

# Änderungen im Abfallwirtschaftssystem

*Maciej Kruś*

## I. Einleitung

Abfallwirtschaft ist eine aus vielerlei Gründen bedeutsame Aufgabe, insbesondere wegen ihrer existenziellen Bedeutung für die Allgemeinheit und auf Grund ihres erheblichen Umfangs. Gerade die Vielfalt menschlicher Tätigkeiten, die zur Erzeugung von Abfall führen, begründet diese erhebliche Relevanz. Abfälle fallen u. a. in privaten Haushalten, Arbeitsstätten sowie Fabriken an, wo insbesondere für die Umwelt und somit auch für den Menschen besonders gefährliche Abfälle erzeugt werden. Den Schätzungen von EUROSTAT zufolge sind in der EU im Jahr 2012 mehr als 2.518 Mio. Tonnen Abfälle entstanden.<sup>1</sup> In Polen wurden laut Angaben des polnischen Statistischen Hauptamtes (GUS) im Jahr 2013 ca. 142 Mio. Tonnen Abfälle erzeugt, wovon beinahe 131 Mio. Tonnen u. a. auf Industrie- und Produktionsmaßnahmen sowie Abbau und Verarbeitung von Erzen zurückzuführen sind. Die Recyclingrate für Industrieabfälle (d. h. für alle Abfälle mit Ausnahme von Siedlungsabfällen) liegt in Polen bei 69,4%. Weitere 28,6% der Abfälle werden vernichtet und weitere 2% werden vorübergehend deponiert.<sup>2</sup>

Dabei ist anzumerken, dass sich die Frage der Abfallbewirtschaftung nicht nur auf die Entsorgung und Beseitigung von Abfällen beschränkt. Ein weiterer, genauso wichtiger Aspekt ist die gewinnorientierte Verarbeitung von Abfällen, bei der u. a. durch Abfallaufbereitung neue Produkte hergestellt werden.

Eine der Hauptherausforderungen für die Organisation eines Abfallwirtschaftssystems liegt darin, ein geeignetes System zur Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen zu finden. Unter diese Kategorie fallen alle Abfälle, die von Standorten entsorgt werden müssen, an denen Menschen wohnen bzw. arbeiten. Nach der Definition des Art. 3 Abs. 1

1 Abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Waste\\_statistics/pl<10.07.2017>](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Waste_statistics/pl<10.07.2017>).

2 Informacje i opracowania statystyczne – Ochrona środowiska 2014 (Statistische Angaben und Ausarbeitungen – Umweltschutz 2014), 2014.

Ziff. 7 des Gesetzes vom 14. Dezember 2012 über die Abfälle<sup>3</sup> fallen unter den Begriff „Siedlungsabfälle“ alle in Privathaushalten anfallenden Abfälle mit Ausnahme von aus dem Verkehr gezogenen Fahrzeugen sowie solche Abfälle, die keine gefährlichen Abfälle enthalten und von Abfallerzeugern stammen, die aufgrund ihres Charakters oder ihrer Zusammensetzung den privaten Haushalten ähnlich sind. Gemischte Siedlungsabfälle bleiben auch dann gemischte Siedlungsabfälle, wenn sie einer Abfallbehandlung unterzogen wurden, durch die ihre Eigenschaften jedoch nicht erheblich verändert wurden.

Dieser Beitrag nimmt die Entwicklung des polnischen kommunalen Abfallrechts in den Blick und legt dabei einen besonderen Fokus auf die Gesetzesänderungen der letzten Jahre. Dabei beleuchtet die folgende Untersuchung die Entwicklung des abfallrechtlichen Systems aus der Perspektive ihrer drei Hauptbeteiligten:

- des öffentlichen Rechtsträgers;
- des Unternehmens (welches die Abfälle tatsächlich abfährt);
- des Bewohners beziehungsweise des Eigentümers des Grundstücks, auf dem Siedlungsabfälle erzeugt werden.

## II. Modell zur Bewirtschaftung der Siedlungsabfälle vor 1990

Die Gestaltung des Modells zur Bewirtschaftung der Siedlungsabfälle vor 1990 wurde erheblich durch das damalige Gesellschaftssystem beeinflusst, bei dem ein Mangel an Marktfreiheit herrschte und Zentralisierung sowie Verstaatlichung dominierten.

