

## Diffuse Quellen - Datenquellen

### 1 Fragestellung

§ 2 Abs. 2 Nr. 5 SchadRegProtAG regelt die Aufnahme von Informationen über die Freisetzung von Schadstoffen aus diffusen Quellen in das deutsche PRTR- Register. Art, Umfang und Qualität der Daten, die dazu bei Bundes- und Landesbehörden vorhanden sind, sind uneinheitlich. Manche, aber nicht alle Bundesländer haben Kataster mit relevanten Daten. Das Umweltbundesamt erfasst darüber hinaus weitere Daten auf Bundesebene, bereitet diese auf und möchte diese in das PRTR einstellen. Fraglich ist, ob und inwieweit dies für die Aufnahme der diffusen Quellen im Rahmen des SchadRegProtAG zulässig ist.

### 2 Stellungnahme (Zusammenfassung)

1. Das SchadRegProtAG regelt folglich ausdrücklich, dass Daten der Bundesbehörden zu diffusen Quellen in das Register einzustellen sind, auch wenn daneben Daten der Landesbehörden vorhanden sind.
2. Es genügt nicht den Anforderungen des PRTR-Protokolls und des SchadRegProtAG, wenn das deutsche Register lediglich Links enthält auf Daten, die bei einigen Bundesländern öffentlich zugänglich sind.

### 3 Einschätzung im Einzelnen

3. Der Gesetzestext des SchadRegProtAG<sup>1</sup> gibt nur wenige Vorgaben dazu, wie Informationen zur Freisetzung von Schadstoffen aus diffusen Quellen (nachfolgend: „Informationen über diffuse Quellen“) in das PRTR aufzunehmen und darzustellen sind.
4. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 hat das Umweltbundesamt in das Register Informationen über diffusen Quellen einzustellen, die in angemessener räumlicher Detaillierung bei den zuständigen Bundes- und Landesbehörden vorhanden sind und deren Aufnahme in das Register praktikabel ist.
5. Als weitere Vorgabe bestimmt § 2 Abs. 3 Nr. 9, dass das Register die Möglichkeit bieten muss, auch nach Freisetzungen aus diffusen Quellen zu suchen.

#### 3.1 Daten der Bundesbehörden

6. Der Wortlaut des § 2 Abs. 2 Nr. 5 schreibt ausdrücklich vor, dass grundsätzlich neben Daten der Landesbehörden auch **Informationen der Bundesbehörden** in das Register einzustellen sind. Sofern entsprechende Informationen beim Bund vorhanden sind, genügt es folglich nicht, lediglich die vorhandenen Informationen der Landesbehörden einzustellen.
7. Die Pflicht zur Einstellung in das Register besteht unter **zwei Voraussetzungen**: Das UBA muss Informationen einstellen, die (1) bereits in angemessener räumlicher Detaillierung bei den zuständigen Bundes- und Landesbehörden vorhanden sind *und* (2) deren Aufnahme in das Register praktikabel ist.

---

<sup>1</sup> Nachfolgend sind Vorschriften ohne nähere Bezeichnung solche des SchadRegProtAG.

8. Solche Informationen können beispielsweise aus anderen Berichterstattungen oder als Ergebnisse von Forschungsprojekten vorhanden sein.<sup>2</sup> Der Ausdruck „vorhanden sind“ schließt nicht aus, dass die Bundesbehörden Daten erfassen und so aufbereiten, dass sie für die Darstellung im Register zu diffusen Quellen geeignet und aussagekräftig sind. Anderenfalls würde die Qualität des Registers davon abhängen, ob die vorhandenen Daten bereits von der ersten Berichtsperiode an *in entsprechender Qualität* vorhanden waren oder in Zukunft mehr oder weniger zufällig vorhanden sein werden.

9. Diese Auslegung wird auch durch das **PRTR-Protokoll** (nachfolgend: „Protokoll“)<sup>3</sup> gestützt. Bei der Auslegung des deutschen SchadRegProtAG ist auch der Text des Protokolls zu beachten.<sup>4</sup> Das Protokoll ist nicht nur Hintergrund der EU-rechtlichen PRTR-Verordnung, sondern begründet daneben auch für Deutschland die völkerrechtliche Pflicht, ein *deutsches* PRTR einzurichten. Diese Pflicht besteht *selbständig* neben der Pflicht, Daten zum europäischen PRTR zu melden. Das SchadRegProtAG regelt daher zum einen die Ausführung der EU-PRTR-VO und gleichzeitig zum anderen auch Umsetzung des Protokolls durch die Einrichtung des deutschen Registers.

