

Kapitel 1.

Rohstoffpolitische Zuständigkeiten und Aktivität auf europäischer und nationaler Ebene

Dieses Kapitel betrachtet im Sinne einer Rechtsanalyse Kompetenzen, Zuständigkeiten und rechtssetzende Aktivität sowohl auf der europäischen Ebene, als auch auf Ebene der Mitgliedsstaaten, hierbei vorrangig Deutschland sowie zur Komplettierung ein skizzenhafter Überblick ausgewählter Fallbeispiele aus weiteren EU-Mitgliedsstaaten.

Zunächst wird die Entwicklung der Unionsaktivität im Bereich der mineralischen Rohstoffe dargestellt, anschließend erfolgt eine Prüfung einschlägiger Kompetenzgrundlagen der Union für ihr Handeln im Rohstoffbereich sowie eine Übertragung auf das europäische Verwaltungsrecht.

Ein ähnliches Vorgehen ist für den Abschnitt zum Verhältnis von Mitgliedsstaaten und Rohstoffen gewählt worden. Insofern – aufgrund der mangelnden Beziehung Staat-Bürger im konkreten Fall der Rohstoffverwaltung ist also nahezu ausschließlich die Domäne des Wirtschaftsverwaltungsrechts für diese Arbeit ausschlaggebend.

A. Rohstoffe und die EU

Die geopolitischen Entwicklungen in den vergangenen Jahren, mögliche Kollisionen von Interessen und Werten der Union (und den Mitgliedsstaaten), Veränderungen in den welthandelspolitischen Umständen sowie Forderungen und Herausforderungen in der Industrie machen das Rohstoffrecht und somit

auch das Rohstoffverwaltungsrecht zu einem Unionsrechtsgebiet mit reger Dynamik und zunehmender Komplexität.

I. Zuständigkeiten der EU im Bereich der Rohstoffe

Zunächst: Eine dezidierte Rohstoffkompetenz der Union existiert zum aktuellen Zeitpunkt nicht. Dies erfordert also einen Rohstoffbezug der Politiken und Kompetenzen der Union, um eine Handlung überhaupt zu ermöglichen. Im Folgenden werden daher solche Politiken betrachtet, die im Sinne einer Rohstoffpolitik, eines Rohstoffverwaltungsrechts und insbesondere für die Rohstoffversorgung im Rahmen der Definition der Rohstoffe dieser Arbeit als relevant durch ihren Rohstoffbezug angesehen werden. Im Rahmen der Versorgung und Verwaltung sind hier also besonders der Abbau, die Beschaffung und Einfuhr sowie die außenkompetenzbezogenen Bereiche relevant, andere Bereiche werden daher nur bei Notwendigkeit mit in die Betrachtung einbezogen. Die einschlägige Kompetenz der Union bestimmt sich zunächst aus dem objektiven Schwerpunkt der Maßnahme, also nach Ziel und Inhalt des Rechtsakts.¹

Die Erfordernis der Identifizierung der Rohstoffkompetenz der Union ergibt sich aus zweierlei Gründen: Zum einen muss, damit die Union überhaupt tätig werden kann, im Rahmen der begrenzten Einzelermächtigung zumindest eine geteilte Zuständigkeit vorliegen, zum zweiten muss ein Rechtsakt darüber hinaus auch auf eine einschlägige Kompetenzgrundlage gestützt werden, nicht zuletzt um das entsprechende Gesetzgebungsverfahren zu bestimmen. Ungeachtet der Organbeteiligungen ist die Auswahl der Grundlage auch in der Hinsicht ausschlaggebend, als dass auch die Frage nach der Natur der Unionskompetenz hierüber zu beantworten ist. Es ist eindeutig, dass im Bereich der Rohstoffpolitik verschiedene Unionspolitikbereiche eine gewisse Verbindung aufweisen, sodass sich hier Fragestellungen hinsichtlich der horizontalen Kompetenzabgrenzung einerseits und vertikale Kompetenzabgrenzungen, insbesondere in Bezug auf die nationalen Aktivitäten zur Rohstoffpolitik, ergeben. Es handelt sich also hier um Intersektionsfragen insbesondere im Bereich der horizontalen Kompetenzabgrenzung, im zweiten Schritt solche der nach vertikaler Abgrenzung und schließlich der Ausgestaltung auf nationaler Ebene. Die horizontalen Kollisionen beziehen sich hier also auf Mitwirkungskompetenzen der Organe, z. B. in Form von Anhörungsrechten, die sich aus der entsprechenden Kompetenzgrundlage und dem zu wählenden Verfahren ergeben – somit ist die Frage nach der Wahl und der Einschlägigkeit der möglichen Grundlagen derart ausschlaggebend, dass eine umfassende

¹C-155/07, ECLI:EU:C:2008:605, Rn. 34

KAPITEL 1.. ROHSTOFFPOLITISCHE ZUSTÄNDIGKEITEN UND AKTIVITÄT AUF EUROPEISCHER EBENE

Betrachtung unumgänglich wird. Diesem Fragenkonstrukt widmen sich die nachfolgenden Ausführungen.

Die Einordnungen des rohstoffbezogenen Handels der Union sind vielfältig: So erfolgen durch den Querschnittscharakter Zuordnungen zu den Zielen der Außen- und Handelspolitik sowie Umweltpolitik,² gar ein „Hybrid“ aus den Bereichen des Wirtschafts- und Umweltrechts statt eines lediglich mit dem Umweltrecht „radiziertes Gebiet des Unionsrechts“.³

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung macht eine (bestenfalls primärrechtliche) Definition des Begriffs der Rohstoffe daher unausweichlich, anders als dies im nationalen Rechtsrahmen der Fall wäre.

Die Frage nach der Zuständigkeit und insbesondere der Handlungskompetenz der Union zur Rohstoffverwaltung erfordert eine genaue Betrachtung verschiedener Politik- und Kompetenzbereiche der EU – auch, um Angreifbarkeiten im Rahmen der Art. 263, 264 I AEUV zu vermeiden, wenn es sich um mehr als einen „Formfehler“⁴ handelt.

Die Frage nach der Suche und Auswahl einer jeweils geeigneten bzw. „richtigen“ Kompetenzgrundlage ist nicht neu. So hat der EuGH festgestellt, dass trotz des Umstandes, dass mehr als eine in den Verträgen verankerte Politik durch einen Rechtsakt angesprochen wird, die Folge daraus nicht sein kann, dass eine Kompetenzgrundlage im Sinne der Art. 26-197 AEUV nicht mehr als eine solche dienen kann.⁵ Somit berührt also eine Zuständigkeit eine andere Zuständigkeit der Union aufgrund der Vertragsbestimmungen grundsätzlich nicht, wie der EuGH auslegt, denn im hier vorliegenden Fall der vermeintlichen Wahl zwischen gemeinsamer Handels- und der Umweltpolitik gilt auch der Grundsatz, „daß[sic] eine Gemeinschaftsmaßnahme nicht allein deswegen zur Umweltpolitik [...] gehört, weil sie deren Anforderungen berücksichtigt“⁶, sodass hier ein Rückgriff auf weitere ausgeschlossen wurde.⁷ Mittlerweile ist jedoch die Herausbildung von diesen weiteren Kriterien zur Abgrenzung festzustellen, die daher problemlos auf den Fall von mehreren möglichen infrage kommenden Kompetenzgrundlagen für das Handeln der Union übertragen werden können.⁸ Dies bedeutet, dass sich die Wahl

²Kueblboeck_2023.

³terhechte_konosolidierung_emergenz_2015.

⁴Rs. 62/88, Rn. 12

⁵Rs. 62/88, Rn. 16ff.

⁶Rs. 62/88, Rn. 20.

⁷Ibid., Rn. 22

⁸Callies; Berliner BeitrÄdge Nr. 117; S. 11..

der Rechtsgrundlage im Sinne der Zuständigkeit anhand von objektiven und juristisch überprüfbaren Tatsachen stützen muss.⁹ Zu diesen zählen insbesondere Ziel und Inhalt des Rechtsakts.¹⁰ Diese gehen dann nahtlos in die Schwerpunkttheorie des EuGH über.

In Beachtung der ständigen Rechtsprechung des EuGH ist also für die nachfolgende Untersuchung maßgeblich, auf Ziel und Inhalt abzustellen – dies gelingt zweifelsohne für einen konkreten Rechtsakt einfacher, als für eine gesamte Politik der Union.

Es geht hier im Folgenden um das „Ob“ der Aktivität und um die Frage, inwieweit der Union eine verbindliche Aufgabe zuteil wird, entsprechende Rechtsakte zu erlassen. Die Relevanz ergibt sich insbesondere daraus, dass bei Absenz nicht nur mit 27 einzelstaatlichen Adressierungen und Rechtsrahmen zu arbeiten wäre, sondern einzelne Mitgliedsstaaten u. U. gar keine Maßnahmen treffen und bei Existenz von Regelungen diese jeweils unterschiedlichst gestaltet sein könnten, was das Auftreten der Union als Akteur im mineralrohstofflichen Bereich schwächt.

Die Kompetenzfrage trägt zeitgleich die Zielfrage der einzelnen Politiken in sich – dies bedeutet, ob und in welchem Grade rohstoffpolitische Ansätze unter die Ziele der einzelnen Unionspolitiken subsumiert werden können.

In Anlehnung an die primärrechtlich verankerten Politiken der Union soll im Folgenden – auch wenn diese mithin nicht existiert – von einer Rohstoffpolitik der Union sein, die nicht als primärrechtliche Einstufung zu verstehen ist, sondern als Gesamtheit der Aktivitäten der Union in diesem Bereich.

1. Zeitlinie zur rohstoffpolitischen Aktivität

Aktivität, die der übergeordneten Verwaltung der (mineralischen) Rohstoffe zugeordnet werden kann seit den XXer-Jahren eine Entwicklung festgestellt, vornehmlich durch die Veröffentlichung von Strategien und Weißbüchern, wobei hierbei die konsequente Absenz konkreter rechtlicher Bestimmungen oder überhaupt von relevanten eindeutigen Begriffsbestimmungen festzustellen ist.

Bereits die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) als eine der Vorläuferorganisationen der heutigen EU, die durch den Vertrag von Paris 1951 gegründet wurde, kann als erste bedeutende europäische Institution zur Verwaltung von Rohstoffen im Allgemeinen betrachtet werden. Durch die Koordinierung der Kohle- und Stahlproduktion in ihren Mitgliedsstaaten

⁹45/86 (Kommission/Rat, Slg . 1987, 1493, Randnr . 11; ebenso C-300/89, Rn. 10.; C-62/88, Rn. 13

¹⁰C-295/90, Rn. 13; C-155/91, Rn. 7; C-187/93, Rn. 17

KAPITEL 1.. ROHSTOFFPOLITISCHE ZUSTÄNDIGKEITEN UND AKTIVITÄT AUF EUROPEISCHER EBENE

wurde so eine erste Form einer Rohstoffverwaltung geschaffen, insbesondere auch aus strategischen Aspekten.

Eine wirkliche Aktivität der Europäischen Kommission hinsichtlich der Diversifizierung der Rohstoffpolitik erfolgte dann erst 1994 mit der Veröffentlichung eines Weißbuches u. A. zur Rohstoffpolitik, welches bereits dort die Bedeutung einer sicheren und nachhaltigen Rohstoffversorgung für die europäische Industrie betonte.¹¹ Das auch als „Delors-Weißbuch“ bezeichnete fordert eine stärkere Integration von Umwelt- und Wirtschaftsstrategien und hob die Notwendigkeit einer Diversifizierung der Rohstoffquellen vor.

Das Weißbuch von 1994 kann somit als Grundstein für spätere Strategien der Kommission und Initiativen der EU betrachtet werden, denn es markierte die erste Verschriftlichung einer strategischen Neuordnung der EU¹² hin zu einer integrierteren Wirtschafts- und Industriepolitik, die auch die nachhaltige Verwaltung von Rohstoffen miteinschließt. Die sichere Rohstoffversorgung wird als Notwendigkeit der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie herausgestellt: Die EU müsse in einer globalisierten Wirtschaft eine aktive Rolle einnehmen, um den Zugang zu Rohstoffen auf internationalen Märkten zu gewährleisten, denn aus strategischer Sicht würde die „(...) äußerst große (...) Rohstoffabhängigkeit der Gemeinschaft“ von nichteuropäischen Märkten verringert, was entsprechende Einspareffekte zur Folge hätte, aber auch eine Kräftigung der Wettbewerbsfähigkeit.¹³ Es ist jedoch hervorzuheben, dass diese Erkenntnisse im Weißbuch noch als „sekundäre Vorteile“ von umweltpolitischen Aktivitäten eingestuft wurden. Eine wirkliche strategische Erkenntnis kann hier also nicht unterstellt werden.

Diese historische Verbindung legt dennoch im Sinne einer solchen Auslegung nahe, dass die Verwaltung von Rohstoffen bereits zu Beginn sowohl politische als auch wirtschaftliche Aspekte umfasst, die heute sowohl in der Umwelt- als auch Energiepolitik der Union zu finden sind.

Nichtsdestotrotz ist festzustellen, dass eine weitere normative Aktivität der Union trotz der vergleichsweise frühen Berücksichtigung rohstoffpolitischer Aspekte dann doch erst zu deutlich späterem Zeitpunkt erfolgte – in besonderer Weise erst nach den Erkenntnissen im Laufe der Zeitenwende¹⁴ und im Kontext dieser Arbeit besonders bei Veranschaulichung, dass

¹¹Europäische Kommission: Weißbuch - Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderung der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, COM(93)700

¹²Historisch korrekt müsste in Ausführungen, die die Zeitleiste der EU betreffen, von den Vorläuferorganisationen EWG bzw. EG die Rede sein.

¹³KOM(93) 700, S. 178.