Die Aufgaben des öffentlichen Rechtsträgers (staatliche territoriale Verwaltungsbehörden) nach dem Gesetz vom 31. Januar 1980 über den Schutz und die Gestaltung der Umwelt<sup>4</sup> erstreckten sich auf die Sicherstellung der für den Schutz der Umwelt vor Abfällen erforderlichen organisatorischen und technischen Bedingungen sowie auf die Aufrechterhaltung der Ordnung und Sauberkeit auf dem Gebiet, für welches sie zuständig waren. Zusätzlich wurde die Frage der Abfallbewirtschaftung durch die Verordnung des Ministerrates vom 30. September 1980 über den Schutz der Umwelt vor Abfällen und sonstigen Verunreinigungen sowie über die Aufrechterhaltung der Sauberkeit und Ordnung in den Städten und Dörfern<sup>5</sup> geregelt. Nach der vorgenannten Verordnung waren die Eigentümer

3 Einheitliche Fassung in GBl. 2016, Pos. 1987 in der zuletzt geänderten Fassung.

4 Einheitliche Fassung in GBl. 1994, Nr. 49, Pos. 196.

5 GBl. 1980, Nr. 24, Pos. 91.

beziehungsweise die Verwalter der Immobilien verpflichtet, die unbebauten Teile ihres Grundstücks und diejenigen Teile der baulichen Anlage, die zur gemeinsamen Nutzung vorgesehen waren, instand zu halten, die Abfälle an den dafür vorgesehenen Orten zu sammeln und sie ggf. ordnungsgemäß zu beseitigen (§ 10 Ziff. 1-3 der Verordnung).

Die Verordnung sah einzig die Möglichkeit der Übertragung der Entsorgungspflichten auf „kommunale“ Entsorgungsunternehmen (es gab keine privaten Unternehmen) gegen Entgelt vor. Mit demselben Rechtsakt wurden auf Grundlage der ministeriellen Richtlinien die staatlichen territorialen Verwaltungsbehörden auf Woiwodschaftebene dazu ermächtigt, die genauen Aufgaben sowie die Arten von Arbeiten und Maßnahmen zu bestimmen, die auf entgeltlicher Basis durch Entsorgungsunternehmen durchgeführt werden konnten.

### III. Modell zur Bewirtschaftung der Siedlungsabfälle nach 1990

Von besonderer Bedeutung für die jüngere Entwicklung des Abfallwirtschaftsrechts war die Einführung der Selbstverwaltung, insbesondere der Gemeindeselbstverwaltung. Die Gemeinde wurde zum öffentlichen Rechtsträger, zu deren eigenen Aufgaben die Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen zählte, was sich aus Art. 7 Abs. 1 Ziff. 3 des Gesetzes vom 8. März 1990 über die Gemeindeselbstverwaltung<sup>6</sup> ergibt.

Trotz dieser vorgenannten gesetzlichen Änderungen waren es immer noch die Bewohner, welche zur Abfallentsorgung verpflichtet waren. Ihre Lage veränderte sich nicht wesentlich, da das Gesetz vom 31. Januar 1980 über den Schutz und die Gestaltung der Umwelt und die auf ihrer Grundlage erlassene Verordnung vom 30. September 1980 über den Schutz der Umwelt vor Abfällen und sonstigen Verunreinigungen sowie über die Aufrechterhaltung der Sauberkeit und Ordnung in den Städten und Dörfern fortgalten.

Die meisten Änderungen ergaben sich für Privatunternehmen. Dies stand insbesondere mit der Marktöffnung und der im Entstehen begriffenen Freiheit zur Gründung und Ausübung von Gewerben im Zusammenhang. Zudem stießen auch ausländische Unternehmer in den polnischen Markt der Abfallbewirtschaftung vor. Im Jahr 1992 begann der Kommerzialisierungs- und anschließende Privatisierungsprozess in Form von Veräußerungen unterfinanzierter kommunaler Stadtentsorgungsbetriebe an private ausländische Unternehmen. Unter den ersten

---

6 Einheitliche Fassung in GBl. 2016, Pos. 446 in der zuletzt geänderten Fassung.

Städten, die sich zu einem solchen Schritt entschieden, waren Szczecin (Stettin) und Poznań (Posen), die ihre städtischen Betriebe an das deutsche Unternehmen Rethmann – heute Remondis – verkauften. Damit ergaben sich drei verschiedene Gruppen von Unternehmern: kommunale Betriebe, Gesellschaften, die zu den Gemeinden gehörten, sowie private Gesellschaften, die mit Endkunden (Eigentümern bzw. Verwaltern der Immobilien) unmittelbar Verträge schlossen.

