutieren und die versuchen, ihre *beliefs* im Politikprozeß durchzusetzen. Die auffindbaren Kalküle und Interessen der beteiligten Akteursgruppen sind nach diesem Ansatz der Zugang zur Analyse des politischen Problembearbeitungsprozesses, der als interessen- und machtstrukturiert konzeptualisiert wird.³⁵⁷

Der Hinweis, daß sich individuelle/kollektive Wahrnehmungen und Handlungen auf sog. *beliefs* oder *belief systems* rückbeziehen lassen, die ihrerseits im Politikprozeß und um die Ausgestaltung von Programmen konkurrieren, ist erkenntnistheoretisch sicher nicht sehr spektakulär. Es ist ebenso richtig zu argumentieren, daß Akteure nicht notwendigerweise und nicht immer in Übereinstimmung mit ihrem Set von Ideen und Vorstellungen oder mit ihren Annahmen über diese agieren. Für den Verlauf dieser Untersuchung bietet dies allerdings die Möglichkeit, etwas eingehender auf die inhaltliche Ausgestaltung von umweltpolitischen „Ideen“ (d.h. Wertvorstellungen, Annahmen über Wirkungszusammenhänge, Wahrnehmungen und Bewertungen von Problemen, Auffassungen über die Wirksamkeit von Instrumenten und Maßnahmen etc.) einzugehen und diese kognitiven Voraussetzungen für *policy*-Paradigmen akteursspezifisch näher zu konkretisieren. Allerdings tue ich dies über die offenere und unspezifischere Kategorie des *Leitbilds*.³⁵⁸ Solche (meist nur latent vorhandenen) Leitbilder

357 Ich greife an dieser Stelle nicht deutlicher auf diesen analytischen Fokus zu, da Sabatier unter „belief systems“ grundlegende Werte und normative Orientierungen begreift und über diese fundamentaleren, gegen Veränderungen weitgehend resistenten „Weltvorstellungen“ kohärente und langfristig stabile Akteursgruppen konstruiert. Zwar ist dieses Konzept auch auf der lokalen Ebene von Wert. Es eignet sich jedoch eher für die Analyse makropolitische Weichenstellungen und erweist sich im Bereich der lokalen Abfallpolitik mehrfach als „zu hoch gehängt“: Es ist mit seinem Verweis auf langfristige „Glaubensgemeinschaften“, deren Ideen und Überzeugungen sich nur in längeren Zeiträumen („von einem Jahrzehnt und länger“; 1993, 120) verändern, für den Bereich der lokalen Abfallpolitik zu statisch, da sich in den Fallstudie gezeigt hat, daß Lernprozesse in diesem Feld zwar kumulativ, jedoch rascher verlaufen und Überzeugungen/Wertvorstellungen kontingenter und weniger zurechenbar sind als es der Begriff der Policy Advocacy-Koalitionen meint. Die „belief systems“ der lokalen Akteure sind zumeist weniger komplex und konsistent.

358 Unter einem „Leitbild“ verstehe ich im folgenden mit dem Techniksoziologen van den Daele eine „regulative Idee“, „die als normativer Stachel die Diskussion um angemessene Umweltstandards weitertreibt und ihnen Richtung gibt“ (van den Daele 1993, 227; vgl. auch Lauer-Kirschbaum 1996a, 130). Führ (1997, 162f) geht inhaltlich-programmatisch näher auf die beiden Leitbilder „Nachhaltigkeit“ und „Stoffstrompolitik“ ein; Huber (1995) und Winkel (1997) analysieren das Konzept der „nachhaltigen

entfalten sich im sozialen Prozeß, in den Debatten zwischen den Akteuren und nehmen bei der Suche nach Problemlösungen eine Orientierungsfunktion wahr. „Sie strukturieren sowohl das Denken als auch das Handeln der Akteure, und sie sind darin nicht etwa weniger wirksam als manifeste institutionelle Strukturen, die sich dem Beobachter offen zeigen“ (Heinelt/Weck 1998, 200). Leitbilder erbringen eine gewisse Selektionsleistung, reduzieren Komplexität und Unsicherheit in politischen Entscheidungssituationen und dienen nicht unmaßgeblich der Selbstvergewisserung. Welche Bedeutung sie für die jeweiligen Politikprozesse erlangen, läßt sich nicht nur aus dem Handeln der Akteure schließen, sondern v.a. aus den Aussagen über ihre Handlungen sowie über alternative Handlungsoptionen. In den Leitbildern sind auf einer abstrakten Ebene Grundannahmen und Entwicklungs-Visionen gebündelt.

Was sind nun zentrale Leitbilder der lokalen Akteure? In welchem Sinne konkurrieren verschiedene Handlungskonzepte der Umweltpolitik miteinander? Aus den Interviews ließ sich herausarbeiten, daß - auf der Ebene der Parteien - CDU, FDP und auch die SPD in ihren Aussagen *tendenziell* (!) und im Zweifelsfall eher darauf verweisen, daß es sich bei der „ökologischen Frage“ um eine „punktuell und vorübergehend auftretende Störung“ (Reusswig 1994, 91) einzelner Teilbereiche oder -funktionen handelt, während die GRÜNEN aus einer ökozentrischen, (bis in die 90er Jahre hinein) wirtschaftskritischen und (nach eigener Wahrnehmung) postmaterialistischen Sicht diese Krise als umfassende und komplexe Störung der „gesellschaftlichen Naturverhältnisse“ (Reusswig 1994, 91) orten und den „industriell-ökonomischen Wachstums-Imperativ“ (Zeuner 1991, 59) in Frage stellen. Zentripetal wirkt in der grünen Partei nach wie vor eine meist diffuse „Kritik an industrialistischer Modernisierung“ (Wischermann/Zeuner 1995, 56). Das „Abfall-Problem“ wird folgerichtig von ihnen als ein gesellschaftliches geortet, das allein durch eine Selbstthematization der Industriegesellschaft und eine durchgreifende Umorientierung der Produktions- und Konsumprozesse in Richtung einer Ökologisierung der Marktwirtschaft gelöst werden kann. Ansatzpunkt sind für sie primär die „Ursachen der Abfallentstehung“, die problematisiert und „selbst zum Gegenstand der Veränderung werden“ (Looß 1996, 418) sollen. Vertreter grün-alternativer Positionen zielen zum einen darauf ab, Umweltschutzziele möglich tief und wirksam in der Motivationsstruktur der Individuen zu verankern, und sind zum anderen bestrebt, Verantwortlichkeiten für Umweltnutzung und Umweltschäden zurechen- und zumutbar zu machen. Die Gründung der GRÜNEN 1980 hatte dementsprechend zu einer verstärkten Diskussion des Vorsorgegedankens und einer strikteren Orientierung auf das Verursacherprinzip geführt.

Entwicklung“ aus der Perspektive internationaler Politik bzw. aus der Wahrnehmung globaler Umweltauswirkungen der industriellen Entwicklung.

An zwei Beispielen werden diese unterschiedlichen Wahrnehmungen und Problemdeutungen deutlich:³⁵⁹ Während CDU, FDP und SPD in ihrem Problemverständnis im wesentlichen an einer technischen Optimierung der Entsorgungsprozesse orientiert sind und damit verbundene Risiken und Nebenfolgen für die Umwelt minimieren wollen, thematisieren vorwiegend die GRÜNEN verstärkt die Produkte selbst, deren Herstellung und alltägliche Verwendung - stellen mithin Lebensstile und Wirtschaftsweise moderner industrieller Gesellschaften auf den Prüfstand. Folgerichtig ist vor diesem Hintergrund, daß die sog. bürgerlichen Parteien in ihren politischen Argumentationen eher an technisch-ingenieurwissenschaftlichen Ansätzen und Lösungen der Umweltprobleme interessiert (wie Filter- und Reinigungsanlagen etc.) und durchaus zu einem verstärkten Engagement im Bereich der Verwertung bereit sind (VerpackVO uvm.), d.h. eher kompensatorisch, mit nachsorgenden Umweltschutztechnologien am entstandenen Abfall ansetzen. Diese technozentrische, auf technische Machbarkeit vertrauende Perspektive verbindet sich meist mit einer Argumentation, die eine eher begrenzte Reichweite und Eingriffstiefe der Abfallpolitik konzediert und einer Verringerung des Ressourcen-Verbrauchs reservierter begegnet. Die Skepsis gegenüber strukturverändernden Maßnahmen ist bei Vertretern dieser Position eher groß. Die GRÜNEN sind mittlerweile durchaus bereit, umweltpolitische Erfolge in einigen Bereich zuzugestehen. Sie kritisieren hingegen die intensive Ausrichtung auf technische Verbesserungen und Lösungen und verweisen in der Regel darauf, daß sich diese technischen nachgeschalteten Lösungen als neue (kostspielige, ökologische) Problemquellen erweisen und letztlich die deutliche Reduktion des Abfallaufkommens nicht leisten können bzw. gar dethematisieren. Akteure aus dem grün-alternativen Spektrum sehen in dieser Ausrichtung auf Sanierung und technische Problembewältigung im Kern eine *mediale Problemverschiebung*, indem die Abfallstoffe bei ihrer stofflichen Verwertung, Behandlung, Verbrennung oder schließlich Beseitigung Folgeprobleme in anderen Umweltmedien verursachen bzw. auf diese verteilt werden.

Konzeptioneller Ausgang grün-alternativer Politik ist die Entwicklung präventiv wirkender, integrierter Umweltproblemlösungen. Sie setzen dabei auf eine „sozialpsychologische“ Neuorientierung, plädieren für eine abfallarme Produktions- und Lebensweise und treten ein für eine striktere Definition von „Pflichten“ und „Wertkodexen“ sowie verstärkte Eingriffe in privatwirtschaftliche Produktionsprozesse. Gerade im grün-alternativen Milieu (dessen Heterogenität hier vernachlässigt werden soll) finden sich daher bei vielen Akteuren durchaus

359 Ich baue hier eine Polarisierung zwischen den sog. Alt-Parteien auf der einen und den (mittlerweile auch nicht mehr so jungen) GRÜNEN auf der anderen Seite auf, wohlwissend, daß ich hier nur Tendenzsagen treffen kann und mit diesem „Labeling“ im konkreten Einzelfall sicher dem einen oder anderen Akteur Unrecht tue.

wertkonservative politische Einstellungen, die sich in *Pflichtwerten* (Abfalltrennung, Benutzung von Mehrwegsystemen uvm.), einer Orientierung auf traditionalistische, anti-materialistische/anti-konsumistische Werte und „Verzichts-Vorstellungen“ sowie schließlich auf der Ebene der Umsetzung in einem konfrontativeren Politikstil (Pflicht zur Abfalltrennung, höhere Umweltabgaben etc.), in staatlichen Kontrollen, Sanktionen und Auflagen äußern.³⁶⁰ Freiwilligkeit oder Vernunft sind in der Perspektive der GRÜNEN eher knappe Güter. Dies findet seinen Ausdruck auch in der Präferenz der GRÜNEN für *regulative Programme*, mit denen eine möglichst direkte Verhaltensbeeinflussung der Adressaten intendiert wird (die *Stadt Hannover* ist hierfür ein Beispiel, im *LK Aurich* haben die GRÜNEN in eine ähnliche Richtung gewirkt), wohingegen CDU und FDP Eingriffe in private Entscheidungen eher scheuen und auf Kooperation sowie in manchen Bereichen Anreizprogramme setzen.

Hier kreuzt sich die zivilgesellschaftliche, auf individuelle Selbstverwirklichung zielende Perspektive der GRÜNEN mit einer Stoßrichtung, die - „um der guten Sache willen“ - dem Staat als Instrument gesellschaftlicher Veränderung (im Sinne der Durchsetzung und Sanktionierung kollektiv verbindlicher Vorgaben) eine erhebliche Bedeutung zumißt (ökologischer Staatsinterventionismus). Während allerdings die Einforderung resp. Moralisierung von Selbstbeschränkung, Verzicht und gemeinwohlorientierten Verhaltensweisen im Abfallbereich nicht nur im sog. postmodernen Milieu auf große Resonanz stößt, gerieten die GRÜNEN im „Zumutungs“-Wahlkampf 1998 über die Benzinpreis-, Flugbeschränkungs- und Tempolimitdebatte ins Straucheln. Können umweltschutzmotivierte Handlungsaufforderungen durch Mülltrennung oder Mehrwegnutzung von den Nutzern meist recht einfach und mit sichtbarem Erfolg (und anschließendem gutem Gewissen) eingelöst werden, so provozierten solch tiefgreifende Einschränkungen der individuellen Lebensgestaltung (Mobilitätsdrang etc.) - trotz wissenschaftlicher Unterfütterung - Abwehrreflexe und Bevormundungsempfindungen bis tief in die eigene Klientel hinein. Der Begrenzungsdiskurs der GRÜNEN gelangt hier offenbar an seine Grenzen.

Nicht minder intensiv setzen (meist allein) die GRÜNEN im Abfallbereich auf *Appelle*, die eine stark moralisierende, persuasiv-normative Komponente haben und sich an die Grundüberzeugungen und Werthaltungen der Abfallerzeuger richten („Verwerten ist gut -

360 Ein Beispiel: Während CDU und FDP in der Frage der Steuerung des *Gewerbemüllaufkommens* und der Umsetzung der *Verpackungssteuer* einen moderaten Kurs führen, eine negative Beeinflussung der betrieblichen Entwicklung sowie kompetitive Nachteile gegenüber den Nachbarkommunen befürchteten und den mit einer Gebührenerhöhung oder der Durchsetzung eines Trenn- und Verwertungszwangs verbundenen Kontrollaufwand kritisieren, sprachen sich die GRÜNEN in allen Untersuchungskommunen für einen restriktiveren Kurs gerade beim Gewerbemüll aus und drängten auf betriebliche Umstellprozesse.

vermeiden ist besser!“). Die Adressaten sollen - wie Schubert (1991, 175) in einer Darstellung dieses Instruments herausarbeitet - stärker für ihr Handeln und die Handlungsfolgen sensibilisiert werden. Ihre Legitimation beziehen solche Programme aus Krisenszenarien und politischen Dramatisierungen, die allerdings aus vermutlich drei Gründen sukzessiv an Überzeugungskraft verlieren: aufgrund von Gewöhnungseffekten, denen mit intensiver Öffentlichkeitsarbeit entgegengewirkt wird (so z.B. in der *Stadt Hannover*); aufgrund der „Entdramatisierung“ und Relativierung des in den 80er Jahren noch unabwendbar scheinenden Müllnotstands; sowie schließlich - mit dem zweiten Punkt zusammenhängend - aufgrund der wachsenden technischen „Lösbarkeit“ des Müllproblems im Kontext einer industriellen Wachstumsbranche, was die GRÜNEN (angesichts ihrer Kritik an einer „Großtechnisierung“ und „Monetarisierung“ des Abfalls) zuweilen vor nachhaltige Argumentationsprobleme stellt.

Daraus läßt sich durchaus eine weitere Unterscheidung entwickeln: Während CDU, FDP und SPD der Tendenz nach eher ein „enges Verständnis begrenzter ‘kommunaler Zuständigkeit’“ (Roth 1991, 176) haben, d.h. eine kommunale Verantwortung zwar ernst nehmen, jedoch eher im Stillen vor der eigenen kommunalen „Haustür“ kehren und eigene Handlungsrestriktionen ins Feld führen, gruppieren die GRÜNEN die lokale Aktivität eher in übergeordnete Sinn- und Handlungszusammenhänge ein („Global denken, lokal handeln“) bzw. vernetzen sie mit anderen Politikbereichen (z.B. in Gestalt der „Agenda 21“).³⁶¹ Abfallpolitik läßt sich aus diesem Verständnis heraus nicht nur mit Gebührenmodifikationen und Biotonne betreiben, sondern bedarf eines umfassenderen gesellschaftspolitischen Zugriffs, im Rahmen dessen die Kommunen mit ihrem kreativen Potential eine entscheidende Rolle spielen sollen. Insbesondere auf lokaler Ebene - so schien selbst nach mehr als fünfzehn Jahren realpolitischer Erfahrungsbildung durch die Interviews mit grünen Akteuren als Leitbild durch - sollen Alternativen durchgesetzt, konkrete Veränderungsschritte angegangen, soll „Politik von unten“ (Hesse 1986) möglich und Kommune „Gegenmacht“ (Bullmann/Gitschmann 1985) sein. Nahrung bekommt dieses Selbstverständnis lokaler grüner politisch-administrativer Akteure durch deren Anbindung an die vielfältige umweltpolitische Bewegungskultur. Radikale Veränderungswünsche auf der Basis eines ökologischen Fundamentalismus sind allerdings in der öffentlichen Diskussion (und gerade auf der lokalen/kommunalen Ebene) im politischen Alltag dem Blick für das Machbare und der Genugtuung über das Erreichte gewichen, was gerade grüne Funktionsträger auf der administrativen

361 Grüne Akteure in den *Städten Hannover* und *Münster* sowie aus der Opposition heraus in *Aurich* klagten am entschiedensten Handlungsbedarf bei der Landes- und Bundesregierung ein im Hinblick auf eine Erweiterung lokaler Handlungsspielräume und eine gesetzliche, die Abfallentstehung einschränkende Intervention in privatwirtschaftliche Produktionsprozesse.

Ebene in ein latentes Spannungsverhältnis zum grün-alternativen „Bewegungsumfeld“ setzt.³⁶²
Der grüne Abschied von der großen lokalen Utopie ist ein leiser, aber deutlicher.

362 Dieser inhaltlich-perspektivische *shift* zeigt sich deutlich in der *Stadt Hannover* und dort z.B. in der Auseinandersetzung um die Errichtung eines Umweltdezernats (vgl. *Kapitel 4*): Während im hannoverschen „Bewegungsmilieu“ sowie in weiten Teilen der GABL in den 80er Jahren eher eine anti-institutionelle Grundstimmung vorherrschte und die politischen Einflußmöglichkeiten eines von den GRÜNEN besetzten Dezernats vielen Akteuren nur schwer zu vermitteln waren, ist dieses Umweltdezernat mittlerweile zu *dem* Referenzpunkt einer grünen umweltpolitischen Erfolgsbilanz und Eigenwahrnehmung in Hannover geworden. Durch das Dezernat ist die hannoversche Umweltbewegung in institutionelle Wege kanalisiert worden, deren (kommunalpolitische) Rationalität sie rasch akzeptiert und adoptiert hat.