¹⁴Zur Begrifflichkeit der Zeitenwende sei hier erneut auf Kapitel X verwiesen.

Überlegungen und Forderungen zur Umstellung auf fossilfreie Antriebe (i.e. EV-Fahrzeuge) auch bereits seit geraumer Zeit zu registrieren sind,¹⁵ und besonders im Lichte der Energie- und Rohstoffintensität dieses Trends doch überrascht, da zudem hier ein gewisses Eingriffspotenzial mit variierender Relevanz für die Unionsschutzgüter vorliegt.

Im Rahmen des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung, verankert in Art. 5 EUV und insbesondere Abs. II (Die Union handelt nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten, die ihr von den Mitgliedstaaten in den Verträgen zur Verwirklichung der darin festgelegten Ziele übertragen wurden), wird die Union nur in den Bereichen tätig, die ausdrücklich in den Verträgen festgelegt sind, und die Souveränität der Mitgliedstaaten in allen anderen Bereichen zunächst gewahrt bleibt (Abs. III). Die Handlungsformen der Organe der Union ergeben sich dann aus Art. 288 AEUV und umfassen Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen.

Zumindest im vorliegenden Fall ist es fraglich, ob Art. 4, 194 AEUV einschlägig für den hier betrachteten Anwendungsfall sind, kann doch die Rohstoffversorgung mit kritischen Mineralien und Rohstoffen bei engerer Auslegung nicht zwangsläufig in den von den Artikeln umfassten Bereich der Energie bzw. Energieversorgungssicherheit fallen.

Interessant gestaltet sich die Auslegung von Art. 3 AEUV in Bezugnahme auf Rohstoffpartnerschaften, die in genauer beleuchtet werden; die EU hat also hier die ausschließliche Zuständigkeit für die Zollunion und die Festlegung der Handelsregeln, sodass diese Kompetenzen der EU ermöglicht, Handelsabkommen mit Drittstaaten zu schließen, die auch die Versorgung mit Rohstoffen regeln können. Das Abwägen möglicher Zielkonflikte zwischen den einzelnen Zielvorgaben des Art. 3 EUV erfordert hierbei jedoch entsprechende, mitunter schwierige Abwägungen, denn Werte und Interessen geraten unter Umständen in Konkurrenz und müssen nicht zwangsläufig kongruent sein.¹⁶

Ferner ist im jeweiligen betroffenen Bereich zu prüfen, inwieweit die in Art. 288 AEUV beschriebenen Handlungsinstrumente den EU-Organen für die jeweilige Rechtssetzung zur Verfügung stehen.

Im Bereich der Auslegung der einzelnen Unionspolitiken in ihrem Bezug zur Rohstoffkompetenz der EU scheint daher eine teleologische Auslegung zielführend. Kompetenzfragen sind zunächst anhand der Abgrenzung von Spezialität und Subsidiarität zu beantworten.¹⁷ Hierbei ist jedoch zu beachten, dass insbesondere bei denjenigen Rechtsakten, die nicht nur ein

¹⁵darauf eingehen

¹⁶MÄjller-Ibold/Herrmann; *EuZW* 2022; 1029; 1030.

¹⁷Callies; *Berliner BeitrÄdge* 137; S. 39f..

Ziel verfolgen und daher auch Ziele in anderen Politikfeldern verfolgen und regeln, die Abgrenzung über Spezialität und Subsidiarität regelmäßig nicht mehr ausreichen.¹⁸

Auch wenn Rechtsprechung des EuGH im Bereich der Rohstoffpolitik bisher nicht erfolgt ist, beispielsweise im Rahmen des Art. 267 AEUV, kann auf Basis der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes festgehalten werden, dass die Kompetenzabgrenzungskriterien anhand der „Schwerpunkttheorie“¹⁹ festgestellt werden: Im Falle von zwei infrage kommenden Kompetenzgrundlagen wird nach dieser Theorie verfahren, sodass hier der entsprechende inhaltliche objektive Regelungsschwerpunkt geprüft wird.²⁰ Jedoch tut sich gelegentlich der Vorwurf der Beliebigkeit oder Rechtfertigung dieser Spruchpraxis auf.²¹ Hierbei kann aber die Kompetenz sowohl vertikal als auch horizontal vorliegen.²² Steht jedoch fest, dass ein Rechtsakt mehrere miteinander verbundene Zielsetzungen oder Rechtsbereiche umfasst und eine Zweitrangigkeit oder Nebensächlichkeit einer der Bereiche nicht vorliegt, so können als Kompetenzgrundlage im Ausnahmefall mehrere Rechtsgrundlagen herangezogen werden.²³ Dies sei aber keine optimale Lösung, denn das Problem des Konkurrenzverhältnis wird bestenfalls verschoben, sodass gilt dass ein Rechtsakt durch seine Maßnahmen hauptsächlich auf einen Politikbereich zurückzuführen ist und nur indirekte, geringe Effekte auf solch andere Bereiche der Union hat, ist dann auf ebenjenen Einzeltitel zu stützen, sodass die Doppelabstützung nicht in Beracht gezogen wird und anhand eines „objektiv zu ermittelnden Schwerpunkt[s]“ durch den eigentlichen Regelungsgehalt sowie die tatsächliche Sachnähe zum Bereich mit erkennbaren Zielen eine klare Kompetenzgrundlage ausgewiesen wird.²⁴ Im Falle der Kollision verschiedener unvereinbarer Rechtssetzungverfahren ist eine Doppelabstützung nicht anzuwenden, sodass der Kompetenzgrundlage mit der weiteren Beteiligung Vorrang eingeräumt wird.²⁵

Es ist jedoch eine Verpflichtung zur Abstützung auf mehreren (und somit

¹⁸CITATIONNEEDED.

¹⁹Siehe exemplarisch EuGH-Rechtsprechung Kommission gegen Rat (Titaniumdioxid), C-300/89.

²⁰callies_euvaevv_2022.

²¹Nettesheim; Grabits/Hilf/Nettesheim; AEUV Art 194 Rn. 35.

²²callies_stellungnahme_2007.

²³C-178/03, Rn. 43; C-94/03, Rn. 36; I-9713, Rn. 23; I-869, Rnr. 38

²⁴Callies; Berliner BeitrÄdge 137; S. 40.

²⁵Callies; Berliner BeitrÄdge 137; S. 40.

auch mehr als zwei) Rechtsgrundlagen geboten – zumindest dann, wenn der Rechtsakte mehrere Ziele in sich vereint bzw. solche Bestandteile enthält, die als zusammengehörig gelten ohne aber hierbei eine Zweitrangigkeit einzuräumen, tritt dann die Verpflichtung zur Gewährung der Ausnahme ein dass entsprechender Rechtsakt auf die „verschiedenen einschlägigen Rechtsgrundlagen gestützt werden“ muss.²⁶ Im Rohstoffverwaltungsbereich ließe sich also bereits nun argumentieren, dass eine Feststellung eines Schwerpunkts nur schwierig gelänge und zudem die Ziel- als auch Inhaltsvorstellungen diverse Elemente verschiedener Politiken solchermaßen untrennbar miteinander verknüpft sind, dass ein Rückgriff auf mehr als zwei einschlägige Rechtsgrundlagen geboten ist. Ein Spezialitätscharakter ist bei keiner der Normen zu erkennen, sodass die Frage des Schwerpunkts stellt, wobei es einer genauen Prüfung bedarfen, inwieweit welche Ziele als gleichrangig zuz betrachten sind. Jedoch stellt der EuGH ebenfalls klar, dass es bei der Abweichung von der Schwerpunktfeststellung um eine Ausnahme handelt – es kann also nicht erwartet werden, dass diese Ausnahme für eine Rohstoffpolitik zur dauerhaften Lösung wird, auch um Kohärenz des Ausnahmecharakters zu wahren und zudem die Spezialitäts- bzw. Subsidiaritätsanfälligkeit der Rohstoffpolitik zu reduzieren bzw. zu vermeiden.

Die Notwendigkeit der detaillierten Betrachtung ergibt sich schon allein aus der Tatsache, dass eine eindeutige Zuordnung bzw. eine Schwerpunktfeststellung auf Anhieb nicht gelingt. Hierbei sollen die im folgenden dargelegten Politikfelder und Kompetenzbereiche nicht nur allein die unionsrechtlich verankerte Kompetenz betrachten, sondern auch die *tatsächlichen* Aktivitäten sowie, sofern von Belang, Entwicklungslinien dargestellt und eingeordnet werden.

Daher wird im Folgenden im Rahmen der Subsumtion für das Rohstoffrecht im Allgemeinen und das Rohstoffverwaltungsrecht im Besonderen durchgeführt.

2. (Gemeinsame) Handelspolitik

Die Gemeinsame Handelspolitik der Union ergibt sich aus den Art. 206, 207 AEUV, wobei es sich hierbei um eine ausschließliche Kompetenz der Union gemäß Art. 3 I lit. 3 AEUV handelt und somit kein Handeln der Mitgliedsstaaten möglich ist.²⁷

Generell fällt der Bereich der Rohstoffversorgung der Union in die Gemeinsame Handelspolitik, insbesondere durch die Instrumente der völker-

²⁶So der EuGH, C-178/03, Rn 43.

²⁷Callies/Ruffert. EUV AEUV; Art. 207 Rn. 1.

rechtlichen Verträge sowie Verordnungen.²⁸

Insbesondere die in Art. 207 I S. 1 AEUV genannten Instrumente der Änderung von Zollsätzen, Handelsabkommen, Exportpolitik und handelspolitische Schutzmaßnahmen stellen eine rohstoffliche Relevanz dar, denn es werden zeitgleich auch ausnahmslos alle vom WTO-Recht betroffenen Regelungsgegenstände abgedeckt.²⁹

Die Handelspolitik ist unweigerlich mit weiteren Aspekten des außenpolitischen Agierens der Union verknüpft, auch über Art. 3 V, 21 EUV sowie Art. 205 AEUV, und forciert nicht zur zwangsläufig Maßnahmen die in Handelsvorteilen resultieren, sondern auch Maßnahmen die im generellen Handelskontext betrachtet werden können wie Schutzinstrumente oder Abkommen.³⁰ Auch das auswärtige Handeln der Union aus Art. 218 AEUV ist bei internationalen Abkommen zu beachten. Die Relevanz des einheitlichen Handels der Union nach außen hin steht in direktem Bezug zum Binnenmarkt, denn ohne eine zentrale Außenhandelspolitik könnten mitgliedstaatliche Abweichungen das Gesamtinteresse der Union gefährden.³¹

Dass mineralische Rohstoffe eindeutig als Waren eingestuft werden können und somit auch von der Handelspolitik umfasst sind, sollte keiner weiteren Auseinandersetzung bedürfen.

Seit 2020 kann eine Orientierung der Unionshandelspolitik im Kontext von geopolitischen Entwicklungen und Technologiewandel hin zu der Verfolgung einer „offenen strategischen Autonomie“ beobachtet werden,³² auch zur Verbesserung der wirtschaftlichen Sicherheit und zur Erzielung einer hohen Ausprägung von Offenheit und Dynamik, besonders durch die Nutzung von Instrumenten wie Antidumping-/Antisubventionsverfahren,[Eine ausführliche Darstellung hierzu liefern]³³ Ein- und Ausfuhrkontrollen, Lieferkettenregulierung sowie eine resilienz- und wertebasierte Handelspolitik.³⁴ Die Maximen dieser offenen strategischen Autonomie bestehen aus einem Resilienzaufbau der EU vor dem Hintergrund der (Geo-)Politisierung³⁵ des

²⁸**Frau 2025; S. 379f..**

²⁹Callies/Ruffert. EUV AEUV, Art. 207 Rn. 1

³⁰**Callies/Ruffert; Art. 206; Rn 3..**

³¹EuGh, 1/75, Slg, 1975, 1355, S. 1363f.

³²Dieser Begriff ließ sich bereits 2013 in den Schlussfolgerungen des EU-Rats sowie 2016 in der Globalstrategie der EU finden

³³**MÄijller-Ibold/Herrmann; EuZW 2022; 1085.**

³⁴**Paschke; RdTW 2024; 206; SchÄdffer/Hach; ZRP 2023; 207f; MÄijller-Ibold; EuZW 2022; 1029; 1034.**

³⁵Siehe hierzu auch die Studie des Europäischen Parlaments zur Entwicklung der Strate-

Handels durch die Schaffung von leistungsfähigen Wertschöpfungsketten, einer Identifizierung von Abhängigkeiten und dementsprechendes De-Risking, während die Werte und Ziele der Union sowie eine regelbasierte globale Ordnung weiter vertreten werden.³⁶ Dementsprechend erfährt das Element der globalen Lieferketten eine gesteigerte Aufmerksamkeit.³⁷ Es wird somit ein sog. *managed trade* verfolgt unter einer „skeptischen Offenheit“, also unter politischen und strategischen Gesichtspunkten gestaltet. Handel zur Sicherstellung wirtschaftlicher Autonomie, ohne aber die primärrechtliche Grundlage der Union hierbei zu verändern, denn die Verträge scheinen die hierfür notwendige Flexibilität bereitzustellen.³⁸ Die Entwicklung von handelspolitischen Maßnahmen sollte getrennt von der Entwicklung der handelspolitischen Gesamtgovernance betrachtet werden, sodass solch handelspolitische Entwicklungen nicht nur ausschließlich als Abwendung von der welthandelspolitischen Ordnung zu betrachten ist, sondern vielmehr als Ergebnis der Lossagung von der weltpolitischen Ordnung im Sinne einer „Entwestlichung“.³⁹ Zudem wird erst durch den gemeinsamen Aspekt der Handelspolitik, also ein gemeinschaftliches Auftreten der Union nach außen hin vor dem Hintergrund der „aufstrebenden Staaten“ und einer Verringerung des relativen Wirtschaftsgewichts der Union, die externe Dimension des Binnenmarktes im Bezug zum Außenhandel sichergestellt.⁴⁰

Im Rahmen der handelspolitischen Schutzinstrumente sticht im Rahmen der Rohstoffversorgung das Instrument des Antidumpings hervor.

