

INTERNATIONAL STUDIES in SCIENCE and ENGINEERING

Peter von Dierkes / Guido Bruch

**Management und Daseinsvorsorge am
Beispiel der Berliner
Stadtreinigungsbetriebe**

**Teil I: Unternehmensführung, gesetzliches
Regelwerk, Gebühren, Abfallwirtschafts-
konzepte, Entsorgungsmarkt, Rhetorik**

Vorlesungsbegleitbuch aus der Reihe
Entsorgungsmanagement kommunaler Betriebe



TU Clausthal

2008

Dr. Peter von Dierkes
eh. Vorstandsvorsitzender der Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR), AöR
Honorarprofessor der Technischen Universität Clausthal
peter.dierkes@kaprun.at

Dr. Guido Bruch
Gasag Berliner Gaswerke AG
eh. Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR), AöR
guido.bruch@gasag.de

Vorlesungsreihe über das Entsorgungsmanagement kommunaler Betriebe am
Institut für Energieverfahrenstechnik und Brennstofftechnik (IEVB) der TU Clausthal
Agricolastraße 4
38678 Clausthal-Zellerfeld
Deutschland

Dierkes, Peter von; Bruch, Guido:

Management und Daseinsvorsorge am Beispiel der Berliner Stadtreinigungsbetriebe, Teil I: Unternehmensführung, gesetzliches Regelwerk, Gebühren, Abfallwirtschaftskonzepte, Entsorgungsmarkt, Rhetorik
Clausthal-Zellerfeld: Papierflieger 2008
ISBN 978-3-89720-944-2

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Redaktionsgruppe:

Dr. Peter von Dierkes, Dr. Guido Bruch, Dipl. Wirtschaftsjur. (FH) Julia Simon (BSR),
Dipl. Geol./ Dipl. Ing. (FH) Astrid Klose (BSR), Dipl. Math. Marc Muster (IEVB)

INTERNATIONAL STUDIES in SCIENCE and ENGINEERING

Herausgeber:

Prof. Dr.-Ing. Roman Weber, IEVB, TU Clausthal (Deutschland)

In dieser Reihe sind bereits erschienen:

1. Weber, R.: *Lecture Notes in Heat Transfer*
2. Jeschar, R.; Kostowski, E.; Alt, R.: *Wärmestrahlung in Industrieöfen*
3. Weber, R.; Alt, R.; Muster, M.: *Vorlesungen zur Wärmeübertragung, Teil I*
4. und 5. Dierkes, P.; Bruch, G.: *Abfall und Chemie, Teil I und Teil II*

Copyright © 2008 by PAPIERFLIEGER, Clausthal-Zellerfeld, Telemannstr. 1, 38678
Clausthal-Zellerfeld, Tel.: 05323/96746, <http://www.papierflieger-verlag.de>

Kein Teil dieses Buches darf ohne vorherige schriftliche Genehmigung des Herausgebers und Autors vervielfältigt oder übertragen werden in irgendeiner Form oder durch irgendein Medium, elektronisch oder mechanisch, einschließlich Fotokopieren, Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