Kapitel 6

Lokale Abfallpolitik zwischen Inkrementalismus und ökologischer Modernisierung

„Wissenschaftler sind Leute, die alles wissen. Mehr aber auch nicht.“
Paul Antoine Aristide Montel

Die Kommunen sind nur ein Akteur in einem komplexen institutionellen Geflecht, in dem über das Abfallproblem entschieden wird. Dennoch ist das Politikfeld Siedlungsabfallentsorgung sehr wesentlich von den lokalen Akteuren seit Anfang/Mitte der 80er Jahre neu definiert und konturiert worden, indem unter hohem personellen, logistischen und technischen Aufwand Abfallströme vernetzt und in Handlungskanäle (Vermeidung, Verwertung, Behandlung etc.) differenziert worden sind. Menge (und Schadstoffgehalt) zu deponierender Abfälle wurden in diesem Prozeß angesichts restringierter, v.a. aber teurer Beseitigungskapazitäten signifikant verringert. Die Analyse von Problembewältigungsprozessen in vier Kommunen hat gezeigt, daß sich inhaltliche Weiterentwicklungen der Abfallpolitik nicht allein, aber ganz entscheidend auch in lokalen Entscheidungsprozessen und Problemkontexten vollziehen.

Dieses abschließende Kapitel faßt drei Perspektiven zusammen: Es kontrastiert die vielfältigen lokalen abfallpolitischen Weiterentwicklungen und Umbauprozesse mit normativ aufgeladenen, umweltpolitischen Staatsversagens-Wahrnehmungen, die lokale Politik per se als defizitär erscheinen lassen und den Blick auf die *strukturelle Wende* bzw. auf empirische Gegenteilstendenzen auf der lokalen Ebene systematisch verstellen. Dabei greift dieses Kapitel den von Lauer-Kirschbaum (1996, 298) entwickelten Begriff des „reflexiven Inkrementalismus“ auf und fragt danach, was konfliktreiche abfallpolitische Problemlösungsprozesse sowie den Umbau des Politikfelds vorantreibt. Abschließend werde ich die These vertreten, daß in den föderalen und lokalen Problembewältigungsprozessen Lernpotentiale und Modernisierungskapazitäten stecken, die dem Zukunfts-Pessimismus breiter Teile der umweltpolitischen Publizistik zwar nicht grundsätzlich widersprechen, diesen jedoch differenzieren.

1. Problemlösen durch „Muddling through“?

Ein Wandel in den abfallwirtschaftlichen Problemwahrnehmungen und Problemlösungen - so die Kernthese dieses Kapitels - vollzieht sich wesentlich im alltäglichen lokalen „Durchwursteln“, in der wiederholten Beschäftigung mit gleichen oder ähnlichen Problemstellungen und insbesondere im „tastenden Hindurchfinden durch unsichere Situationen“ (Lauer-Kirschbaum 1996, 295). Der in der Politikwissenschaft nach wie vor populäre Begriff des „Durchwurstelns“ oder „Muddling through“ wurde in den 50er Jahren vom Wirtschaftswissenschaftler Charles F. Lindblom (1959; in der deutschen Übersetzung 1975) in die wissenschaftliche Diskussion eingeführt. Lindblom verstand darunter mit Blick auf wohlfahrtsstaatliche Entscheidungsprozesse eine Strategie, die bestehende Probleme schrittweise bearbeitet, kleine kontrollierte Veränderungen anvisiert und sich dadurch die Möglichkeit eröffnet, Korrekturen im Verlauf des Prozesses vorzunehmen. Mit Blick auf die sozialstaatliche Verteilungspolitik bezeichnete Lindblom dies als *Inkrementalismus* und charakterisierte damit einen Politiktypus, der an den durch Interessen bestimmten Durchsetzungschancen orientiert ist und auf der Grundlage gewachsener Institutionen in Form einer Anpassungspolitik Zuwächse verteilt - d.h. Ziele weniger an Normen als an der Konsensfähigkeit im Entscheidungsprozeß sowie den potentiell verfügbaren Mittel orientiert. Lindblom als Hauptvertreter einer inkrementalistischen Richtung innerhalb der *policy*-Forschung hält fall- und situationsbezogene politische Entscheidungsprozesse, d.h. eine Politik, die „step-by-step and by small degrees“ (1959, 81) ständig von der gerade aktuellen Situation ausgeht, mit Blick auf komplexe politische Probleme, konkurrierende Werthaltungen und die Ausarbeitung von Strategien für praktikabler und realitätsnäher als Vorstellungen, die von rationalen Entscheidungsmodellen sowie der grundlegenden Plan- und euphorischen Steuerbarkeit hochkomplexer politischer und sozialer Prozesse auf der Basis artikulierter Werte ausgehen.³⁶³ Politik verändert sich nach dem Modell Lindbloms nicht in großen Sprüngen oder fundamentaleren Entwicklungsschüben; *policies* bzw. kurzfristige Probleme werden in Demokratien nahezu ausschließlich durch inkrementale Adaptation, in einer nicht endenden Abfolge von Entscheidungsschritten („relatively small changes“) und ad-hoc-Entscheidungen bearbeitet und verändert (Lindblom 1959, 84f).³⁶⁴

363 „Entscheidungsträger, die diese (die inkrementalistische, W.L.) Strategie verwenden, versuchen nicht, eine umfassende Untersuchung und Bewertung vorzunehmen. Sie überprüfen nicht *alle* alternativen Handlungsmöglichkeiten, sondern nur jene, die sich nur inkremental (d.h. nur in begrenztem Ausmaß) von den bereits verfolgten Alternativen unterscheiden. Zusätzlich wird nur eine relativ kleine Zahl von Mitteln in Erwägung gezogen“ (Etzioni 1975, 292).

364 Gegen präzise theoretisch angeleitete, an übergeordneten Werten orientierte und das Problem umfassend angehende Strategien erhob Lindblom (1959) den im folgenden von ihm begründeten Einwand: It „is in

Fast folgerichtig sah sich die inkrementalistische Methode politischer Entscheidungsprozesse angesichts der „scheibchenweisen“ Reformpolitik in der Bundesrepublik der 70er Jahre Kritik ausgesetzt: Während Nohlen (1985, 369) „Status-quo-Orientierung bzw. Verzicht auf grundlegende Änderungen, Innovationsfeindlichkeit, geringe Reichweite der Reformen“ bemängelte, beklagte Etzioni (1975, 295), dem Inkrementalismus fehle eine „Perspektive, die weiter reicht als bis zu den nächsten paar Schritten“. Gleichzeitig läßt sich argumentieren, daß - in Anlehnung an pluralistische Gesellschaftsmodelle - Entscheidungen, die sich an Interessenausgleich, Konsens und Zustimmung der Beteiligten orientieren, ungefiltert die relativen Machtunterschiede der Akteure, d.h. die Interessen und Ziele der einflußreicheren (korporativen) Akteure reflektieren. Auch dies kann, muß aber nicht ein innovationshemmender Faktor sein, der mit dazu beiträgt, daß der Inkrementalismus dazu tendiert, ohne Risiko und orientiert an bereits bekannten Programmen in derselben Richtung fortzufahren, konzeptionslos „Lücken zu stopfen“ und Besitzstände zu zementieren. Wie läßt sich nun diese vielfach als „anti-innovativ“, „beharrend“ und „anspruchlos“ gescholtene inkrementalistische Entscheidungsphilosophie mit den Umbauprozessen im lokalen Politikfeld „Abfallwirtschaft“ zusammendenken? Drückt das Begriffspaar „Inkrementalismus“ und „grundlegende Veränderung“ nicht per se einen Widerspruch aus, sowohl auf der Ebene der Politikinhalte als auch mit Blick auf die Artikulation weitreichender, langfristorientierter Planungsperspektiven? Und müßte mit Blick auf die lokale Abfallwirtschaft nicht sogar formuliert werden, daß sich *trotz* inkrementalistischer Politik seit den 80er Jahren nachhaltige Veränderungen in den Problemlösungskonzeptionen und -instrumenten ergeben haben?

Diese Problematik mag sich noch verstärkt dadurch darstellen, daß es nicht fernliegt zu argumentieren, daß die Problembearbeitung in personell stabilen und dauerhaften *policy-communities* zwar nicht zu Kompromissen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, so aber doch institutionellem Konservatismus und der Vermeidung rapiden und grundsätzlichen *policy*-Wandels neigt; schnelle und leichter getroffene Entscheidungen mithin, in denen sich alle *community*-Akteure wiederfinden können und die mit dem kognitiven und normativen „Gruppenkonsens“ konvergieren. Was treibt also Problemlösungen voran bzw. was bedingt, daß in diesen Kompromißlösungen häufig der Keim einer nicht zu unterschätzenden Weiterentwicklung liegt? Der Blick soll noch einmal an einem Beispiel - der Restabfallbehandlung -

fact not workable for complex policy questions.“(81). „It assumes intellectual capacities and sources of information that men simply do not possess, and it is even more absurd as an approach to policy when the time and money that can be allocated to a policy problem is limited, as is always the case“ (80). Lindblom argumentiert dagegen: „Policy is not made once and for all; it is made and re-made endlessly. Policy-making is a process of successive approximation to some desired objectives in which what is desired itself continues to change under reconsideration. (...)His decision is only one step, one that if successful can quickly be followed by another“ (86) (Herv. im Original).

auf die Spezifika der Politikproduktion im Politikfeld „Lokale Abfallwirtschaft“ gelenkt werden.

2. Abfallwirtschaftliche Weiterentwicklungen in lokalen Konfliktprozessen - das Beispiel der Restabfallbehandlung

Die TASI hat mit ihren Forderungen zur Abfallvorbehandlung in den Kommunen vielschichtige und grundsätzliche Reflexionsprozesse nicht nur über technische Entsorgungsverfahren angestoßen. Wie die TASI „materialisiert“ wird, ob im Sinne einer strikten Umsetzung zentralstaatlicher Vorgaben oder als „Gegenimplementation von unten“ (indem auf lokaler Ebene ein nationalstaatlicher Kompromiß neu verhandelt wird), wie Vermeidungs- und Verwertungskonzepte mit Behandlungsverfahren verknüpft und Problembewältigungsmuster weiterentwickelt werden, hängt maßgeblich von lokaler Kreativität und lokaler Diskussionsbereitschaft ab. Die vier Fallstudien demonstrieren, daß die Rezeption und Implementation der Verwaltungsvorschrift nur fallweise das Bild einer hierarchisch und stringent durchgesetzten Lösung mit großtechnischen Verbrennungsanlagen zeigt. Zwar lassen sich gute Gründe dafür anführen, die Festschreibung der Verbrennung unter Abfallvermeidungs- und -verwertungsgesichtspunkten als kontraproduktiv zu bewerten. Es hat sich in den Lokalstudien jedoch gezeigt, daß es voreilig ist, die TASI allein als Beispiel dafür zu sehen, daß sich erneut großtechnische „end-of-the-pipe“-Lösungen des technischen Umweltschutzes gegenüber Strukturveränderungen in Richtung integrierter ökologischer Konzepte durchgesetzt haben. Die naheliegende These, daß regional angepaßten, differenzierten Abfallbewältigungskonzeptionen durch den Verbrennungsoktroi der TASI Realisierungschancen genommen worden seien, fängt die realen lokalen Entwicklungen daher nicht hinreichend ein. Die politische Intention, das Gros der Kommunen mit Fristsetzung zum Handeln zu zwingen, hat ausgehend von den jeweiligen lokalen Interessenkonstellationen, politischen Mehrheiten und Problemwahrnehmungen in den einzelnen Kommunen zu einem fruchtbaren Schub in den abfallwirtschaftlichen Problemlösungen und zu sehr unterschiedlichen und reflektierten Ansätzen der Weiterentwicklung der Beseitigungsinfrastruktur geführt - und dies, obwohl (oder: offenbar *gerade weil*) sich die Bundesregierung nicht darauf beschränkte, Umweltqualitätsziele vorzugeben, sondern die Forderung nach reaktionsträgen Restabfällen an einen „Zwangslösungsweg“ knüpfte. Nicht nur das Beispiel *Aurich*, sondern v.a. die *Städte Hannover* und *Münster* zeigen, daß die Kommunen die neue Herausforderung angenommen (d.h. Umweltschutzziel und Problemdefinition der TASI reflektiert und adoptiert) haben, unterschiedliche Behandlungskonzeptionen diskutieren und vielfach mit technischen Entsorgungsverfahren „experimentieren“ - als quasi nicht explizit in-

tendierte Nebenfolge der TASI. Selbst in Kommunen (wie dem *LK Hannover*), die die TASI als Legitimation zur Durchsetzung der Verbrennung genutzt und sich für eine thermische Vorbehandlung entschieden haben, hat dies zum einen entscheidend auf Planungsprozesse und Mengengerüste zurückgewirkt und sich zum anderen in einem vielfach erweiterten Problemverständnis niedergeschlagen.³⁶⁵

Wie läßt sich dies erklären? Ist schon die Ausweisung von Sortier- und Verwertungsanlagen in den meisten Kommunen der Standortbevölkerung schwierig zu vermitteln und stellt meist eine argumentative Gratwanderung dar, so hat - *mit Blick auf abfallwirtschaftliche Effekte* - insbesondere die konflikthafte Planung neuer Behandlungs- und Beseitigungsanlagen Auseinandersetzungen um den grundsätzlichen Umgang mit Abfall ausgelöst. Problemlösungen wurden dabei zunehmend über das engere Ziel der Beseitigung bereits angefallener Abfälle hinausgetrieben und auf Maßnahmen der Abfallvermeidung und Wertstoffausschleusung ausgeweitet. Und dies nicht nur in Kommunen, die auf „kalten“ Verfahren basierende Konzepte entwickelt haben, die notwendig auf das Zusammenspiel unterschiedlicher (stoffstrom-spezifischer) Entsorgungsbausteine angelegt sind. Selbst in Kommunen, die eine thermische Vorbehandlung plan(t)en, hat dies entscheidend auf die Anlagen-dimensionierung und -flexibilisierung zurückgewirkt. Bemerkenswert ist hier, daß die direkte Auseinandersetzung mit den „Betroffenen“, die Antizipation gesellschaftlicher Widerstände bzw. das Hindurchfinden durch vielschichtige Konflikte zwar als „Nadelöhr“ struktureller Weiterentwicklungsprozesse wirken, indem dies den Prozeß blockieren kann, gleichzeitig aber auch als Katalysator für einen schleichenden Wandel in den Problembewältigungsstrukturen und umweltpolitischen Leitbildern. Zwar hat die Auseinandersetzung um Behandlungstechniken in zahlreichen Kommunen zu Anfang den Charakter eines politisierten und polarisierenden „Glaubensbekenntnisses“ („heiß“ oder „kalt“), eines Missionierens des Gegenüber angenommen und rationale Diskurse im Vorfeld von Entscheidungen belastet.³⁶⁶ Allerdings hat sich in den meist von einer breiten lokalen

365 So ist die Konzeption thermischer Anlagen vielerorten dahingehend modifiziert worden, daß viel stärker auch zurückgehende Abfallmengen und Abfallverminderungsstrategien in der Entwicklung berücksichtigt worden sind. Nur in wenigen Fällen hat die TASI genau das Gegenteil dessen erreicht, was sie bezwecken soll: Die Planungen wurden mit Verweis auf die Neudiskussion der Ablagerungsparameter zurückgestellt.

366 Die TASI ist in diesem Sinne ein besonders markantes Beispiel dafür, daß der Art des zu bearbeitenden Problems für den Politikprozeß eine zentrale Bedeutung zukommt. Es zeigt sich anhand der lokalen Bearbeitung der TASI, daß und wie *policies* „aufgrund ihrer antizipierten Wirkungen bei den Betroffenen bestimmte Reaktionen und Erwartungen auslösen, die dann die politische Auseinandersetzung, den politischen Entscheidungsprozeß (...) prägen“ (Windhoff-Héritier 1987, 48). Die Auseinandersetzung um die Restabfallbehandlung veranschaulicht, daß die „Erwartungen“ der Bürger sowie die damit verbundenen Perzeptionen politisch-administrativer Akteure gerade bei hochwertgeladenen *policies* den Problembearbeitungsprozeß maßgeblich beeinflussen.

Öffentlichkeit aufmerksam verfolgten Konflikten *nicht nur in der Frage der Restabfallbehandlung* (dort: Technikbewertungen, Auswahl technischer Verfahren, Anlagendimensionierungen, Kompatibilität mit örtlichen Vermeidungs- und Verwertungskonzepten, Akzeptanzbeschaffung in der Bevölkerung etc.) rasch ein Interesse der Akteure durchgesetzt, Konsensinseln zu finden und auszubauen bzw. nach pragmatischen Problemlösungen zu suchen. Zwar war unter den Akteuren nicht jede Position verhandelbar, zwar ging es in dialogischen Arrangements nicht zuletzt darum, die eigene Position zu verdeutlichen, jedoch: Die Pluralität, der Abgleich und die Anerkennung von divergierenden Interessen, Zielen, Problemwahrnehmungen, Leitbildern und Problemlösungswegen in einem meist längeren Politik- und Lernprozeß - sofern dieser von den lokalen Akteuren klug und produktiv gemanagt wurde - führte in den Kommunen zu reflektierteren, längerfristig tragbaren Konzepten und einem verständigungsorientierteren Interagieren. Lernbereitschaft auf der einen, der Willen, Kompromisse zu schließen, ohne die eigenen, gleichberechtigten Ziele aufzugeben, waren auf der anderen Seite Katalysatoren produktiver Streitprozesse. Wenngleich bestimmte Konfliktkonstellationen vorlagen, so gelang es den Akteuren meist doch, sachlich und zielführend zusammenzuarbeiten. Die beteiligten Akteure respektierten sich in ihren unterschiedlichen Sichtweisen und konnten in der Regel die Präferenzen der anderen akzeptieren.