10. Das PRTR-Protokoll bezieht die „angemessene räumliche Detaillierung“ auf die Präsentation im Register: Das Protokoll verlangt in Art. 7 Abs. 4, dass die Informationen über diffuse Quellen im Register in angemessener räumlicher Darstellung präsentiert werden. Im Protokoll ist die angemessene räumliche Detaillierung ein Merkmal der Darstellung im Register. Auch dies zeigt, dass die vorhandenen Daten ggf. noch aufbereitet werden müssen, um die angemessene räumliche Darstellung zu erreichen.

11. Das Register soll gem. der ausdrücklichen Zielbestimmung in Art. 1 des Protokolls „**flächendeckend**“ sein. Damit ist die Fläche des Vertragsstaats Deutschland gemeint. Diese Auslegung wird durch Art. 2 Nr. 10 des Protokolls unterstützt, die die Bedeutung des Begriffs für die EU regelt und bestimmt, dass er sich auf die gesamte „Region“ bezieht. Sofern nicht aus allen Bundesländern Informationen über diffuse Quellen vorliegen, sind die vorhandenen Informationen aus den Ländern allein folglich nicht ausreichend, um „flächendeckend“ zu sein.

12. Die weitere Voraussetzung, dass die Aufnahme in das Register **praktikabel** ist, könnte so verstanden werden, dass Informationen dann nicht aufgenommen werden müssen, wenn dies einen unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordern würde und insofern nicht praktikabel wäre. Gegen diese Auslegung spricht jedoch, dass weder das SchadRegProtAG noch das Protokoll eine naheliegende Formulierung wie „unverhältnismäßige Kosten“ verwendet. Die Voraussetzung „praktikabel“ dürfte eher die Qualität der eingestellten Informationen sicherstellen und eher im Sinne von „aussagekräftig“ zu verstehen sein. „Praktikabel“ dürfte bedeuten, dass nur sinnvolle Informationen, d.h. solche mit praktischem Wert und Nutzen für das Register, eingestellt werden sollen.

13. Bei beiden Auslegungen gilt Art. 7 Abs. 7 Satz 2 des Protokolls: Demnach kann sich ein Vertragsstaat nicht dadurch seiner Pflicht entledigen, dass er die Aufnahme der vorhandenen Informationen für nicht praktikabel hält. Sofern „solche“ Daten, deren Aufnahme praktikabel ist, nicht existieren, muss der Vertragsstaat **Maßnahmen ergreifen**, um die Berichterstattung über Informationen aus diffusen Quellen zu veranlassen.

---

<sup>2</sup> Bodle et al, PRTR Gesetz (SchadRegProtAG) - Kommentar (UBA FKZ 363 01 304), § 2 Abs. 5.

<sup>3</sup> Protokoll vom 21. Mai 2003 über Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister, BGBl. 2007 II S. 546, in Kraft 8. Oktober 2009.

<sup>4</sup> Zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung s. z.B: Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, 5. Aufl. 2010, S. 160.

14. Die **Gesetzesbegründung** zum Vertragsgesetz zum Protokoll stützt diese Auslegung: Demnach muss das Register zu erhebende Informationen über Freisetzen von Schadstoffen aus diffusen Quellen enthalten.<sup>5</sup> Die Vorarbeiten und Gesetzesbegründung zum SchadRegProtAG Daten geben keine darüber hinaus gehenden Anhaltspunkte.<sup>6</sup>

15. Auf **europäischer Ebene** verpflichtet Art. 8 E-PRTR-VO nicht die Mitgliedstaaten, sondern nur die Kommission, Daten zu diffusen Quellen in das europäische PRTR aufzunehmen, sofern solche Informationen existieren und von den Mitgliedstaaten bereits gemeldet wurden. Die Regelung enthält zudem Vorgaben für die Darstellung diffuser Quellen im europäischen PRTR. Außerdem sieht Art. 8 Abs. 3 vor, im so genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle gem. Art. 19 Abs. 3 E-PRTR-VO für die Berichterstattung über diffuse Quellen zu sorgen, soweit keine europäischen Daten existieren. Von dieser Möglichkeit hat die Kommission aber bisher keinen Gebrauch gemacht. Die PRTR-VO enthält insofern keine Anhaltspunkte dafür, wie Deutschland Informationen über diffuse Quellen zu erheben und zu melden hat.