ISBN 978-3-89720-944-2

Der Umschlag dieses Buches wurde von Herrn Dipl.-Biochem. Steffen Siegmund (BSR, Berlin) entworfen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	vi
Danksagung	viii
Einführung	1
I. Unternehmensführung / Aufbauorganisation am Beispiel d. BSR.....	17
Die Spartenorientierung	17
Die Organe der BSR (Verknüpfung; Arbeitgeber / Arbeitnehmer)	18
Die Vorstandsarbeit (GO d. V)	21
I.1 Rechtsformen öffentlicher Betriebe	23
Die unterschiedlichen Arten	23
Vergleich von Eigenbetrieb und Anstalt	23
BSR als Anstalt öffentlichen Rechts	24
Zentrale BSR-Aufgaben (öffentl. Zweck)	25
I.2 Die Berliner Regelwerke (Gesetze, Satzungen).....	26
Das Berliner Betriebe-Gesetz	26
Die BSR-Satzung	27
I.3 Kommunale Abfallwirtschaftsbetriebe	28
Markt und Wettbewerb	28
Rahmenbedingungen für KU (national / international).....	30
Einflussgrößen für KU	30
Aufgaben und verbundene Ziele von KU (öRE-Unternehmen).....	34
I.4 Schwerpunkte innerhalb der BSR	34
Leistungen der Abfallwirtschaft und Reinigung im Überblick	34
Die Visionen (Stand 2003)	35
Wichtiges zu Zielen und Zielarten	36
Phasen v. Entscheidungsprozessen	38
Umbau / Unternehmensreform und Probleme	39
Führungsgrundsätze (Stand 2003)	44
Personalentwicklung	47
Die EDV-Landschaft der BSR	49
Der Wirtschaftsplan	49
Umwelt- und Qualitätsmanagement.....	51
Entsorgungslösungen (Mengen, Wege) durch BSR / Berlin.....	52
Der Personalrat	53
Unternehmensvertrag 2000, Chance und Pflicht	56
Bisher Erreichtes und Kundenorientierung / KuO	68
II. Gesetzliche Regelwerke / rechtliche Rahmenbedingungen.....	71
Prinzipien der Umweltpolitik	71
Entwicklung des Abfallrechts i. d. BRD	71
Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft.....	72
II.1 Abfallbegriff.....	73
Die tatsächliche Sachherrschaft.....	73
KrW-/AbfG und der Abfallbegriff.....	73
Der EU-rechtliche und der deutsche Abfallbegriff; ein Vergleich	75
Umweltrechtliche EU-Rahmenbedingungen (abfallrechtliche Vorschriften, s. Band II).....	75
II.2 Berliner Landesrecht	76
II.3 BMU und die Eckpunkte für die Entsorgung von SiAbf.....	77
II.4 Bundesebene (Gesetze, Verordnungen, Technische Anleitungen etc.)	77
Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/ AbfG)	77
Untergesetzliche Vorschriften (Auswahl)	78
TA - Verwertung	79
Technische Anleitung Siedlungsabfall (TASi)	80
UMK-Grundsätze (AzV vs. AzB / EU; DAI, EGV etc., seit 2000)	82
II.5 Ableitung der Ziele des Abfallrechts.....	82

Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz Berlin	82
Zweck des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes Berlin	82
Überlassungspflichten	84
Abgrenzung zwischen AzB und AzV	85
II.6 Das KrW-/AbfG von 1996 (BRD → Novellierung des Berliner Landesabfallgesetzes)..	88
II.7 Sicherung des gesetzl. Auftrages zur Abf.-Entsorgung d. BSR (KrW-/AbfG Bln, 1999)	88
Diskussion und Stimmen (Entsorgungswirtschaft).....	88
Verabschiedung des LabfG (Berlin) in 1999	89
Vergleich zwischen LabfG _{neu} (1999) vs. LabfG _{alt}	89
Der örE im Allgemeinen und die BSR	89
Der Abfallwirtschaftsplan / AWP (KrW-/AbfG, 1996 u. 1999) für Berlin	90
Produktverantwortung	90
II.8 Verpackungsverordnung (VerpackV)	91
Allgemeines	91
Verpackungsverordnung (06/91).....	91
DSD / Duales System Deutschland AG (s. auch Veränderungen / KKR etc.).....	91
Novellierung der VVO von 1991 im August 1998	92
Erneute Novellierung VVO (Pfandpflicht) in 2003	92
Vierte ÄnderungsV / VVO (Stand 11/06, BMU)	92
Fünfte Novelle zur VVO – 2006	93
II.9 Die Gewerbeabfallverordnung (GewAbfV) aus 2003	94
Allgemeines	94
II.10 Gefährliche Abfälle	96
Allgemeines	96
Neues Abfallrecht 2007	96
Die Chemikalienverordnung	97
II.11 Deponierecht	101
Umsetzung v. EU-RL.....	101
Die Deponie-RL und die TAsi (Schutzniveau)	101
Deponieklassen und Anforderungen.....	102
Stilllegung und Nachsorge (DK I und II).....	103
Erfordernis einer Sicherheitsleistung (vor Depo.-Betrieb).....	103
Deponierungskosten (Ablagerung von Abfällen)	104
Übergangsfristen f. die Ablagerung v. SiAbf	104
Deponierungsanforderungen	105
Deponieverwertungs-VO / DepVerwV (2004/5)	107
Elemente des Deponierechts (zeitliche Entwicklung)	107
Weitere Rechtliche Rahmenbedingungen.....	108
Deponieverordnung / DepV (Altdeponien)	113
Gleichwertige alternative OFD	113
II.12 Depogas	113
TAsi-Anforderungen.....	113
EEG (Gesetz über erneuerbare Energien).....	114
II.13 Nachsorgephase (NachsorgeV)	115
Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen.....	115
TAsi u. Ablagerungsverordnung (AbIV); Deponieklassen	115
II.14 Anforderungen an die Abluft / Abwasser (MBA; inkl. Ablagerung / UBA Bericht 06 / 1999)	116
Abluft und Abwasser	116
TAsi-Parameter für eine MBA.....	116
Die 30. BImSchV für MBA	117
II.15 Übersicht der gesetzlichen Grundlagen der Straßenreinigung Berlins (STRA)	118
Regelwerke für die STRA.....	118
Die VO über die Straßenreinigungsverzeichnisse, RKL u. Turnus	118
Hundekotproblematik in Berlin	119
Gesetzliche Vorgaben WD – Berlin (Winterdienst)	119
Sonderveranstaltungen	119
Privatstraßen	120
II.16 Tarifikalkulation; rechtliche Randbedingungen / gesetzliche Grundlagen	120