#### IV. Modell zur Bewirtschaftung der Siedlungsabfälle nach 1997

Im Jahr 1997 änderte sich das System zur Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen in polnischen Gemeinden grundlegend, da am 1. Januar 1997 das Gesetz vom 13. September 1996 über die Aufrechterhaltung der Sauberkeit und Ordnung in den Gemeinden<sup>7</sup> (im Folgenden „SuOiGG“ genannt) in Kraft trat. Durch dieses Gesetz wurden gleichzeitig die Rechtsakte aufgehoben, welche im Jahr 1980 erlassen worden waren.

Die Gemeinde konnte nunmehr ihre Aufgaben im Bereich der Abfallbewirtschaftung auf zweierlei Arten erfüllen:

- indem sie sämtliche Leistungen im Bereich der Abfallbewirtschaftung durch ihre eigenen Organisationseinheiten erbrachte oder
- indem sie Genehmigungen für die Durchführung derselben Maßnahmen an kommerzielle Unternehmen erteilte.

Diese veränderte Rolle der Gemeinden wirkte sich auch auf die sonstigen Teilnehmer des Abfallbewirtschaftungssystems, nämlich Unternehmer und Bewohner, aus. Dabei blieb es jedoch bei der primären Verantwortlichkeit der Bewohner (bzw. der Verwalter der Immobilien) für die Abfallentsorgung und die Auswahl des Entsorgers. Dies findet seinen Grund darin, dass nach wie vor die Bewohner – und nicht die Gemeinde – als Eigentümer des angefallenen Abfalls galten. Die Unternehmer wurden hingegen dazu verpflichtet, Genehmigungen für die Erbringung von Dienstleistungen im Bereich der Siedlungsabfallentsorgung einzuholen und konkurrierten somit miteinander um den Abschluss von Verträgen mit Abfallerzeugern.

Einige Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes von 1996 begannen Diskussionen über die Effektivität seines Regelungsregimes. Nach einer

---

<sup>7</sup> Einheitliche Fassung in GBl. 2016, Pos. 250 in der zuletzt geänderten Fassung.

Reihe begrenzter Novellierungen entwickelte sich bis 2005 ein System, das darauf basierte, dass:

- die Aufrechterhaltung der Sauberkeit und Ordnung – und im Grunde genommen die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Siedlungsabfallwirtschaft – zu den Aufgaben der Gemeinde gehörte;
- die Eigentümer der Immobilien dazu verpflichtet waren, die Dienstleistungen der dazu berechtigten Unternehmen in Anspruch zu nehmen;
- die Unternehmen, die in diesem Bereich Dienstleistungen erbrachten, unter Wettbewerbsbedingungen tätig waren, außer wenn sich die Bewohner im Wege eines Gemeindereferendums dafür entschieden, die Gemeinde mit diesen Pflichten zu beauftragen. Nach einem derartigen Referendum übernahm der Gemeinderat aufgrund eines Beschlusses die Aufgaben von den Eigentümern der Immobilien. Gleichzeitig legte der Gemeinderat durch einen Beschluss die Gebühr fest, die für die Erfüllung der übernommenen Pflichten erbracht werden musste (Art. 6a SuOIGG<sup>8</sup>);
- die Gemeinde über die erforderlichen Aufsichtsrechte hinsichtlich der Leistungsmodalitäten der Abfallentsorgung und der Kontrolle der Bewohner bzw. Unternehmer verfügte.

## V. Modell zur Bewirtschaftung der Siedlungsabfälle nach 2011

Bei den Arbeiten an einer weiteren umfassenden Novellierung dieses Systems stießen schließlich zwei grundlegende Konzepte zur Bewirtschaftung der Siedlungsabfälle aufeinander:

- die Übernahme der Gesamtverantwortung für die Siedlungsabfälle durch die Gemeinden;
- die Beibehaltung des bisherigen Systems des freien unternehmerischen Wettbewerbs um die Entsorgung der Siedlungsabfälle von den Immobilieneigentümern.