Wie bei der Aktivität im Rahmen eines Antisubventionsverfahrens gegen chinesische EV-Fahrzeuge sichtbar wurde, besteht durchaus die Möglichkeit weiterer Aktivität im Rahmen des sog. „Staatsdumpings“, bei dem ausgesprochen oft künstlich niedrige Preise für Rohstoffe den Auslöser darstellen, insbesondere in Kombination mit stark eingeschränktem Zugang zum Ausfuhrlandsmarkt sowie bei Vorliegen von unvollständigem Wettbewerb und Marktsegregation.⁴¹ Auch wenn die gemeinsame Handelspolitik der Union in

gie (On the path to ‚strategic autonomy‘) sowie die eigentliche Mitteilung der Kommission („Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik“, COM(2021) 66 final)

³⁶SchÄdffer/hach; ZRP 2023; 207.

³⁷ibid.

³⁸Paschke; RdTW 2024; 206; 216; SchÄdffer; EuZW 2023; 695; 700.

³⁹AltemÄüller; EuZW 2019; 321ff.

⁴⁰Callies/Ruffert; Art. 206 AEUV; Rn. 3; Art. 207 Rn. 3; EuGH; Gutachten 1/75; Slg. 1975; 1355; S. 1363 f..

⁴¹Hoffmesiter; Hrenzler/Herrmann/Niestedt; EU Außenwirtschaftsrecht;

den Verträgen nicht definiert ist und durch Art. 207 I AEUV lediglich eine Andeutung zu regelnder Bereiche und die dafür erforderlichen Instrumente ansprechen, so sind die Organe der Union bei der Gestaltung handelspolitischer Maßnahmen nicht zur Anwendung protektionistischer Maßnahmen bedingt durch den Freihandelscharakter des unionalen Handels befugt – vielmehr kann über Art. 3 V EUV i.V.m. Art. 21 2 EUV eine rechtsverbindliche Grundlage Maßnahmen zur Schaffung von Gerechtigkeit auf Basis einer regelbasierten Handelspolitik gefunden werden.⁴² Die Organe der Union sind also befugt, im Rahmen des Vollzugs von Zielen des Unionsrechts entsprechende Maßnahmen zur Sicherstellung eines fairen und dennoch freien Handels zu treffen und entsprechende handelspolitische Instrumente einzusetzen, sollte dies im Interesse der Union sein.⁴³ Hierbei muss bedacht werden, dass bei solchen unilateralen Maßnahmen Retorsion oft die entsprechende Antwort darstellt.⁴⁴ Der EuGH betonte zudem mehrfach die weite Gestaltungsfreiheit der Organe bei der Einführung handelspolitischer Schutzmaßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik,⁴⁵ auch in Fällen von Antidumpingmaßnahmen⁴⁶ und noch präziser bei der genauen Ausgestaltung von Zöllen und der Bestimmung von „Dumping“.⁴⁷ Diese Entscheidungen verdeutlichen die *de facto* weite Handlungsfreiheit der Organe in handelspolitischen Fragen, solange sie sich im Rahmen der Verfahrensvorschriften und Grundprinzipien der EU bewegen. Insbesondere im Lichte des gegenwärtigen Ausfalls des WTO-Berufungsgremiums (Dispute Settlement Body, DSB) ist daher auch die Reform solcher bestehender Instrumente auf Unionsebene⁴⁸ hinsichtlich Handelsmaßnahmen von Interesse.⁴⁹ Die konstitutionellen Fragen hinsichtlich der Handelspolitik sind demnach fast vollständig geregelt, sodass hier keine größeren Veränderungen zu erwarten sind.⁵⁰ Die gemeinsame Handelspolitik fällt also vollständig in den Zuständigkeitsbereich der Union, sodass Aktivi-

VII 70 Rn14ff.

⁴²Paschke; RdTW 2024; 216..

⁴³Paschke; RdTW 2024; 206.; Callies/Ruffert Art 206 AEUV 8f; Grabitz Art. 206 AEUV Rn. 12.

⁴⁴Altemüller; EuZW 2019; 321.

⁴⁵Rs. 245/81 (Edeka Zentrale)

⁴⁶Rs. C-358/89), wobei der Ermessensspielraum der Organe bei der Bewertung ökonomischer Faktoren im Handelsbereich im Vordergrund stand

⁴⁷Rs. C-16/90 (Nölle)

⁴⁸Verordnung (EU) 654/2014 bzw. Verordnung 2021/167; Verordnung 2015/1843

⁴⁹Schäffer; EuZW 2023; 695; 698.

⁵⁰Majlmer-Ibold/Herrmann; EuZW 2022; 1029; 1030.

täten der Mitgliedsstaaten hier grundsätzlich nicht mehr zulässig sind.⁵¹

Demnach besitzt die Union einen entsprechenden handelspolitischen Spielraum, um auf die entsprechenden Herausforderungen einzugehen, denn die Leitlinien sind im Primärrechtsspielraum zu verorten⁵² – eine „Zeitenwende“ liege hier aber nicht vor, denn die Umorientierung betreffe lediglich die Programmatik, und trotz der Abwendung von traditionellem Freihandel sei die Umorientierung „keine die Grundfesten erschütternde Veränderung“ der EU-Handelspolitik.⁵³ Dem ist nicht uneingeschränkt zuzustimmen. Der Übergang zur strategischen Autonomie stellt nicht nur eine programmatische Änderung dar, sondern beeinflusst grundlegende Werte der EU-Handelspolitik. Laut dem Gutachten der European Parliamentary Research Service (2022) bekräftigt die EU zunehmend handelspolitische Souveränität gegenüber globalen Lieferkettenrisiken und geostrategischen Spannungen. Diese systematische Neuorientierung kann als Paradigmenwechsel gewertet werden, da sie eine Abkehr von einer rein liberalen Freihandelspolitik hin zu einer sicherheits- und resilienten orientierten Strukturpolitik darstellt. Die EU durch diese strategische Neuausrichtung das Prinzip des freien Marktzugangs zugunsten einer selektiveren Markttöffnung aufweicht, was das europäische Binnenmarktrecht sowie die GATT-Prinzipien der WTO indirekt beeinflusst. Die damit verbundenen protektionistischen Elemente unterscheiden sich erheblich von früheren Programmatiken der EU, die sich stark am Prinzip des globalen Wettbewerbs orientierten (vgl. Matsushita, Schoenbaum, Mavroidis, "The World Trade Organization: Law, Practice, and Policy", Oxford University Press, 2020). Mit dem Konzept der strategischen Autonomie und "Derisking" verschiebt sich der Fokus von bloßem Freihandel hin zu handelspolitischen Instrumenten, die Sicherheits- und Nachhaltigkeitsaspekte priorisieren. Diese Entwicklung zeigt sich in der zunehmenden Regulierung von Lieferketten und der Implementierung von Mechanismen wie dem Anti-Coercion Instrument und dem Foreign Subsidies Regulation. Durch die Einführung solcher Instrumente verändert die EU ihre rechtliche Haltung im Außenhandelsrecht wesentlich und gestaltet neue Handlungsspielräume (vgl. European Commission, "Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy", 2021).

In den Bereich der Handelspolitik fällt neben handelspolitischen Instrumenten auch die Regulierung von Lieferketten (siehe dazu auch Abschnitt XXX zum Lieferkettengesetz). Der rechtssetzende Fokus hier noch zu-

⁵¹ Callies/Ruffert; Art. 207 AEUV Rn. 76.

⁵² Paschke; RdTW 2024; 206; 216.

⁵³ Paschke; RdTW 2024; 206; 216; MÄjller-Ibold/Herrmann EuZW 2022; 1029.

nächst auf Themen wie Menschenrechte oder Umweltschutz, so treten nun, wie eingangs beschrieben, auch deutlich wahrnehmbar Resilienzbeeinträchtigungen im Sinne der Lieferketten in die Handelspolitik ein, wobei auch hier erneut potenzielle Kollisionen von Werten und Interessen zu beachten sind.⁵⁴

So ist es bereits zu einer Überversorgung des Lithium-Weltmarktes durch China gekommen.⁵⁵ Seit 2016 mit Verlängerung seit 2023 bestehen bereits Antimaßnahmen der EU gegen Wolfram aus China,⁵⁶ was auf die grundsätzliche Angemessenheit dieser Maßnahme im Rohstoffsektor hinweist.

Die Verknüpfung der Neuorientierung der Handelspolitik mit weiteren Zielen birgt ein erhebliches Risiko für Zielkonflikte durch die gebotene Gleichzeitigkeit der Verfolgung bzw. Erfüllung.⁵⁷ Auf der anderen Seite erfahren die (westlichen) Industrienationen aufgrund der steigenden Konkurrenzbereitschaft und -fähigkeit *aufstrebender Staaten*⁵⁸ neuen Druck nicht nur in der handelspolitischen Dimension erfahren,⁵⁹ sodass eine Verknüpfung der verschiedenen Politikdimensionen mit der Handelspolitik ratsam erscheint. Zudem kann auch hier ein weiterer kompetenzverleihender Bereich hinsichtlich der Rohstoffverwaltung aus der Handelspolitik herausgelesen werden: Durch die Nutzung von Instrumenten der Handelspolitik zur Sicherstellung der Rohstoffversorgung und vor dem dringenden Hintergrund eines global geprägtem Handelsumbruchs erscheint das Handeln der EU angemessen und erforderlich.,

Im Gutachten zum Fall des Naturkautschuk-Übereinkommens attestierte der EuGH, dass die „Rohstoffpolitik im allgemeinen [...] Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik und nicht der Handelspolitik“ sei.⁶⁰, welche in der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedsstaaten liegt und daher auch die Rohstoffpolitik in diesen Zuständigkeitsbereich falle. Auf anderer Seite wird durchaus argumentiert, dass die Rohstoffpolitik durchaus Bestandteil der gemeinsamen Handelspolitik sei⁶¹

Die Überprüfung der Handelspolitik der Union Im Jahr 2021 erwähnt

⁵⁴MÄijller-Ibold/Herrmann; EuZW 2022; 1085; 1090.

⁵⁵<https://www.reuters.com/markets/commodities/china-is-oversupplying-lithium-eliminate-rival>

⁵⁶(EU) 2023/1618, (EU) 2016/1036

⁵⁷SchÄdffer/Hach; ZRP 2023; 207; 208.

⁵⁸Der Begriff des „aufstrebenden Staates“ ist erneut nicht eindeutig definiert, als Definition kann aber CITATIONNEEDED herangezogen werden, nach welcher ...

⁵⁹AltemÄüller; EuZW 2019; 321; 322.

⁶⁰uGH, Gutachten 1/78, Slg. 1979, 2871, 2889

⁶¹Benedek; Art. 179 EGV; Rn. 6; 2009; 40. Aufl..

keine direkt auf Rohstoffe bezogenen Maßnahmen, setzt sich aber kritisch mit der regulatorischen Wirkung der Union auseinander. So solle ein „strategischerer Ansatz für die internationale Zusammenarbeit in Regulierungsfragen“ entwickelt werden, auch entsprechend frühzeitig in strategischen Bereichen,⁶² auch in Bezug zur offenen strategischen Autonomie.⁶³

Art. 207 AEUV war geprägt durch eine divergierende Auffassung zur Anwendung des Artikels, denn die Kommission nutzte den Artikel zur Adressierung jedlicher internationaler Handelsregelungen, wohingegen der Rat Art. 207 AEUV nur bei ausschließlichen Handelscharakter der Maßnahme angewendet hat.⁶⁴

Da keinerlei Rechtsprechung im Fall der Kollision von Art. 207 AEUV mit einer anderen hier dargelegten Politik vorliegt, bedeutet dass hier erneut eine entsprechende Abwägung zu erfolgen hat, im wahrscheinlichsten Fall also Art. 114 AEUV.

Ob nun die Handelspolitik als Grundlage für rohstoffpolitisches Handeln genutzt werden kann, ist daher über die „heikle“⁶⁵ Frage des Inhalts der gemeinsamen Handelspolitik zu beantworten – lange standen sich bezüglich des Kompetenztitels die sog. finale und instrumentale Theorie gegenüber. Gemäß ersterer ermächtigt Art. 207 AEUV zur Ergreifung von Maßnahmen die Handelsmengen und -ströme beeinflusst, wogegen zweitens jegliche handelspolitischen Instrumente die Kompetenz der Union entsprechend erweitert.⁶⁶ Der EuGH ist jedoch entsprechend, auch ohne Festlegung einer Definition, grundsätzlich der weiten Auslegung (und damit der instrumentalen Theorie) gefolgt und stellt klar, dass in Bezug auf Art. 207 AEUV maßgebend sei, dass das „Handeln der Union *speziell* den internationalen Handelsverkehr [...] mit Drittländern“ betrifft und nicht etwa den Binnenmarkt, sodass ein Rechtsakt nicht nur auf Grundlage *bestimmter Auswirkungen* auf den Handelsverkehr der gemeinsamen Handelspolitik zuzurechnen sei.⁶⁷ Bisher sind keine grundlegend abweichenden Position festzustellen, jedoch ist durchaus die Kombination beider Theorien vorzufinden⁶⁸ So ist also festzuhalten, dass ein di-

⁶²COM2021 66 final, S. 18.

⁶³COM2021 66 final, S. 4f.

⁶⁴Besonders anschaulich im Bereich der Umweltpolitik nach Art. 192 AEUV, siehe hierzu von der Groeben/Schwarze/Hatje, Vorbemerkungen zu den Artikeln 191 bis 193, Rn. 164f.