Rechtliches Umfeld d. Tarifikalkulation (TK).....	120
Rechtliche / gesetzliche Grundlagen.....	120
Kalkulationsgrundlagen (ansetzbare Kosten, Entgelthöhe).....	121
III. Entgelte und Gebühren	122
Allgemeines	122
Ansatzfähige Kosten, Entgelte vs. Gebühren, Gebührenmodelle	128
Tarifanpassungen (allg.).....	129
III.1 Kalkulation der Abfallgebühr.....	132
Allgemeines	132
Ablauf der Tarifikalkulation.....	133
Kalkulationsvorgehen – TA-Bedarf / AW.....	133
III.2 Kostenrechnung (Stand vor 2003)	135
Aufbau KoRe (KostenRechnung) der BSR.....	135
Der Zeitbezug der KoRe.....	135
Besonderheiten bei der Straßenreinigung und Abfallwirtschaft.....	135
Verbesserungsmöglichkeiten der KoRe/LeiRe	136
III.3 Tarifanpassung (TA) für 1999/2000 (inkl. Stadtabrechnung 1999).....	138
Vorgaben/Ziele u. Ergebnisse	138
Vergleich der Tarifstruktur 1997 mit 1999.....	138
Ergebnisse der TA f. 99/00.....	139
Tarifvergleiche zwischen 1997 und 1999.....	139
SPM-Tarife f. 1999 (u. Vergleich zu 1997 u. 2001).....	142
BIO-Tarife ab 1.4.1999.....	142
Stadtabrechnung f. 1999 (StA).....	142
III.4 Tarifanpassung (TA) für 2001/2002	143
Besonderheiten	143
Überblick über die TA 1990/01.....	144
StrReinG und Entgeltfestlegung.....	144
Kalkulation (STRA) u. Gesamtkostenverteilung.....	145
Zeitraumen für die TK 01/02.....	145
Ziele und Ergebnisse der TA 01/02.....	146
Vergleich d. MGB / Entgelte (1994/01)	147
TA-Abfallwirtschaft 01/02	148
TA-Reinigung 01/02	149
III.5 Der Geschäftsbericht für 2002	150
Allgemeines	150
Elemente und Inhalte	151
Die Vermögens-/ Finanz- und Ertragslage.....	153
Risiken künftiger Entwicklung	154
Voraussichtliche Entwicklung.....	155
Der Jahresabschluss (zum 31.12.2002)	155
III.6 Tarifanpassung (TA) für 2003/2004	158
Besonderheiten	158
Tarifikalkulation (TK) für 03/04 im Detail.....	159
Die besondere Tarifsituation Ende 02/ Anfang 03 (Fehlereffekt).....	162
III.7 Tarifanpassung (TA) für 2005/2006	193
Allgemeines (Grundlagen für diese TA-Periode)	193
Zusätzlich zu berücksichtigende Fakten f. f. TP 05/06	195
III.8 Tarifanpassung (TA) für 2007/2008	204
Zusammenfassung (AR, Stand 11/06).....	204
Zielvorgaben.....	205
Wichtige Einzelemente.....	205
Tarifanpassungsvolumen für 2007/8.....	207
Tarifanpassung BSR insgesamt zum 1.1.2007.....	208
Tarife Reinigung 2007/2008.....	208
Tarife Abfallwirtschaft; Standard und Bio (regelmäßige Entleerung).....	208
Die Komforttarife	208