In der durch das Gesetz vom 1. Juli 2011 zur Änderung des Gesetzes über die Aufrechterhaltung der Sauberkeit und Ordnung in den Gemeinden

---

8 Einheitliche Fassung in GBl. 2005, Nr. 236, Pos. 2008.

und bestimmter anderer Gesetze<sup>9</sup> vorgenommenen Novelle wurde das erstgenannte Konzept verfolgt. Dies schlägt sich insbesondere im neu eingefügten Abschnitt 3a SuOIGG, welcher den Titel „Bewirtschaftung der Siedlungsabfälle durch die Gemeinde“ trägt, nieder. In Art. 6c Abs. 1 des Gesetzes wird darauf hingewiesen, dass die „Gemeinden dazu verpflichtet sind, eine Entsorgung von Siedlungsabfällen von den Eigentümern der von Bewohnern bewohnten Immobilien zu organisieren“.

Mit der Novelle wurde zudem eine neue Abfallkategorie eingeführt, nämlich Siedlungsabfälle von Eigentümern von Immobilien, welche nicht bewohnt sind, aber an denen Siedlungsabfälle anfallen. Auf sie finden die bisherigen Regelungen Anwendung. Insofern gilt also Folgendes:

- Pflicht zum Abschluss eines Vertrags über die Entsorgung von Siedlungsabfällen unmittelbar mit einem dazu berechtigten Unternehmen – derzeit entweder immer noch eine Organisationseinheit der Gemeinde oder ein Unternehmen, welches in das Register des geregelten Gewerbes eingetragen ist
- Festsetzung von Entgeltobergrenzen für die Erbringung der Dienstleistungen durch einen Beschluss des Gemeinderates
- Besteht kein Vertrag über die Übernahme der Entsorgungspflichten des Immobilieneigentümers und die Erhebung der Entgelte von ihm durch die Gemeinde, wird die Höhe der Gebühren auf Grundlage eines gesonderten Beschlusses des Gemeinderates durch Bescheid des Gemeindevorstehers für den Zeitraum eines Jahres festgesetzt.

Die Anwendung der alten Regeln stellt dabei eine Ausnahme dar. Die Gemeinde kann durch Beschluss festlegen, dass auch auf die „Eigentümer der Immobilien, welche unbewohnt sind, aber an denen Siedlungsabfälle anfallen“, die neuen Regelungen Anwendung finden. Dieser Beschluss kann auf zwei Arten erfolgen:

- umfassend – gilt für alle Eigentümer der Immobilien;
- beschränkt – gilt nicht für alle Eigentümer der Immobilien, sondern nur für diejenigen, die individuell oder der Art nach im Gesetz genannt werden, z. B. bei Immobilien, auf denen industrielle Tätigkeiten ausgeübt werden.

Da die Gemeinde durch die Novelle die Aufgabe der Abfallbewirtschaftung qua Gesetz (*ex lege*) übernommen hat, entsteht nunmehr aufseiten

---

9 GBl. 2011, Nr. 152, Pos. 897.

der Eigentümer der Immobilien die Pflicht zur Zahlung einer Abgabe, welche umgangssprachlich auch „Abfallsteuer“ genannt wird.

Dies flankierend wurde eine Pflicht zur Abgabe einer Erklärung durch die Eigentümer der Immobilien eingeführt, welche Grundlage für die Ermittlung der Höhe der Abfallsteuer ist.

Zudem wurde das Genehmigungserfordernis für die Entsorgung von Siedlungsabfällen abgeschafft und durch eine Eintragung in das Register des geregelten Gewerbes (welche zwar auch eine Form der Regulierung des Gewerbes darstellt, aber von der Notwendigkeit einer Genehmigung zu unterscheiden ist) ersetzt. Regelungen über diese Eintragung finden sich im Gesetz vom 2. Juli 2004 über die Gewerbefreiheit. Die Eintragung erfolgt in Form einer materiell-technischen Handlung und nicht durch einen Verwaltungsbescheid.