Die Frage der Restabfallbehandlung ist ein Beispiel dafür, daß in den 90er Jahren in den umweltpolitischen Auseinandersetzungen der Prozeß der konsensualen *Zielbildung* in den Mittelpunkt gerückt ist (vgl. *Kapitel 5*, Abschnitt 2.1). Nicht mehr allein die in den 70er und z.T. auch noch 80er Jahren in den abfallpolitischen Debatten vorherrschende Frage der Instrumentenwahl oder der geeigneten nachsorgenden Technologie beherrscht die lokalen Auseinandersetzungen, sondern zunehmend der Aspekt der einvernehmlichen, zuweilen konfliktreichen Zielbildung als zugleich politisierender und dynamisierender *Prozeß*. Kommunen waren dann umso erfolgreicher - auf der Ebene der Akzeptanz und Legitimation

In diesem Kontext sind mindestens vier Problemcharakteristika bedeutsam: i) Werden durch eine *policy* zentrale Überzeugungen/Werthaltungen angesprochen und emotionale Unterstützung und Ablehnung aktiviert?; ii) Impliziert eine *policy* eine kollektive Problembetroffenheit oder entfaltet sie eine differenzierende Wirkung in dem Sinne, daß sich lokale Räume (virtuell!) in eine Standortbevölkerung und (in der eigenen Wahrnehmung) Nicht-Betroffene aufspalten lassen? Werden also Kosten und Nutzen ungleich verteilt, so daß sich eine kostentragende Gruppe identifizieren läßt?; iii) Führt eine *policy* zur Bildung von „*single-issue*“-Bewegungen (Bürgerinitiativen u.ä.), die z.T. eine immense tagespolitische Aufmerksamkeit erregen und auf lokaler Ebene über ein nicht zu unterschätzendes Stimmenentzugs-Drohpotential verfügen können, oder wird die Definition von Alternativen dadurch erschwert, daß eine öffentliche Maßnahme zu vielschichtig, komplex und balanciert erscheint, kein Element dominant ist, sie in ihren Wirkungen kollektiv streut und die *policy* trotz inhaltlicher Brisanz eher Gleichgültigkeit denn Konflikt erzeugt? und iv) Sind mit einer *policy* Kurzfristbelastungen verbunden, die eher hingenommen werden können, oder werden Weichen (und damit bspw. auch Kosten-Nutzen) langfristig gestellt?

von Entscheidungen (Umsetzung) sowie mit Blick auf die Sachgerechtigkeit und Qualität von Lösungen (Entscheidungsfindung) -, wenn es ihnen gelang, Entscheidungsprozesse transparenter zu machen und zu öffnen und verstärkt als „Animator von Kommunikationsprozessen“ (Freiburghaus 1994, 132) unter den an einer Politik (potentiell) Beteiligten aufzutreten. Die zunehmende Kooperations- und Kommunikationsfähigkeit nicht nur der administrativen, sondern der umweltpolitischen Akteure schlechthin war daher ein wesentlicher Faktor für den Erfolg eigener lokaler Projekte. Ein wichtiges Moment umweltpolitischer Lernprozesse ist somit die Herstellung von Kommunikationsbedingungen und -beziehungen. Signifikanter Ausdruck dieser im Zunehmen begriffenen kooperativen Interaktionsmuster waren „Foren auf Zeit“ (Feindt 1997, 39), die den Beteiligten im Idealmodell „einen fairen Dialog und begründungsorientierten Diskurs“ (ebd.) mit Blick auf spezifische Frage- und Problemstellungen ermöglichen sollten. Wichtiger *output* solcher informellen, entscheidungsvorbereitenden Diskursinitiiierungen waren nicht zu unterschätzende sachbezogene und soziale Lern- und Synergieeffekte bei (meist) allen Beteiligten - die sich nicht selten in Selbstbindungen einzelner Akteure (Betriebe etc.) äußerten. Vielfältige umweltpolitische Studien (z.B. zum ökologischen Stadtumbau; Hahn 1997) können daher zeigen, daß es das Ziel ganzheitlicher Politik- und Verwaltungsmodernisierung sein sollte, über innovative Pfade bürgerschaftliche Problemlösungskompetenzen zu erschließen und Bürgeraktivierung als Informations-, Wissens-, Engagement- und Akzeptanzressource in den Produktionsprozeß öffentlicher Entscheidungen und Dienstleistungen zu integrieren (näher Spitzer 1998).

Dem hochspezialisierten wissenschaftlichen Wissen kommt ebenso eine den Umbau beschleunigende Wirkung zu wie umweltpolitischen Leitbildern, die als normativ-vorwärtstreibender Richtungsweiser wirken. Diese - auf einer programmatisch-abstrakten Ebene - grundsätzlich konsensualen und politikfähigen Leitbilder („Ressourcen sparen“, „für nachfolgende Generationen bewahren“, „nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung“ uvm.), die Vorstellungen einer Entschleunigung der Lebens-, Produktions- und Konsumprozesse sowie den Aspekt der intergenerationellen Verantwortung transportieren und in einem normativen Sinne die Orientierung von Wirtschaft und Politik am überkommenen Wachstumsparadigma sowie den verschwenderischen Umgang mit der Natur kritisieren, wirken vielfach „hinter dem Rücken“ der Akteure. Vor ihnen müssen die Akteure sich und ihre Problemlösungen legitimieren. Sie werden von den Akteuren als Orientierungsrahmen und übergeordnete Handlungsanforderung anerkannt, wengleich allerdings über die Konkretisierung, Operationalisierung und Instru-

mentierung dieser allgemein gehaltenen Grundpositionen in einzelnen politischen Maßnahmen notwendig Dissens besteht.³⁶⁷

Ein Strukturwandel bei der Abfallbewältigung vollzieht sich daher maßgeblich in Konfliktprozessen um abfallpolitische Maßnahmen und Ziele zwischen den (konfligierenden) lokalen Akteuren. Konflikte und Politisierbarkeit (wenn man dies als Widerstreit von Interessen begreift), müssen daher, wie die Lokalstudien zeigen, ein Stück weit weniger als bremsendes, unvermeidliches Übel von Politikprozessen hingenommen, sondern vielmehr als notwendige „Produktivkraft“ (Hoffmann-Riem 1991, 30) zum Interessenausgleich und zur lokalen Problembewältigung gewertet und funktionalisiert werden müssen. „Produktiv“ meint in diesem Kontext auch die wachsende Fähigkeit der lokalen Akteure, wertgeladene Konflikte in einem auf Konsens bzw. breite Mehrheiten abstellenden Prozeß zu bearbeiten.

Die unterschiedlichen wissensvermittelten Problemwahrnehmungen und -bewertungen, die Auseinandersetzung über (die Angemessenheit von) Situationsdeutungen, Kausalannahmen und Normen, die Konflikte, die sich entlang der unterschiedlichen Gewichtung von Zielen und Problemlösungsvorschlägen entzünden, die Nötigung zu Stellungnahmen, die (antizipierten bzw. antizipierbaren) Widerstände in den lokalen Arenen sowie die in den Lokalstudien deutlich zu Tage getretene Suche nach gemeinsamen Problemlösungen treiben das „eigeninteressierte ‘Durchwursteln’ immer wieder über das ‘Weiter-So’, das für den Inkrementalismus kennzeichnend war, (hinaus) und (brechen) dessen strukturkonservatives Moment“ (Lauer-Kirschbaum 1996a, 128). Diese Art der Problemlösung kann als *policy*-orientiertes Lernen bzw. Lernen in *policy*-Zusammenhängen begriffen werden. Dieses Lernen drückt sich als „relativ dauerhafte Veränderung von

367 In der wissenschaftlichen und öffentlich-umweltpolitischen Diskussion ist nicht erst seit dem sog. Brundtland-Bericht (1987) sowie der zum „Erdgipfel“ stilisierten Konferenz über Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen in Rio (1992), auf der u.a. die „Agenda 21“ mit ihrem an die Kommunen gerichteten „Kapitel 28“ verabschiedet wurde, das eingängige Schlagwort der „nachhaltigen und zukunftsfähigen Entwicklung“ („sustainable development“) zum Leitbild lokaler wie nationaler Diskussionsprozesse geworden (zum Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ z.B. Harborth 1991; Winkel 1997). Es findet sich kaum eine Organisation, von den Wirtschaftsverbänden bis zu Umweltinitiativen, die nicht versucht, die Begriffe „Zukunftsfähigkeit“ oder „Nachhaltigkeit“ inhaltlich für sich zu besetzen. Die positive Konnotation ebenso wie die definatorische Offenheit dieser Termini machen es möglich, daß je nach Akteur grundverschiedene Konzepte mit diesem abstrakt-attraktiven Ansatz verbunden werden. In der Inflationierung des Begriffs liegt jedoch die Gefahr seiner inhaltlichen Entleerung.

Steigt man die konzeptionelle Abstraktions-Treppe hinab zu den konkreten Lösungsansätzen, die im Interesse einer dauerhaften Entwicklung zu ergreifen wären, so läßt sich über geeignete Umsetzungsstrategien, verbindliche Zielvorgaben, Instrumente, Realisierungszeiträume, die Lasten-Verteilung sowie nicht zuletzt die Frage, wer Initiator dieses Konzepts sein soll, trefflich streiten. Dies soll aber nicht überdecken, daß der Umwelt-Gipfel von Rio in vielen Kommunen (Denk-)Prozesse initiiert hat, die - über durchaus ernst gemeinte Absichtserklärungen hinaus - eine Neubewertung lokaler Strategien zur nachhaltigen Nutzung der Umweltmedien zum Ziel haben und denen es gelungen ist, diese neuen Leitbilder in lokale Politiken umzusetzen (vgl. exemplarisch Hahn 1997; Zimmermann 1997).

Denkweisen oder Verhaltensintentionen, die aus Erfahrungen resultieren“ (Sabatier 1993, 137) in einem „anhaltenden Prozess der Suche und der Anpassung“ (Sabatier 1993, 138) aus. Lernen heißt in diesem Kontext das Entstehen neuer Situationsdeutungen und Wahrnehmungen, d.h. auch Wertverschiebungen und das Entstehen neuer Perspektiven und Normen im Aushandeln von Politiken und im Abgleich von Politikalternativen bzw. Interpretationsangeboten. Kennzeichen lokaler abfallpolitischer Prozesse ist weniger das selbstisolierende Beharren auf einem einmal eingenommenen Standpunkt, sondern wesentlich auch die Bereitschaft, die eigene Position auf dem „Diskussionsmarkt“ anzubieten und im Diskurs freizugeben. Verständigungsorientiertes Interagieren war daher ein wesentliches Kennzeichen der Problembewältigungsprozesse in fast allen Fallkommunen. Lernen manifestiert sich in abfallpolitischen Problembewältigungsprozessen

- auf der Ebene der Erfahrungsbildung in einem verbesserten Wissen über abfallwirtschaftliche Wirkungszusammenhänge, Dynamik und Problemstellungen,
- auf der Ebene der Problemdefinition in einer tiefwirkenden Veränderung abfallpolitischer Ziele hin zu einer ressourcenschonenderen Abfallwirtschaft und einer Prävention der Abfallentstehung bei den Zielgruppen in Produktion und Konsum und schließlich
- auf der Ebene der instrumentellen Problembewältigung dreifach: i) im langfristigen Experimentieren mit zielgruppenorientierten Maßnahmen, mit technischen Verfahren und Entsorgungsinfrastrukturen; ii) in der Institutionalisierung einer Infrastruktur, die zum Ziel hat, den Schadstoffeintrag in die Umwelt zu begrenzen (Behandlung und Beseitigung) und die Entstehung von Abfall hinauszuzögern (Verwertung); iii) in der Ausweitung interaktiver, appellativer Instrumente, die auf eine Verstetigung von Verhaltensänderungen zielen (Vermeidung/Verminderung).

Mit der Erstellung von (Landes- und kommunalen) Abfallbilanzen und Abfallwirtschaftskonzepten, auch durch die verstärkte Kommunikation mit relevanten Akteuren („Runde Tische“, Abfallkonferenzen, projektbegleitende Arbeitsgruppen uvm.) wurden zusätzlich *feedback loops* institutionalisiert, die evaluativ in diese Lernprozesse hineinwirken. Lernen meint schließlich - als Zusammenfassung - die wachsende Fähigkeit der Kommunen zu „selbstinitiierten und selbstgesteuerten, proaktiven Veränderungsprozessen“ (Freiburghaus 194, 133) und die Schaffung bzw. den Ausbau abfallpolitischer/-wirtschaftlicher Handlungskapazitäten.

Versucht man nun zu gewichten, welche Faktoren in welcher Intensität zu dem in *Kapitel 5* beschriebenen Wandel in den Politikgehalten geführt haben, so läßt sich dies nicht in

einer Hierarchisierung von Variablen ausdrücken, sondern muß als dynamische Wechselwirkung vielfältiger Einflußfaktoren konzeptionalisiert werden. Es liegt in diesem Kontext z.B. die Hypothese nahe, kommunale Entsorgungsnotstände (relativer: Entsorgungsprobleme) als wesentliches „Innovationsvehikel“ (Jänicke 1988, 25) zu apostrophieren, im Zuge derer die lokalen Akteure eher geneigt sein werden, von reaktiven Politikmustern und Maßnahmen um-weltpolitischer Nachsorge zu eher „antizipatorisch-aktiven Problemlösungen“ (v. Beyme 1990, 19) umzuschwenken. „Not“ macht sicher in den meisten Fällen „erfinderisch“. Eine Vielzahl innovativer Ansätze und Denkanstöße, die für eine längere Etappe tragfähige Lösungen generiert haben, ist ohne Zweifel einem Mangel an Entsorgungskapazitäten bzw. der Notwendigkeit, knappe Ressourcen zu schonen, geschuldet - war also krisenbedingte Reaktion: So zwang in den 80er Jahren ein in vielen Kommunen sich abzeichnender Entsorgungsnotstand, befördert von einer wachsenden Sensibilisierung der Bevölkerung und begleitet von einer weitgehenden staatlichen Abstinenz, lokale Akteure zu verstärkter Aktivität v.a. im Bereich der Ausschleusung von Wertstoffen aus dem Strom zu beseitigender Abfälle und zum Aufbau einer differenzierten Verwertungsinfrastruktur. Entsorgungsnotstände werden in den Kommunen auch daher rasch zu einem lokalen Politikum, da mit ihnen meist mittelfristig Infrastrukturmaßnahmen (Neu- oder Ausbau von Deponien etc.) verbunden sein können. Die Festlegung von Standorten birgt zudem vielfachen „sozialen Sprengstoff“. Solche „Krisen“ lassen jedoch immer auch einen Veränderungsdruck entstehen und vergrößern den Handlungsspielraum der Politik für Umsteuerungs-Strategien. Allerdings gibt es weder einen diesbezüglichen Automatismus³⁶⁸ noch lassen sich die situativ sehr unterschiedlichen Ent-wicklungsschübe in den Kommunen allein auf Entsorgungsengpässe zurückführen. Diese Vor-stellung, die ein bestimmtes Niveau des „Problemdrucks“ mit der Weiterentwicklung lokaler Abfallwirtschaftskonzeptionen korreliert, hat für sich wenig Erklärungskraft. Handlungsdruck in Form restriktiver Entsorgungskapazitäten wird regional/lokal sehr unterschiedlich wahr-genommen und politisch bearbeitet. Nun wäre es jedoch ebenso falsch zu argumentieren, sol-che Entsorgungskrisen (wie sie in den *Kreisen*

368 Dies z.B. auch deswegen, weil es kein seltenes kommunales Handlungsmuster ist, Entsorgungsnotstände abzuwarten und die Verantwortung für die Ausweisung neuer Anlagenstandorte zu externalisieren. Einen Ausweg bieten in solchen Fällen die Bezirksabfallpläne, die im „Notfall“ Einzugsgebiete von Entsorgungsanlagen neu festlegen und politischen Entscheidungen zeitlichen Aufschub gewähren. Allerdings haftet ihnen der Ruch lokalen politischen Versagens an.

Gleichwohl ist den lokalen Akteuren bewußt, daß sie wohl weder bei vermeidbaren Entsorgungsproblemen noch bei einer Weigerung, landespolitische Programme umzusetzen, mit Sanktionen zu rechnen haben. Gerade die Landesadministrations vermeiden es tunlichst, für die Ausweisung von Anlagenstandorten in die Pflicht und Verantwortlichkeit genommen zu werden. Und, wie ein Mitarbeiter aus einem Landesumweltministerium einräumte, „wegen Abfall einen Staatskommissar schicken, das macht keine Landesregierung“ (Interview I/4).

Aurich und *Hannover* temporär manifest wa-ren) seien „unproduktiv“, denn auch ein „System von Not- oder Verlegenheitslösungen“³⁶⁹ ent-hält einen nicht zu unterschätzenden Kern einer ökologischen Weiterentwicklung.

3. Krisenszenarien und lokales „Durchwursteln“: Inkrementalismus als problemadäquate Strategie?

Die lokale Ebene ist in der Abfallpolitik ein zentrales politisches Lern- und Experimentierfeld. Die Summe der Vielzahl von Einzelentscheidungen, die in zahlreichen abfallpolitischen Auseinandersetzungen auf den lokalen Einzelfall bezogen getroffen werden (in der einzelnen Kommune, in einer Gesamtschau der entsorgungspflichtigen Körperschaften sowie schließlich bei der Publikation und Diskussion auf dem Fachmarkt), hat seit Ende der 80er Jahre zu einem schrittweisen, gleichwohl signifikanten Umbau des Problembewältigungsinstrumentariums und zu einer nachhaltigen Neudefinition von Umwelt- bzw. Entsorgungsstandards geführt - eine Entwicklung, die an innerer Dynamik gewonnen hat und hinter deren Problemlösungsniveau die Akteure argumentativ kaum mehr zurücktreten können. Ein Umbau des Politikfeldes „Siedlungsabfallentsorgung“ hat sich daher ganz entscheidend auch in den und durch die fragmentierten abfallpolitischen Konflikte und Entscheidungsprozesse durchgesetzt. Ohne daß diese Arbeit einem übertriebenen „Fortschritts-Optimismus“ das Wort reden möchte und ohne die im Einzelfall gefundenen Problemlösungen qualitativ erschöpfend bewerten zu können und zu wollen, so zeigen sich doch in den lokalen Problembewältigungsprozessen Modernisierungs- und Handlungspotentiale, die den eingängigen Metaphern umweltpolitischer Publikationen, wie dem „Fünf-vor- (oder auch „nach“-)Zwölf-Bild“ oder den allerorten „tickenden Zeitbomben“, widersprechen.

Das in den abfallpolitischen Auseinandersetzungen gezeichnete Bild, wonach „Abfallpolitik (...) auf der Stelle zu treten (scheint), während die Abfälle und die damit verbundenen Probleme ständig zunehmen“ (Lauer-Kirschbaum 1996a, 122) und „der Staat“ bei der Bewältigung der ökologischen Probleme wiederholt zu scheitern droht, konnte in der Rigidität, die kritisch-engagierten Fachpublikationen zuweilen eigen ist, in den Lokalstudien nicht eingelöst werden. Zwar läßt sich, wie Lauer-Kirschbaum (1996, 294f; 1996a) zu Recht veranschaulicht, das Konglomerat an einzelfallbezogenen abfallwirtschaftlichen Maßnahmen dann, wenn man „ökologische Modernisierung“ als „noch ausstehendes Projekt einer

369 Jänicke 1993, der diese Wendung allerdings auf einen anderen Sachverhalt, die abnehmende hierarchische Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems und dessen Hinwendung zu kooperativen und Verhandlungslösungen, bezog.

umfassenden Umsteuerung des gesellschaftlichen Umganges mit der Natur“ (1996a, 119) definiert, als chronisch verspätet und (wenn auch wohlgemeintes) bloß nachsorgendes Reparieren an Symptomen kritisieren. Gerade die lokale/regionale abfallwirtschaftliche Problembewältigung wird vor dem Leitbild einer ökozentrischen Ganzheitlichkeit, aus dem sich augenfällige und wissenschaftlich begründete Krisenszenarien sowie Umbaukonzepte ableiten lassen, rasch zu einem kläglichen und probleminadäquaten (oder gar -verschärfenden) „Durchwursteln“. Das hoffnungsbeladene Wunschbild des „Leviathan“, der sich im Dienste der guten Sache der gefährdeten Natur annimmt, ist ein normativer Maßstab, der - wenn eine Überspitzung erlaubt ist - Problemlösungsprozesse auf lokaler Ebene zu einem wohlmeinenden Dilettieren herabstuft. Lokale Politik - sofern sie sich nicht hinter einem Verantwortungsverweis auf Bund und Länder verschanzt - muß angesichts hochgesteckter ökologischer Erwartungen und eher begrenzten eigenen Steuerungsmöglichkeiten per se versagen, während gleichzeitig eine hochspezialisierte Wissenschaft neue Gefahrenzusammenhänge und neuen Handlungsbedarf aufdeckt und gerade erst mühsam gewonnene ökologische Erkenntnisse entwertet bzw. relativiert. Gründe, die Unzulänglichkeit von Umweltpolitik zu beklagen, gibt es daher viele und gute. Deutschland ist - wie Weidner (1995) anmerkt - „Weltmeister in Umweltangst“.

