

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 Entscheidungsverfahren	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, Politikinhalten 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 Pläß* 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 Handlungsrationale 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.