Vor der Novellierung im Jahr 2011 konnte man in der Literatur der Ansicht begegnen, dass bei der Kommunalwirtschaft zwar nicht ausschließlich, aber vor allem Instrumente des Zivilrechts, in Anspruch genommen würden.<sup>10</sup> Nach der Novellierung vom 1. Juli 2011 bildet zwar immer noch ein Vertrag die Grundlage für die Entsorgung von Siedlungsabfällen der Eigentümer von Immobilien durch die Unternehmen. Die Rechtsnatur dieses Vertrages ist nunmehr allerdings eine andere: Dies ergibt sich schon aus dem Umstand, dass sich die Vertragsparteien geändert haben. Der Vertrag wird nunmehr nicht mehr zwischen dem Unternehmen und dem Eigentümer der Immobilie geschlossen, sondern vielmehr zwischen dem Unternehmen und dem Gemeindevorsteher, Bürgermeister oder Stadtpräsidenten. Damit löst sich die Beziehung zwischen dem Eigentümer der Immobilie und dem Unternehmen, welches die angefallenen Siedlungsabfälle abtransportiert, von ihrem zivilrechtlichen Charakter. Sie wird durch eine administrative Beziehung zwischen dem Eigentümer der Immobilie und der öffentlichen Hand, hier der Gemeinde, ersetzt. Besonders deutlich wird diese Veränderung des Charakters der Rechtsbeziehungen dadurch, dass das von dem Eigentümer zu entrichtende Entgelt für die Bewirtschaftung der Siedlungsabfälle nunmehr der Abgabenordnung (Gesetz vom 29. August 1997 – Abgabenordnung)<sup>11</sup> unterfällt.

Auf der Grundlage von Beschlüssen der Räte der daran interessierten Gemeinden können Gemeindeverbände gegründet werden, die dann die Rechte und Pflichten der Gemeindeorgane im Bereich der Bewirtschaftung der Siedlungsabfälle übernehmen. Organe eines

10 *Bartosz Rakoczy*, *Prawo gospodarki komunalnej* (Recht der Kommunalwirtschaft), 2010, S. 18.

11 Einheitliche Fassung in GBl. 2017, Pos. 201 in der zuletzt geänderten Fassung.

solchen Verbandes sind dabei Versammlung und Vorstand. Ein Beispiel hierfür ist der Gemeindeverband zur Abfallbewirtschaftung im Ballungsgebiet von Poznań (Posen)<sup>12</sup>, der aus neun Gemeinden besteht. Das Gebiet des Verbandes ist in 22 Sektoren aufgeteilt und in jedem davon wurde mittels Ausschreibung eine Firma ausgewählt, die Abfälle innerhalb des jeweiligen Sektors entsorgt. Die Gründung eines Gemeindeverbandes ist ein gängiges Modell für die Abfallbewirtschaftung in Polen. In Polen sind 226 Gemeindeverbände tätig, davon befassen sich 106 mit der Bewirtschaftung von festen Abfällen (rund 50 %). Zum 30. Juni 2013 nahmen an diesen Verbänden 1.947 Gemeinden teil.<sup>13</sup>

Aus Art. 6d und 6e SuOiGG folgt, dass es drei Varianten der Aufgabenübertragung durch die Gemeinde an ein Unternehmen gibt: Die erste betrifft dabei nur die Entsorgung von Siedlungsabfällen von Immobilieneigentümern, auf die sich das Gemeindesystem erstreckt. Die zweite Variante betrifft sowohl Entsorgung als auch Bewirtschaftung der Abfälle und die dritte beschränkt sich auf die Bewirtschaftung.

Insofern darf allerdings nicht vergessen werden, dass zu den Aufgaben der Gemeinde immer sowohl die Bewirtschaftung als auch die Entsorgung der Siedlungsabfälle innerhalb der Gemeinde gehören.

Nach 2011 setzte sich in der Lehre zudem weitgehend die Ansicht durch, dass eine Übertragung gemeindlicher Aufgaben nach Art. 6d und 6e SuOiGG auf einen Unternehmer, der eine Tätigkeit zur Bewirtschaftung der Siedlungsabfälle für die Gemeinde ausüben soll, ausschließlich durch ein Vergabeverfahren und Ausschreibung möglich sein soll. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut der vorgenannten Vorschriften sowie der Bestimmung des Art. 9z Abs. 4 SuOiGG (welcher der Gemeinde eine administrative Geldstrafe für den Fall auferlegt, dass sie der in Art. 6d Abs. 1 SuOiGG genannten Pflicht nicht nachgekommen ist), welche auf eine Ausschreibungspflicht für die zu übertragenden Aufgaben hindeuten.