Die rigide Unterstellung eines umweltpolitischen „Staatsversagens“ (Jänicke 1986; ähnlich Dierkes/Zimmermann 1988 und Gerlach/Konegen/Sandhövel 1996), das in dieser Optik in einem wachsenden Widerspruch zwischen öffentlicher Problemerkennung und der Zunahme ökologischer Probleme einerseits und der schwindenden staatlichen Steuerungskapazität zur Lösung der Umweltproblematik in modernen Industriegesellschaften andererseits wurzelt,³⁷⁰ wird in der Abfallpolitik zuweilen vorschnell zu einem Versagen der lokalen Ebene umdefiniert. Beides trifft in dieser Verabsolutierung nicht: Es lassen sich zweifellos zahlreiche Belege dafür anführen, daß die Kommunen gegenüber abfallpolitischen/-wirtschaftlichen Herausforderungen in der Vergangenheit nur selten angemessen reagiert haben und abfallpolitische Fragestellungen lange Zeit ein untergeordnetes lokalpolitisches Thema waren.³⁷¹ Die zunehmende Dringlichkeit und Komplexität abfallwirt-

370 Jänicke identifiziert unter *Staatsversagen* „strukturelle Steuerungsdefizite des Staates und solche im Staate“ (1993, 64), was sich für ihn angesichts des „wachsenden Pensums ökologischer Probleme“ (ebd., 65) insbesondere in einer *politischen Interventionsschwäche* („strukturelle Unfähigkeit, gegen den Trend in Entwicklungen einzugreifen, die weithin als unakzeptabel gelten“) sowie einer *funktionellen Ineffektivität* („durch den nicht zufälligen Verzicht auf Eingriffe am Ursprung problematischer Kausalketten zugunsten kurativer Symptombehandlung“) äußert (ebd., 64).

371 Vgl. zu dieser Einschätzung z.B. den Beitrag von Baumheier 1988; ähnlich Hücke/Ueberhorst 1983a oder allgemeiner Weidner 1991, der die Umweltpolitik der 80er Jahre zurecht als überwiegend reaktiv und fixiert auf „end-of-pipe-Maßnahmen“ charakterisiert.

schaftlicher Handlungsanforderungen sowie die wachsende Umweltsensibilität der Bevölkerung stellten die Kommunen in den 80er Jahren vor neue Frage- und Problemstellungen, für die sie zumeist nicht auf „bewährte Sets von Re-aktionsmustern“ (Baumheier 1988, 161) und Lösungen zurückgreifen konnten, sondern neue Ziele definieren und neue Handlungsstrategien und -instrumentarien erst entwickeln mußten. Zwar können die wesentlichen Strukturen der Abfallentsorgung nicht auf der Ebene der Kommunalpolitik verändert werden - die Kommunen sind das letzte Glied in einem komplexen Produktions- und Konsumprozeß und vielfach zum Zuschauen verurteilt. Daß der Stand der Technik in der Abfallentsorgung deutlich fortgeschritten ist, daß massive Belastungsrückgänge erzielt werden konnten, daß der Trend zu stetig wachsenden Müllmengen gebrochen worden ist, daß der Umfang der Verwertung von Abfällen kontinuierlich zugenommen hat und daß - daraus resultierend - der zu entsorgende Restmüll erheblich zurückgegangen ist, kann zu einem nicht geringen Teil auf die kommunale Problembewältigung zurückgeführt werden. Zwar kam das Gros „strukturbildender“ Impulse vom Bund und den Ländern, mit denen versucht wurde, kommunale Abfallverwertungsmaßnahmen zu forcieren (AbfG), das ab-fallwirtschaftliche Handlungsfeld der Kommunen zu vereinheitlichen (TASi) oder die kommunale Entsorgungszuständigkeit neu zu definieren (DSD; KrW-/AbfG) - und damit Ergebnisse lokaler Entscheidungsprozesse vorzuformulieren.³⁷² Die Kommunen wurden in diesem Prozeß zu ständig wachsenden Infrastruktur- und Vorsorgeleistungen angehalten. Lokale Abfallpolitik ist in den Untersuchungskommunen jedoch weitaus mehr als ein reaktives Abarbeiten „externer“ Impulse gewesen. Die lokalen Fallbeispiele haben gezeigt, daß ein Großteil der Neukonzeptionen von einzelnen lokalen Akteuren entwickelt und in der Praxis erprobt wurden. Additiv hat die Umsetzung bundes- und landespolitischer Vorgaben in spezifische lokale Gegebenheiten und deren Anpassung an diese zu einer vielschichtigen Weiterentwicklung kommunaler Entsorgungskonzepte geführt.³⁷³ Diese „Institutionalisierung

372 Bundes- und landespolitische Programme haben dabei vielfach lokale Problemlösungen überformt und verbindlich gemacht, nicht selten aber auch auf Fehlentwicklungen oder Unterlassungen der Kommunen reagiert (Restabfallvorbehandlung, technische Beseitigungsstandards, mangelnde Verwertungsintensität etc.).

Kennzeichen des Politikfelds Abfallentsorgung ist daher neben der in *Kapitel 5* beschriebenen *horizontalen Diffusion* von Politikinnovationen wesentlich auch eine *vertikale* Politikdiffusion, die in dem beschriebenen Sinne eine „doppelte“ ist, indem z.B. dezentrale Politikweiterentwicklungen von übergeordneten Ebenen wahrgenommen und nicht selten als für alle Einheiten verbindlich in das System zurückgegeben werden.

373 Der *doppelte Institutionentransfer* in die Kommunen, d.h. die Umsetzung bundespolitischer Programme (Krw-/AbfG, TASi, VerpackVO etc.) sowie die Übernahme von Erfahrungswissen aus anderen Kommunen (Infrastruktur, Gebührensysteme etc.), erforderte eine situative Anpassung durch die Akteure. Zwar legte die Bundesebene jeweils bestimmte Entwicklungspfade, in allen Fällen jedoch war die Anpassung mit der Reflexion und Weiterentwicklung eigener Entsorgungskonzeptionen verbunden.

eines signifikant höheren Problemlösungsniveaus“ (Jänicke 1993, 72) durch die Erhöhung technischer Standards und die nachhaltige Hinwendung der Kommunen zu präventiverer Umweltpolitik, deren Entwicklungsstufen sich deutlich nachzeichnen lassen, läßt sich durchaus - mit Jänicke (1988, 1993) - als „ökologische Modernisierung“ qualifizieren, im Zuge derer die Kommunen in vielfältigen Suchbewegungen Rahmenbedingungen gesetzt haben, um Konsum- und Produktionsprozesse umweltfreundlicher und ressourcenschonender zu gestalten und entstehende Umweltkosten zu internalisieren. Schließlich: Daß die deutsche Abfallpolitik international durchaus beachtet wird und in der EG- und internationalen Umweltpolitik in Einzelbereichen eine erhebliche Stimulanz ausübt und als Modell für eigene Maßnahmen dient (so z.B. in der Frage des „Grünen Punktes“ oder des KrW-/AbfG) ist nicht zuletzt auch den Kommunen zuzuschreiben, die nicht nur bundespolitische Normen situativ und kreativ in lokale Problemkontexte einweben, sondern Problemlösungen aus der alltäglichen Abfallbewältigung heraus entwickeln. Das Zusammenspiel einer Vielzahl von Faktoren hat zu „Aufschaukelungseffekten“ auf ein immer höheres Problemlösungsniveau geführt. Die Eigendynamik dieser Entwicklung hat die Kommunen in einen Handlungsog gezogen, der Problemlösungen generiert hat, die z.T. weit über inkrementalistisches Stückwerk hinausgehen, und in dem sich die Kommunen mit veränderten Zieldefinitionen und Problembewältigungsstrategien selbst vorantreiben.

Nicht nur am Beispiel der Auseinandersetzung um die Restabfallbehandlung zeigt sich ein für abfallpolitische Problembewältigungsprozesse typisches Moment: Die TASI hat ihre produktiven, strukturverändernden Implikationen erst im Ergänzen, in Bewertungskonflikten und damit auch im „Gegeneinander“ der Politikebenen entfaltet. Die Entwicklung und Implementation der hoch wertgeladenen TA Siedlungsabfall läßt den Schluß zu, daß insbesondere in der komplexen Verflechtung zwischen Bund, Ländern und Kommunen beachtliche Modernisierungs- und Handlungspotentiale liegen können. Eine solche Perspektive steht nicht im Einklang mit der allgemeinen These, daß die institutionellen Bedingungen der deutschen Politik, v.a. die spezifische Form des kooperativen Föderalismus, raschen Politikwandel erschweren. Der politische Entscheidungsprozeß ist danach institutionell so angelegt, daß fundamentale Strategiewechsel und umfassende Politikreformen meist in einem langwierigen Prozeß zu Kompromißpaketen werden, die ausgetretenen Pfaden folgen. Die Verflechtung politischer Ebenen wurde in den 70er und 80er Jahren vorwiegend aus dieser Perspektive gegenseitiger Entscheidungs- und Entwicklungsblockaden betrachtet („Politikverflechtung“; Scharpf/Reissert/Schnabel 1976; Scharpf 1985a). Ein „gewisser Immobilismus der Politik“ (Schmidt 1992, 213) liegt als These nahe. Gleichwohl läßt sich die

gängige Konnotation des deutschen Föderalismus mit „Trägheitsmomenten“ und „Politikblockaden“ nicht selten über Fallstudien bzw. durch Wirkungsanalysen aufbrechen.

Sicher hat die in dieser Arbeit beschriebene Form des Umweltföderalismus ihren „Preis“, der sich in vielfältigen Ineffizienzen der „Kleinstaaterei“, komplizierten und zeitraubenden Abstimmungs-, Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen, Kompromissen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, hohen Konsenskosten oder mannigfaltigen Problemen, kontroverse *policies* zu entwickeln und zu implementieren, ausdrücken kann. Allerdings hat sich das deutsche abfallpolitische Regulierungs- und Kompetenzgeflecht nicht selten als außerordentlich dynamisches System erwiesen, das mit aktiven, problemorientierten Lösungen reagiert und sich als fähig zur Weiterentwicklung in der produktiven Auseinandersetzung gezeigt hat.

Problemlösungskapazitäten haben sich durch eine Verkettung zentralstaatlicher *inputs* mit unterschiedlichen Problemdefinitionen und Einzelentscheidungen im Geflecht politischer Institutionen ergeben. Diese Bundesvorschrift ist ein Beispiel für die Aktivierung von Problemlösungskapazitäten auf den beiden Politikebenen Land und Kommune. Eine Neukonzeptionierung von Abfallpolitik vollzieht sich daher zu einem großen Teil in den Verhandlungs- und Konfliktprozessen um abfallpolitische Maßnahmen und Ziele zwischen und in den Institutionen des föderalen Geflechts: in der Auseinandersetzung zwischen Bund und Bundesländern, zwischen einzelnen Ländern, durch Initiativen einzelner Länder, in der Interaktion zwischen Landesbehörden und Kommunen und auf der lokalen Ebene selbst (vgl. näher Lamping/Platz 1998). Der Abfallföderalismus ist daher geradezu ein „Entdeckungsverfahren für institutionelle Neuerungen“ (Zimmermann/Kahlenborn 1994, 271) bzw. eine fruchtbare Pluralität in den Problemlösungen.³⁷⁴

Zwar läßt sich die Langsamkeit des Umweltpolitikwandels, die Unfähigkeit zu großen, kurzfristigen Politikwenden trefflich beklagen. Allerdings zeigt sich in den verflochtenen abfallpolitischen Problembewältigungsstrukturen, aber auch auf der lokalen Ebene eine beachtliche Fähigkeit zu einem langfristigen, perspektivischen, allmählich voranschreitenden *smooth policy change* oder „stillen Politikwandel“ (Schmidt 1992, 220), der sich als durchaus flexibel erwiesen hat und fähig ist, neue Themen, Forderungen und Erkenntnisse zu berücksichtigen und in problemorientiert konzipierte Programme zu gießen. Die Umweltpolitik gibt seit den 70er Jahren hierfür zahlreiche Beispiele. Gleichzeitig haben z.B. die VerpackVO oder die TAsi auf der Ebene der Programmimplementation gezeigt, daß es gelang, Programme auch stringent und erfolgreich durchzusetzen - zwar, wie der

374 Vgl. ähnlich auch Müller-Brandeck-Boquet (1993), die in einer ähnlichen Weise Entwicklungen beobachtet, die eine „Wiederentdeckung des föderalen und dezentralen umweltpolitischen Handlungsspielraums andeuten“ (1993, 104); ebenso die Arbeit von Zimmermann/Kahlenborn (1994).

Abfallbereich zeigt, oft nicht „eins zu eins“, jedoch meist ebenso innovativ wie wirkungsvoll.³⁷⁵ Selbst schrittweises Vortasten und „kleine Kurskorrekturen“ können, wie Schmidt (1992, 213) resümiert, „- auf lange Frist gesehen - zu großen Abweichungen gegenüber dem ehemaligen Normalkurs führen“. Die langfristige Politik-(ver)änderungsfähigkeit sollte daher - zumindest in dem untersuchten Politikfeld - nicht unterschätzt werden.

Eine solche Sichtweise rückt auch ab von dem von Luhmann in seiner Schrift zur „ökologischen Kommunikation“ (Luhmann 1986) theoretisch hergeleiteten „Steuerungsskeptizismus“,³⁷⁶ dem zufolge die große Gefahr besteht, daß sich die moderne Gesellschaft nur sehr unzureichend auf ökologische Gefährdungen einstellen kann - die einer eigenlogischen Entwicklungsdynamik geschuldete ökologische Selbstzerstörung mit eingeschlossen. M.a.W. geben Luhmanns Aussagen, die die staatliche Steuerungsfähigkeit und die Steuerbarkeit der in selbstreferentieller Geschlossenheit operierenden Teilsysteme problematisieren, „ausreichend Anlaß zu einer pessimistischen, wenn nicht hoffnungslosen Aussicht auf den Fortgang gesellschaftlicher Evolution“ (Graf 1993, 54). Ökologische Probleme machen für Luhmann „vollends deutlich, daß die Politik viel können müßte und wenig können kann“ (Luhmann 1986, 169). Nun mag dem Bereich der Abfallentsorgung angesichts sehr viel bedrohlicher wirkender Entwicklungen (wie den Szenarien vielfältiger Klimakatastrophen) eher eine Nebenrolle zukommen. Nun mag man zudem im Abfallbereich vielfältige Beispiele für das von Luhmann entwickelte restriktive Politikverständnis bzw. die engen Grenzen politischen

375 Diese *dynamische Anpassungsleistung des Föderalismus* (Hesse/Ellwein 1990, 14) wurde von Mayntz (1995, 137) auf eine einprägsame Formel gebracht, nach der der deutsche Föderalismus eine „fruchtbare Kombination von prinzipiengelenkter Langfristorientierung und situationsbezogenem Pragmatismus darstellt“. Schmidt (1992, 208) weist zurecht auf einen weiteren Aspekt hin und argumentiert, daß „die Sensibilität für neue Themen und Forderungen in der Bundesrepublik auch aufgrund der föderalistischen Struktur größer“ sei als in den meisten anderen, v.a. den zentralisierten Ländern.

376 Luhmanns Staats- und Steuerungsskeptizismus, den er insbesondere aus der funktionalen Differenzierung moderner Gesellschaften und der selbstreferentiellen Geschlossenheit der Teilsysteme ableitet, findet sich pointiert im 10. Kapitel seiner Überlegungen zur „Wirtschaft der Gesellschaft“ (Luhmann 1988). - Auch Willke (1992, 148) argumentiert in diese Richtung: „Bei einer ganzen Reihe unzweifelhaft drängender und explosiver Risikolagen (...), aber auch bei Problemen wie dem der Abfallbeseitigung (...) verquicken sich (...) ökonomische Borniertheit und politische Machtlosigkeit.“

In eher handlungs- und akteurstheoretischer Perspektive hat z.B. Scharpf (1989) Kritik an dieser Apodiktik in der Hinsicht geübt, daß Luhmann seiner Ansicht nach die Schwierigkeiten der Steuerbarkeit von Teilsystemen als zu hoch veranschlagt. Scharpf bemängelt, daß Luhmanns Konstruktion die faktischen politischen Steuerungsleistungen, die je nach Teilbereich zwar unterschiedlich intensive, jedoch aufzeigbare Interventionsdichte sowie schließlich die identifizierbaren Akteurshandlungen in den Organisationen und Handlungssystemen unzulässig unterbelichtet. „Für einen differenzierenden Blick, der die unterschiedlichen Grade der politischen Steuerbarkeit der verschiedenen Teilsysteme bzw. die mit dem jeweiligen Politikfeld variierenden Steuerungsmöglichkeiten und -grenzen theoretisch aufnimmt, bleibt daher wenig Raum“ (Graf 1993, 55).

Handelns finden. Dies allerdings nur vor dem Hintergrund einer zweifach überhöhten Normativität: zum einem der im deutschen Politikverständnis als „kognitiver Ballast“ verwurzelten Vorstellung einer omnipotenten Staatsgewalt, die den riesigen „Tanker Gemeinwesen“ zwar behäbig, aber zwingend und zielstrebig in einen sicheren Hafen lenkt; zum anderen Vorstellungen einer ökologischen Ganzheitlichkeit bzw. eines globalen Öko-Systems, das - selbstzerstörerisch - „im Kippen“ befindlich ist und nur durch rigide und umfassende Intervention wieder stabilisiert werden kann.