16. Das SchadRegProtAG regelt folglich ausdrücklich, dass Daten der Bundesbehörden zu diffusen Quellen in das Register einzustellen sind, auch wenn daneben auch Daten der Landesbehörden vorhanden sind.

### 3.2 Ist eine Verlinkung auf Daten der Länder ausreichend?

17. Auch bei dieser Frage ist zu beachten, dass das SchadRegProtAG auch dazu dient, die im Protokoll begründete völkerrechtliche Pflicht Deutschlands zur Einrichtung eines deutschen PRTR umzusetzen.

18. Das Protokoll verpflichtet Deutschland, ein deutsches PRTR einzurichten. Das UBA ist gem. § 2 Abs. 1 SchadRegProtAG dafür zuständig und verpflichtet, das deutsche Register zu errichten und unterhalten. Das Register muss gem. Art. 4 b), 5 Abs. 2, 6 Abs. 1 c), 7 Abs. 4, 7 und 8 des Protokolls auch Informationen über diffuse Quellen enthalten. Sofern das Register diese Informationen nicht selbst enthalten, sondern lediglich auf bei den Ländern vorhandene Informationen verweisen würde, hätte das UBA keinen Einfluss darauf, ob diese Informationen tatsächlich dort zu finden sind. Die Länder könnten den Zugang zu diesen Informationen auch wieder verwehren oder die unter dem Link zu findenden Informationen ändern oder löschen.

19. Darüber hinaus hätte das UBA auch keinen Einfluss darauf, wie diese Informationen bereitgestellt und dargestellt würden. Gemäß Art. 5 Abs. 2 des Protokolls und § 2 Abs. 3 muss das Register die Möglichkeit bieten, nach bestimmten Merkmalen zu suchen, zu denen auch die Informationen über diffuse Quellen gehören. Zu den Suchmerkmalen gehört auch das Flusseinzugsgebiet. Bei einer bloßen Verlinkung bestünde die Suchmöglichkeit entweder nicht oder wäre davon abhängig, ob und wie die verlinkten Seite die Suche nach den vorgeschriebenen Mindestmerkmalen ermöglicht. Außerdem hätte das UBA keinen Einfluss auf die Suchmöglichkeiten und könnte nicht sicherstellen, wie gem. § 2 Abs. 3 gefordert, dass die Informationen so in das Register eingestellt werden, dass die Suche nach bestimmten Merkmalen möglich ist. Das Gleiche gilt für die Pflicht gem. Art. 5 Abs. 2 des Protokolls, sicherzustellen, dass die Informationen über diffuse Quellen gesucht und

---

<sup>5</sup> Drs 16/3755, S. 59, Denkschrift zu Artikel 6 - Hervorhebung hinzugefügt.

<sup>6</sup> BT-Drs 16/3756, S. 10.

lokalisiert<sup>7</sup> werden können, sowie für die Pflicht nach Artikel 10 Abs. 2 des Protokolls die Qualität der Daten sicher zu stellen.

20. Darüber hinaus muss das Register gem. Art. 4 g) und h) des Protokolls „standardisierte“ Daten enthalten sowie „kohärent“ und benutzerfreundlich sein. Dies wäre bei bloßen Links zweifelhaft, die auf ohnehin nur in einigen Ländern vorhandene Informationen über diffuse Quellen verweisen und deren Umfang, Inhalt und Darstellung in den betreffenden Ländern unterschiedlich ist.

21. Die in Art. 5 Abs. 5 und 6 des Protokolls erwähnten Verknüpfungen betreffen nicht die hier vorliegende Frage, sondern Verknüpfungen zu anderen Inhalten als dem des PRTR bzw. zu den Registern anderer Staaten. Aus diesen Regelungen wird im Umkehrschluss aber deutlich, dass die übrigen Regelungen des Protokolls die Aufnahme der Informationen gerade in das Register verlangt und Verknüpfungen auf andere Datensätze nicht ausreichen.

// Ralph Bodle, 8. Juli 2013

---

<sup>7</sup> Der Wortlaut der ebenfalls amtlichen Übersetzung im EU-Amtsblatt lautet überprüft und identifiziert.