Nach einer davon abweichenden Ansicht bedurfte es nicht zwingend eines Vergabeverfahrens. Die Entsorgung von Siedlungsabfällen könne auch durch Haushaltseinrichtungen durchgeführt werden, die keine Gesellschaften des Handelsrechts sind und die die betreffenden Dienstleistungen gerade ohne Ausschreibung erbringen. Vertreter dieser Ansicht ziehen dabei Art. 3 Abs. 2 Ziff. 1 SuOiGG heran, in dem der Gesetzgeber alternativ vorgesehen hat, dass die Gemeinden Bedingungen für die Ausführung der mit der Aufrechterhaltung der Sauberkeit und Ordnung im Zusammenhang stehenden Arbeiten schaffen oder

---

12 Vgl. <http://www.goap.org.pl/goap/zwiazek-miedzygminny> <27.07.2017>.

13 Nach Angaben des Ministeriums für Verwaltung und Digitalisierung von 2013.

aber die Ausführung dieser Arbeiten durch Gründung von geeigneten Organisationseinheiten sicherstellen. Die Gemeinde könne sich also auch für die zweite Alternative entscheiden und selbst die Entsorgung von Siedlungsabfällen von Immobilieneigentümern durch ihre kommunale Haushaltseinrichtung sicherstellen.<sup>14</sup> Ferner bezieht sich die Literatur auf die Auslegung von Art. 6d und 6e SuOiGG im Zusammenhang mit Art. 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 1996 über die Kommunalwirtschaft.<sup>15</sup> Nach Art. 2 des genannten Gesetzes kann die Kommunalwirtschaft durch Einheiten der territorialen Selbstverwaltung, insbesondere in Form einer kommunalen Haushaltseinrichtung oder einer Gesellschaft des Handelsrechts betrieben werden. Vor dem Hintergrund der Regelung aus dem Kommunalwirtschaftsgesetz stellt sich die Frage, ob durch das SuOiGG die Übertragung der Bewirtschaftung der Siedlungsabfälle auf eine Haushaltseinrichtung im Sinne des Gesetzes vom 20. Dezember 1996 über die Kommunalwirtschaft tatsächlich verboten wird. Außerdem wurde in der Literatur die Frage aufgeworfen, welche Pflichten eine Gemeinde treffen, wenn die Ausschreibung erfolglos geblieben ist, mithin kein Vertragspartner, der die zu übertragenden Aufgaben durchführt, gefunden wurde. Muss die Ausschreibung solange neu durchgeführt werden, bis sie erfolgreich ist oder kann die Gemeinde, wenn das Vergabeverfahren erfolglos geblieben ist (aus Sicht der Bestimmungen des Art. 3 Abs. 2 Ziff. 1 SuOiGG), die Erfüllung dieser Aufgaben selber übernehmen? Hier wurde von einem Teil der Literatur vertreten, dass die Gemeinde die Durchführung der Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen auf eine Haushaltseinrichtung übertragen kann, weil Art. 6d und 6e SuOiGG überhaupt nur greifen, wenn eine Vergabe tatsächlich durchgeführt wurde. Nach Art. 2 des Kommunalwirtschaftsgesetzes und Art. 3 Abs. 2 Ziff. 1 SuOiGG bestehe vielmehr die Möglichkeit der Umsetzung der Siedlungsabfallwirtschaft durch Haushaltseinrichtungen.<sup>16</sup>

Um dieses Problem zu lösen wurde das Vergabewesen durch das Gesetz vom 29. Januar 2004 – Recht des öffentlichen Vergabewesens<sup>17</sup> – novelliert. Durch diese Änderungen sowie durch Novellen des SuOiGG wurde die Möglichkeit geschaffen, auf eine freihändige

---

14 *Wojciech Radecki*, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz (Aufrechterhaltung der Sauberkeit und Ordnung in den Gemeinden. Kommentar), 2016, S. 247.

