deren Leistungsgrenze und die dazugehörigen gesetzlichen Anforderungen ein.

Leible et al. präsentieren in ihrem Artikel *"Energetische Nutzung von biogenen Abfällen"* erste Ergebnisse einer systemanalytischen Studie, die derzeit in ITAS durchgeführt wird. Nach kurzem Bezug auf aktuelle Entwicklungen in der Abfallwirtschaft und politische Zielsetzungen hinsichtlich der Nutzung erneuerbarer Energieträger werden erste Ergebnisse zum derzeitigen Aufkommen biogener Abfälle und zu ihrer energetischen Nutzung zur Stromgewinnung vorgestellt. Auf die technisch möglichen Potentiale wird eingegangen. Dadurch, dass exemplarische Ergebnisse aus dem Bereich der Erfassung und Konditionierung biogener Abfälle mit eingeschlossen sind, wird dem Leser – im Gegensatz zu den beiden vorangegangenen Beiträgen – eine geschlossene Kette vom Aufkommen bis zur Nutzung der Abfälle aufgezeigt.

Abschließend wird dem Forschungszentrum Karlsruhe an dieser Stelle die Gelegenheit gegeben, seine derzeitigen Forschungsaktivitäten im Themenfeld Abfall kurz vorzustellen. **Arendt et al.** konzentrieren sich in ihrem Beitrag *"Forschungsthema Abfall – Überblick über die Arbeiten im Forschungszentrum Karlsruhe"* auf den Bereich der thermischen Behandlung und energetischen Verwertung von Siedlungs-, Industrie- und landwirtschaftlichen Abfällen, ergänzt um Arbeiten zur Wiedergewinnung von Wertstoffen aus der Bau- und Metallindustrie. Diese Arbeiten haben hinsichtlich ihrer Ausrichtung vor allem anwendungs-, aber auch grundlagenorientierten Forschungscharakter.

Wie der Titel "Abfallwirtschaft – alles ist im Fluss" andeutet, ist es das Ziel dieses Schwerpunktes, dem Leser mit der Auswahl der einzelnen Beiträge einen Überblick über dieses durch eine ausgeprägte Dynamik und vielfältige Wechselwirkungen gekennzeichnete Themenfeld zu geben. Ob er jedoch nach der Lektüre der Einschätzung wird folgen können, dass vieles – oder gar alles – im Fluss ist, bleibt offen.

»

Gesellschaftliche Resonanz auf das Abfallproblem: Wahrnehmungen und Thematisierungsprozesse in einer historischen Perspektive

von Bernd Martens, Universität Karlsruhe

Es wird auf ein historisches Phasenmodell Bezug genommen, um gesellschaftliche Resonanzprozesse auf das Abfallproblem in einem größeren Kontext darzustellen. Insbesondere die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland seit den 90er Jahren wird berücksichtigt, indem Umfrageergebnisse, Leitfadeninterviews und Medienanalysen herangezogen werden.

1. Einleitung

Die folgenden Ausführungen basieren auf meiner Habilitationsschrift "Die gesellschaftliche Resonanz auf das Abfallproblem" (Martens 1999). Dort werden auf unterschiedlichen analytischen Ebenen und empirischen Grundlagen Veränderungen im gesellschaftlichen Umgang mit Abfallstoffen nachgezeichnet. Theoretische und empirische Ansätze werden genutzt, um eine Beschreibung der gesellschaftlichen Resonanz auf das Abfallproblem, in der Bundesrepublik Deutschland in den 90er Jahren, zu geben. So werden anhand von *Leitfadeninterviews* mit Mitarbeitern und Leitern von Abfallwirtschaftsämtern Sichtweisen und Deutungsmuster dargestellt, die mit der Etablierung und den Wandlungen des Politikfeldes "Abfallwirtschaft" verbunden sind. In einer wissenssoziologischen Perspektive und auf der Grundlage von Befragungsdaten werden *Sichtweisen kollektiver Akteure* analysiert. Schließlich wird der Diskurs über das Abfallproblem mittels einer *Medienanalyse* aufgegriffen, bei der auf der Basis von Zeitungsartikeln zum Thema "Abfall" in der Lokal- und Regionalpresse die Darstellung der Problematik in der Öffentlichkeit eine Berücksichtigung erfährt.

Den zeitlichen Kontext der Analysen bilden Umbrüche in der Abfallwirtschaft, die seit Ende der 80er Jahre in der Bundesrepublik Deutschland in der Medienöffentlichkeit breiter diskutiert wurden. Diese Phase, die durch die

Thematisierung von "Notständen" in verschiedener Hinsicht gekennzeichnet ist, kann inzwischen als "Geschichte" angesehen werden. Zu deren Verständnis scheint es nützlich zu sein, das Abfallproblem in einem historischen Rahmen zu sehen (vgl. Martens 1999, S. 9ff.). Diese Perspektive wurde auch durch unsere Gesprächspartner motiviert, die oftmals in den Leitfadeninterviews ihre eigene Arbeit in einem längeren Zeitabschnitt reflektierten, und solch eine Sichtweise wird hier anhand einer historischen Phaseneinteilung aufgegriffen. Außerdem werden Ergebnisse meiner empirischen Untersuchungen, die sich auf den Erhebungszeitraum Anfang der 90er Jahre und die erwähnten Daten beziehen, zusammenfassend angesprochen.