Dies soll nicht die Aufgabe ambitionierter, grundlegenderer Umbaukonzepte legitimieren und auch keineswegs bedeuten, daß eine *kumulative* „Politik der kleinen Schritte“, d.h. eine Politik der Teillösungen und aufeinander bezogenen schrittweisen Weiterentwicklungen in jedem Fall sowohl zeitlich als auch inhaltlich ein „Königsweg“ zur Lösung dringlicher Umweltprobleme ist. Gleichwohl sollte diese Arbeit aufzeigen, daß eine „vorverurteilende“ Perspektive den Blick für reale abfallwirtschaftliche Weiterentwicklungen, für ebenso innovative wie unkonventionelle Lösungen, die sich in vielfältigen und konfliktreichen gesellschaftlichen Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen über die Bewältigung des Abfallproblems entwickeln, verstellt. Es konnte gezeigt werden, daß die lokale Ebene im Rahmen ihrer rechtlichen/faktischen Handlungsbedingungen über abfallpolitische Umbaupotentiale verfügt, die zuweilen eine systematischere und unvoreingenommene Beachtung verdienen. Der Blick sollte daher durchaus Strukturveränderungen mit einbeziehen, die sich im alltäglichen „Durchwursteln“ und schrittweisen, diskontinuierlichen Problemlösen der mit kleinräumigen Problemen befaßten lokalen Akteure realisieren. Wenn auch nicht in der drastischen Weise, wie dies Maxeiner/Miersch (1996; auch 1998) in ihrer mehr Pragmatismus einfordern und auf die Potentiale des technischen Fortschritts vertrauenden Streitschrift vom „Öko-Optimismus“ dar-gelegt haben, so soll dies doch als Hinweis darauf verstanden werden, wie das Gros der Kommunen mit Pragmatismus, Augenmaß und in einem kontinuierlichem Lernprozeß Problemlösungen weiterentwickelt und zum Umweltschutz nachhaltig beigetragen hat. Hieraus darf durchaus gemäßigter Optimismus hinsichtlich der Bewältigung der „Abfallfrage“ abgeleitet werden.

Literaturverzeichnis

- Abel-Lorenz, Eckart/Brönneke, Tobias/Schiller, Thomas 1994: Abfallvermeidung. Handlungspotentiale der Kommunen, Taunstein
- Abfallvermeidungskonzept Münster 1995: Abfallvermeidungskonzept für die Stadt Münster (Kurzfassung), erstellt durch das Institut für Abfall- und Abwasserwirtschaft GmbH, Münster
- Abfallverwertungskonzept Münster 1996: Untersuchung zur Ermittlung der abschöpfbaren Wertstoffpotentiale in der Stadt Münster (Kurzfassung), erstellt durch das Institut für Abfall- und Abwasserwirtschaft GmbH und das Labor für Abfallwirtschaft, Siedlungswasserwirtschaft und Umweltchemie an der Fachhochschule Münster, Münster
- Abfallwirtschaftsbetrieb 1994: Abfallwirtschaftsbetrieb Hannover. Jahresbericht 1993, Hannover
- Abfallwirtschaftsbetrieb 1995: Abfallwirtschaftsbetrieb Hannover. Jahresbericht 1994, Hannover
- Abfallwirtschaftsbetrieb/Wissenschaftsladen 1994: Abfallwirtschaftsbetrieb Hannover/Wissenschaftsladen e.V.: Abfallarmer Stadtteil. Bericht über die Werkstattveranstaltung am 10./11. Juni 1994 in der Nordstadt, Hannover
- Abfallwirtschaftsbetriebe Münster 1995: Abfallbilanz 1995, Münster
- Abfallwirtschaftskonzept Münster 1993: Abfallwirtschaftskonzept, 1. Fortschreibung (November 1990), Münster
- Abfallwirtschaftsprogramm Landeshauptstadt Hannover 1991: Abfallwirtschaftsprogramm Teil 1, Abfallverwertungsprogramm 1991-1995 für nicht ausgeschlossene Abfälle (Stand 1993), Hannover
- Abromeit, Heidrun 1993: Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz. Studienbuch zur Vergleichenden Lehre politischer Systeme, Opladen
- AEW Plan 1995: AEW Plan GmbH - Niederlassung Hannover: Konzeptplanung für eine gemeinschaftliche Restabfallbehandlung für die Landkreise Hannover, Nienburg und den Zweckverband Abfallwirtschaft Hildesheim, Hannover
- Ahlheim, Michael 1993: Umweltökonomische Konzepte in der politischen Praxis: Das Beispiel Abfall, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3/1993, S. 348-387
- Ahrens, Andreas 1990: Konzepte von der Stange. Durch undifferenzierte Abschätzungen zur Abfallvermeidung wird die Müllverbrennung favorisiert, in: MM 1/1990, S. 40-42
- Ahrens, Andreas/Ewen, Christoph 1991: Offene Rechnung. Ein direkter Einfluß der geplanten bundesweiten Abfallabgabe auf die Vermeidung ist fraglich, in: MM 4/1991, S. 14-17
- Althaus, Dirk 1992: Müll ist Mangel an Phantasie. An der Schwelle zur Kreislaufwirtschaft, Hamburg
- Altmann, Kalle 1994: Bewertung der Müllverbrennungsanlage Thermoselect - am Beispiel des Landkreises Aurich, in: GAK-Kommunalrundbrief 2/1994, S. 12-16
- Axelrod, Robert 1976 (Edt.): Structure of Decision. The Cognitive Maps of Political Elites, Princeton
- Axelrod, Robert 1976a: The Cognitive Mapping Approach to Decision Making“, in: Axelrod, S. 3-17
- Axelrod, Robert 1976b: The Analysis of Cognitive Maps, in: Axelrod, S. 55-73
- Baedecker, H. J. 1993: Die TA Siedlungsabfall und ihre Folgen für die Abfallwirtschaft in Nordrhein-Westfalen, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 8/1993, S. 281-284
- Baumheier, Ralph 1988: Muster kommunaler Problemverarbeitung in teilweise selbstverschuldeten Krisensituationen. Das Beispiel Altlasten, in: Verwaltungsarchiv 2/1988, S. 160-183
- Baumheier, Ralph 1988a: Altlasten als aktuelle Herausforderung der Kommunalpolitik. Zu den Schwierigkeiten politisch-administrativer Problemverarbeitung in der Kommune, München

- Baumheier, Ralph 1990: Kommunale Umweltpolitik, in: PVS 3/1990, S. 485-496
- Beck, Ulrich 1988: Gegengifte, Frankfurt a.M.
- Becker, Andreas 1995: Umweltschutz - Abschied von den Illusionen. Neue Strategien für den ökologischen Wandel, Reinbek
- Benz, Arthur 1997: Von der Konfrontation zur Differenzierung und Integration - Zur neueren Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, S. 9-29
- Benzler, Guido/Halstrick-Schwenk, Marianne/ Klemmer, Paul/Löbbe, Klaus 1995: Wettbewerbskonformität von Rücknahmeverpflichtungen im Abfallbereich (Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Heft 17), Essen
- Benzler, Susanne/Heinelt, Hubert 1991: Stadt und Arbeitslosigkeit. Örtliche Arbeitsmarktpolitik im Vergleich, Opladen
- Berg-Schlosser, Dirk /Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.) 1997: Vergleichende Politikwissenschaft - Ein einführendes Studienhandbuch (3. Auflage), Opladen
- Bergs, Claus/Neuenhahn, Klaus-Peter 1992: Neue Spielregeln. Im Entwurf der TA Siedlungsabfall ist die „Kalte Vorbehandlung“ nicht mehr vorgesehen, in: MM 1/1992, S. 18-20
- Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) 1995: Neue Steuerungsmodelle und die Rolle der Politik, Gütersloh
- Beyme, Klaus v. 1990: Politikfeldanalyse in der Bundesrepublik, in: Beyme, Klaus v./Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, S. 18-35
- Bickel, Christian 1992: 20 Jahre Abfallbegriff. Ortsbestimmung und Neuansatz, in: Natur und Recht 8/1992, S. 361-371
- Bilitewski, Bernd/Hardt, Georg/Marek, Klaus 1990: Abfallwirtschaft. Eine Einführung, Berlin/Heidelberg u.a.
- Billigmann, Frank-Rainer 1991: Duale Verantwortung im Kampf gegen Müllflut, in: Der Landkreis 11/1991, S. 565-567
- Blanke, Bernhard 1991: Vorwort: Vom Umgang mit Arbeitslosigkeit, in: Benzler/Heinelt, S. 7-11
- Blanke, Bernhard/Benzler, Susanne 1991: Horizonte der Lokalen Politikforschung. Einleitung, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.): Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen dezentraler Politik (PVS-Sonderheft 22), Opladen, S. 9-32
- Blanke, Bernhard/Benzler, Susanne/Heinelt, Hubert 1989: Arbeitslosigkeit im Kreislauf der Politik. Eine konzeptionell erweiterte Policy-Analyse zur Erklärung unterschiedlicher Aktivitäten gegen Arbeitslosigkeit auf lokaler Ebene, in: Gegenwartskunde 4/1989, S. 529-560
- Bockhold, Werner 1996: Mehr Fahrräder als Einwohner. Gedanken zum beliebtesten Fortbewegungsmittel der Stadt, in: Münster Jahrbuch 1, Münster, S. 29-39
- Böhm, Monika/Both, Gudrun/Führ, Martin 1992: Müllvermeidung, Müllverwertung. Möglichkeiten und Grenzen kommunalen Handelns, Karlsruhe
- Boll, Friedrich Wilhelm 1993: Die Umsetzung der Verpackungsverordnung in Hannover, in: Büro für Umwelt-Pädagogik Media, S. 169-182
- Borchert, Jens 1998: Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hrsg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt a.M./New York, S. 137-176
- Bothe, Michael 1987: Rechtliche Spielräume für die Abfallpolitik der Länder nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Vermeidung und Verwertung von Abfällen vom 27.8.1986, in: NVwZ 11/1987, S. 938-947

- Breitenbach, Wilhelm 1996: Imponierende Bilanz. Das Münsteraner Abfallwirtschaftskonzept, in: AKP 3/1996, S. 35-38
- Bünemann, Agnes 1992: Bürger/innenbeteiligung im Landkreis Osnabrück, in: Striegnitz, Meinfried (Hrsg.): Planungsprozesse in der Abfallwirtschaft. Planerische, politische und gesellschaftliche Aspekte bei der Standortfindung und Verfahrensauswahl für Abfallentsorgungsanlagen (Loccum Protokolle 77/91), Loccum, S. 184-193
- Bünemann, Agnes/Rachut, Gunda 1993: Der grüne Punkt - eine Versuchung der Wirtschaft, Karlsruhe
- Büro für Umwelt-Pädagogik Media (Hrsg.)1993: Steuerungselemente kommunaler Abfallwirtschaft. Handlungsspielräume im kommunalen Abfallmanagement, Sehnde
- Büro für Umwelt-Pädagogik Media (Hrsg.) 1994: Strategien und Maßnahmen abfallwirtschaftlicher Öffentlichkeitsarbeit. Motivation/Konfliktmanagement/Akzeptanz, Sehnde
- Büro für Umwelt-Pädagogik Media (Hrsg.) 1995: Abfallwirtschaft im Umbruch. Konsequenzen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes für Gewerbe und Kommune, Sehnde
- Bullmann, Udo 1987: Mehr als nur der Unterbau. Die Zusammenarbeit von Sozialdemokraten und Grünen in den Kommunen, in: Meng, Richard (Hrsg.): Modell Rot-Grün? Auswertung eines Versuchs, Hamburg, S. 54-90
- Bullmann, Udo/Gitschmann, Peter (Hrsg.) 1985: Kommune als Gegenmacht. Alternative Politik in Städten und Gemeinden, Hamburg
- Bundeskartellamt 1993: Wettbewerbspolitische und kartellrechtliche Probleme der deutschen Entsorgungswirtschaft. Arbeitsunterlage für die Sitzung des Arbeitskreises Kartellrecht am 4. u. 5. Oktober 1993, Berlin, Ms., 42 S.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) 1991: Bericht der Arbeitsgruppe Private Finanzierung öffentlicher Infrastruktur (Schriftenreihe des BMF, Heft 44), Bonn
- Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.) 1993: Leitfaden: Einbeziehung Privater in die kommunale Abfallentsorgung, Bonn
- Bundesregierung 1996: Bericht der Bundesregierung über die Bewertung der Ablagerung von mechanisch-biologisch behandelten Abfällen, Bonn, Ms., 22 S.
- Burdorf, Helmut 1992: Contra. Stellungnahme zur Grenzwertregelung Glühverlust in der TA-Siedlungsabfall, in: MM 1/1992, S. 25
- Chantelau, Frank/Möker, Ulf-Henning 1990: Kommunale Abfall- und Abwassergebühren als Umweltabgaben, Taunusstein
- Clausnitzer, Claus 1991: Programmatische Aspekte des ökologischen Stadtumbaus. Zum politischen Ansatz der GABL Hannover, in: AKP 4/1991, S. 30-34
- Clemens, Cornelia 1994: Entsorgung von Siedlungsabfällen - Konfliktfelder zwischen Politik und Wirtschaft (Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Institut der deutschen Wirtschaft), Köln
- Crozier, Michael/Friedberg, Erhard 1979: Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns, Königstein/Ts.
- Czada, Roland M./Windhoff-Héritier, Adrienne 1991: Political Choice, Frankfurt a.M.
- Daele, Wolfgang van den 1993: Sozialverträglichkeit und Umweltverträglichkeit. Inhaltliche Mindeststandards und Verfahren bei der Beurteilung neuer Technik, in: PVS 2/1993, S. 219-248
- Damiecki, Richard 1992: Mechanisch-biologische Restmüllaufbereitung. Ergebnisse mehrerer Pilotversuche, in: MuA 11/1992, S. 769-782
- Damiecki, Richard 1994: Die Mechanisch-Biologische Restabfallaufbereitung (MBRA) im Kreis Düren, in: Müll Forum Freiburg (Hrsg): Biologisch-mechanische Behandlung für Restabfälle und

- Altdeponien (Tagungsband zum Fachseminar Deponietechnik V am 22.10.1994 im Freiburger Rathaus), Freiburg, S. 23-27
- Dankowski, Wulf/Elsholz, Günter 1990: Abfallwirtschaft. Theorie und Praxis. Ein Grundriß, Opladen
- Decken, Oliver 1995: Kooperation und Kontrolle. Kommunale Konzepte zur Vermeidung und Verwertung von Gewerbeabfall, in: AKP 6/1995, S. 55-57
- Decker, Frank 1994: Umweltschutz und Staatsversagen - eine materielle Regierbarkeitsanalyse, Opladen
- Deubert, Michael 1992: Kommunale Kompetenzen im Bereich der Abfallwirtschaft (Schriften zur öffentlichen Verwaltung Bd. 3), Köln
- Deutscher Bundestag 1972: Umweltschutz II: Luftreinhaltung und Abfallbeseitigung (Zur Sache 3/72), Stuttgart
- Dierkes, Meinolf/Zimmermann, Klaus 1988: Umweltpolitik. Zwischen Erstarrung, Innovation und Überforderung, in: ZfU 3/1988, S. 197-208
- Doedens, Heiko 1989: Abfallwirtschaftskonzept für die Stadt und den Landkreis Hannover, erstellt vom Institut für Siedlungswasserwirtschaft und Abfalltechnik, Universität Hannover, Hannover
- Doedens, Heiko/Ciesielski, Rafal 1996: Entwurf des Abfallwirtschaftsprogramms, Teil 2, für den Landkreis Hannover (Institut für Siedlungswasserwirtschaft und Abfalltechnik, Universität Hannover), Hannover
- Doedens, Heiko/Grieße, Anke 1993: Aktualisierung des Abfallwirtschaftskonzepts für den LK Hannover und Flächenbedarfsermittlung für ein Resteentsorgungszentrum (REZ), erstellt vom Institut für Siedlungswasserwirtschaft und Abfalltechnik der Universität Hannover, Hannover
- Döhler, Marian 1990: Gesundheitspolitik nach der „Wende“. Policy-Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in Großbritannien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland, Berlin
- Druwe, Ulrich/Kunz, Volker (Hrsg.) 1996: Handlungs- und Entscheidungstheorie in der Politikwissenschaft. Eine Einführung in Konzepte und Forschungsstand, Opladen
- Duncan, Simon/Goodin, Mark/Halford, Susan 1987: Politikmuster im lokalen Staat. Ungleiche Entwicklung und lokale soziale Verhältnisse, in: PROKLA 3/1987, S. 8-29
- DSD 1997: Duales System Deutschland GmbH: Geschäftsbericht 1996, Köln
- Elster, Jon 1979: Ulysses and the Sirens, Cambridge
- Elster, Jon 1987: Subversion der Rationalität, Frankfurt a.M./New York
- Esser, Hartmut 1990: „Habits“, „Frames“ und „Rational Choice“. Die Reichweite von Theorien der rationalen Wahl (am Beispiel der Erklärung des Befragtenverhaltens), in: ZfS 4/1990, S. 231-247
- Etzioni, Amitai 1975: Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse, Opladen
- Ewringmann, Dieter/Zimmermann, Klaus 1978: Umweltpolitische Interessenanalyse der Unternehmen, Gewerkschaften und Gemeinden, in: Jänicke, Martin (Hrsg.): Umweltpolitik, Opladen, S. 66- 100
- Feick, Jürgen/Jann, Werner 1988: „Nations matter“ - Vom Eklektizismus zur Integration in der vergleichenden Policy-Forschung?, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen (PVS-Sonderheft 19), Opladen
- Feindt, Peter Henning 1997: Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik. Neue Beteiligungsmodelle, in: APuZ B 27/97, S. 39-46