⁶⁵ECLI:EU:C:2016:992, S. 13

⁶⁶Callies/Ruffert; Art. 207; Rn. 11.

⁶⁷ECLI:EU:C:2016:992, S. 21

⁶⁸Callies/Ruffert; Art. 207; Rn. 11; MÄjller-Ibold; in: Lenz/Borchardt (Hrsg.); EU-Verträge; Vorb. zu Art. 206; Rn. 4; WeiÃ§;

rekter Bezug rohstoffverwaltungsrechtlicher Bereiche zur Handelspolitik nur dann gegeben sein kann, wenn der spezifische Bezug zum Handelsverkehr besteht und direkte Auswirkungen vorliegen. Bei genauerer Betrachtung ist dies für die Gesamtheit der Rohstoffpolitik nicht einwandfrei zu bejahen, weißt doch die Rohstoffpolitik als Gesamtheit nicht nur handelsbezogene Maßnahmen auf; jedoch ist davon auszugehen, dass einzelne Rechtsakte, die dem Rohstoffverwaltungsrecht zuzuordnen sind durchaus auf der Kompetenz der gemeinsamen Handelspolitik beruhen könnten, insbesondere Rohstoffabkommen mit Drittländern.

Rohstoffabkommen mit Drittländern

3. Umweltpolitik

Die Union kann sich aus den Art. 191-193 AEUV auf eine eigene Kompetenz zur Adressierung von umweltbezogene Dimensionen stützen; diese ist jedoch als geteilte Kompetenz einzustufen, sodass den Mitgliedsstaaten entsprechende Mitwirkung obliegt.

Ähnlich wie im Bereich der Energiekompetenz der Union bzw. zu den Fragestellungen der Auslegung der Energiekompetenz der Union ergibt sich die generelle Problematik, inwieweit rohstoffrechtliche Fragestellungen mittel- und undmittelbar an die Umweltkompetenz anzuknüpfen sind – auch bedingt durch die Tatsache, dass (erneut) keine primärrechtliche Definition des Begriffs „Umwelt“ vorliegt. Die Tatsache, dass der Unionsgesetzgeber „keine Befugnis zur authentischen Interpretation“ besitzt,⁶⁹ also keine verbindliche Klarstellung durch die unionale Legislative erfolgt ist, ist analog auf den Fall der Rohstoffe anzuwenden.

Dass eine grundsätzliche Relevanz der Artt. 191 AEUV für Rohstofffragen besteht, der zunächst auch einen generellen Handlungsauftrag zur Gestaltung von Einzelmaßnahmen dient,⁷⁰ ergibt sich bereits aus Art. 191 I Spiegelstrich 3, der die Union zu einer „umsichtige[n] und rationelle[n] Verwendung der natürlichen Ressourcen„verpflichtet. Der Maßstab allerdings, der diesem umsichtigen und rationellen Gebrauch zugrunde gelegt wird, ist allerdings schwerlich zu bestimmen, jedoch scheint es substantiiert, bei nicht erneuerbaren Ressourcen einen strengeren Maßstab anzulegen als bei erneuerbaren bzw. solchen, die in nicht knapper Menge vorhanden sind.⁷¹

in: Grabitz/Hilf/Nettesheim; EU; Art. 207; Rn. 69..

⁶⁹Grabitz Hilf Nettesheim; Art. 191 Rn. 49.

⁷⁰Grabitz Hilf Nettesheim; Art. 191 Rn. 58.

⁷¹Callies/ruffert EUv AEUV; Art. 191 AEUV Rn. 12.

Hierbei ist überdies zu beachten, dass die Aufzählungen des Art. 191 AEUV als abschließend zu berachten sind und nicht etwa als Beispiele aufzufassen sind.⁷²

Der Begriff der „natürlichen Ressource“ ist zunächst als vage einzustufen, gibt es doch keine einheitliche Verwendung, weite Auslegungen finden zudem auf unionaler Organebene keine wirkliche Berücksichtigung.⁷³ Darüber hinaus stellt Spiegelstrich 3 lediglich eine Anwendung auf Ressourcen dar, die in den Spiegelstrichen 1 bis 2 dargestellten Aufgaben des Umweltschutzes dar.⁷⁴ Der Fokus liegt hierbei auf den endlichen bzw. nicht unbegrenzten Ressourcen, also auf Knappheit durch die geologische Nicht-Verfügbarkeit und die Maßgabe, dass diese Knappheit nicht zu entsprechenden Einbußen für folgende Generationen führt.⁷⁵ Hierbei tut sich jedoch die durchaus zu beachtende Frage auf, zu welcher Art von Knappheit die Knappheit strategischer und mineralischer Rohstoffe zu zählen ist. Die Knappheit ergibt sich bekanntermaßen nicht aus der allgemeinen mangelnden Verfügbarkeit, sondern aus der Kombination von geringen Konzentrationen in bestimmten Ländern mit wenig kontrollierenden Marktteilnehmern. Insofern erscheint es also herausfordernd

Die Grundlage der Umweltaktionsprogramme findet sich in Art. 192 III AEUV („allgemeine Aktionsprogramme, in denen die vorrangigen Ziele festgelegt werden“). In ihrem siebten Umweltaktionsprogramm, betitelt „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“ stellt die Kommission fest, dass vor dem Hintergrund von „Versorgungsengpässen bei Rohstoffen und im Hinblick auf die Abhängigkeit von Importen“ die gesamte Wirtschaft hinsichtlich „Innovationen zur Verbesserung der Ressourceneffizienz“, miteinbezogen werden müsse, ist doch der „Unternehmenssektor [...] die Haupttriebfeder für innovatorische Maßnahmen“.⁷⁶ Hierbei wird jedoch auch eingeschränkt, dass Markttkräfte allein nicht ausreichend seien, sodass „[b]ehördliche Maßnahmen auf Unionsebene und auf Ebene der Mitgliedsstaaten“ unerlässlich erscheinen, um die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen. Hieraus lässt sich nun also die umweltpolitische Dimension und somit unionsrechtliche Grundlage im Umweltrecht für das Rohstoffverwaltungsrecht ableiten, erinnert man sich doch an die Maßgabe, dass in den Aktionsprogrammen *vorrangige* Ziele der Union festgelegt werden. In Verbin-

⁷² Grabitz/Hilf/Nettesheim; Art. 191 Rn. 62.

⁷³ von der Groeben/Schwarze/Hatje; AEUV Art. 191. Rn. 28.

⁷⁴ Grabitz/Hilf/Nettesheim; Art. 191 Rn. 75.

⁷⁵ Grabitz/Hilf/Nettesheim; Art. 191 Rn. 76.

⁷⁶ CELEX:32013D1386:DE:TXT, Rn. 30

dug mit. Art. 191 I Spiegelstrich 3 ergibt sich hieraus demnach eine weitere Dimension der Handlungsmöglichkeit.

Insbesondere der CRMA verweist nebst Art. 114 im Vorschlag hinsichtlich der Kohärenz mit bestehenden Vorschriften in diesem Bereich auf den europäischen *Green Deal* und das *Europäische Klimagesetz*⁷⁷, was auf einen eindeutigen Bezug zur Umweltpolitik der Union hinweist.⁷⁸

Interessant gestaltet sich auch die Querschnittsklausel aus Art. 11 AEUV

Es stellt sich zudem die Frage, ob die gestiegene Bedeutung eines EU-Rohstofftitels (insbesondere in Bezug auf die kritischen Rohstoffe) auf vertiefte Klimaschutz[zur Entwicklung dessen]⁷⁹ oder aber gänzlich andere Bemühungen zurückzuführen ist - das tatsächliche Motiv erfordert also eine weitere Untersuchung.

Auch angesichts innewohnender Zielkonflikte scheint die Geeignetheit der Grundlage der Umweltpolitik doch eher ungeeignet. In der Praxis würde die Kompetenzgrundlage auch dann bereits daran scheitern, wenn die umweltpolitische Maßnahmen nicht ausreichend durch die Maßnahme angesprochen werden, oder in Anlehnung an die EuGH-Rechtsprechung ein rohstoffrechtlicher Akt allein wirtschaftlichen Zielen dient,⁸⁰ ergo kein rein wirtschaftlich motivierter Eingriff in den Rohstoffmarkt gerechtfertigt werden kann, sofern keine hinreichende Verbindung zu den umweltbezogenen Zielsetzungen vorliegt.⁸¹ Erneut hängt es also vom jeweiligen Regelungshorizont der rohstoffpolitischen Maßnahme ab, sodass auch der Umweltpolitik (erneut) kein Universalcharakter für eine Rechtsgrundlage zugesprochen werden kann. Praktisch kann die Umweltpolitik dann also als flankierende Grundlage be-

⁷⁷Vorschlag des CRMA, COM(2023) 160 final, S. 3

⁷⁸Die „Gegenprobe“ ergibt hier auch: Der *Green Deal* verweist zwar nicht explizit auf Art. 192 AEUV, kann aber kraft seiner Natur nicht als Rechtsakt für sich verstanden werden, was auch die Existenz einer „Mitteilung“ als nicht verbindlichen Rechtsakt unterstreicht und vielmehr der Information und Orientierung dient im Sinne der nicht verbindlichen Rechtsakte aus Art. 288 S. 7; das *Klimagesetz* hingegen verweist explizit auf Art. 192 I AEUV als Grundlage (Verordnung (EU) 2021/1119).

⁷⁹**Gundel in Tehobald/KÄijhling; IV; Energieumweltrecht; Rn. 74ff..**

⁸⁰vgl. hierzu C-28/09, der EuGH stellte erneut klar (Rn. 127ff.), dass eine entsprechende substantielle Verbindung zu den Zielen des Art. 191 AEUV hergestellt werden müsse

⁸¹Dass der innergemeinschaftliche Handel durch ein zwingendes Erfordernis wie z. B. dnr Umweltschutz dann wiederum eingeschränkt werden kann (vgl. Urteile vom 20. Februar 1979, Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon“, 120/78, Slg. 1979, 649, vom 20. September 1988, Kommission/Dänemark, 302/86, Slg. 1988, 4607, Randnr. 9, vom 5. Februar 2004, Kommission/Italien, C-270/02, Slg. 2004, I-1559, Randnr. 21, vom 14. Dezember 2004, Kommission/Deutschland, C-463/01, Slg. 2004, I-11705, Randnr. 75,) sei hier der Vollständigkeit halber erwähnt

sonders dann effektiv genutzt werden, sollte sie mit den hier beschriebenen übrigen Unionspolitiken kombiniert werden (so geschehen in der EU-Batterieverordnung⁸²). Die Batterieverordnung illustriert auch den konkreten Anwendungsfall für eine umweltpolitische Basis durch die Verringerung von umweltschädlichen Praktiken bei der Rohstoffgewinnung, wie sie selbstverständlich auch bei den im Untersuchungsgegenstand festgehaltenen mineralischen Rohstoffen wiederzufinden ist.

Auch wenn die Umweltpolitik per se keine überzeugende Kompetenzgrundlage für die rohstoffrechtlichen Aktivitäten der Union darstellt, so ist dennoch zu beachten, dass sie durchaus bei jeder Rechtsetzung dazu aufgerufen ist, der Umwelt ein entsprechend hohes Schutzniveau einzuräumen.⁸³

Weiter relevant werden die umweltrechtlichen Aspekte vor allem dann, wenn konkret umweltrechtliche belange, z. B. beim Abbau von Mineralien, im Unionsgebiet betroffen sind. Ein rohstoffspezifisches Sorgfaltspflichten oder eine mineralspezifische Version der Entwaldungsverordnung mit entsprechend vorrangigem Umweltbezug sind zumindest denkbar.

Zusammenfassend hängt die Nutzung von Art. 191 AEUV als Kompetenzgrundlage also davon ab, wie sie mit anderen Instrumenten wie zur Handels- und Wirtschaftspolitik zu kombinieren ist, sollte kein eindeutiger umweltbezogener Fokus zu begründen sein.

Weitere umwelt- und rohstoffpolitische Überschneidungen finden sich im siebten Umweltaktionsprogramm der Union⁸⁴ In Bezug auf die maritime Rohstoffgewinnung wird bei der Erschließung eine „Erhaltung und nachhaltige Bewirtschaftung der Meeres- und Küstenökosysteme„beachtet wird⁸⁵, Ressourceneffizienz gesteigert⁸⁶ und abfallrechtliche Vorgaben zur Quellensicherung umgesetzt werden.⁸⁷

In der Zusammenfassung bezieht sich die Umweltkompetenz vorrangig auf den Schutz natürlicher Ressourcen und Rohstoffen, insbesondere auf einen nachhaltigen Ansatz für ihre Ausbeutung und ihre Nutzung. Somit ist hier weniger der Sicherung der Versorgung angesprochen, stattdessen vielmehr die

⁸²COM(2020) 798

⁸³Art 3 III EUV, Art. 11 AEUV.

⁸⁴Beschluss Nr. 1386/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“ Text von Bedeutung für den EWR, ABl. L 354 vom 28/12/2013, p. 171–200.