2. Das Abfallproblem im Kontext

Als "Problem" kann allgemein die als änderungsbedürftig angesehene Diskrepanz zwischen einem Ist- und einem Soll-Zustand aufgefasst werden. Worin besteht nun die Differenz zwischen beiden Zustandsformen beim Abfallproblem? Ein Definitionsvorschlag wird im Gutachten zur Abfallwirtschaft des Sachverständigenrates für Umweltfragen gegeben. Demnach ist das *Abfallproblem* als ein elementares Defizit industrialisierter Gesellschaften anzusehen, da deren Versorgungsinfrastuktur keine adäquaten Systeme der Entsorgung gegenüberstehen. Stattdessen seien die Strukturen durch Unterentwicklung, Unordnung und Zufälligkeit gekennzeichnet (Sachverständigenrat 1991, S. 3).¹

In der erwähnten Habilitationsschrift wird das Abfallproblem im Wesentlichen in der Form von Wahrnehmungs- und Thematisierungsprozessen (als gesellschaftliche Resonanz) aufgefasst. Hier zeigt sich nachdrücklich, dass von unseren Befragten und Interviewpartnern die Handlungssituation von Akteuren zum großen Teil in einem Wechselspiel von Entscheidungen und handlungsleitenden Randbedingungen (constraints) gesehen wurde (an dieser Stelle wird bewusst die Begrifflichkeit des Rational-Choice-Ansatzes aufgegriffen). Dies kann die Zugänglichkeit von Recycling-Behältern betreffen; aber auch die unterstellten Eigenschaften anderer Akteure oder die wahrgenommenen Prämissen, unter denen in abfallwirtschaftlichen Kontexten Handlungen ausge-

führt werden, sind wichtige constraints. Es scheint daher notwendig zu sein, gerade das *Wissen* um handlungsleitende Bedingungen sowie die Thematisierungen, mit denen Handlungen verbunden sind, zu erheben und zu analysieren.

2.1 Die erste Reform der Stadtreinigung

Anhand der Semantik des Begriffs "Abfall" in den letzten 200 Jahren (mit der sich Kuchenbuch 1988 beschäftigt) und der Entstehung ähnlicher Begriffe (wie etwa der gänzlich nutzlose "Müll" der damaligen Großstädte) wird deutlich, dass die Prozesse der Industrialisierung, Urbanisierung und Modernisierung im 19. Jahrhundert Ursachen des Abfallproblems charakterisieren, die zuerst in den Städten zu unhaltbaren Zuständen führten (vgl. Hösel 1987).

Aus der Arbeit von Keller (1998), über Abfalldiskurse in Deutschland und Frankreich, lässt sich der Schluss ziehen, dass jenseits aller kulturell überformten sozialen Konstruktionen, was denn unter "Abfall" zu verstehen und wie dieser zu behandeln sei, die Triebkräfte der Abfallproduktion in modernen Gesellschaften ähnlich sind. Das hier wirksame Ursachenbündel bildete sich bereits im 19. Jahrhundert heraus. Zugleich gibt es besonders in der letzten Zeit Wandlungen in der Abfall-Begrifflichkeit, rechtliche Neudefinitionen (beispielsweise "Abfälle zur Beseitigung" und solche "zur Verwertung" nach dem neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz), die ebenso auf einen "objektiven" Problemhintergrund verweisen (gesellschaftlicher Umgang mit Stoffflüssen), der unabhängig von den jeweiligen sozialen Konstruktionen einer Zuweisung von Wert und Unwert existiert. Im Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen (1990, S. 91f.) wird deshalb "ohne jede Ausrede oder Beschönigung" festgestellt, "dass wir unseren Nachfahren – und diese wieder ihren Nachfahren – eine sukzessive mit Abfalldeponien angereicherte Lithosphäre hinterlassen werden. Dies ist eine unumstößliche Tatsache, an der nichts Grundsätzliches verändert werden kann. Jedoch können wir die Anzahl, die Inhalte und die Gefahrenpotentiale dieser Deponien so beeinflussen, dass die in ihnen ruhende oder von ihnen möglicherweise ausgehende Umweltbelastung gering gehalten wird."