- Fietkau, Hans-Joachim/Weidner, Helmut 1992: Mediationsverfahren in der Umweltpolitik. Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: APuZ B 39-40/92, S. 24-34
- Fietkau, Hans-Joachim/Weidner, Helmut 1997: Umweltverhandeln, Berlin
- Fiedler, Jobst 1996: Innovatives Hannover - Ein Programm für eine neue Position in der Rangordnung deutscher Städte, in: Schmalstieg, Herbert (Hrsg.): Zukunftsfähiges Hannover. Wege zur nachhaltigen Entwicklung einer Großstadtregion, Hannover, S. 99-110
- Franz, Peter 1986: Der „Constrained Choice“-Ansatz als gemeinsamer Nenner individualistischer Ansätze in der Soziologie. Ein Vorschlag zur theoretischen Integration, in: KZfSS 1/1986, S. 32-54
- Freiburghaus, Dieter 1994: Lernen in Verwaltungen: Einige Antworten und noch viele Fragen, in: Bussmann, Werner (Hrsg.): Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken, Zürich, S. 131-139
- Friedrich, Harald 1989: Müllverbrennung - eine ökologisch verantwortbare Technologie?, in: Schiller-Dickhut, Reiner/Friedrich, Harald (Hrsg.): Müllverbrennung. Ein Spiel mit dem Feuer, Bielefeld, S. 9-68
- Friedrich, Harald 1994: Abfallwirtschaft, in: Klemisch/Munier/Pohl/Scheffler/Schiller-Dickhut, S. 195-205
- Friedrich, Harald/Schiller-Dickhut, Reiner 1992: Vorwort, in: AKP-Sonderheft 9 - Restmüldeponie, S. 2
- Frühschütz, Leo 1993: Die verordnete Müllverbrennung. TA Siedlungsabfall verabschiedet, in: AKP 3/1993, S. 62-64
- Führ, Martin 1997: Ökologische Stoffflußwirtschaft. Vom Gefahrenstoffrecht zum Stoffstrommanagement, in: Kritische Justiz 2/1997, S. 159-178
- Fürst, Dietrich 1993: Raum - die politikwissenschaftliche Sicht, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 4/1993, S. 293-315
- Gabriel, Oskar W. 1984: Parlamentarisierung der Kommunalpolitik, in: Gabriel, Oskar W./Haungs, Peter/Zender, Matthias: Opposition in Großstadtparlamenten, Melle, S. 101-147
- Geiling, Heiko 1996: Das andere Hannover: Jugendkultur zwischen Rebellion und Integration in der Großstadt, Hannover
- Gerlach, Irene/Konegen, Norbert/Sandhövel, Armin 1996: Der verzagte Staat. Policy-Analysen. Sozialpolitik, Staatsfinanzen, Umwelt, Opladen
- Germanwatch Regionalgruppe Münster (Hrsg.) 1995: Zukunftsfähiges Münster? Nord-Süd-Beziehungen auf dem Prüfstand, Münster
- Gewiese, Angela/Bilitewski, Bernd/Oeke, Marlis 1989: Gegen den Abfallnotstand, in: MM 1/1989, S. 10-13
- Giegrich, J. 1992: Blinde Flecken. Der Entwurf der TA Siedlungsabfall enthält noch eine Anzahl kritikwürdiger Punkte, in: MM 1/1992, S. 21-23
- Glagow, Manfred/Murswieck, Axel 1971: Umweltverschmutzung und Umweltschäden in Deutschland, in: APuZ B 27/1971, S. 3-31
- Göhler, Gerhard (Hrsg.) 1987: Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand - Probleme - Perspektiven, Opladen
- Göhler, Gerhard/Lenk, Kurt/Schmals-Bruns, Rainer (Hrsg.) 1990: Die Rationalität politischer Institutionen. Interdisziplinäre Perspektiven, Baden-Baden
- Graf, Ralph 1993: Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Wider den Steuerungspessimismus in der systemtheoretischen Konzeption von Politik und Gesellschaft, in: Die Kommune 7/1993, 52-56
- Grauhan, Rolf-Richard 1970: Politische Verwaltung, Freiburg

- Grauhan, Rolf-Richard 1975: Einführung: Lokale Politikforschung, in: ders. (Hrsg.): Lokale Politikforschung 1, Frankfurt a.M./New York, S. 11-37
- Griefahn, Monika 1990: Erste Bilanz der Umweltministerin Griefahn, in: AWJ 11/1990, S. 754-755.
- Griefahn, Monika 1991: Ökologische Abfallpolitik, in: Brandt, Arno/Jüttner, Wolfgang/Weil, Stephan (Hrsg.): Das Expo-Projekt: Weltausstellung und Stadt-Zukunft, Hannover, S. 118-126.
- Griefahn, Monika 1997: Kommunikation und Kooperation als Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik, in: Mez, Lutz/Weidner, Helmut (Hrsg.): Umweltpolitik und Staatsversagen. Perspektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse (Festschrift für Martin Jänicke), Berlin, S. 394-400
- Grüner, Hans/Jaedicke, Wolfgang/Ruhland, Kurt 1988: Rote Politik im schwarzen Rathaus? Bestimmungsfaktoren der wohnungspolitischen Ausgaben bundesdeutscher Großstädte, in PVS 1/1988, S. 42-57
- Hahn, Eckhart 1997: Ökologischer Stadtumbau in der Praxis. Zwischenbilanz eines Modellprojektes in Leipzig, in: Biermann, Frank/Büttner, Sebastian/Helm, Carsten (Hrsg.): Zukunftsfähige Entwicklung. Herausforderungen an Wissenschaft und Politik (Festschrift für Udo E. Simonis), Berlin, S. 285-298
- Happe, Michael 1986: Organisation des kommunalen Umweltschutzes. Modelle - Tendenzen - Thesen, in: AKP 5/1986, S. 26-30
- Harborth, Hans-Jürgen 1991: Dauerhafte Entwicklung statt globaler Selbsterstörung. Eine Einführung in das Konzept des „Sustainable Development“, Berlin
- Hasenkamp, Patrick 1996: Anforderungen und Umsetzung eines integrierten Abfallwirtschaftskonzepts am Beispiel der Stadt Münster (schriftliche Fassung eines Referats, gehalten im Februar 1996 auf dem UTEC-Kongreß in Berlin), Münster
- Heclo, H. Hugh 1972: Review Article: Policy Analysis, in: British Journal of Political Science, Bd. 2, S. 83-108
- Hedderich, Rolf 1993: Die Kasseler Verpackungssteuersatzung, in: Büro für Umwelt-Pädagogik Media, S. 203-219
- Heinelt, Hubert 1991: Frühverrentung als politischer Prozeß. Institutionelle Bedingungen, soziale Effekte und finanzielle Verteilungswirkungen - im internationalen Vergleich, Wiesbaden
- Heinelt, Hubert 1993: Policy und Politics. Überlegungen zum Verhältnis von Politikinhalt und Politikprozessen, in: Héritier, S. 307-327
- Heinelt, Hubert 1994: Kommunale Beschäftigungspolitik, in: Roth/Wollmann, S. 451-462
- Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 1991: Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel/Boston/Berlin
- Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut 1991a: Lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, in: dies., S. 7-13
- Heinelt, Hubert/Weck, Michael 1994: Politische Logiken - Logik des Politischen im Brennpunkt arbeitsmarktpolitischer Entscheidungen nach der Vereinigung (Diskussionspapiere und Materialien Nr. 4 der Abteilung Sozialpolitik und Public Policy, Universität Hannover), Hannover
- Heinelt, Hubert/Mayer, Margit 1997 (Hrsg.): Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege der Ressourcenmobilisierung, Opladen
- Heinelt, Hubert/Weck, Michael 1998: Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte, Opladen
- Heller, Peter W. 1995: Ärger mit der Miete. Heiße Debatten um ein kaltes Verfahren zur Restmüllbehandlung führten in Freiburg zum Stop der BMA-Planung, in: MM 2/1995, S. 29-38

- Henkenborg, Peter 1987: Andere Koalition oder andere Politik. Verändert rot-grün die politische Kultur?, in: Meng, Richard (Hrsg.): Modell Rot-Grün? Auswertung eines Versuchs, Hamburg, S. 91-122
- Hennerkes, Jörg 1993: Kommunale Abfallwirtschaft - Zuständigkeit ohne Kompetenzen, in: Demokratische Gemeinde - Sonderheft Abfallwirtschaft, Bonn, S. 8-16
- Henselder-Ludwig, Ruth 1993: TA Siedlungsabfall. Textausgabe mit einer Einführung, Anmerkungen und ergänzende Materialien, zusammengestellt und bearbeitet v. Ruth Henselder-Ludwig, Köln
- Héritier, Adrienne (Hrsg.) 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft Nr. 24), Opladen
- Héritier, Adrienne 1993a: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: dies., S. 9-36
- Héritier, Adrienne 1993b: Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik, in: dies., S. 432-447
- Héritier, Adrienne/Mingers, Susanne/Knill, Christoph/Becka, Martina 1994: Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa, Opladen
- Hermann, Tim/Karsten, Nicolaus/Pant, Rana/Plickert, Sebastian/Thrän, Daniela u.a. 1995: Einführung in die Abfallwirtschaft. Technik, Recht und Politik, Frankfurt a.M.
- Hesse, Joachim Jens (Hrsg.) 1986: Erneuerung der Politik „von unten“? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch, Opladen
- Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas 1990: Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionenpolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden
- Hesse, Silvia 1987: Warum Hannover ein Umweltdezernat braucht!, in: GRÜBL (Mitteilungsblatt der Grünen Kreisverband Hannover und der GABL) 1/1987, S. 1-2
- Hill, Hermann 1988: Optimierung der Organisation kommunaler Verwaltung im Hinblick auf die Sachaufgabe Umweltschutz, in: Die Verwaltung 21, S. 175-197
- Hock, Gudrun/Krähmer, Rolf 1989: Die Finanzierung kommunaler Umweltschutzinvestitionen. Probleme - Untaugliche Rezepte - Alternativen, in: WSI-M 8/1989, S. 444-453
- Hofmann, Jeanette 1993: Implizite Theorien in der Politik. Interpretationsprobleme regionaler Technologiepolitik, Opladen
- Hoffmann-Riem, Wolfgang 1991: Interessenausgleich durch Verhandlungslösungen, in: Calliess, Jörg/Striegnitz, Meinfried (Hrsg.): Um den Konsens streiten. Neue Verfahren der Konfliktbearbeitung durch Verhandlungen (Loccum Protokolle 12/89), Loccum, S. 9-30
- Holtmann, Everhard 1992: Politisierung der Kommunalpolitik und Wandlungen im lokalen Parteiensystem, in: APuZ B 22-23/92, S. 13-22
- Holtmann, Everhard 1994: Parteien in der lokalen Politik, in: Roth /Wollmann, S. 256-270
- Hösel, Gottfried 1987: Unser Abfall aller Zeiten. Eine Kulturgeschichte der Städtereinigung, München
- Hösel, Gottfried/ v. Lersner, Heinrich 1972: Recht der Abfallbeseitigung des Bundes und der Länder (ständig aktualisierte Loseblattsammlung), Berlin
- Huber, Josef 1995: Nachhaltige Entwicklung. Strategien für eine ökologische und soziale Erdpolitik, Berlin
- Hucke, Jochen 1983: Entscheidungsroutrinen der Verwaltung bei kommunalen Umweltschutzprojekten, in: Hucke/Ueberhorst, S. 116-126

- Hucke, Jochen 1990: Umweltpolitik: Die Entwicklung eines neuen Politikfeldes, in: Beyme, Klaus v./Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, S. 382-398
- Hucke, Jochen 1994: Kommunale Umweltpolitik, in: Roth/Wollmann, S. 474-489
- Hucke, Jochen/Müller, Axel/Wassen, Peter 1980: Implementation kommunaler Umweltpolitik, Frankfurt a.M./New York
- Hucke, Jochen/Ueberhorst, Reinhard (Hrsg.) 1983: Kommunale Umweltpolitik, Basel/Boston/Stuttgart
- Hucke, Jochen/Ueberhorst, Reinhard 1983a: Probleme und Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Umweltpolitik, in: Hucke/Ueberhorst, S. 9-30
- Hucke, Jochen/Wollmann, Hellmut 1989: Altlasten im Gewirr administrativer (Un)Zuständigkeiten. Analyse zweier Altlastenfälle in Berlin (West), Basel
- Huhn, Michael 1993: Abfallsatzungen als Steuerungsinstrumente für Abfallströme in Hessen, in: Büro für Umwelt-Pädagogik Media, S. 63-104
- Huter, Otto/Lahl, Uwe 1994: Abfallwirtschaft am Scheideweg. Über das Schicksal gebrauchter Joghurtbecher, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 2/1994, S. 161-166
- Huter, Otto/Wiebe, Andreas/Lahl, Uwe 1992: Kommune und Abfallentsorgung, in: WSI-M 2/1992, S. 81-88
- IBA 1996: Ingenieurbüro für Abfallwirtschaft und Entsorgung GmbH: Abfallsortieranalysen Landkreis Hannover. Hausmüll, Geschäftsmüll, Leichtverpackungen (März 1996), Hannover
- IHK für Ostfriesland und Papenburg 1995: Statistisches Handbuch 1995. Die wirtschaftliche Entwicklung, Emden
- ITU GmbH/Öko-Institut 1994: Systemvergleich Restabfallbehandlung - Vergleichende Untersuchung zu den Umweltauswirkungen unterschiedlicher Verfahren der Restabfallbehandlung, hrsg. von der Hessischen Landesanstalt für Umwelt, Wiesbaden
- Jaedicke, Wolfgang/Kern, Kristine/Wollmann, Hellmut 1990: „Kommunale Aktionsverwaltung“ in Stadterneuerung und Umweltschutz, Köln
- Jaedicke, Wolfgang/Ruhland, Kurt/Wachendorfer, Ute/Wollmann, Hellmut/Wonneberg, Holger 1991: Lokale Politik im Wohlfahrtsstaat. Zur Sozialpolitik der Gemeinden und ihrer Verbände in der Beschäftigungskrise, Opladen
- Jänicke, Martin 1986: Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München
- Jänicke, Martin 1988: Ökologische Modernisierung. Optionen und Restriktionen präventiver Umweltpolitik, in: Simonis, Udo Ernst (Hrsg.): Präventive Umweltpolitik, Frankfurt a.M./New York, S. 13-26
- Jänicke, Martin 1992: Ökologische und politische Modernisierung. Umweltpolitik im Zeichen der Entzauberung des Staates, in: ÖZP 4/1992, S. 433-444
- Jänicke, Martin 1993: Vom Staatsversagen zur politischen Modernisierung? Ein System aus Verlegenheitslösungen sucht seine Form, in: Böhret, Carl/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regieren im 21. Jahrhundert - zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Opladen, S. 63-77
- Jänicke, Martin 1993a: Ökologische und politische Modernisierung in entwickelten Industriegesellschaften, in: Prittwitz, Volker von (Hrsg.): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß, Opladen, S. 15-29
- Jänicke, Martin/Weidner, Helmut 1997: Zum aktuellen Stand der Umweltpolitik im internationalen Vergleich - Tendenzen zu einer globalen Konvergenz?, in: APuZ B 27/97, S. 15-24

- Jahn, Ralf 1995: Zulässigkeit und Auswirkungen kommunaler Umweltafgaben mit Lenkungszweck am Beispiel der Verpackungssteuer, in: Gewerbearchiv 8/1995, S. 312-316
- Jordan, Grant 1990: Sub-Governments, Policy Communities and Networks. Refilling the old bottles?, in: Journal of Theoretical Politics, Vol. 2, Nr. 3, S. 319-338
- Jun, Uwe 1994: Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern. Theoretische Betrachtungen, Dokumentation und Analyse der Koalitionsbildungen auf Länderebene seit 1949, Opladen
- Jung, Gottfried 1988: Die Planung in der Abfallwirtschaft. Aktuelle Fach- und Rechtsfragen, Berlin (Abfallwirtschaft in Forschung und Praxis Bd. 20)
- Kaube, Jürgen 1996: Rationales Handeln - Probleme seiner Theorie, in: Soziale Systeme 1/1996, S. 137-152
- Kenis, Patrick/Schneider, Volker 1991: Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Eds.): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Consideration, Frankfurt a.M./New York, S. 25-59
- Ketelsen, K. 1993: Grundlagen für integrierte Abfallwirtschaftskonzepte und abfallwirtschaftliche Planungen (Institut für Siedlungswasserwirtschaft und Abfalltechnik der Universität Hannover, Heft 85), Hannover
- Kingdon, John W. 1984: Agendas, Alternatives, and Public Policies, Boston/Toronto
- Kirsch, Guy 1993: Neue Politische Ökonomie, Düsseldorf
- Kix, Wolfgang 1993: Entwicklung der Abfallwirtschaft in Kommunen, in: Büro für Umweltpädagogik Media, S. 371-377
- Klages, Christoph 1993: Auswirkungen der Verpackungsverordnung auf das kommunale Satzungsrecht, in: Büro für Umweltpädagogik Media, S. 159-167
- Kleinfeld, Ralf 1996: Kommunalpolitik. Eine problemorientierte Einführung, Opladen
- Klemisch, Herbert/Munier, Gerald/Pohl, Wolfgang/Scheffler, Monika/Schiller-Dickhut, Reiner (Hrsg.) 1994: Handbuch für alternative Kommunalpolitik, Bielefeld
- Klinski, Stefan 1991: Besser als bisher - aber schlechter als nötig. Das Abfallgesetz 1986, in: Institut für ökologisches Recycling (Hrsg.): Abfall vermeiden. Leitfaden für eine ökologische Abfallwirtschaft, Frankfurt a.M., S. 123-131
- Knemeyer, Franz-Ludwig/Deubert, Michael 1992: Rechtliche Schranken kommunaler Abfallpolitik im Bereich Gewerbeabfälle, in: DÖV 13/1992, S. 572-676
- Koalitionsvereinbarung 1990: Der Vertrag. Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Grünen in Niedersachsen vom 12. Juni 1990 (hrsg. v. Landesverband DIE GRÜNEN), Hannover
- Koch, Klaus 1995: Abfallmonopole - der privatisierte Kreislaufkollaps, in: Büro für Umweltpädagogik Media, S. 381-426
- Kortenkamp, Andreas/Naujokat, Thomas 1990: In dubio pro Öko. Die Müllverbrennung ist auch mit modernen Rauchgasreinigungsverfahren ein prinzipiell unkalkulierbares Verfahren, in: MM 1/1990, S. 50-53
- Kostede, Norbert 1989: Die Grünen im Rathaus - Anstifter zum Themenklau, in: FR v. 23.9.1989, S. 14
- Krämer, Herbert 1993: Public Private Partnership. Aus unternehmerischer Sicht, in: Demokratische Gemeind - Sonderheft Abfallwirtschaft, Bonn, S. 56-59
- Krähmer, Rolf 1992: Die private Beteiligung an der kommunalen Aufgabenerfüllung, in: WSI-M 2/1992, S. 73-81
- Krätke, Stefan/Schmoll, Fritz 1987: Der lokale Staat - 'Ausführungsorgan' oder 'Gegenmacht', in: PROKLA 3/1987, S. 30-72