⁸⁵Rn. 21, L 354/179

⁸⁶Rn. 30

⁸⁷Rn. 43 lit. e) Nr. viii)

Ausgestaltung der Bedingungen. Diese Vorgaben sind dementsprechend beispielsweise bei Vertragsabschlüssen zu Rohstoffpartnerschaften zu integrieren

4. Energiepolitik

Die Energiepolitik der Europäischen Union, wie sie in Artikel 194 AEUV festgelegt ist, zielt darauf ab, eine sichere, nachhaltige und wettbewerbsfähige Energieversorgung zu gewährleisten. Wie bereits erwähnt, richtet sich die Energiepolitik der EU auf die Sicherstellung der Versorgungssicherheit insbesondere in Anbetracht des Funktionierens der Energieinfrastruktur, der Nutzung von erneuerbaren Energien und Versorgungsnotlagenvorsorge.⁸⁸ Genauer sind die konkreten Ziele in Abs. I über drei sog. „Leitprinzipien“ definiert, wobei den Zielen keine Rangfolge o. Ä. zugewiesen ist und die jeweilige Gewichtung den EU-Organen respektive den Mitgliedsstaaten obliegt.⁸⁹

Der Begriff der Energie ist als sehr weit zu verstehen und umfasst daher alle weiteren Aspekte, somit auch ihre Verwendung und Verbrauch.⁹⁰ Nun liegt der Fokus bei dieser Betrachtung in erster Linie und vordergründig auf den nichtenergetischen Rohstoffen. Jedoch wird zutreffenderweise festgestellt, dass Energiepolitik auch Rohstoffpolitik sei, jedoch in erster Linie die Energieerzeugung umfasst und eben nicht die Rohstoffversorgung. Während diese Maßnahmen unweigerlich auch die Verwaltung bestimmter (kritischer) Rohstoffe betreffen, die für die Energieerzeugung und -speicherung benötigt werden, liegt der Fokus der Energiepolitik eindeutig auf der Energieproduktion und -versorgung. Nichtsdestotrotz empfiehlt sich ein allgemeiner Überblick zur Einordnung, dass eine Zuordnung von Rohstoffpolitik zu den Bereichen Energie und Umwelt nicht grundlegend unpassend ist, bestätigte die Zuordnung der Kommission bereits 2005.⁹¹

Insofern ergibt sich Frage nach der Abgrenzung hinsichtlich der Zugehörigkeit der kritischen Rohstoffe, die bei der Herstellung von Automobilen und insbesondere in der Produktion von Elektrofahrzeugen herangezogen werden, denn diese Rohstoffe fallen nicht in den primären Anwendungsbereich der Energiepolitik. Art. 194 AEUV bezieht sich explizit auf Maßnahmen zur Sicherstellung der Energieversorgung und zur Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien. Die Anwendung dieses Artikels ist daher auf Aktivitäten beschränkt, die direkt mit der Erzeugung, Speicherung und

⁸⁸frau_rohstoffe_2025.

⁸⁹dauses_handbuch_2024.

⁹⁰von_der_groeben_europaisches_2024.

⁹¹Darüber hinaus auch zu Wettbewerb; vgl. KOM(2005) 474, S. 17.

Verteilung von Energie verbunden sind. Während die Sicherstellung der Versorgung mit Rohstoffen, die für die Energieproduktion benötigt werden, unter diese Politik fallen kann, schließt dies die umfassende Verwaltung und Versorgung mit nichtenergetischen Rohstoffen, die für andere Industriezweige, wie die Automobilwirtschaft, entscheidend sind, aus.

Eine Stützung einer Energie-Außenpolitik könne zumindest nicht auf Umwelt- oder Binnenmarktkompetenz erfolgen, sodass der Energietitel einschlägig erscheint, wenn auch nicht explizit.⁹²

Inwieweit trägt also die Produktion eines Elektrofahrzeugs zur Umsetzung der Energiepolitik der Union bei? Auch in Hinblick auf weitere verwaltungsrechtliche Aspekte wie Fördermaßnahmen?

Die Produktion von EVs, die auf nichtenergetische Rohstoffe angewiesen sind, könnte als Teil der Unions-Energiepolitik betrachtet werden. Hierbei stellt sich jedoch die Frage, inwieweit die Produktion und Nutzung von EVs zur Umsetzung der Energiepolitik der Union beiträgt und ob dies durch Artikel 194 AEUV gedeckt ist. Elektrofahrzeuge tragen erheblich zur Reduktion von Treibhausgasemissionen bei, insbesondere wenn der für ihren Betrieb erforderliche Strom aus erneuerbaren Energiequellen stammt. Dies unterstützt das Ziel von Artikel 194 Abs. 1 lit. c AEUV, die Umweltverträglichkeit der Energieversorgung zu fördern und die Klimaziele der EU zu erreichen. Eine enge Auslegung von Artikel 194 AEUV könnte die Möglichkeit der EU, eine ganzheitliche und integrierte Energie- und Klimapolitik zu verfolgen, einschränken, da die Förderung von EVs eng mit den Zielen der Energieeffizienz und Umweltverträglichkeit verbunden ist.

Die Produktion und Nutzung von Elektrofahrzeugen kann als wesentlicher Beitrag zur Umsetzung der Energiepolitik der EU gemäß Artikel 194 AEUV betrachtet werden, insbesondere durch die Reduktion von Emissionen und die Förderung erneuerbarer Energien. Gleichzeitig ist jedoch eine klare Abgrenzung der Kompetenzen notwendig, um sicherzustellen, dass spezifische Maßnahmen zur Rohstoffversorgung der Automobilindustrie nicht über die Ziele und Befugnisse der Energiepolitik hinausgehen.

Am ehesten relevant scheinen die Ziele der Energieversorgungssicherheit (Art. 194 I b. AEUV) und der Energieeffizienz (Art. 194 I c.) der Energiepolitik. Ist ersteres darauf bedacht, Lieferunterbrechungen zu vermeiden und die Versorgungssicherheit zu gewährleisten⁹³ und erfordert zudem eine vorausschauende Sichtweise,⁹⁴ ist die Energieeffizienz und die Entwicklung neuer

⁹²Gundel; Theobald/KÄijhling; EuropÄisches Energierecht; V. Rn. 87.

⁹³grabitz_recht_2024.

⁹⁴umbach_europaische_2005.

und erneuerbaren Energien vielmehr auf den Nachhaltigkeitsaspekt ausgerichtet.⁹⁵ Hierbei ist besonders von Relevanz, dass als geeignete Maßnahmen zur Energieeffizienzförderung all jene anzusehen sind, die den Wirkungsgrad des Einsatzes von Energie erhöhen.⁹⁶

Neben den explizit erwähnten EU-Energiepolitik-Zielen sind bei der Umsetzung dieser nach Art. 194 I AEUV auch allgemeine Maßgaben zu berücksichtigen. Zum einen sind die Ziele „tatbestandlich auf die Verwirklichung und das Funktionieren des Binnenmarktes beschränkt“,⁹⁷ sodass keine externen Kompetenzen interpretiert werden können⁹⁸ und dementsprechend die Paradigmen hinsichtlich der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit heranzuziehen sind. Ferner sind die Umweltpolitik und die mit ihr verbundenen Ziele, zumindest lässt sich das trotz des Fehlens der expliziten Erwähnung unmittelbar aus der den Zielen vorangestellten zu berücksichtigendem Erhalt und Verbesserung der Umwelt aus Abs. I ableiten..⁹⁹ Dies bestätigt auch die in Abs. I enthaltende Formulierung „Unbeschadet der Anwendung anderer Bestimmungen“, sodass hier keine Bestimmung einer „formellen Subsidiarität“ erkannt werden könnte.¹⁰⁰

In Bezug auf die oben aufgeworfene Frage, ob der Einsatz von mineralischen Rohstoffen für EV-Batterien lässt sich argumentieren, dass diese durchaus den Wirkungsgrad der Energie erhöhen.

So weisen Lithium-Ionen-Batterien, in denen wie eingangs erläutert Lithium, Kobalt, Nickel oder Mangan verwendet werden, einen deutlich erhöhten Wirkungsgrad auf, wenigstens bei Betrachtung der Energieverluste beim Entladen gegenüber der Nergieverluste beim Verbrennen von Kraftstoffen (Wärmeverluste). So weist also das Nutzen der gespeicherten Energie bei einen sehr hohen Wirkungsgrad auf (<99 %) und somit damit gegenüber ICEs deutlich effizienter.

Dies hat zur Folge, dass also die zur Ladung des Fahrzeuges genutzte elektrische Energie (die ja schließlich auch generiert werden muss) vom Fahrzeug effizienter genutzt wird. Dies bestätigt erneut die Tatsache, dass solche Maßnahmen erfasst werden, die „darauf abzielen, dass der zur Erzielung eines

⁹⁵grabitz_recht_2024.

⁹⁶grabitz_recht_2024.

⁹⁷Bings in Streinz; Art. 194 Rn. 32f..

⁹⁸Bings in Streinz; Art. 194 Rn. 33.

⁹⁹Bings in Streinz; Art. 194 Rn. 33.

¹⁰⁰Nettesheim; Grabitz/Hilf/nettesheim AEUV Art. 194; Rn 35.

bestimmten Nutzens erforderliche Energieeinsatz gesenkt wird“¹⁰¹ Der Vollständigkeit halber ist aber zu erwähnen, dass es im oben beschriebenden Fall darauf ankommt, wie der Strom bzw. die Kraftstoffe hergestellt wurden. Es ist jedoch zu erwähnen, dass im Bereich des Rohstoffverwaltungsrecht und insbesondere im Bereich der Rohstoffpolitik der konkrete Anwendungsfall der EV-Batterien nur einen Teilbereich darstellt und die Prüfung anderer rohstofflicher Anwendungsfälle, besonders beim Einsatz von kritischen und strategischen Mineralien, die energiepolitische Überprüfung nicht standhält (jedoch andere Politiken als Auffangpolitik herangezogen werden können).

Der integrationspolitischen Hintergrund des Art. 194 AEUV zum Lückenschluss der Energiepolitik der Union, zu dem die Problemstellungen des Zugangs, der Verteilung und Nutzung von Energie, generelle energiepolitische Herausforderungen und der Importabhängigkeit,¹⁰² lässt sich analog auf den Hintergrund der Rohstoffpolitik übertragen, denn auch (Energie-)Konkurrenz zu anderen Nachfragen in anderen Märkten, Unsicherheit in den Lieferketten und dementsprechende Volatilität sowie die starke nationale Organisation von Versorgungsmärkten.¹⁰³ Dies bestätigt auch die Erkenntnis, dass die Sicherung der Energieversorgung sowohl eine nach innen und nach außen gerichtete gesamteuropäische Dimension aufweist, woraus auch eine entsprechende Rohstoffverwaltung herauszufundiert werden kann, sodass zumindest aus rechtsbildungsprozessualer Sicht die Energiepolitik weiterhin der kompetenzgebenden Prüfung standhält.

Eine weitere „Kompetenzschöpfung“ für die Rohstoffverwaltung im Sinne der unionalen Energiepolitik ist daher aus der Perspektive der Absicherung

Weitere Schnittpunkte zwischen Rohstoff- und Energiepolitik im automobilen Kontext ergeben sich zudem im Bereich der sog. „vehicles to grid“-Technologie, bei der die Elektrofahrzeuge als „Batterien auf Rädern“ agieren. Durch das bidirektionale Laden, also das Laden in zwei Richtungen und dementsprechend dem Einsatz des EV als Energiespeicher, können hierbei entsprechende Einspareffekte ergeben, da bis zu 9% der europäischen Energieversorgung dann durch EVs sichergestellt werden könnte.¹⁰⁴

Die Energiepolitik kann zudem als eine Art Blaupause für die Rohstoffpolitik gesehen werden: Durch die Herausbildung und Verankerung der EU-Energiepolitik im Laufe ihrer Entwicklung hin zu einem gestärkten Selbst-

¹⁰¹Nettesheim in Grabitz/Hilf; AEUV Art. 194; Rn. 17.

¹⁰²grabitz_recht_2024.

¹⁰³grabitz_recht_2024.

¹⁰⁴Study on the AIJ Potential of a full EV-power-system integration in Europe & how to realise it. Fraunhofer ISE & Fraunhofer ISI on behalf of Transport & Environment.

bewusstsein der Union in energiepolitischen Fragen, durch die strategische Bedeutung die analog zur Energiepolitik eine solche für Rohstoffe aufweisen würde und schließlich das „Machtpotential“ eines vereinten Auftretens würden hier zu einer Europäisierung beitragen.¹⁰⁵ Analog zur internationalen Dimension des Energietitels aufgrund der Notwendigkeit der internationalen Kooperation im Bereich des Klimaschutzes und der steigenden Abhängigkeit der Union von Energieimporten¹⁰⁶ ergibt sich die internationale Dimension aus denselben Aspekten und insbesondere aus der zweitgenannten Tatsache nahezu automatisch für den unionalen Rohstofftitel.

5. Industriepolitik

Im vorgehenden Abschnitt wurde festgestellt, dass die Energiepolitik trotz einiger Anknüpfungspunkte nicht vollumfänglich als Zuständigkeitsbereich herangezogen werden darf, sodass sich die Frage nach der Anwendung anderer Ermächtigungsgrundlagen auftut.

Die Industriepolitik der Union ergibt sich aus Art. 173 AEUV, welcher sowohl der Union als auch den Mitgliedsstaaten die Sorge für eine Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der EU auferlegt (Abs. I), u. A. durch eine „Erleichterung der Anpassung der Industrie an die strukturellen Veränderungen“. Im Folgenden soll der Bezug zwischen Rohstoff- und Industriepolitik betrachtet werden, sodass auf eine umfassendere Betrachtung verzichtet wird.

Eine erste, zusammenführende und einbettende Industriestrategie der Union erfolgte 2005 mit der Mitteilung der Kommission zur Schaffung eines Rahmens für die Industriepolitik¹⁰⁷ zur Umsetzung des Aktionsprogramms für Wachstum und Beschäftigung.¹⁰⁸ Zugang zu Rohstoffen für die Industrie, auch nichtenergetische, wurde bei vorgestellten Maßnahmen explizit aufgeführt, wenn auch ohne darüberhinausgehende Erläuterungen.¹⁰⁹

Die EU betrachtete in ihren Mitteilungen zur Industriepolitik und -strategie der Union Rohstoffe oftmals thematisch im Bereich des Klimawandels verortet werden.¹¹⁰ Der Fokus wird auf den Ressourcenschutz gelegt und der Re-

¹⁰⁵grabitz_recht_2024.