"Gesellschaftliche Resonanz" wird verstanden als Reaktionen von Akteuren in gesellschaftlichen Subsystemen auf Umwelteinflüsse hin. Im 19. Jahrhundert war die "Antwort" auf das damalige Abfallproblem die Entwicklung sozio-technischer Systeme, die eine "service revolution" vor allem in den Städten beinhaltete (Melosi 1981, S. 14). Der neue, innovative Aspekt bei der Behebung der desolaten Zustände war eine Ausweitung öffentlicher Verantwortung auf ehemals privat organisierte Lebensbereiche. Bei der Bewältigung von Krisenerscheinungen und Missständen in den Städten dieser Zeit lassen sich zwei zusammenwirkende Problemsichten unterscheiden: Zum einen ging es um die Umsetzung einer öffentlichen Hygiene, die zunächst vorwiegend den Gesundheitsbehörden oblag. Zum anderen wurden technische und administrative Lösungen eingeführt (analog zur Neuregelung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung). Die praktischen Erfolge, die hier erreicht wurden, ebneten in der Öffentlichkeit den Weg für Auffassungen, dass das Abfallproblem mit Hilfe von Technologien lösbar sei.

Einige Grundstrukturen gesellschaftlicher Resonanz auf das Abfallproblem, die bis heute dessen Wahrnehmung prägen, bildeten sich schon in dieser *ersten* Phase aus: Die Systeme waren vorrangig an technischen Lösungen ausgerichtet, bei denen "end-of-pipe"-Technologien präferiert wurden, deren Konsequenzen auf der Ebene der einzelnen Abfallproduzenten ein vorher bestehendes Verursacherprinzip entkräfteten. Diese Veränderung im städtischen Zusammenleben wird auch als "erste Reform der Stadtreinigung" bezeichnet (Hösel 1987, S. 163), bei der technische Experten mit *ihren* Deutungsmustern zur dominierenden Akteursgruppe wurden. Mit den um die Jahrhundertwende konzipierten und eingeführten Lösungen konnte über einige Jahrzehnte hinweg eine geordnete Müllabfuhr in den Städten realisiert werden. Ungelöst blieb jedoch die *adäquate* Behandlung von Abfällen und diese offene Frage war der Ausgangspunkt einer zweiten Reform (Martens 1999, S. 29).

2.2 Die zweite Reform der Stadtreinigung

Eine *zweite* Phase gesellschaftlicher Resonanz lässt sich (in der Bundesrepublik) ungefähr seit

den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts mit der zweiten Reform der Stadtreinigung ansetzen, bei der zunächst rechtliche Standards im Umgang mit Abfallstoffen festgelegt wurden. Ähnlich wie in der ersten Phase lagen Ursachen für diese gesellschaftlichen Resonanzprozesse in *Mengensteigerungen* (die in der Öffentlichkeit bereits als "Müll-Lawine" angesprochen wurden, Hösel 1987, S. 191ff.), in einer neuen *Zusammensetzung* der Abfälle, in der öffentlichen Wahrnehmung von *Umweltbelastungen* und in *Risiken*, die hauptsächlich mit der gängigen Praxis der Entsorgung als der mehr oder minder geordneten Ablagerung von Abfällen einhergingen und die zuerst von Experten unter dem Aspekt des Wasserschutzes thematisiert wurden (Martens 1999, S. 40).

Die weitere Entwicklung kann durch drei Tendenzen beschrieben werden (von Lersner 1989, S. 5):

- die Ausbildung einer *Abfallwirtschaft* als Abschaffung der herkömmlichen Stadtreinigung,
- die Festlegung von *Regelungen* für diesen abfallwirtschaftlichen Bereich (was z.B. Wandlungen in der gesellschaftlichen Abfallsemantik bedeutet, Abfall wird zum handelbaren Gut, für das aber auf Grund inhärenter Gefahrenpotentiale *Restriktionen* bei möglichen Behandlungsweisen existieren müssen) und
- die Veränderung oder auch Schaffung von *Berufsbildern* ("vom Müllkutscher zum akademisch gebildeten Entsorgungsingenieur und Abfallökonom").

So gab es in den 80er Jahren einen *Professionalisierungsschub* in der Verwaltung, die für die Abfallentsorgung zuständig war. Diese Tendenzen können auch anhand von Leitfadeninterviews belegt werden, die wir im Rahmen eines Forschungsprojektes mit Mitarbeitern von Abfallwirtschaftsämtern geführt haben (vgl. Martens 1999, S. 120ff.). Insgesamt vermitteln die Gespräche den Eindruck eines tief greifenden *Wandels*, den wir *so* nicht erwartet hatten. Bei den von uns Befragten lassen sich durchgängig Situationsdeutungen feststellen, die den Umbruchscharakter auf der Ebene der Organisation beschreiben. Dies zeigt sich häufig in der Schilderung einer eigenen Organisationsgeschichte: Da ist die Rede davon, dass das

Amt nicht "klassisch" gewachsen sei, "sondern es sind hier relativ viele junge Mitarbeiter, denen dann plötzlich eine sehr hohe Verantwortung auferlegt wurde [...] mit einer der wichtigsten Aufgaben, die ein Landkreis noch hat", nämlich der Abfallentsorgung. Es wird betont, dass das entsprechende Amt *keine* "Beamtenstube" sei; dass dies ein "junges Amt" sei, das sich durch einen "Zuwachs an Aufgaben" auszeichne. Und ein Mitarbeiter eines Abfallwirtschaftsamtes bezieht sich auf die Situation "*früher*" mit den Worten: "Da war irgendwo [...] ein Stiefkind, Abfall, das ist irgendwo mitgelaufen. Da war ein Mitarbeiter, ich weiß nicht bis zu welchem Jahr, ganz alleine auf sich gestellt." Das habe sich *jetzt* grundlegend geändert.