- Kremer, Peter 1995: Berechtigte Einwände. An der Bindungswirkung und Durchsetzbarkeit der TA Siedlungsabfall bestehen erhebliche Zweifel, in: MM 3/1995, S. 60-62
- Krömer, Eckart 1987: Politische und regionalwirtschaftliche Probleme Ostfrieslands, in: Krömer, Eckart/Schmidt, Heino/Lengen, Hajo van: Ostfriesland (Schriftenreihe der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung, Folge 5), Hannover, S. 67-96
- Kursawa-Stucke, Hans-Joachim/Liebert, Nicola/Jensen, Annette 1994: Der Grüne Punkt und die Recycling-Lüge, München
- Lahl, Uwe 1989: Das kalkulierte Vollzugsdefizit als Schutzbarriere - Ein Erfahrungsbericht, in: Schwammborn, Joachim/Tannen, Hans (Hrsg.): Auf dem Weg in die Gesellschaft, in der wir leben wollen, Köln, S. 177-185
- Lahl, Uwe 1991: Geschickt die Regeln nutzen. Partizipation im kommunalen Umwelt- und Gesundheitsschutz, in: AKP 4/1991, S. 58-62
- Lahl, Uwe 1992: Umweltdezernat in Bielefeld - die Dialektik des Erfolgs, in: AKP 1/1992, S. 5
- Lahl, Uwe 1992a: Der ovale Tisch: Erfahrungen mit der konkreten Umsetzung von Verhandlungsmo-
dellen, in: Striegnitz, Meinfried (Hrsg.): Planungsprozesse in der Abfallwirtschaft. Planerische,
politische und gesellschaftliche Aspekte bei der Standortfindung und Verfahrensauswahl für Ab-
fallentsorgungsanlagen (Loccum Protokolle 77/91), Loccum, S. 96-121
- Lahl, Uwe 1995: Bewertung von Verfahren zur Restabfallbehandlung, in: ÖTV Bezirksverwaltung
Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Fachtagung Konzepte kommunaler Abfallwirtschaft, Magdeburg, S. 48-
78
- Lambsdorff, Otto Graf 1990: Duale Abfallwirtschaft statt Markteingriffe, in: Handelsblatt
5./6.1.1990, S. 5-7
- Lambsdorff, Otto Graf 1990a: Duale Abfallwirtschaft: Nutzen durch Entstaatlichung, in: Das Rathaus
2/1990, S. 46-47
- Lamping, Wolfram/Lauer-Kirschbaum, Thomas/Pläß, Stefan 1996: Der Strukturwandel der Abfallpo-
litik in Niedersachsen. Die Bewältigung des Abfallproblems auf kommunaler und Landesebene
als Beispiel politischer Steuerung von Technikfolgen und technischen Infrastruktursystemen
(Forschungsprojekt im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftliche Technikfor-
schung Niedersachsen - Abschlußbericht), Hannover, 325 S.
- Lamping, Wolfram/Pläß, Stefan 1998: Abfallpolitik zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Pro-
blemwahrnehmungen und Konflikte bei der Umsetzung der Technischen Anleitung
Siedlungsabfall, in: Gegenwartskunde 1/1998, S. 103-136
- Landkreis Aurich 1994: Abfallwirtschaftskonzept 1994, Aurich
- Landkreis Aurich 1995: Amt für Wirtschaftsförderung, Fremdenverkehr und Landwirtschaft: Wirt-
schaftsstandort Aurich, Aurich
- Landkreis Aurich 1995a: Fortschreibung des Abfallwirtschaftskonzeptes 1995, Aurich
- Landkreis Aurich 1995b: Daten, Zahlen, Fakten 95, Aurich
- Landkreis Hannover 1996: Abfallwirtschaftsprogramm für den Landkreis Hannover, Teil 1 (Ist-Zu-
stand), Hannover
- Lauer-Kirschbaum, Thomas 1991: Sozialpolitische Entscheidungsprozesse als
Problemtransformation. Eine Zusammenfassung von konzeptionellen Forschungsergebnissen zur
Politik der sozialen Sicherung (Diskussionspapiere und Materialien aus dem
Forschungsschwerpunkt Sozialpolitik Nr. 50), Hannover, 30 S.
- Lauer-Kirschbaum, Thomas 1996: Kapitel „Abfall und die Strukturen seiner Bewältigung“, in: Lam-
ping/Lauer-Kirschbaum/Pläß, S. 5-104

- Lauer-Kirschbaum, Thomas 1996a: Ökologische Modernisierung und Staatsversagen. Das Beispiel der Abfallpolitik, in: Bernhard Blanke (Hrsg.): „Modernisierung“ des Staates? Öffentliche Aufgaben und Wettbewerb, Transformation des Sozialstaates, ökologischer Umbau, europäische Perspektiven (Forschungsbericht Nr. 2 der Abteilung Sozialpolitik und Public Policy, Universität Hannover), Hannover, S. 119-131
- LBU 1992: Landesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz Niedersachsen (Hrsg.): Umweltinformationen für Niedersachsen. Abfallvermeidungspotentiale in Kommunen, Hannover
- Lehmbruch, Gerhard 1991: Die deutsche Vereinigung. Strukturen und Strategien, in: PVS 4/1991, S. 585-604
- Lindblom, Charles E. 1959: The Science of „Muddling Through“, in: Public Administration Review 2/1959, S. 79-88
- Lindblom, Charles E. 1975: Inkrementalismus: die Lehre vom „Sich-Durchwursteln“, in: Narr, Wolf-Dieter/Offe, Claus (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Gütersloh, S. 161-177
- Loesch, Achim v. 1996/97: Die öffentlichen Unternehmen Deutschlands, in: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden, S. 285-300
- Looß, Anneliese 1995: Entwicklungsstationen der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland - Von der Symptombekämpfung zur präventiven Umweltpolitik, in: Janßen, Wolfgang/Hessler, Armin G. (Hrsg.): Umwelt und Gesellschaft. Eine Einführung in die sozialwissenschaftliche Umweltforschung, Berlin, 143-169
- Looß, Anneliese 1996: Abfallvermeidung als Strategie: Schwierigkeiten und Konflikte, in: Bechmann, Gotthard (Hrsg.): Praxisfelder der Technikfolgenabschätzung. Konzepte, Methoden, Optionen, Frankfurt a.M., S. 397-432
- Lottermoser, Susanne 1991: Die Fortentwicklung des Abfallbeseitigungsrechts zu einem Recht der Abfallwirtschaft (Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Bd. 37), Köln
- Lowi, Theodore 1972: Four Systems of Policy, Politics and Choice, in: Public Administration Review 33, S. 298-310
- Lübbe-Wolff, Gertrud (Hrsg.) 1993: Umweltschutz durch kommunales Satzungsrecht, Berlin
- Lütge, E. 1991: Der Ofen ist aus. Die sogenannte Kalte Rotte stellt eine Alternative zur Müllverbrennung dar, in: MM 3/1991, S. 61-64
- Luhmann, Niklas 1986: Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?, Opladen
- Luhmann, Niklas 1988: Die Wirtschaft der Gesellschaft, Frankfurt a.M.
- Mai, Gerd 1995: OVG Münster - Schlappe für Müll-Pyromanen, in: AKP 3/1995, S. 21-22
- Maier, Hans E./Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 1986: Lokale Beschäftigungspolitik, Basel/Boston/Stuttgart
- Majone, Giandomenico 1991: Research Programmes and Action Programmes, or can Policy Research learn from the Philosophy of Science?, in: Wagner, Peter/Weiss, Carol Hirschon/Wittrock, Björn/Wollmann, Hellmut (Eds.): Social Sciences and Modern States, Cambridge
- Malcher, Johann 1992: Der Landrat im kommunalen Konfliktfeld Abfallentsorgung, Basel/Boston/New York
- Mark, Michael van 1993: Zu den Wirkungsmechanismen von Lenkungsabgaben in der Abfallwirtschaft, in: ZfU 2/1993, S. 137-157
- Martinsen, Rainer/Fürst, Dietrich 1987: Organisation des kommunalen Umweltschutzes, Hannover
- Maxeiner, Dirk/Miersch, Michael. 1996: Öko-Optimismus. Leben im 21sten Jahrhundert, Düsseldorf
- Maxeiner, Dirk/Miersch, Michael 1998: Lexikon der Öko-Irrtümer, Frankfurt a.M.

- Mayntz, Renate (Hrsg.) 1980: Implementation politischer Programme - Empirische Forschungsberichte, Königstein/Ts.
- Mayntz, Renate 1982: Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System: Zum Stand der Forschung, in: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Opladen, S. 74-89
- Mayntz, Renate (Hrsg.) 1983: Implementation politischer Programme II - Ansätze zur Theorieentwicklung, Opladen
- Mayntz, Renate 1988: Political Intentions and Legal Measures: The Determinants of Policy Decisions, in: Daintith, Terence (edt.): Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches, Berlin, S. 56-71
- Mayntz, Renate 1990: Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden: Überlegungen am Beispiel des Gesundheitswesens, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3/1990, S. 283-307
- Mayntz, Renate 1992: Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken, in: Journal für Sozialforschung 1/1992, S. 19-32
- Mayntz, Renate 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, S. 39-56
- Mayntz, Renate 1995: Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart, in: Bentele, Karlheinz/Reissert, Bernd/Schettkat, Roland (Hrsg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Festschrift für Fritz W. Scharpf, Frankfurt a.M./New York, S. 131-144
- Mayntz, Renate/Bohne, Eberhard/Derlien, Hans-Ullrich/Hesse, Beate/Hucke, Jochen/Müller, Axel 1978: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, Stuttgart u.a.
- Mayntz, Renate/Rosewitz, Bernd 1988: Ausdifferenzierung und Strukturwandel des deutschen Gesundheitssystems, in: Mayntz, Renate/Rosewitz, Bernd/Schimank, Uwe/Stichweh, Rudolf: Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme, Frankfurt a.M./New York, S. 117-180
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1995: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a.M./New York, S. 39-72
- McGovern, Karsten 1995: Flagge zeigen. Nur eine Modernisierung des Staatssektors kann überzogene Privatisierungsforderungen in der Abfallwirtschaft abwehren, in: MM 1/1995, S. 34-37
- Mebs, Wolfgang 1991: Stiefkind Gewerbeabfälle. Rahmenbedingungen und Spielräume für kommunale Konzepte, in: AKP 1/1991, S. 53-56
- Merkel, Till 1996: Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik, in: Gegenwartskunde 3/1996, S. 351-361
- Meyer, Udo/Geschuhn, Andreas 1989: Geringer kommunaler Handlungsspielraum. Eine wirksame Vermeidung des Hausmülls muß durch gesetzliche Maßnahmen unterstützt werden, in: MM 3/1989, S. 12-16
- Meyer, Udo/Schneider, Theo/Wiegel, Ulrich 1996: Auswahlprozeß für eine Restabfallbehandlung am Beispiel der Landeshauptstadt Hannover, in: MuA 8/1996, S. 519-529.
- Meyer, Udo/Tiebel-Pahlke, Christoph 1996: Am Wendepunkt. Der Bund lenkt Abfälle aus Gewerbe und Produktion in neue Bahnen, in: AKP 3/1996, S. 43-45
- Mönninghoff, Hans 1991: The politics of ecology in the local state, in: Blanke, Bernhard/Smith, Randall (Edt.): The future of the medium-sized city in Britain and Germany, London, S. 138-149
- Mönninghoff, Hans 1992: DSD akzeptiert erstmals Bedingungen einer Kommune über hochwertige stoffliche Verwertung der Kunststoffverpackungen, in: GAK-Kommunalrundbrief 4/1992, S. 15-16

- Müller, Edda, 1989: Sozial-liberale Umweltpolitik. Von der Karriere eines neuen Politikbereichs, in: APuZ B 47-48, S. 3-15
- Müller, Axel 1980: Handlungsrationitäten bei der Politikimplementierung auf kommunaler Ebene, in: Mayntz, Renate (Hrsg.): Implementation politischer Programme, Königstein/Ts., S. 59-81
- Müller-Brandeck-Boquet, Gisela 1993: Von der Fähigkeit des deutschen Föderalismus zur Umweltpolitik, in: Prittwitz, Volker v. (Hrsg.): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß, Opladen, S. 103-112
- Müllmann, Christoph 1995: Die TA-Siedlungsabfall - eine „Lex Müllverbrennung“?, in: Umwelt- und Planungsrecht 5/1995, S. 168ff
- MURL 1996: Ökologische Abfallwirtschaft in NRW. Bericht zur restriktiven Bedarfsprüfung für die Siedlungsabfallentsorgung, hrsg. v. Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Naschold, Frieder 1993: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Berlin
- Naschold, Frieder/Pröhl, Marga (Hrsg.) 1994: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh
- Naßmacher, Hiltrud 1989: Kommunale Entscheidungsstrukturen, in: Schimanke, Dieter (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister?, Basel/Boston/Berlin, S. 62-83
- Naßmacher, Hiltrud 1997: Parteien und Wählergruppen in der Kommunalpolitik, in: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland, Opladen, S. 427-442
- Naßmacher, Karl-Heinz 1972: Parteien im kommunalpolitischen Zielbildungsprozeß, in: ÖZP 4/1972, S. 39-65
- Nds. Umweltministerium 1994: Mechanisch-biologische Vorbehandlung (MBV) von Restabfällen in Niedersachsen. Eine Zusammenfassung bisheriger Erfahrungen und Planungen, Hannover
- Nds. Umweltministerium 1994a: Zielkonzeption Abfallwirtschaft in Niedersachsen - Siedlungsabfall, Hannover
- Nds. Umweltministerium 1995: Positionspapier zur Vorbehandlung von Restabfällen (Stand Februar 1995), Hannover
- Nogueira, Margarida 1995: Unter den Hammer gekommen. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz führt zu einem Ausverkauf der kommunalen Abfallwirtschaft, in: MM 1/1995, S. 58-59
- Nohlen, Dieter 1985: Inkrementalismus, in: ders. (Hrsg.): Pipers Wörterbuch zur Politik. Politikwissenschaft, Bd. 1, München/Zürich, S. 369
- Noortwijk, Claudia 1994: Die BMA an der Freiburger Deponie Eichelbruck, in: Müll Forum Freiburg (Hrsg.): Biologisch-mechanische Behandlung für Restabfälle und Altdeponien (Tagungsband zum Fachseminar Deponietechnik V am 22.10.1994 im Freiburger Rathaus), Freiburg, S. 3-22
- Nordrhein-Westfälisches Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik 1995: Kreisstandardzahlen 1994, Düsseldorf
- Nullmeier, Frank 1993: Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell, in: Héritier, S. 175-196
- Nullmeier, Frank/Rüb Friedbert W. 1993: Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt a.M./New York
- Oebbecke, Janbernd 1992: Die Verpackungsverordnung aus Sicht der Kommunen, in: Der Landkreis 2/1992, S. 82-86

- Oest, Wolfgang 1995: Alles zu seiner Zeit. Niedersachsen setzt trotz TA Siedlungsabfall weiter auf die mechanisch-biologische Vorbehandlung, in: MM 2/1995, S. 35-38
- Öko-Institut 1992: Abschied vom Müll. Perspektiven der Abfallvermeidung und eine ökologische Stoffflußwirtschaft, hrsg. v. Volrad Wollny, Göttingen
- Offe, Claus 1975: Zur Frage der Identität der kommunalen Ebene, in: Grauhan, Rolf-Richard (Hrsg.): Lokale Politikforschung 2, Frankfurt a.M., S. 303-309
- Pappi, Franz Urban 1993: Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, in: Héritier 1993, S. 84-94
- Peters, Bernhard 1993: Die Integration moderner Gesellschaften, Frankfurt a.M.
- Peters, Jürgen 1986: Organisatorische Alternativen der Koordination von Umweltschutzaufgaben im kommunalen Bereich, in: ZfU 1/1986, S. 49-80
- Peine, Franz-Joseph 1993: Privatisierung im Abfallrecht, in: Büro für Umwelt-Pädagogik Media, S. 39-49
- Pfingsten, Karin 1993: Konflikte um die Abfallwirtschaft. Erscheinungsformen, Hintergründe und Bewältigungsstrategien (WZB-Diskussionspapier FS II 93-305), Berlin
- Pfitzner, Ralf 1995: Versorgte Entsorger. Die Privatisierung der Abfallwirtschaft fördert marktbeherrschende Strukturen in der Entsorgungsbranche, in: MM 1/1995, S. 31-33
- Praml, Rolf 1989: Kommunale Anachronismen - Das Abfallrecht der Gemeinden ist reformbedürftig, in: MM 4/1989, S. 33-36
- Praml, Rolf 1990: Mit Phantasie gegen Coca-Cola und Mc-Donalds. Experimente im kommunalen Abfallrecht, in: AKP 5/1990, S. 45-48
- Püttner, Günter 1994: Kommunale Betriebe und Mixed Economy, in: Roth/Wollmann, S. 211-221
- Reichard, Christoph 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin
- Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 1996: Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel/Boston/Berlin
- Reissert, Bernd/Schmid, Günther 1987: Organisations- und Finanzierungssysteme als „Handlungsfilter“ der Arbeitsmarktpolitik: ein internationaler Vergleich, in: Abromeit, Heidrun/Blanke, Bernhard (Hrsg.): Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren (Leviathan-Sonderheft 8), S. 86-99
- Reusswig, Fritz 1994: Lebensstile und Ökologie, in: Dangschat, Jens/Blasius, Jörg (Hrsg.): Lebensstile in den Städten, Opladen, S. 91-103
- Rhodes, R. A. W. 1990: Policy Networks. A British Perspective, in: Journal of Theoretical Politics, Vol. 2, Nr. 3, S. 293-317
- Rhodes, R.A.W./Marsh, David 1992: Policy Networks in British Politics. A Critique of Existing Approaches, in: dies. (Eds.): Policy Networks in British Government, Oxford, S. 1-26
- Rosewitz, Bernd/Webber, Douglas 1990: Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen, Frankfurt a.M./New York
- Roth, Roland 1993: Grüne als Kommunalpartei, in: Raschke, Joachim (Hrsg.): Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind, Köln, S. 774-789
- Roth, Roland 1991: Städtische soziale Bewegungen und grün-alternative Kommunalpolitik, in: Heinehl/Wollmann, S. 167-186
- Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 1994: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen

- Rotzinger, Ferdinand 1991: Meilensteine setzen. Die Stadt München versucht Einwegverpackungen mit Hilfe der bayerischen Gemeindeordnung zurückzudrängen, in: MM 3/1991, S.13-14
- Rudzio, Wolfgang 1991: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland (3. Auflage), Opladen
- Runge, Martin 1992: Unklare Verhältnisse. Eine Beziehung zwischen den Kommunen und dem „Dualen System“ muß sich erst noch entwickeln, in: MM 2/1992, S. 10-13
- Runge, Martin 1994: Milliardengeschäft Müll. Vom Grünen Punkt bis zur Müllschieberei, München
- Sabatier, Paul A. 1991: Political Science and Public Policy, in: Political Science and Politics 24, S. 144-147
- Sabatier, Paul A. 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, S. 116-148
- Schaller, Thomas 1989: Bündnisse sind nötig - aber unerträglich, in: AKP 1/1989, S. 57-58
- Scharpf, Fritz W. 1985: Plädoyer für einen aufgeklärten Institutionalismus, in: Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.): Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft, Opladen, S. 164-170
- Scharpf, Fritz W. 1985a: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: PVS 4/1985, S. 323-356
- Scharpf, Fritz W. 1989: Politische Steuerung und politische Institutionen, in: PVS 1/1989, S. 10-22
- Scharpf, Fritz W. 1990: Die Grenzen institutioneller Reform, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?, Baden-Baden, S. 111-150
- Scharpf, Fritz W. 1992: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Staat und Demokratie in Europa, Opladen, S. 93-115
- Scharpf, Fritz W. (Edt.) 1993: Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions, Frankfurt a.M./Boulder
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz 1976: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus, Kronberg/Ts.
- Schiller-Dickhut, Reiner 1988: Umweltdezernate. Eine Falle für die GRÜNEN?, in: AKP 3/1988, S. 25-27
- Schiller-Dickhut, Reiner 1994: Privatisierung, in: Klemisch/Munier/Pohl/Scheffler/Schiller-Dickhut, S. 107-116
- Schiller-Dickhut, Reiner 1997: Wenn der Markt den Müll lenkt. Was können die Kommunen trotz Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz tun?, in: AKP 5/1997, S. 56-61
- Schiller-Dickhut, Reiner/Friedrich, Harald (Hrsg.) 1989: Müllverbrennung. Ein Spiel mit dem Feuer, Bielefeld
- Schmid, Günther/Reissert, Bernd/Bruche, Gert 1987: Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik: Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich, Berlin
- Schmidt, Manfred G. 1992: Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
- Schneider, Carola 1996: Abfallpolitische Richtungsentscheidungen mit Grenzwerten: Die Technische Anleitung Siedlungsabfall im föderalen Prozeß (unveröffentlichte Magisterarbeit am Institut für Politische Wissenschaft, Universität Hannover), Hannover
- Schneider, Herbert 1989: Der Landkreis im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München, S. 107-125