15 Einheitliche Fassung in GBl. 2017, Pos. 827 in der zuletzt geänderten Fassung.

16 *Marek Górski*, Gminne jednostki organizacyjne w świetle znowelizowanej ustawy (Organisationseinheiten der Gemeinden angesichts des novellierten Gesetzes), in: *Przegląd Komunalny* 2011, Bd. 10, S. 18 ff.

17 Einheitliche Fassung: GBl. 2015, Pos. 2164 in der zuletzt geänderten Fassung.

In-House-Vergabe zurückzugreifen, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

- der Auftraggeber (eine Einheit aus dem Bereich der öffentlichen Finanzen) übt die Kontrolle über den Auftragnehmer aus, der eine juristische Person ist;
- mehr als 90 % der Tätigkeit dieses Auftragnehmers beziehen sich auf die Erfüllung der Aufgaben, die ihm vom Auftraggeber übertragen wurden;
- an dem kontrollierten Auftragnehmer ist kein privates Kapital direkt beteiligt.

Nach der besprochenen Novellierung dürfen freihändige Vergaben nur an eine juristische Person erfolgen, so dass Haushaltseinrichtungen nicht in Betracht kommen. Möglich ist nur die Übertragung auf eine kommunale Gesellschaft.

Aus dem Umstand, dass nach wie vor kommunale Gesellschaften und nicht Haushaltseinrichtungen bevorzugt werden, kann man folgern, dass die Änderungen am SuOiGG und dem Recht des öffentlichen Vergabewesens im Falle der Siedlungsabfallwirtschaft auf ein unvermeidliches Erfordernis der Kommerzialisierung und Privatisierung hindeuten. Dies bedeutet allerdings nicht, dass Haushaltseinrichtungen, d. h. Einheiten ohne Rechtspersönlichkeit, keine Möglichkeit haben, im Rahmen der Abfallwirtschaft im weiteren Sinne tätig zu sein. Insbesondere kann eine Haushaltseinrichtung im neuen System der Siedlungsabfallwirtschaft folgende Maßnahmen ergreifen:

- Entsorgung von Siedlungsabfällen von Eigentümern der unbewohnten Immobilien, bei denen Siedlungsabfälle anfallen;
- Verwaltung des Siedlungsabfallwirtschaftssystems;
- Errichtung und Unterhaltung von Punkten für die getrennte Sammlung von Siedlungsabfällen;
- Bau, Unterhaltung und Betrieb von eigenen regionalen Anlagen zur Verarbeitung von Siedlungsabfällen.

Dabei ist hinsichtlich der Ziffer 1) folgendes zu ergänzen: Das seit dem Jahr 2011 geltende System zur Bewirtschaftung der Siedlungsabfälle, welches auf die Gesamtverantwortlichkeit der Gemeinde und der damit verbundenen Abgabe gründet, erstreckt sich zwingend auf bewohnte Immobilien. Bei unbewohnten Immobilien hingegen, wie z. B. Läden, Ämtern, Schulen und Kindergärten, entscheidet der Gemeinderat

(ggf. die Versammlung des Gemeindeverbandes) darüber, ob sie vom neuen System der Siedlungsabfallwirtschaft erfasst werden. Treffen die Gemeinden eine solche Entscheidung, erfolgt die Entsorgung der dort anfallenden Siedlungsabfälle durch eine mittels Ausschreibung ausgewählte Gesellschaft. Fehlt es an einem solchen Beschluss, bleibt es beim bisherigen System, in dem die Eigentümer nach wie vor verpflichtet sind, selbst entsprechende Verträge über die Entsorgung von Siedlungsabfällen zu schließen. Diese Verträge können u. a. auch durch kommunale Haushaltseinrichtungen erfüllt werden.

## VI. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist hervorzuheben, dass die Abfallbewirtschaftung über die Jahre hinweg stets eine öffentliche Aufgabe war. Geändert hat sich indes der Umfang der Verantwortlichkeit der öffentlichen Hand für die Abfallentsorgung. Veränderungen unterworfen war konkret etwa die Frage der Verteilung der Verantwortlichkeit für die Abfallentsorgung zwischen dem öffentlichen Rechtsträger und den Erzeugern von Siedlungsabfällen (Einwohner, Arbeitnehmer etc.) sowie die Rolle der Unternehmer, die sich tatsächlich mit der Bewirtschaftung der Siedlungsabfälle in diesem System beschäftigen.