Städtevergleich / Entgelte-AW	209
III.9 Übersichten (Zusatz)	210
Indexierte Entwicklungen – Vergleiche A und R	210
Indexierte Entwicklung der Reinigungsgebühren	210
Gebührenvergleich BRD	210
Vergleiche v. Entgelten / Gebühren (AW: 20.10.2003 / 04 ff.) + Benchmarking (2006)	211
IV. Entsorgungskonzepte-Verfahren / Bewertung und Vergleiche	221
Einführung	221
Die 3 Kategorien-Denkweise	221
Entscheidungsansätze (Theorien)	222
IV.1 Kriterien einer Bewertung	223
Sustainable Development	223
Gesetzliche Rahmenbedingungen der Abfallwirtschaft	223
Mögliche Bewertungskriterien	223
Gewährleistung der Entsorgungssicherheit (Esi)	224
Grenzen einer Prognose	224
Gesetzlicher Rahmen der Entsorgungsmodelle	225
Mediationsverfahren (bei Konflikten)	225
Vergleichskriterien für Entsorgungssysteme	225
Bewertung von Entsorgungsmodellen	227
Ökologie-Bilanz	232
Bewertung und Vergleich von Verfahren / Kosten-Nutzwertanalyse	233
V. Entsorgungsmarkt / Europa im Überblick (Stand 2000)	236
Entsorgungswege großer Städte	236
Mengen (EU-weit)	236
Mengenbetrachtungen – BRD	238
V.1 Abfallwirtschaftliche Grundlagen in der Entsorgungsplanung	248
V.2 Prognose-Report (2003)	254
Allgemeines	254
Abfallmengen und Prognose (1985-2012)	255
Fazit der Prognose f. d. Entsorgungswirtschaft	256
Thermische / mech.-biolog. Behandlungskapazitäten in BRD (2000 / 2006 und 2012-Prognose)	257
Dazu: Mengensituation in der BRD (BMU-Feststellungen von 05/2002)	257
V.3 Die Berliner Abfallmengen	260
Entwicklung d. Mengen von 1992-2001	260
Ein Vergleich – Verbleib v. SiAbf 1993 (BRD) mit Berlin 2000	260
Bielefeld-Herford und Ruhleben als Beispiele	260
Entwicklung d. Mengen von 1993-2005	262
Zusammensetzung der HM-Abfälle in Berlin (i. 2000)	262
Beseitigung nach Arten, Berlin 2001	263
Die Entsorgungssituationen in Berlin / BSR	263
V.4 Das STAB I Modell	268
Allgemeines (Zielstellungen und Vorgaben)	268
Zeitliche Entwicklung i. R. des STAB-Modells (1994/2001)	268
Die Gutachten (AWP-Prüfauftrag)	269
Weitere Schlüsselereignisse für STAB I in 2001	270
Die Methanol-Vision (Erwartungen in Verbindung mit dem SVZ)	270
Prinzipielle Struktur v. STAB I und Stoffströme (Stand 2000/01)	271
Strukturelemente und Systembeschreibung des STAB I Konzeptes	272
V.5 Das STAB II Modell	279
Rückblick auf STAB I und Konsequenzen aus der SVZ-Entwicklung	279
Der STAB-Wechsel i. 2001	279
SVZ- der Entscheidungsprozess	280
Neuer Entscheidungsweg und die Senatsforderung bzgl. STAB II	283

Die Eigenlösung (STO Ruhleben).....	284
V.6 PPP (Public Private Partnership) und VOL.....	291
Allgemeines	291
Senatsbeschluss zum PPP / VOL-Konzept u. zur Bio-Frage	291
BSR-Maßnahmen zur Bio-Frage.....	292
Ausschreibungsinhalte seitens BSR	292
Die Public Private Partnership-Frage	293
Die Verfahrensunterschiede (PPP und VOL).....	294
Gründe und Ziele der Ausschreibung	295
Ablauf des Verhandlungsverfahrens	295
Fazit und Abschluss d. Verfahrens i. 04/2004.....	296
V.7 Zusammenfassung: Gesamtkette STAB (wesentliche Stationen)	296
Rückblick (bis zur PPP/VOL-Ausschreibung)	296
Stand November 2005	297
Stand Anfang 2007 (Quellen-/Senkenverteilung der Berliner Mengen).....	297
VI. Die Entsorgungsbranche.....	300
Stand 05-Ende/06-Anfang	300
Stand 1. H. 2006	303
Stand um Mitte 06	304
Stand 07-08/2006.....	305
Stand 10-12/2006.....	306
Stand 01-03-2007.....	311
Stand 07.2007	318
Stand 08.2007	321
Stand 09.2007	323
Stand 10.2007	326
VII. Rhetorik	331
Allgemeines	331
Der strukturierte Aufbau	331
Der Aufsatzplan	332
Die Kette.....	332
Vom Allgemeinen zum Besonderen.....	333
Der wertende Vergleich.....	333
Der angelegte Kompromiss.....	334
Die Gegenpositionen schaffende Ausklammerung.....	334
Grundmodelle und Möglichkeiten.....	335
Fragenarten und Fragetechniken.....	337
Schlagfertigkeiten / Spielvarianten	340
Start-Ende	344
Anhänge.....	345
Verzeichnis der Tabellen	345
Verzeichnis der Abbildungen.....	352
Verzeichnis der Stichworte	353
Verzeichnis der Abkürzungen.....	360
Verzeichnis der Abkürzungen.....	360
Verzeichnis der Literaturhinweise.....	371
Vita	375