- Schoch, Friedrich 1992: Privatisierung der Abfallentsorgung. Ein Beitrag zu den rechtlichen Determinanten der Privatisierung kommunaler Aufgaben (Kommunalwissenschaftliche Forschung und kommunale Praxis, Bd. 4), Köln/Berlin/Bonn/München
- Schridde, Henning 1997: Verfahrensinnovationen kommunaler Demokratie. Bausteine für eine Modernisierung der Kommunalpolitik, in: Heinelt, Hubert/Mayer, Margit (Hrsg.): Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege der Ressourcenmobilisierung, Opladen, S. 171-191
- Schubert, Klaus 1991: Politikfeldanalyse. Eine Einführung, Opladen
- Schuppert, Gunnar Folke 1996/97: Verwaltung zwischen staatlichem und privatem Sektor, in: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden, S. 269-284
- Schwade, Wolfgang 1992: Die Technische Anleitung Siedlungsabfall aus kommunaler Sicht, in: Stadt und Gemeinde 6/1992, 204-209
- Simon, Herbert A. 1955: A Behavioral Model of Rational Choice, in: The Quarterly Journal of Economics, Bd. 69, S. 99-118
- Simon, Klaus 1987: Kommunale Demokratie - eine Politikvermittlungs-Idylle?, in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur (Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung Band 238), Bonn, S. 232-247
- Singer, Otto 1993: Policy Communities und Diskurs-Koalitionen: Experten und Expertise in der Wirtschaftspolitik, in: Héritier, S. 149-174
- Soyez, Konrad (Hrsg.) 1996: Biologisch-mechanische Behandlung von zu deponierenden Abfällen. 1. Tagung des Verbundvorhabens „Mechanisch-biologische Behandlung von zu deponierenden Abfällen“ in Potsdam, Potsdam
- Spindler, Edmund/Klemisch, Herbert/Schiller-Dickhut, Reiner 1994: Kommunaler Umweltschutz: Organisation und Instrumente, in: Klemisch/Munier/Pohl/Scheffler/Schiller-Dickhut, S. 187-194
- Spitzer, Malte 1998: Bürgeraktivierung und Verwaltungsmodernisierung, in: Blanke, Bernhard/v. Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen, S. 131-139
- Srubar, Ilja 1992: Grenzen des „Rational Choice“-Ansatzes, in: ZfS 3/1992, S. 157-165
- Stadt Münster 1995: Statistischer Jahresbericht 1993, Münster
- Staeck, Nicola 1997: Politikprozesse in der Europäischen Union. Eine Policy-Netzwerkanalyse der europäischen Strukturpolitik, Baden-Baden
- Strünck, Christoph/Heinze, Rolf G. 1998: Public Private Partnership, in: Blanke, Bernhard/v. Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen, S. 115-122
- Thomas, Lothar 1991: Eigengesellschaft eines Landkreises: Abfallentsorgungsgesellschaft Landkreis Hannover mbH, in: Himmelmann, Gerhard (Hrsg.): Öffentliche Unternehmen in der Abfallwirtschaft, (Schriftenreihe der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft Bd. 33), Baden-Baden, S. 89-100
- Thomas, Lothar 1993: Der Landkreis Hannover, in: Demokratische Gemeinde. Sonderheft Abfallwirtschaft, Bonn, S. 160-166
- Thomé-Kozmiensky, Sophie 1991: Duale Abfallwirtschaft, in: AWJ 7/8/1991, S. 417-426
- Thoms, Eva Maria/Uebel, Maria 1992: Gesetzesflut und Wassernot, in: Die Zeit 41/1992, S. 15-17
- Thümler, Sabine 1995: Organisationsformen in der kommunalen Abfallwirtschaft, in: Büro für Umwelt-Pädagogik Media, S.427-436

- Tiedemann, Paul 1990: Die Verpackungsabgabe als Instrument kommunaler Abfallvermeidungspolitik, in: DÖV 1/1990, S. 1-8
- Töpfer, Klaus 1988: Entsorgungsmanagement von morgen, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 38/1988, S. 658-662
- Treibel, Annette 1993: Einführung in soziologische Theorien der Gegenwart, Opladen
- UBA 1990: Stellenwert der Hausmüllverbrennung. Bericht des Umweltbundesamtes, hrsg. v. Bundesumweltministerium, Bonn
- Ulrich, Günter 1994: Politische Steuerung. Staatliche Intervention aus systemtheoretischer Sicht, Opladen
- Umweltbericht 1990: Umweltbericht des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BT-Drs. 11/7168), Bonn
- Versteyl, Ludger-Anselm 1991: Die Verpackungsverordnung - Anfang vom Ende der Wegwerfgesellschaft, in: NVwZ 9/1991, S. 848-852
- Versteyl, Ludger-Anselm 1992: Abfall und Altlasten, München
- Versteyl, Ludger-Anselm/Wendenburg, Helge 1994: Änderungen des Abfallrechts. Anmerkungen zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz sowie den Gesetzen zu dem Basler Übereinkommen, in: NVwZ 9/1994, S. 833-843
- Völker, 1991: Ist der Glühverlust ein sinnvoller Parameter für die Beurteilung von Industrieabfällen?, in: MuA 12/1991, S. 825ff
- Vowe, Gerhard 1994: Politische Kognition. Umriss eines kognitionsorientierten Ansatzes für die Analyse politischen Handelns, in: PVS 3/1994, S. 423-447
- Vowe, Gerhard 1997: Auf der Suche nach dem „Probirstein des Fürwahrhaltens“. Methodologische Aspekte der Analyse von Handlungsorientierungen, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, S. 145-163
- Waarden, Franz van 1992: Dimensions and types of policy networks, in: European Journal of Political Science 21, S. 29-52
- Walker, Jack L. 1981: The Diffusion of Knowledge, Policy Communities and Agenda Setting: The Relationship of Knowledge and Power, in: Tropman, John E./Dluhy, Milan J./Lind, Roger M. (Eds.): New Strategic Perspectives on Social Policy, New York/Oxford/Toronto/Sydney/Paris/Frankfurt, S. 75-96
- Weaver, Kent R. 1986: The Politics of Blame Avoidance, in: Journal of Public Policy 6 (4), S. 371-398
- Weber, Max 1964: Wirtschaft und Gesellschaft, Köln/Berlin
- Weck, Michael 1993 Die Kultur und das Politische. Ein Beitrag zur Erforschung politischer Institutionen, Felder und Arenen, Hannover (Ms.)
- Weck, Michael 1995: Die Kultur der Kulturverwaltung. Eine hermeneutische Analyse von Biographie und Verwaltungshandeln, Opladen
- Wehling, Hans-Georg 1991: „Parteipolitisierung“ von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik, in: Heinelt/Wollmann, S. 149-166
- Weidemann, Clemens 1992: Einführung, in: Abfallgesetz - mit Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und sonstigen einschlägigen Regelungen (Beck-Texte), München, S. VII-XXI
- Weidner, Helmut 1989: Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung. Eine vorläufige Bilanz, in: APuZ B 47-48, S. 16-28

- Weidner, Helmut 1991: Umweltpolitik - Auf altem Weg zu einer internationalen Spitzenstellung, in: Süß, Werner (Hrsg.): Die Bundesrepublik in den achtziger Jahren, Opladen, S. 137-152
- Weidner, Helmut 1995: 25 Years of Modern Environmental Policy in Germany - Treading a Well-Worn Path to the Top of the International Field (WZB-Diskussionspapier FS II 95-301), Berlin
- Wiebe, Andreas 1991: Vor einem neuen Zeitalter? Die Verpackungsverordnung und ihre Konsequenzen für die Abfallwirtschaft, in: AKP 5/1991, S. 55-60.
- Wiebe, Andreas 1992: Kommunale Steuerungsinstrumente für eine ökologische Abfallwirtschaft, in: Keller, Egon/Schenkel, Werner (Hrsg.): Abfallwirtschaft und Recycling, Essen, S. 113-116
- Wiebe, Andreas/Lindemann, Hans-Heinrich 1990: Gebührenstruktur als Anreiz für Abfallvermeidung und -verwertung. Das Beispiel Bielefeld, in: Der Städtetag 6/1990, S. 451-454
- Wiesenthal, Helmut 1987: Die Ratlosigkeit des homo oeconomicus (Einleitung), in: Elster, Jon: Subversion der Rationalität, Frankfurt a.M./New York, S. 7-19
- Wiesenthal, Helmut 1987a: Rational Choice. Ein Überblick über Grundlinien, Theoriefelder und neuere Themenakquisition eines sozialwissenschaftlichen Paradigmas, in: ZfS 6/1987, S. 434-449
- Wilhelm, Sighard 1994: Umweltpolitik. Bilanz, Probleme, Zukunft, Opladen
- Willke, Helmut 1983: Entzauberung des Staates - Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie, Königstein/Ts.
- Willke, Helmut 1992: Ironie des Staates, Frankfurt a.M.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1983: „Policy“ und „Politics“. Wege und Irrwege einer politikwissenschaftlichen Policy-Theorie, in: PVS 4/1983, S. 347-360
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt a.M./New York
- Winkel, Olaf 1997: Nachhaltige Entwicklung als Leitbild internationaler Politik, in: Gegenwartskunde 3/1997, S. 377-406
- Wischermann, Jörg/Zeuner, Bodo 1995: Vorbild für Bonn? Zum Verhältnis von GRÜNEN und SPD in den Kommunen, in: AKP 4/1995, S. 54-59
- Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 1979: Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung (Leviathan-Sonderheft 3), Opladen
- Wollmann, Hellmut 1983: Implementation durch Gegenimplementation „von unten“, in: Mayntz, S. 168-196
- Wollmann, Hellmut 1986: Stadtpolitik - Erosion oder Erneuerung des Sozialstaates „von unten“?, in: Blanke, Bernard/Evers, Adalbert/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Die Zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik (Leviathan-Sonderheft 7), Opladen, S. 79-101
- Wollmann, Hellmut 1990: Politik- und Verwaltungsinnovation in den Kommunen? - Eine Bilanz kommunaler Sozial- und Umweltschutzpolitik, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Jahrbuch der Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden, S. 69-112
- Wollmann, Hellmut 1991: Lokale Politikforschung und politisch-gesellschaftlicher Kontext. Eine Entwicklungsskizze am Beispiel des Arbeitskreises Lokale Politikforschung, in: Heinelt/Wollmann, S. 15-30
- Wollny, Volrad (Hrsg.) 1992: Abschied vom Müll. Perspektiven für Abfallvermeidung und eine ökologische Stoffflußwirtschaft. Ein Bericht des Öko-Instituts, Göttingen
- Wuppermann, Beatrix 1991: Töpfers Verpackungsverordnung auf dem Prüfstand: Verwertung vor Vermeidung, in: WSI-M 8/1991, S. 499-508

- Zapf-Schramm, Thomas 1989: Kommunale Umweltpolitik, in: Gabriel, Oskar W. (Hrsg.): Kommunale Demokratie und Verwaltung (Beiträge zur Kommunalwissenschaft 29), München, S. 299-336
- Zeuner, Bodo 1991: Die Partei der GRÜNEN. Zwischen Bewegung und Staat, in: Süß, Werner (Hrsg.): Die Bundesrepublik in den achtziger Jahren, Opladen, S. 53-68
- Zeuner, Bodo/Wischermann, Jörg 1995: Rot-Grün in den Kommunen. Konfliktpotentiale und Reformperspektiven, Opladen
- Zilleßen, Horst/Barbian, Horst 1992: Neue Formen der Konfliktregelung in der Umweltpolitik, in: APuZ B 39-40/92, S. 14-23
- Zilleßen, Horst/Dienel, Peter C./Strubelt, Wendelin (Hrsg.): Die Modernisierung der Demokratie. Internationale Ansätze, Opladen
- Zimmermann, Hans 1994: Preis bezahlt. In Heidelberg liegen erste Erfahrungen mit Gebührenanreizen zur Abfallvermeidung und -verwertung vor, in: MM 4/1994, S. 52-54
- Zimmermann, Klaus W./Kahlenborn, Walter 1994: Umweltföderalismus - Einheit und Einheitlichkeit in Deutschland und Europa, Berlin
- Zimmermann, Monika 1997: Die lokale Agenda 21 - lebendiges Ergebnis der Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung, in: Mez, Lutz/Weidner, Helmut (Hrsg.): Umweltpolitik und Staatsversagen. Perspektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse (Festschrift für Martin Jänicke), Berlin, S. 67-71
- Zimmermann, Monika/Hucke, Jochen (Hrsg.) 1984: Umweltschutz - was können die Gemeinden tun?, Basel
- Zeschmar-Lahl, Barbara/Lahl, Uwe 1996: Kalt erwischt. Für die biologisch-mechanischen Verfahren zur Restabfallbehandlung sind Mindeststandards nötig, in: MM 1/1996, S. 43-49

Interviewlegende

Ulrich Adlhoch und *Dieter Sumbeck*, Mitglieder der FDP in Münster, am 20.5.1996.

Karl-Heinz Altmann, umweltpolitischer Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen des Kreistages Aurich, am 25.3.1996.

Jürgen Bauermeister, Mitglied der SPD-Fraktion des Kreistages Hannover, stellvertretender Landrat, am 21.2.1996.

Frank Baumann, umweltpolitischer Sprecher der CDU-Fraktion und Vorsitzender des Ausschusses für Umweltschutz und Bauwesen im Rat der Stadt Münster, am 21.5.1996.

Christian Bebek, Referatsleiter für Umweltfragen der IHK Hannover-Hildesheim, am 23.1.1996.

Werner Behrla, umweltpolitischer Sprecher, und *Bodo Nagott*, Geschäftsführer der CDU-Fraktion des Kreistages Hannover, am 6.3.1996.

Werner Bock, umweltpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion im Rat der Stadt Hannover, am 15.3.1995.

Wilhelm Breitenbach, umweltpolitischer Sprecher der GAL-Fraktion im Rat der Stadt Münster, am 3.6.1996.

Jürgen Daum, umweltpolitischer Sprecher, und *Sabine Nolte*, Mitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen des Kreistages Hannover am 15.2.1996.

Angela Eilers, Wissenschaftsladen Hannover e.V., am 31.1.1996.

Gisela Gehrling-Koehler, umweltpolitische Sprecherin der FDP-Fraktion im Rat der Stadt Hannover, am 31.1.1995.

Heinz Grethe, Vorsitzender der FDP-Fraktion des Kreistages Hannover, am 20.2.1996.

Enno Hagenah, Vorsitzender der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Rat der Stadt Hannover, am 22.11.1994.

Patrick Hasenkamp, Werksleiter Abfallwirtschaftsbetriebe Münster, am 20.5.1996.

Hans-Georg Hellmann, umweltpolitischer Sprecher der CDU-Fraktion im Rat der Stadt Hannover, am 9.2.1995.

Silvia Hesse, Koordination Umweltberatung im Amt für Umweltschutz der Stadt Hannover, am 28.2.1996.

Wolfgang Jüttner, umweltpolitischer Sprecher der niedersächsischen SPD-Landtagsfraktion, am 9.9.1994 (zusammen mit Th. Lauer-Kirschbaum).

Konrad Keller, Leiter der Abteilung Abfallvermeidung, Abfallwirtschaft, Altlasten im Niedersächsischen Umweltministerium, am 29.8.1994 (zusammen mit Th. Lauer-Kirschbaum).

Giselher Kortekamp, Leiter des Amtes für Abfall im Landkreis Hannover, 20.02.1996.

Karl-Heinz Krems, Referent der nordrhein-westfälischen SPD-Landtagsfraktion, am 20.3.1996.

Horst Lekebusch, umweltpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion des Kreistages Hannover, am 12.2.1996.

Gerd Mai, umweltpolitischer Sprecher der nordrhein-westfälischen Landtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, am 21.3.1996.

Alfred Meyer, Vorsitzender der SPD-Fraktion des Kreistages Aurich, am 26.3.1996.

Hans Mönninghoff, Umweltdezernent der Stadt Hannover, am 5.10.1994.

Rudolf Nassua, Vorsitzender und umweltpolitischer Sprecher der FDP-Fraktion des Kreistages Aurich, am 25.3.1996.

Dr. Wolfgang Oest, Leiter des Referates Siedlungsabfall im Niedersächsischen Umweltministerium, am 4.12.1995 (zusammen mit S. Plaß).

Heiner Pott, Umweltdezernent der Stadt Münster, am 20.5.1996.

Johann Saathoff, Dezernent, und *Hermann Moritz*, Leiter des Amtes für Abfall, Landkreis Aurich, am 26.3.1996.

Hinrich Swieter, Landrat im Landkreis Aurich und (ehemaliger) niedersächsischer Finanzminister, am 9.5.1996.

Lothar Thomas, Geschäftsführer der Abfallentsorgungsgesellschaft Landkreis Hannover mbH, am 16.2.1996.

Josef Tumbrinck, umweltpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion im Rat der Stadt Münster, am 21.5.1996.

Hajo Wolters, Mitglied der CDU-Fraktion des Kreistages Aurich und Bürgermeister der Gemeinde Großefehn, am 17.5.1996.

Wissenschaftlicher Werdegang

1987 - 1992: Studium der Sozialwissenschaften an der Universität Hannover

7/1992 - 8/1993: wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für politische Wissenschaft der Universität Hannover in einem von der DFG geförderten Projekt zur Reform des Gesundheitswesens

9/1993 - 8/1996: wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Sozialpolitik und Public Policy, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Hannover in einem durch die VW-Stiftung geförderten Projekt zur Abfallpolitik in Niedersachsen

9/1996-5/1998: wissenschaftlicher Mitarbeiter in der interdisziplinären Forschungsstelle für Gesundheitsökonomie und Gesundheitssystemforschung

ab 6/1998: wissenschaftlicher Assistent an der Abteilung Sozialpolitik und Public Policy, Universität Hannover