Auf der Ebene der *Abfallproduzenten* impliziert dieser Wandel die teilweise Zurücknahme der Dienstleistungsrevolution des 19. Jahrhunderts als dem "Versprechen" der alleinigen technischen Lösbarkeit des Problems. Verantwortlichkeiten werden als übergreifende Internalisierungsstrategie unerwünschter Folgen im Umgang mit Abfällen wieder an die Abfallproduzenten delegiert. Analysen statistischer Reihen zeigen Wirkungen dieser Strategie auf, insoweit Entkoppelungstendenzen zwischen dem Wirtschaftswachstum und der Mengenentwicklung von "Abfallstoffen" (wenngleich auf einem hohen Niveau) für einige Länder nachweisbar sind (Martens 1999, S. 112ff.). Primär liegen diesen Entwicklungen vermutlich Verlagerungen in den Verwertungsbereich zu Grunde. Die Gesprächspartner in den Leitfadeninterviews bewerten die Möglichkeiten, kurzfristig reale Mengenvermeidungen gerade bei den privaten Haushalten zu erreichen und das Verhältnis von Aufwand und Ertrag bei der Abfallsortierung im privaten Bereich eher skeptisch (Martens 1999, S. 123ff.).

2.3 Gesellschaftliche Resonanz auf das Abfallproblem und die Umweltschutzdebatte

In der historischen Perspektive gewann die gesellschaftliche Resonanz auf die Abfallproblematik durch die Einordnung in die entstehende *Umweltschutzdiskussion* Anfang der 70er Jahre eine neue Qualität, die sich unter anderem in den 80er Jahren in einer wachsenden Wahrnehmung des Problems durch weite Bevölkerungskreise zeigte, wie Umfrageergebnisse aus

dieser Zeit dokumentieren. Durch die Thematisierung von Abfällen als Umweltproblem wurde in dieser *dritten* Phase eine Anschlussfähigkeit an öffentliche Debatten über Umweltgefährdungen, Ressourcenverbrauch und -schonung hergestellt (Martens 1999, S. 36f.).

Analysen, die sich auf den öffentlichen Diskurs der Abfallproblematik stützen, legen dar, dass diese auf "die Umwelt" bezogene thematische Rahmung des Abfallproblems heute eine gewisse Dominanz besitzt. Das dokumentieren beispielsweise Inhaltsanalysen der Medienberichterstattung über das Abfallthema anhand der politischen "Verortung" bei den Umweltministerien. Oder es ist an der Häufigkeit abzulesen, mit der die Abfallproblematik in Verbindung mit Umweltgefährdungen in den erfassten Zeitungsartikeln genannt wird. Risiken dieser Art finden öfter Erwähnung im Zusammenhang mit dem Thema "Abfall" als Gefährdungen der menschlichen Gesundheit. Bei der Berichterstattung über abfallwirtschaftliche Risiken wird zwar vielfach implizit mit ihnen argumentiert, doch ihre Existenz wird weitgehend behauptet, ohne dass sie eine ausführlichere Diskussion erfahren. Argumentationen im Sinne von Wahrscheinlichkeitsaussagen, die dem technisch orientierten Risikobegriff zu Grunde liegen, sind im Rahmen dieser Berichterstattung kaum relevant (Martens 1999, S. 208f.).

Eine Untersuchung der Thematisierung umweltbezogener Risiken zeigt zudem eine Differenz von Deutungsmustern der Abfallproblematik zwischen Akteursgruppen, die in einer schriftlichen Befragung erhoben wurden. Die empirische Erhebung fand in drei baden-württembergischen Kreisen statt und richtete sich an Personen aus den Bereichen Schulen, Medien, Politik, Wirtschaft, Verwaltung und interessierte Öffentlichkeit (u.a. Bürgerinitiativen; Martens 1999, S. 137ff.).

Auf der Grundlage der Befragungsdaten lassen sich Divergenzen beschreiben zwischen einer eher *handlungsorientierten* Perspektive, bei der die Bewältigung akuter Notstände betont wird, und dies auch die Wahrnehmung von Kennzeichen des Problems prägt. Akteure, die das Abfallproblem in dieser Weise sehen, kommen häufiger aus der Wirtschaft, der Politik und der Verwaltung. Im Gegensatz dazu steht eine eher an grundlegender Kritik ausge-

richtete Betrachtungsweise, bei der u.a. *Umweltgefährdungen* angesprochen werden. Diese thematische Rahmung der Situation geht überdies mit der Befürwortung restriktiver Maßnahmen (Verboten) einher, die besonders von Umweltbeauftragten an Schulen und Mitgliedern von Bürgerinitiativen unterstützt werden. Die Wahrnehmung von Risiken und damit verbundene thematische Rahmungen der Abfallsituation sind wichtige Faktoren bei einer akteursbezogenen Beschreibung des Abfallproblems.