¹⁰⁶Gundel; Theobald/KÄijhling; EuropÄisches Energierecht; V. Rn. 86.

¹⁰⁷KOM(2005) 474

¹⁰⁸„Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze - Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon“ - KOM(2005) 24.

¹⁰⁹2005 474 S. 16f.

¹¹⁰KOM(2010) 2020, S. 9; weitere

gelungsrahmen erwartbar sich nicht nur auf zugangsadressierende Maßnahmen beschränkt, sondern der rohstoffregulatorische eröffnet wird, da Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekte (auch in das industrielle Rohstoffhandeln) mitaufgenommen werden. Während die Rohstoffinitiative KOM(2008) 699 primär auf die Sicherung der Versorgung Europas mit kritischen Rohstoffen abzielte, positioniert die Mitteilung KOM(2010) 2020 diese Thematik in einen breiteren wirtschafts- und umweltpolitischen Kontext. Die 2010er Strategie baut somit auf den Erkenntnissen von 2008 auf, erweitert diese jedoch durch den Ansatz, dass Ressourceneffizienz und Recycling integraler Bestandteil einer intelligenten und nachhaltigen Wachstumsstrategie sein müssen. Dies impliziert, dass die ursprünglichen Ansätze der Rohstoffinitiative nicht als isolierte Maßnahmen betrachtet werden, sondern in ein umfassenderes Regelungssystem eingebettet werden, das auch Aspekte des Umweltrechts und der Kreislaufwirtschaft umfasst. Für die rohstoffnachfragende Industrie ergaben sich daraus bereits hier Implikationen, insbesondere in Form verschärfter regulatorischer Anforderungen und der Notwendigkeit, betriebliche Prozesse ressourceneffizient und umweltverträglich zu gestalten. Diese Entwicklungen unterstreichen die Verzahnung von Umwelt- und Wirtschaftspolitik auf europäischer Rohstoffrecht-Ebene.

Stattdessen wurden in einer der sieben Leitinitiativen der Ausgangspunkt der Rohstoffinitiative von 2008 aufgegriffen und in einen umfassenderen, industriellen Kontext einbettet¹¹¹, die Risikobedeutung 2011 erneut aufgegriffen¹¹² und die Erforderlichkeit der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedsstaaten.¹¹³ Bis zur Veröffentlichung des Europäischen Green Deals herrschte eine auffallende industriepolitische Rohstoffflaute, denn erst 2019 trat die strategische Bedeutung auch in der Industriepolitik wieder hervor,¹¹⁴ lag der Fokus doch der EU-Politik in diesen Jahren weniger auf eine eigenständige, umfassende Regulierung der Rohstoffversorgung ausgerichtet als vielmehr auf übergreifende Umwelt-, Energie- und Wirtschaftspolitiken. Es wurden keine weitreichenden legislativen Maßnahmen ergriffen, die ausschließlich der rohstoffrechtlichen Harmonisierung dienten. Vielmehr verlagerte sich der politische Schwerpunkt in der Folgezeit auf die Umsetzung der Agenda „Europe 2020“ sowie auf Maßnahmen zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und zur Bewältigung der Klimakrise – Bereiche, die zwar in engem Zusammenhang mit der Rohstoffnutzung stehen, jedoch primär nicht auf die Sicherstellung

¹¹¹KOM/2010/0614

¹¹²KOM(2011) 642, S.8.

¹¹³COM(2012) 582, S. 12.

¹¹⁴COM(2019) 640 final, S. 10, 26.

der Rohstoffversorgung ausgerichtet sind. Die Wiederaufnahme der rohstoffbezogenen Fragestellungen im Rahmen des Grünen Deals und im Rahmen eines übergeordneten Nachhaltigkeits- und Wettbewerbsprogramms lässt sich als Reaktivierung einer zuvor in den Hintergrund getretenen Themenstellung interpretieren. Nichtsdestotrotz untermauert diese Feststellung auch, dass die Kompetenz zur Regulierung von Rohstofffragen innerhalb eines breiteren politischen und rechtlichen Rahmenwerks (z.B. Umwelt- und Energiepolitik) verankert ist. Die Fragmentierung der Kompetenzen auch zwischen Union und Mitgliedsstaaten erschwert die Schaffung eines eigenständigen, vollharmonisierten rohstoffrechtlichen Instrumentariums. In der Zwischenzeit setzte die Kommission daher auf Mindestharmonisierung und koordinierende Maßnahmen, bis der dringende Handlungsbedarf, insbesondere vor dem Hintergrund geopolitischer und ökonomischer Herausforderungen, im Zuge des Green Deals wieder verstärkt rohstoffspezifisch adressiert wurde. Die Ausführungen der Kommission wurden entsprechend durch das Parlament mit Entschlüssen flankiert.¹¹⁵ Bei der Rohstoffinitiativen von 2008 und auch anderen Mitteilungen ist zu beachten, dass diese keine Rechtsverbindlichkeit aufweisen. Vielmehr handelt es sich um ein Arbeits- oder politisches Programm, sodass auch die Kompetenzfrage zur Rechtssetzung hier aufgrund der mangelnden solchen nicht gestellt werden kann.¹¹⁶

Jedoch wurde auch bereits 2010 festgestellt, dass die die „Rohstofflage“¹¹⁷ eine Verringerung der Abhängigkeit von ausländischen Rohstoffen¹¹⁸ erfordern würde.

Ursprünglich war die Industriepolitik der Union nicht zwangsläufig auf die Sicherung strategischer Rohstoffe ausgerichtet, waren benötigte Rohmaterialien in ausreichender Menge im Unionsgebiet verfügbar

Auch der Rat unterstrich 2019 die Bedeutung der Verringerung von Abhängigkeiten bei eingeführten Rohstoffen sowie den Zugang zu kritischen Rohstoffen zur Wahrung der Versorgungssicherheit.¹¹⁹

Die Union zeigt in ihren Reaktionen betreffend der Industriepolitik über eine Aktualisierung dieser die Notwendigkeit des Handelns.

Basis der aktuellen Industriepolitik der Union ist die 2020 veröffentlichte

¹¹⁵ABl. C 93 vom 24.3.2017, S. 59–67; ABl. C 425 vom 20.10.2021, S. 43–62; ABl. C 125 vom 5.4.2023, S. 124–134

¹¹⁶**Frau_2025; S. 405.**

¹¹⁷KOM(2010) 2020, S. 9

¹¹⁸KOM(2010) 2020, S. 18

¹¹⁹Eine Strategie für die Industriepolitik der EU: Eine Vision für 2030 – Schlussfolgerungen des Rates (angenommen am 27.5.2019, 9706/10)

Industriestrategie der Kommission,¹²⁰ welche bereits ein Jahr später im Lichte der Covid-19-Pandemie angepasst wurde, jedoch ohne die vorhergegangene Strategie zu beenden oder zu ersetzen.¹²¹ Insbesondere unterbrochene Lieferketten durch die Pandemie bewirkten eine Auseinandersetzung der Union mit ihren Abhängigkeiten, welche schließlich in einem ersten Bericht zu den strategischen Abhängigkeiten analysiert wurden.¹²²

Die 2020 veröffentlichte Mitteilung zur EU-Industriepolitik zielte darauf ab, die Widerstandsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu stärken. Die Rohstoffversorgung wird hier zunächst dem Teilbereich („Triebkraft“) der Industrie auf dem Weg zur Klimaneutralität und somit dem europäischen Grünen Deal zugeordnet.¹²³ Die Rolle des Automobilsektors hinsichtlich des Erreichens von Klimaneutralität und nachhaltige Mobilität wird darüber hinaus erwähnt.¹²⁴ Praktische Umsetzungsangaben mit Bezug zu Rohstoffen ergeben sich aus kreislaufwirtschaftsbezogenen Plänen, aber insbesondere aus den Ausführungen zur Stärkung der industriellen und strategischen Autonomie Europas, soll hier eine „diversifizierte Rohstoffbeschaffung sichergestellt werden, um Versorgungssicherheit zu wahren und zu erhöhen.“¹²⁵

Damit einher ging die Veröffentlichung der Mitteilung der Kommission zur „Widerstandsfähigkeit der EU bei kritischen Rohstoffen“¹²⁶, welche ihren Ursprung in den in der Industriestrategie genannten Maßnahmen zur praktischen Umsetzung als „Aktionsplan zu kritischen Rohstoffen“ findet, welcher auch Rohstoffpartnerschaften adressieren soll.¹²⁷

Die Mitteilung der Kommission von 2020 bildet demnach einen zentralen, aber nicht den ersten Referenzpunkt für die Weiterentwicklung des unionsrechtlichen Rahmens im Bereich des Rohstoff- und Rohstoffverwaltungsrechts. Sie formuliert industriepolitische Zielsetzungen, die eine unmittelbare rechtliche Implikation für die Regulierung der Rohstoffversorgung, der Marktstrukturen und der Verwaltungsprozesse auf europäischer und nationaler Ebene nach sich ziehen. Das Rohstoffrecht ist im unionsrechtlichen

¹²⁰Erstveröffentlichung am 10. März 2020, COM/2020/102 final

¹²¹COM/2021/350 final

¹²²SWD(2021) 352

¹²³S. 4

¹²⁴S. 10.

¹²⁵S. 17.

¹²⁶COM(2020) 474 final

¹²⁷S. 18.

Kontext bislang sektoral fragmentiert geregelt. Die Industriestrategie 2020 hebt die Rohstoffversorgung jedoch als eine industriepolitische Priorität hervor, was eine materielle Verzahnung von Industriepolitik und Rohstoffrecht erforderlich macht. Diese Entwicklung ist insbesondere vor dem Hintergrund des „European Green Deal“ und der doppelten Transformation (digital und nachhaltig) zu bewerten. Die Industriestrategie 2020 legt einen industriepolitischen Rahmen fest, der erhebliche Transformationsimpulse für das Rohstoffrecht und das Rohstoffverwaltungsrecht setzt. Dabei sind insbesondere die Versorgungssicherheit, strategische Autonomie und Nachhaltigkeit als zentrale Leitlinien zu berücksichtigen. Die rechtliche Umsetzung dieser Strategie wird in den kommenden Jahren eine vertiefte Harmonisierung und Erweiterung des unionsrechtlichen Rohstoffrechts erforderlich machen, insbesondere im Bereich der Marktsteuerung, der Verwaltungsprozesse und der internationalen Handelsabkommen.

Die 2021 erfolgte Aktualisierung liefert hier, trotz des Charakters eines Arbeitspapiers einer Mitteilung der Kommission, weitere Grundlagen für ein Unions-Rohstoffrecht durch eine Weiterentwicklung der Erkenntnisse der 2020 veröffentlichten Mitteilung zur Widerstandsfähigkeit der EU bei kritischen Rohstoffen. Die Aktualisierung war auch ausschlaggebend für eine erste Analyse der strategischen Abhängigkeiten.¹²⁸

Die Aktualisierung der Strategie von 2020 fokussiert sich auch hier auf die Erreichung strategischer Autonomie bei gleichzeitiger Wahrung einer offenen Wirtschaft als ein zentrales Ziel der Union.¹²⁹ Die Kommission entwickelte ebenso ein Verfahren zur Identifizierung von Abhängigkeiten,¹³⁰ mit dem Ergebnis dass die EU bei 137 Importprodukten eine hohe Abhängigkeit von Drittstaaten aufweist, darunter auch mineralische Rohstoffe.¹³¹ Die Kommission spricht hierbei zunächst vergleichsweise übergreifende Policy-Empfehlungen aus¹³², ehe spezifisch für mineralische Rohstoffe auf den Aktionsplan zu kritischen Rohstoffen¹³³ verwiesen wird. Die genannten Maßnahmen umfassen den Aufbau von EU-Produktionskapazitäten (Exploration, Gewinnung, Verarbeitung), Ausschöpfung von Recycling, die Diversifi-

¹²⁸COM/2021/350, S. 13

¹²⁹COM/2020/102 S. 3 ;COM/2021/350 S. 6; ebenso Rat, EUCO 13/20

¹³⁰COM/2021/350, S. 19; womöglich mit entsprechender Vorausleistung für das Verfahren der Berechnung der wirtschaftlichen Bedeutung und des Versorgungsrisikos in Anhang II Abschnitt 2 des CRMA.

¹³¹COM/2021/350, S. 23.

¹³²COM/2021/350, S. 42ff

¹³³COM(2020)474

zierung der EU-Außenbeziehungen hinsichtlich Rohstoffversorgung inklusive einer Förderung des regelbasierten offenen Rohstoffhandels bei Vermeidung von Handelsverzerrungen und schließlich der Abschluss von strategischen Partnerschaften mit Drittländern, die über entsprechende Rohstoffvorkommen verfügen.¹³⁴ Darüber hinaus wird erneut der Bezug zum Binnenmarkt hergestellt.¹³⁵ In Bezug auf die Rohstoffversorgung aus Europa für Europa fällt aus verwaltungsrechtlicher Sicht insbesondere die Forderung nach Genehmigungen auf: So wird in Bezug auf die Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten gefordert, dass die „vielfältigen und langwierigen Planungs- und Genehmigungsverfahren in enger Zusammenarbeit mit der Industrie und den Sozialpartnern weiter gestrafft, beschleunigt und berechenbarer gemacht werden„sollen, insbesondere in Bezug auf strategisch relevante Rohstoffprojekte.“¹³⁶

Das Arbeitspapier der Kommission¹³⁷ liefert hierbei weitere Grundlagen hinsichtlich Partnerschaften, industriellen Netzwerken, Kreislaufwirtschaft.