Neben dem Problem der Bestimmung der Zuständigkeiten wurde diskutiert, über welche Instrumente der öffentliche Rechtsträger verfügen sollte, um die Bewirtschaftung der Siedlungsabfälle sicherzustellen. Diese Instrumente änderten sich im Laufe der Jahre. Zuerst waren es ausschließlich kommunale Einrichtungen, dann kommerzialisierte kommunale Gesellschaften, dann der freie Markt, der einer Reglementierung in Form einer Genehmigung unterlag, und jetzt das Ausschreibungsverfahren und die Eintragung der privaten Unternehmer in das Unternehmerregister.

Änderungen erstreckten sich auch auf die Zuweisung der Eigentümerstellung an den Siedlungsabfällen. Derzeit ist es die Gemeinde (öffentlicher Rechtsträger), die Eigentümerin der Siedlungsabfälle ist und für sie die Verantwortung trägt.

Auf Basis der umfassenden Reformdiskussionen kann festgehalten werden, dass die Kommunalisierung und die Erbringung der Dienstleistungen der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch eine Gesellschaft oder in besonderen Fällen durch eine Haushaltseinrichtung sich als dauerhafte Lösung des Problems der Bewirtschaftung der Siedlungsabfälle erwiesen haben. Dies bedeutet, dass der öffentliche Rechtsträger

für Abfälle zuständig ist und auch tatsächlich Dienstleistungen erbringen kann, wobei dies in Form von Gesellschaften des Handelsrechts und unter Wettbewerbsbedingungen – daher das Ausschreibungsverfahren – zu erfolgen hat.

Durch die Konsolidierung der Bewirtschaftung des Abfallstromes wurde eine Ausweitung der Aufgaben der Gemeinden erzwungen. Es handelt sich insofern bei der Änderung bei der Abfallbewirtschaftung in den polnischen Gemeinden um eine Republizisierung, denn den Gemeinden wurden zusätzliche Aufgaben zugewiesen. Im Zusammenhang mit den Änderungen in der Abfallwirtschaft lässt sich demzufolge ein Trend hin zur Rekommunalisierung erkennen, weil die Kommunen Aufgabenfelder zurückerlangt haben, die zuvor privaten Unternehmen (außerhalb des öffentlichen Bereichs) übertragen wurden. In der Literatur wird auf die Entwicklung von der Privatisierung zur Rekommunalisierung hingewiesen. Der Grund für diese Rückbesinnung auf die öffentliche Aufgabenwahrnehmung war die Unzuverlässigkeit der Privatisierung bei der Durchführung der öffentlichen Aufgaben. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Privatwirtschaft nicht zwangsläufig effizienter, wirtschaftlicher und kostengünstiger als die öffentliche Hand funktioniert. Als Gründe für die Trendwende werden u. a. das Wiederaufleben der Idee der Selbstverwaltung, des lokalen Gemeinschaftssinns und des Selbstbewusstseins der Gemeinden gesehen. Von wesentlicher Bedeutung war auch die sich durchsetzende Erkenntnis, dass die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge dem Gemeinwesen und nicht nur der Maximierung von Profiten dienen sollte.<sup>18</sup>

Ergebnis dessen ist die Abfallsteuer, d. h. die Abgabe, die an den Gemeindehaushalt entrichtet wird. Sie ist ein neues öffentlich-rechtliches Instrument. Ihre Einführung ist wiederum ein Ausdruck der Republizisierung, die als Entwicklung und Entstehung von neuen Handlungsinstrumenten des öffentlichen Rechts verstanden wird.

Der Autor *Dr. Maciej Kruś* ist Wissenschaftlicher Assistent an der Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji (Lehrstuhl für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften) an der Uniwersytet im. Adama Mickiewicza (Adam-Mickiewicz-Universität) Poznań.

---

18 Siehe näher: *Hartmut Bauer*, Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung, in: *Hartmut Bauer/Christiane Büchner/Lydia Hajasch* (Hrsg.), *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*, 2012, S. 23.