Variablen, die in der sozialwissenschaftlichen Risikoforschung diskutiert werden, wie die Einschätzung der Glaubwürdigkeit anderer Akteure und das Vertrauen in kontrollierende Institutionen, korrelieren mit dem Merkmal "abfallwirtschaftliche Handlungsorientierung". Eine unterstellte Glaubwürdigkeit von Bürgerinitiativen und Umweltverbänden hängt mit der Annahme von Risiken, als einem Kennzeichen der augenblicklichen Situation, mit einer grundsätzlichen Kritik an ökonomischen Strukturen als eigentlichen Ursachen der Abfallproblematik und der Ablehnung von Maßnahmen zusammen, die Planungsvorhaben vereinfachen sollen. Umgekehrt korreliert die Einschätzung, dass u.a. Bürgerinitiativen unglaubwürdig seien, mit der Zurückweisung von Verboten. Es ist jedoch nicht möglich, die unterschiedlichen Orientierungen mit Hilfe beruflicher Einbindungen zu erklären.

Für dieses empirische Ergebnis auf der Grundlage von Befragungsdaten gibt es Entsprechungen bei den qualitativen Leitfadenterviews mit Mitarbeitern von Abfallwirtschaftsämtern, einer Personengruppe, für die eine Handlungsorientierung erwartbar ist: Zwar nimmt die Bewältigung von Engpässen und Notständen einen prominenten Platz in deren Arbeit ein, doch darüber hinaus wird die übergreifende Einordnung der eigenen Arbeit, deren Defizite und Unzulänglichkeiten in den Gesprächen wiederholt angesprochen. In einer gewissen Ambivalenz zeigen sich hier Brüche im Selbstverständnis, so dass, wie bereits erwähnt, augenblicklich propagierte Methoden der Abfalltrennung skeptisch eingeschätzt werden oder auf die geringen Möglichkeiten der individuellen Abfallproduzenten verwiesen wird, Abfallvermeidung zu praktizieren. Ein wiederkehrender Gesichtspunkt in den Interviews ist infolge-

dessen eine eher institutionelle oder strukturelle Deutung des Abfallproblems, bei der auf die Schwierigkeiten hingewiesen wird, sich als *Individuum* "abfall-" oder "umweltgerecht" zu verhalten, wenn die Randbedingungen dem entgegenstünden. Diese starke Gewichtung der *Angebotsseite* des Konsums als einer entscheidenden Voraussetzung, um überhaupt umwelt- oder abfallbewusst handeln zu können, zeigt sich ebenso in den Analysen der Befragungsdaten (Martens 1999, S. 173). Man kann vermuten, dass eine bewusste Gestaltung des Konsumangebots als notwendige Randbedingung von Handlungen angesehen wird, es also keine Gegenüberstellung von persönlichem Verhalten und strukturellen Einschränkungen gibt. Demnach lassen sich Hinweise in den Daten finden, dass die Abfallproblematik überwiegend in einem Wechselspiel individueller und struktureller Faktoren gesehen wird.

In gewisser Weise ist dies eine Ausweitung und Radikalisierung von Aussagen (die von Autoren vertreten werden, die dem Rational-Choice-Ansatz nahe stehen), dass es nämlich beim Abfallverhalten wichtig sei, Rahmenbedingungen zu schaffen, "die es dem Einzelnen erlauben, dieses Verhalten ohne große Anstrengungen und im Rahmen seines üblichen Tagesablaufs zu realisieren. Der bloße Appell an das Umweltbewusstsein reicht offenbar nicht aus" (Schütz 1995, S. 85).

Der Begriff des "richtigen" Abfallverhaltens verweist allerdings auch auf ein *Wissensproblem*. Dies wird *zum einen* in den Leitfadenterviews deutlich, bei denen ein wichtiges Anliegen unserer Gesprächspartner die Aufklärung und Beratung der Öffentlichkeit über das (augenblicklich) "richtige" Wissen ist. Auch wenn insbesondere die Einflussgrößen Kontrollen und Sanktionen durch unsere Gesprächspartner eine durchaus unterschiedliche Bewertung erfahren, werden einhellig der Appell, die Beratung und die Öffentlichkeitsarbeit als wichtigste Steuerungsinstrumente genannt, die Abfallwirtschaftsämtern zur Verfügung stünden, die jedoch nicht sehr effizient seien (Martens 1999, S. 130f.). *Zum anderen* belegen die schon erwähnten Inhaltsanalysen von Tageszeitungen den Stellenwert einer Beratung über ein "angemessenes" Abfallverhalten anhand statistischer Assoziationen zwischen den in den Zeitungsartikeln erwähnten Experten und

Bürgern/Verbrauchern (Martens 1999, S. 209ff.). So gibt es eine starke statistische Beziehung zwischen der Erwähnung von Abfallberatern und Bürgern/Verbrauchern in den Artikeln. Die Kombination der Akteure Abfallberater/Bürger kommt in den Texten etwa um 50% häufiger vor, wie es bei Geltung der Nullhypothese zu vermuten wäre, entsprechend einem Anteil von 6,9% der inhaltsanalytisch codierten Zeitungsartikel. Das Schwergewicht der Abfallberatung in den Artikeln betrifft im untersuchten Zeitraum Fragen der Kompostierung.