Die aktuelle Industriestrategie inkorporiert die vorangegangenen Entwicklungen und nennt erstmals „Klubs für kritische Rohstoffe“als neue Initiative.¹³⁸

Grundsätzlich stellt die Kommission den industriepolitischen Bezug zu mineralischen Rohstoffen über drei Bereiche her: Den Übergang der europäischen Industrie hin zur Klimaneutralität und somit im Rahmen des Grünen Deals, der generelle Bedarf der europäischen Industrie des Zugangs zu kritischen Rohstoffen und damit einhergehend die strategische Autonomie der Union aus industriepolitischer Sicht.

Eine scharfe Trennung zu den übrigen Politiken wie der Handels- oder Umweltpolitik fällt auch hier erneut schwer. Insgesamt steht die Mitteilung im Spannungsfeld zwischen wirtschaftlicher Resilienz, Umweltzielen und geopolitischer Strategie — allesamt zentrale Themen der Zeitenwende in der EU-Handelspolitik.

Im Bereich der kritischen Rohstoffe hat sich die Union die Ziele gesetzt, bis 2030 mindestens 10% des Jahresverbrauchs durch EU-Gewinnung zu decken, 40% durch Verarbeitung in der EU und 25% durch EU-Recycling.

Organübergreifend ist die Rohstoffpolitik tief in der Industriepolitik verankert; im Sinne der Flankierungen tritt hier erneut der Binnenmarkt hervor.

¹³⁴COM/2021/350, S. 45

¹³⁵COM/2021/350, S. 47f.

¹³⁶Übersetzung aus dem Englischen,COM/2021/350, S. 59

¹³⁷SWD(2021) 351

¹³⁸COM(2023) 62, S. 23.

Zusammenfassend macht die Union hier in den letzten Jahren zunehmend von ihrer industriepolitischen Kompetenz zur Adressierung der Rohstoffversorgung Gebrauch. Grundsätzliches für einen europäischen Rohstoffrechtsrahmen kann erstmals den Industriestrategien entnommen werden.

6. X Binnenmarktpolitik

Die Binnenmarktpolitik trat in den vorherigen Betrachtungen bereits als omnipräsente Flankierung der Rohstoffpolitik hervor.

Art. 16, 26

Insbesondere ergibt sich hinsichtlich der energiebezogenen Beziehung der Binnenmarktkompetenz zu den Art. 192, 194 AEUV die Fragestellung, inwieweit Art. 114 die Rechtsgrundlagen der Umweltpolitik ebenfalls stützt, nicht zuletzt durch die Tatsache dass in Art. 192 II AEUV konkret auf Art. 114 referenziert wird, aber auch der Umweltschutz in Art. III explizit erwähnt wird.¹³⁹ Jedoch indizieren sowohl die EuGH-Rechtsprechung als auch die EU-Rechtssetzungspraxis auf eine bevorzugte Anwendung des Art. 194 AEUV für umweltpolitische und insbesondere energiespezifische Belange, jedoch mit der Einschränkung, dass „Rechtsakte mit umweltpolitischer Zielsetzung, die den Energiesektor ebenso wie andere Branchen erfassen, werden zutreffend weiter auf Grundlage von Art. 192 AEUV erlassen“, ¹⁴⁰ sodass die Frage nach einer eindeutigen Rohstoffverwaltungsrechtlichen Kompetenzgrundlage weiterhin nicht eindeutig beantwortet werden kann respektive nur in der Form, als dass die Kompetenz aus einer Melange an Politikkompetenzen der Union besteht.

Der EuGH hat festgestellt, dass eine simple inhaltliche Nennung des Binnenmarktziels nicht grundsätzlich den Binnenmarkt als Kompetenzgrundlage begründet und somit der Union keine allgemeine Kompetenz hierin verleiht, ganz im Sinne des Art. 5 I EUV;¹⁴¹ es wird konkretisiert, dass auch hier auf den tatsächlichen Zweck abgestellt wird, ergo ob die im Rechtsakt genannten Zwecke auch faktisch erreicht werden.¹⁴² Insbesondere ist Art. 114 AEUV auch nur dann zu wählen, sollten Beeinträchtigungen der Grundfreiheiten oder Wettbewerbsverzerrungen spürbar sein, was ansonsten einer rechtssetzenden Aktivität der Union nach Belieben gleichkäme.¹⁴³ Somit hat der Gerichts-

¹³⁹dauses__handbuch__2024.

¹⁴⁰dauses__handbuch__2024.

¹⁴¹C-376/98, Rn. 83

¹⁴²Ibid, Rn. 85f.

¹⁴³C-376/98, Rn. 29.

hof also konkrete Tatbestandsmerkmale geschaffen, die explizit nicht die abstrakte Gefahr von etwaigen Beeinträchtigungen oder Verzerrungen umfassen, auch nicht die Erkenntnis der Unterschiedlichkeit der Vorschriften.¹⁴⁴

Dies resultiert in der Feststellung, dass die Geeignetheit der Binnenmarktgrundlage auch im rohstoffverwaltungspolitischen Aspekt jederzeit einer Prüfung bedarf, ob der jeweilige Rechtsakt tatsächlich zur Verwirklichung des Binnenmarkts beiträgt. Die Bestätigung der tatsächlichen Beeinträchtigung und Verzerrung, insbesondere hinsichtlich des Zugangs zu Rohstoffen, sollte hierbei leichtfallen – die tatsächliche Spürbarkeit ist jedenfalls gegeben.

In der Praxis lässt sich bisher nur der CRMA (s. u.) als Beispiel heranziehen, hier erfolgt die Erlassung des Rechtsakts „insbesondere, gestützt auf Art. 114 AEUV, da eine direkte Verbindung zwischen dem Rohstoffzugang für die Wirtschaft und dem Funktionieren des Binnenmarktes hergestellt wird.“¹⁴⁵

Bei der Betrachtung der Binnenmarktpolitik sollte zudem bedacht werden, dass sich Rechtsunsicherheiten aufgrund des Ziels der Verwirklichung des Binnenmarktes in liberaler Weise in Bezug zur Verwirklichung anderer Politiken der Union ergeben könnten, denn es nicht vollumfänglich deutlich, inwieweit der Unionsgesetzgeber hier einen Vorrang gewähren muss.¹⁴⁶ Insbesondere umweltpolitische Belange sind hier als ein solch komterkarierendes Beispiel zu nennen.

Binnenmarkt-Notfallinstrument, COM(2022) 459

Standardisierungsstrategie, COM(2022) 31

Zusammenfassend erscheint die Stützung der rohstoffpolitischen Aktivität der Union auf Art. 114 AEUV am plausibelsten.

Im Februar 2024 beschlossen die EU-Mitgliedsstaaten einen 2022 von der Kommission vorgelegten Vorschlag zur Schaffung eines „Notfallinstruments für den Binnenmarkt“, um den Unionsbinnenmarkt gegenüber möglichen künftigen Krisen und insbesondere Lieferkettenschwierigkeiten resilienter aufzustellen.¹⁴⁷ Die „Überwachung strategischer Waren [...] bei Unterbrechung von Lieferketten und damit verbundenen Engpässen“ soll eine entsprechende Reaktion gewährleisten.¹⁴⁸ Inwieweit Industrieakteure hier eingebunden werden sollen, geht nicht hervor.

¹⁴⁴Callies; Berliner Beiträge 117; S. 16.

¹⁴⁵2024/1252

¹⁴⁶classen_europarecht_2021.

¹⁴⁷Engl. Bezeichnung *Single Market Emergency Instrument* (SMEI), mittlerweile umbenannt in *Internal Market Emergency and Resilience Act*, (IMERA)

¹⁴⁸JOIN2023 20, S. 9.

7. X Zu den Grundfreiheiten

8. X Außenpolitik

Es ist nicht von der Hand zu weisen dass die Union bzw. das Unionsgebiet im Bereich der kritischen bzw. strategischen Rohstoffe auf keine eigenen bzw. nur wenige eigene Quellen zurückgreifen kann. Für eine sichere Versorgung ist daher ein auswärtiges Handeln der Union unerlässlich, was bereits in der Gemeinsamen Handelspolitik entsprechend betrachtet wurde.

Art. 21 II f EUV

Teilweise wird die Rohstoffpolitik als eingeschlossenes Feld

9. X Wirtschaftspolitik

Art. 120-126

Die Wirtschaftspolitik der Union ist im ersten Schritt nur ansatzweise systematisch festgelegt, stattdessen erfolgt eine Regelung sektorspezifisch, denn die allgemeine Wirtschaftspolitik ist nicht EU-rechtlich adressiert worden.¹⁴⁹ Dies bedeutet, dass der *allgemeinen* Wirtschaftspolitik der Union so auch kein rohstoffspezifischer Bezug unterstellt werden kann.¹⁵⁰ Daher ist also eine genauere Betrachtung der einzelnen Sektoren der Wirtschaftspolitik erforderlich, wobei auch hier erneut der Bezug auf die Rohstoffversorgung gelegt wird.

Art. 122 AEUV Art. 122 AEUV dient dazu, der Union und ihren Mitgliedstaaten in außergewöhnlichen wirtschaftlichen Situationen und bei schwerwiegenden Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Erzeugnissen Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen. Der Artikel hat eine klare Notfallfunktion und zielt darauf ab, die wirtschaftliche Stabilität und Sicherheit der EU-Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Der Begriff der „schwerwiegenden Schwierigkeiten in der Versorgung“ kann auf die Versorgung mit kritischen Mineralien angewendet werden, insbesondere wenn diese Mineralien für die Batterieproduktion unerlässlich sind. Angesichts der zentralen Rolle, die Batterien für die Elektromobilität spielen, könnten Versorgungsengpässe bei kritischen Mineralien schwerwiegende wirtschaftliche und technologische Auswirkungen haben. Die zunehmende Abhängigkeit der EU von Importen kritischer Mineralien und die geopolitischen Risiken im Zusammenhang mit diesen Rohstoffen können als außergewöhnliche wirtschaftliche Gegebenheiten betrachtet

¹⁴⁹Nettesheim; Â§ 18 Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik;
in: Oppermann/Classen/Nettesheim; Europarecht; Rn. 13 .

¹⁵⁰frau_rohstoffe_2025.

werden. Diese Abhängigkeit macht die EU anfällig für Störungen in der Lieferkette, die durch politische Instabilität, Handelskonflikte oder andere außergewöhnliche Ereignisse verursacht werden können. In einem solchen Szenario könnte die EU auf Grundlage von Art. 122 Abs. 1 AEUV Maßnahmen ergreifen, um die Versorgung zu sichern, z.B. durch: Förderung alternativer Lieferquellen: Die EU könnte Maßnahmen zur Diversifizierung der Lieferquellen für kritische Mineralien fördern.

Strategische Reserven: Die Einrichtung strategischer Reserven für kritische Mineralien könnte beschlossen werden, um kurzfristige Versorgungssengpässe zu überbrücken. Finanzielle Unterstützung: Unternehmen, die in der Rohstoffgewinnung und -verarbeitung tätig sind, könnten finanzielle Unterstützung erhalten, um ihre Produktionskapazitäten zu erhöhen.

Lediglich Artikel 122 2 AEUV bildet eine echte Rechtsgrundlage für Sofortmaßnahmen. Im Gegensatz dazu stellt Artikel 122 I AEUV keine Rechtsgrundlage für Krisensituationen dar und weist daher einen breiteren Anwendungsbereich auf. Die sehr weit gefasste Befugnis, die Art. 122 I AEUV dem Rat einräumt, unterliegt zwei grundsätzlichen Bedingungen: Zum Einen sollte der Rückgriff auf Art. 122 I AEUV nicht dazu führen, dass der Grundsatz der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten für die Wirtschaftspolitik aus Art. 2 III, 5 I AEUV ausgehöhlt oder gar revidiert wird, zum anderen dass der Rückgriff auf diese Norm unbeschadet anderer Rechtsgrundlagen erfolgt, die in den Verträgen vorgesehen sind, ohne aber diesen anderen Bestimmungen einen Vorrang vor Art. 122 I AEUV einzuräumen.¹⁵¹

Art. 122 AEUV bietet eine rechtliche Grundlage, auf der die EU Maßnahmen zur Bewältigung schwerwiegender Schwierigkeiten in der Versorgung mit kritischen Mineralien für die Batterieproduktion ergreifen kann. Angesichts der zentralen Bedeutung dieser Mineralien für die Industrie und die strategischen Ziele der EU im Bereich der Elektromobilität und der erneuerbaren Energien ist eine Anwendung dieses Artikels gerechtfertigt.

Es scheint also sinnvoll, ähnlich der Querschnittsklausel der Art 11, 122 AEUV, eine solche Klausel auch in eine Rohstoffpolitik aufzunehmen – wobei zu beachten ist, dass sich insbesondere in Bezug auf andere Klauseln ergibt, dass diese keinerlei Richtungsempfehlung für die Nutzung der geeigneten Kompetenznorm geben, sondern vielmehr Gebote aussprechen, ihnen aber keine eigene Aussage zur Kompetenzregelung zugesprochen wird,¹⁵²

Die Union erkennt an, dass sie wirtschaftliche Sicherheit nicht singular erzielen kann und unilaterale Strategien nicht zur Sicherstellung einer ef-

¹⁵¹chamon_anwendung_2023.

¹⁵²callies_umweltrecht_2022.

fektiven Wirtschafts(außen)politik nicht geeignet sind.¹⁵³ Letztlich wird daher eine „Zusammenarbeit mit einem möglichst breiten Spektrum von Partnern“ empfohlen, um die kritischen Abhängigkeiten in strategischen Bereichen zu reduzieren. Bemerkenswert ist hierbei die Formulierung, dass diese Beziehungen „flexibel“ seien und sich auf Grundlage der geteilten Interessen sowie Anhängigkeiten „nach dem jeweiligen Politikbereich oder den ermittelten Risiken“ in Umfang, Form und der Art der Beteiligten unterscheiden könne.¹⁵⁴ Die Kommission verzichtet auf Einschränkungen und überlässt es der Einzelfalluntersuchung, ob und wie eine Beziehung zu gestalten sei.