Es lassen sich also Indizien finden, welche die Wichtigkeit einer wissensbezogenen Sichtweise der Abfallproblematik und die Problematisierung des Abfallverhaltens auch auf der Alltagsebene stützen. Allem Anschein nach ist der "angemessene" Umgang mit Abfallstoffen im Alltag inzwischen selbst zum wahrnehmbaren öffentlichen Thema geworden. Beratung der Öffentlichkeit durch Spezialisten über die "neuen Bürden"² des "richtigen" Abfallverhaltens ist eine thematische Rahmung der Abfallproblematik in der Lokalpresse.

Es gibt noch andere Zusammenhänge in den 90er Jahren zwischen Akteuren und Themen, die sich anhand der Berichterstattung in der Presse unterscheiden lassen: die Debatte um das Duale System Deutschland als speziellem Entsorgungssystem für Verpackungsmaterialien, Veränderungen von Sammelsystemen auf lokaler Ebene, der politische Diskurs um die Verbrennung von Abfällen und um Standortfragen für Entsorgungsanlagen. Dabei entspricht der öffentliche Diskurs über das Abfallproblem in der Presse bekannten Mustern, wie sie für die Berichterstattung über Risiken oder Umweltthemen bereits von anderen Autoren aufgegriffen worden sind: Die Darstellung ist an Ereignissen orientiert, das Schwergewicht liegt auf der Beschreibung der Handlungen von Akteuren des politisch-administrativen Systems. Vorrangig finden Entscheidungen (unterschiedlicher politischer Gremien und Verwaltungsgliederungen) sowie deren Vorbereitung und Umsetzung Eingang in die Berichte der untersuchten Zeitungen (Martens 1999, S. 199ff.). Darüber hinaus unterstreicht diese Gewichtung in der Berichterstattung die Dominanz des "Expertendiskurses" über die Abfallproblematik,

die seit der ersten Reform der Stadtreinigung im 19. Jahrhundert charakteristisch ist.

Über die Medien gewinnen indessen auch Akteure einer interessierten Öffentlichkeit an Resonanz für ihre Auffassungen. Das liegt zum Teil, wie durch Analysen unserer Befragungsdaten sichtbar wird, an der Nutzung von Informationsquellen über abfallwirtschaftliche Themen durch Journalisten, die etwa gleich häufig Informationen der Verwaltung und solche von Bürgerinitiativen sowie Naturschutzgruppen nannten. Außerdem lässt sich anhand der thematischen Rahmungen abfallwirtschaftlicher Akteure in Zeitungsartikeln belegen, dass die interessierte Öffentlichkeit hier ein ähnliches Profil wie andere Akteure des politisch-administrativen Systems aufweist. In den Leitfadeninterviews finden sich allerdings keine Hinweise auf eine vergleichbare Einschätzung durch Mitarbeiter von Abfallwirtschaftsämtern. Hier sind die Hauptadressaten andere Akteure des politisch-administrativen Systems. Eine interessierte Öffentlichkeit wird von unseren Interviewpartnern aus der Verwaltung *nicht* als eigenständiger und selbstständiger Akteur erwähnt, der Konzeptionen in öffentliche Diskussionen einbringt, die über den bloßen Widerstand gegen Standortentscheidungen hinausgehen. Sondern die Öffentlichkeit muss – nach dem Verständnis der befragten Experten – eher belehrt werden über die richtigen oder die der Situation angemessenen Verhaltensweisen.

3. Ausblick

Abschließend soll der historische und empirische Kontext der Abfallproblematik verlassen werden, um eine begründete Spekulation über die weitere Entwicklung zu geben. Die Verankerung der Begriffe "Verwertung" und "Vermeidung" im Abfallgesetz von 1986 markiert einen wichtigen Einschnitt in der Abfallpolitik der Bundesrepublik, wobei durch die nachfolgenden Regulierungen der 90er Jahre insbesondere die Verwertung von Abfällen eine besondere Akzentuierung erfuhr. Nimmt man diesen Hintergrund als Bezugsrahmen, wie könnte die weitere Entwicklung der gesellschaftlichen Resonanz auf das Abfallproblem aussehen? Welche Vermutungen über *künftige Phasen* der gesellschaftlichen Resonanz sind plausibel?

Eine Möglichkeit wäre, dass sich vor dem Hintergrund von Veränderungen in der gesellschaftlichen Abfallsemantik eine neue Rahmung des Abfallproblems durchsetzt, indem Abfallstoffe kein umweltbezogenes Thema mehr wären, sich also die dominierende thematische Rahmung der letzten Jahrzehnte auflöste. Abfälle wären demnach primär ein *wirtschaftliches* Problem, das zunächst nichts mit einem ökologischen Diskurs zu tun hätte. In einer historischen Sichtweise gibt es für diese Auffassung, wie etwa auch für das Verursacherprinzip, die Deutungsmuster in technisch orientierten Expertendiskursen oder die Thematisierung von Mengenproblemen, Vorläufer im 19. Jahrhundert. Erfolge bei der Eingliederung von Produktionsabfällen in der chemischen Industrie wurden beispielsweise als Anzeichen dafür gesehen, dass generell die Existenz unerwünschter Stoffe (von "Ab-Fällen") nur eine Frage mangelnden Erfindungsreichtums sei (Radkau 1989, S. 159).

In einer radikalisierten, und wahrscheinlich nicht sehr realistischen Sichtweise, liefe das auf die "Abschaffung" der Abfallproblematik durch eine konsequente Umdefinition und die Internalisierung externer Effekte hinaus. Diese Tendenz könnte in Zusammenhang stehen mit Verwertungsmaßnahmen, da diese die Umwandlung von Abfällen in Güter bedeuten, die noch einen Wert besitzen und damit handelbar sind. Bei einzelnen Akteuren finden sich Hinweise auf solche thematischen Rahmungen. Auch die Strategie einer stärkeren Marktorientierung in der Abfallwirtschaft könnte man so deuten, wenngleich der Sachverständigenrat für Umweltfragen (1998, S. 250) betont, dass eine Etablierung eines Abfallmarktes nur sinnvoll sei bei gleichzeitigen strengen Kontrollen der Rahmenbedingungen, unter denen Abfälle ge- und behandelt werden. "Der Formulierung spezieller abfallpolitischer Zielsetzungen ist aus ökonomischer und ökologischer Sicht eine Absage zu erteilen. [...] Aus umweltpolitischer Sicht sind nicht die Abfallmengen als solche, sondern die mit der Verwertung und Entsorgung dieser Mengen verbundenen Emissionen und strukturellen Eingriffe in den Naturhaushalt relevant" (Sachverständigenrat 1998, S. 258). Reine Internalisierungsstrategien seien zum Scheitern verurteilt.

Die zweite Möglichkeit einer gesellschaftlichen Resonanz auf das Abfallproblem in der Zukunft wäre, dass die Thematisierung der *Nachhaltigkeit* von Prozessen (als augenblicklich dominierendes Thema in der Umweltdebatte) einen Einfluss auf die öffentliche Diskussion des Abfallproblems gewänne. Dies könnte man als Betonung von Vermeidungsaspekten ansehen, da "Vermeidung" eine Nicht-Nutzung impliziert, die potentiell Verwendungsmöglichkeiten in der Zukunft, als einem Aspekt von Nachhaltigkeit, offen lässt. "Vermeidung" scheint allerdings kein hinreichendes Kriterium für Nachhaltigkeit zu sein, da ein heutiger Verzicht nichts über die Nutzungsmodalitäten in der Zukunft aussagt.

Welche Tendenz sich in der Zukunft durchsetzen wird, Abfälle primär als ökonomisches oder als ökologisches Problem in einer übergreifenden Perspektive, ist unentschieden. Bei einer Durchsicht deutscher Fachzeitschriften zum Thema "Abfall" zeigt sich, dass der Aspekt der Nachhaltigkeit inzwischen vermehrt angesprochen wird, etwa in der Form der statistischen Erfassung von Stoffströmen (Pohlmann 1997). Notwendigerweise als Hypothese formuliert, da die vorgestellten Inhaltsanalysen unterdessen im schon erwähnten Sinne "historisch" sind, ist zu vermuten, dass das Konzept der Nachhaltigkeit bislang keinen merklichen Widerhall in der Medienberichterstattung über die Abfallproblematik gefunden hat.

Nach der Thematisierungswelle in der Bundesrepublik am Anfang der 90er Jahre (die u.a. zusammenfiel mit der Schaffung des DSD, mit der Verabschiedung der Technischen Anleitung Siedlungsabfälle und des Kreislaufwirtschaftsgesetzes sowie mit der Zunahme von Maßnahmen zur Sortierung und Verwertung) scheint das Thema "Abfall" generell an Medienresonanz verloren zu haben. Dies lässt sich z.B. anhand der sinkenden Häufigkeiten belegen, mit denen das Thema im "Spiegel" seit der Hochphase Anfang der 90er Jahre behandelt wurde. Ein weiteres Indiz hierfür ist die Entwicklung von Umweltthemen in ausgewählten deutschen Wochen- und Monatszeitschriften, die vom Institut der deutschen Wirtschaft seit Ende der 80er Jahren in einer Datenbank erhoben wird. Für die Jahre 1997 und 98 gibt es erstaunlicherweise keinen Nachweis mehr für das Abfallthema (Martens 1999, S. 190, 87),

was auch mit erhebungstechnischen Gründen zusammenhängt. Doch es steht fest, dass "Abfallgebirge", "Müll-Lawinen" und "Verpackungsfluten" in der Medienöffentlichkeit rar geworden sind. In der Weise hat sich die gesellschaftliche Resonanz auf das Abfallproblem gewandelt. Das zugrundeliegende Handlungsproblem, die dauerhafte Regulierung von Stoffflüssen, bleibt gleichwohl weiterhin eine Zukunftsaufgabe.

Anmerkungen

- 1 Es besteht eine interessante Analogie zur Entwicklung der Wasserver- und -entsorgung. Nach Tarr (1996, S. 10) lässt sich im 19. Jahrhundert wiederholt der Aufbau von Versorgungssystemen beobachten, ohne dass eine entsprechende geregelte Entsorgung sicher gestellt oder auch nur angedacht wurde.
- 2 Séguin, Maheu und Vaillancourt (1995, S. 201f.) benutzen diesen Begriff, um Verhaltensaspekte der neuen "question sociale des déchets" zu beschreiben.

Literatur

- Hösel, G., 1987: Unser Abfall aller Zeiten. Eine Kulturgeschichte der Städtereinigung. München: Kommunalchriften Verlag
- Keller, R., 1998: Müll – Die gesellschaftliche Konstruktion des Wertvollen. Die öffentliche Diskussion über Abfall in Deutschland und Frankreich. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Kuchenbuch, L., 1988: Abfall. Eine Stichwortgeschichte. In: Soziale Welt, Sonderband 6, S. 155-170.
- Lersner, H. Fhr. von, 1989: Von der Abfallbeseitigung zur Abfallwirtschaft. In: Walprecht, D. (Hrsg.): Abfall und Abfallentsorgung. Vermeidung, Verwertung, Behandlung. Köln: Heymanns Verlag, S. 5-14.
- Martens, B., 1999: Die gesellschaftliche Resonanz auf das Abfallproblem. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag
- Melosi, M. V., 1981: Garbage in the Cities. Refuse, Reform, and the Environment, 1880–1980. College Station: Texas A&M University Press
- Pohlmann, M., 1997: Zahlen, Daten, Fakten. Der Vollzug der zahlreichen Erhebungen in der amtlichen Siedlungsstatistik muss aufeinander abgestimmt werden. In: Müllmagazin, 1/1997, S. 61-66.
- Radkau, J., 1989: Wald- und Wasserzeiten, oder: Der Mensch als Makroparasit? Epochen und Handlungsimpulse einer menschenfreundlichen Umweltgeschichte. In: Calliess, J.; Rüsen, J.; Striegnitz, M.

(Hrsg.): Mensch und Umwelt in der Geschichte. Pfaffenweiler: Centaurus, S. 139-174.

Sachverständigenrat für Umweltfragen, 1998: Umweltgutachten 1998. Stuttgart: Metzler-Poeschel

Sachverständigenrat für Umweltfragen, 1991: Abfallwirtschaft: Sondergutachten September 1990. Stuttgart: Metzler-Poeschel

Sachverständigenrat für Umweltfragen, 1990: Abfallwirtschaft: Kurzfassung des Sondergutachtens. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt

Schütz, H., 1995: *Umweltbewusstsein und Umweltverhalten – Das Beispiel Abfall*. In: Joußen, W./Hessler, A. G. (Hrsg.), *Umwelt und Gesellschaft*. Berlin: Akademie Verlag, S. 65-88.

Séguin, M.; Maheu, L.; Vaillancourt, J.-G., 1995: Les poubelles du Québec : d'un enjeu de groupe de pression à un enjeu de mouvement social. In: *Revue Canadienne de Sociologie et d'Anthropologie*, 32, S. 189-214.

Tarr, J. A., 1996: *The Search for the Ultimate Sink. Urban Pollution in Historical Perspective*. Akron: The University of Akron Press

Kontakt

PD Dr. Bernd Martens
Institut für Berufspädagogik
Universität Karlsruhe
Kaiserstraße 12; D-76128 Karlsruhe
Tel.: + 49 (0) 721/608-7148
E-Mail: bernd.martens@geist-soz.uni-karlsruhe.de

«

Neuere Entwicklungen in der Abfallgesetzgebung der EG

von Dietrich Brune, ITAS

In dem Beitrag werden einige wichtige neuere Gesetzgebungsvorhaben für die Abfallwirtschaft auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft vorgestellt. Eingegangen wird dabei nur auf Vorschriften, die 1999 in Kraft getreten sind bzw. die sich noch im Gesetzgebungsverfahren befinden. Das europäische Abfallrecht muss dabei seinen Beitrag zur erwünschten Angleichung der Lebensverhältnisse in der Europäischen Gemeinschaft leisten. Diese Gesetzesvorhaben sind auch im Zusammenhang zu sehen mit der von der Kommission angestrebten weiteren Deregulierung der Abfallwirtschaft. Hier ist u.a. vorgesehen, die bestehende Aufgaben-