Clubs für kritische Rohstoffe In der gemeinsamen Kommunikation¹⁵⁵ greift die Kommission „andere Formen der Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern“ auf und erwähnt beispielhaft „Clubs für kritische Rohstoffe,“. Die Idee eines solchen Clubs wurde in dieser Form jedoch nicht weiter verfolgt – ein solcher Club findet im CRMA keinerlei Erwähnung. Stattdessen wurde der Club-Vorschlag im Anfang 2024 durch das *Mineral Security Partnership Forum* (MSP) ersetzt, welches durch die USA und die EU gemeinsam geleitet wird und darauf abzielt, entsprechende Projekte für kritische Rohstoffe beschleunigt umzusetzen. China wird hierbei bewusst ausgeschlossen, während andere potenzielle Mitgliedsländer in Nord- und Südamerika, Afrika und Asien angesprochen werden.¹⁵⁶ Aktuell sind Australien, Kanada, Estland, Finnland, Frankreich, Deutschland, Indien, Italien, Japan, Norwegen, Südkorea, Schweden, das Vereinigte Königreich, die USA und die EU Mitglieder. Das MSP verpflichtet sich hierbei selbstgesetzten hohen Standards.¹⁵⁷ Der EU-Beitritt zum MSP knüpft hierbei an die im CRMA genannte Diversifizierung und nachhaltigere Gestaltung der Rohstofflieferketten an.

10. X Wettbewerbsrecht

11. X Verwaltungszusammenarbeit

Art. 197 AEUV

Art. 114 AEUV (Angleichung der Rechtsvorschriften)

Etwaige Abweichungen durch die Mitgliedsstaaten durch Beibehaltung von mitgliedstaatlichem Recht im Falle einer unionsrechtlichen Harmonisie-

¹⁵³JOIN2023 20, S. 14.

¹⁵⁴JOIN2023 20, S. 15.

¹⁵⁵JOIN2023, 30, S. 16

¹⁵⁶European Commission, Press Release, Apr 5, 2024, EU and international partners agree to expand cooperation on critical raw materials, IP/24/1807

¹⁵⁷US Department of State; Minerals Security Partnership. Principles for Responsible Critical Mi

rungsmaßnahme sind unter den Voraussetzungen des Art. 114 IV bis VIII AEUV möglich, jedoch hier auch nur in Bezug auf den Umweltschutz, die Arbeitsumwelt oder den Binnenmarkt.

12. Sonstige Politiken

Art. 208-214 AEUV, 216-219, 122, 188

Im Geiste der der Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten, Art. 194 I AEUV, war in Art. III-256 EVV nicht enthalten und findet sich allgemein in Art. 3 III 3 EUV wieder

Hingegen könnte eine Widersprüchlichkeit zwischen einer Solidaritätsklausel (auch im rohstoffpolitischen Bereich) und dem Wettbewerbsprinzip im Sinne des Binnenmarkts festgestellt werden, denn die in erster Linie eigennützige wirtschaftliche Betätigung wird der mutuellen Solidarität gegenübergestellt.¹⁵⁸ Jedoch ist hier der Argumentation Callies' zu folgen, dass diese Ansicht abzulehnen sei, da hier die Vermengung von staatlichen Akteuren (nämlich den Mitgliedsstaaten als Adressaten der Solidaritätspflicht) und den eigennützig am Wettbewerb teilnehmenden Unternehmen stattfindet, wobei für letztere die Regelungsherkunft (ob nun von nationaler oder europäischer Ebene) keine Rolle spiele, da sich ohnehin an diese Regeln gehalten werden müsse; aus der Solidaritätsklausel kann also keinerlei Wettbewerbshindernis begründet werden – die Solidarität richtet sich auf die Mitgliedsstaaten, nicht auf die Unternehmen.

Ein Aktivwerden im Rahmen des Art. 352 AEUV („Flexibilitätsklausel“) scheint möglich, aber allein aufgrund der Vielzahl an Kompetenzgrundlagen nicht angebracht.

Fragwürdig ist zudem zunächst, inwieweit die Entwicklungspolitik der Union in diesem Bereich einen Rohstoffbezug aufweist. Nach Art. 208 AEUV verfolgt die EU das Ziel, die nachhaltige Entwicklung in Entwicklungsländern zu fördern. Die Formulierung „nachhaltige Entwicklung“ impliziert sowohl ökologische als auch ökonomische und soziale Aspekte. Verwaltungen in den Mitgliedstaaten sowie auf EU-Ebene spielen eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung dieser Ziele. Der Art. 208 Abs. 2 AEUV sieht vor, dass die EU und die Mitgliedstaaten die Kohärenz ihrer Politiken sicherstellen müssen, was eine koordinierte Verwaltung voraussetzt, auch in Bezug auf Sekundärrecht durch Schaffung konkreter Verwaltungsaufgaben und -strukturen.¹⁵⁹ Der Art. 208 AEUV nennt spezifisch keine Rohstoffe, doch wird im Kontext

¹⁵⁸Ehricke/Hackländer: ZEuS 2008; S. 579; 595f..

¹⁵⁹Siehe exemplarisch Verordnung (EU) 233/2014.

der nachhaltigen Entwicklung implizit auch der verantwortungsvolle Umgang mit natürlichen Ressourcen, einschließlich Rohstoffen, angesprochen. Die Nutzung und der Handel mit Rohstoffen sind integrale Bestandteile der wirtschaftlichen Entwicklung vieler Entwicklungsländer.

Ein deutlicher Bezug zur Rohstoffverwaltung ergibt sich aus der Konflikt-mineralienverordnung, sodass hier durch die Union über die Entwicklungspolitik Einfluss auf den Rohstoffsektor in Drittländern genommen wird.

Die Entwicklungspolitik der EU nach Art. 208ff. AEUV hat einen klaren Verwaltungsbezug, da die Umsetzung der Ziele eine koordinierte Verwaltung auf EU- und nationaler Ebene erfordert. Ein Rohstoffbezug ist implizit gegeben, da nachhaltige Entwicklung ohne verantwortungsvollen Umgang mit Rohstoffen nicht denkbar ist. Schließlich gibt es einen Bezug zu einem Rohstoffverwaltungsrecht, der sich aus spezifischen Regelungen im Sekundärrecht der EU ergibt, welche die Verwaltung und Kontrolle von Rohstoffen betreffen. Diese Auslegung wird durch die teleologische Methode gestützt, da sie die übergeordneten Ziele der EU-Entwicklungspolitik in den Vordergrund stellt.

13. Art der Zuständigkeit und des Verfahrens sowie Verhältnis der Bestimmungen

Vor dem Hintergrund der erfolgten Subsumtion und dem Prinzip der Einzelermächtigungsbegrenzung sollte zudem geprüft werden, in welche Art der Zuständigkeitsbefugnis aus den Artt. 3-4, 6 AEUV die rohstoffpolitische Aktivität der Union fällt.

Ausschließliche Zuständigkeit

Geteilte Zuständigkeit

Unterstützende Zuständigkeit

Implied-Powers-Doktrin Trotz Betrachtung der expliziten Zuständigkeiten kann im Sinne der *Implied-Powers-Doktrin* kann zudem eine unausgesprochene, also implizierte Zuständigkeit der Union in Betracht kommen, sodass sich die Zuständigkeit im Rohstoffsektor nicht ausdrücklich durch die Verträge übertragen wurde, sondern sich aus den übertragenen Zuständigkeiten oder aber den Zielen der Union ableiten lässt. Zwar wird die Doktrin vom EuGH für die Feststellung der Außenkompetenz in Bezug auf Drittstaaten genutzt,¹⁶⁰ jedoch kann insbesondere vor dem Hintergrund der Flexibilitätsklausel aus Art. 352 AEUV und der Ausrichtung über den eigentlichen „*effet utile*„ hinaus¹⁶¹ ein Rückgriff auf ungeschriebene Kompetenzen für die

¹⁶⁰Siehe hierzu Rs. 8/55, S. 295.; Rs. C-281, Rn 28;

¹⁶¹Callies/Ruffert; Art. 352 AEUV.; Rn. 67.

Rohstoffpolitik gestaltet werden kann, auch weil schon entsprechende Aktivität auf multilateraler Ebene im Bereich der Rohstoff- und Energiepolitik besteht.¹⁶²

Gesetzgebungsverfahren

Alle hier dargestellten Ziele und Aufgaben aller Politiken sind als gleichrangig einzustufen, ein Konkurrenzverhältnis besteht nicht, ebenso wenig mögliche Zielkonflikte, zudem Art. 7 AEUV hier maßgeblich zu beachten wäre

Verhältnis des Art. 3 EUV

Verhältnis Art. 5 EUV Der Grundsatz der Subsidiarität wurde bisher in der Hinsicht noch nicht relevant, als dass kein Mitgliedsstaat als Reaktion auf einen Kommissionsvorschlag argumentiert hat, dass ein rohstoffpolitischer Gegenstand besser auf der mitgliedsstaatlichen Ebene anzugehen sei. Art. 5 III EUV ist in dieser Hinsicht in rohstoffpolitischen Akten grundsätzlich als beachtet zu erklären, bewegt sich der Regelungsgegenstand doch auch praktisch nicht auf lokalen mitgliedsstaatlichen Ebenen

Verhältnis zu Art. 34-36 AEUV Grundsätzlich erscheint es wenigstens denkbar, dass Regelungen zum Rohstoffrecht gegen die Artt. 34-35 AEUV verstoßen könnte.

Art. 36 Liste

Verhältnis zu Art. 101ff AEUV

II. Zum Subsidiaritätsprinzip und zur Verhältnismäßigkeit

Prüfung des Subsidiaritätsprinzips Art. 5 AEUV III schreibt vor, dass die EU nur tätig werden soll, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Unionsebene besser zu erreichen sind als auf mitgliedsstaatlicher Ebene. Inwieweit dies der Fall im Bereich der Rohstoffpolitik und im Rohstoffverwaltungsrecht auf unionaler Ebene ist, ist im Folgenden zu prüfen. Hier ist also erneut das „Ob“ zu betrachten, das „Wie“ richtet sich dann vielmehr über die einzelnen Politiken sowie nach Art. 5 IV EUV.

Im Zweifelsfall sind Verfahren wie das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV im Rahmen des Auslegungsmonopols des EuGH¹⁶³ aus Art. 19 I EUV heranzuziehen. Dazu ist es, wie bereits festgestellt, bisher nicht gekommen.

¹⁶²EU 6 - 3000 - 025/24; S. 8; Bungenberg; in: Pechstein/Nowak/HÄdde; Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV; 2. Auflage 2023; AEUV; Art. 207; Rn. 223..

¹⁶³KÄjhn; EuZW 2023; 925; Streinz; EUV/AEUV; Art. 267; Rn. 6.

KAPITEL 1.. ROHSTOFFPOLITISCHE ZUSTÄNDIGKEITEN UND AKTIVITÄT AUF EUROPEISCHER EBENE

Prüfung der Verhältnismäßigkeit Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit fällt, auf Grundlage der Betrachtung einer gesamten Politik und nicht eines einzelnen Rechtsakts, entsprechend schwerer. Nichtsdestotrotz kann geprüft werden, inwieweit das Handeln zur Sicherstellung der Rohstoffversorgung der Union als Gesamtes nicht über das zur Erreichung der Vertragsziele erforderliche Maß hinausgeht. Geeignetheit Erforderlichkeit Angemessenheit

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gem. Art. 5 Abs. 4 UAbs. 1 EUV ist vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gem. Art. 52 Abs. 1 S. 2 EU-GRCharta (Charta der Grundrechte der Europäischen Union) zu unterscheiden. Letzterer findet bei der Einschränkung von EU-Grundrechten durch den Rechtsakt Anwendung und ist daher unter „cc. Übriges höherrangiges Recht“ zu prüfen.

Übriges Rechts (höherrangig) Übriges Primärrecht EU Grundrechte Art 4 II Querschnittsklausel 7-17 AEUV

Die weitere Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit im Folgenden kann aufgrund der erfolgten Prüfung der formellen Rechtmäßigkeit entfallen.

Zwangsläufig ergeben sich im Bereich der legislativen Aktivität im Bereich der Rohstoffe Zielkonflikte bei der jeweiligen Ausgestaltung, denn obgleich eine Zuständigkeitsgrundlage vorliegt, sind mitunter negative Effekte auf bestimmte Bereiche nicht ausgeschlossen: So könnte zwar die Versorgungssicherheit verbessert, parallel aber

Es ist also essentiell für die Rohstoffpolitik, diese Fülle an Zielen einerseits zu beachten und zeitgleich sicherzustellen, dass keines der Ziele in der Hintergrund gerät oder gar „geopfert“, bei primärrechtlicher Verankerung sollte hier also Aufmerksamkeit darauf gerichtet werden, die Ziele gleichwertig zu formulieren und insbesondere die Union bei ihrer rohstoffpolitischen Auftragsarbeit diese und auch die übrigen Vertragsziele (siehe hier insbesondere Art. 3 EUV) dementsprechend zu berücksichtigen. Bei den auftretenden Konflikten kann im Sinne der jeweiligen Einflussnahme des Effekts der Ziele auf den Rechtsrahmen und umgekehrt auch mittels Heranziehung der Praktischen Konkordanz eine entsprechende Abwägung getroffen werden; nach ständiger Rechtsprechung des EuGH bedeutet dies für die Unionsorgane also, dass ein entsprechender Ausgleich zwischen den einschlägigen Unionszielen vorzunehmen ist.¹⁶⁴

Die Frage nach der Subsidiarität ist also im Rahmen der vertraglich festgelegten Ziele der Union (danach zu beantworten, ob vor dem Hintergrund der rohstoffrechtlichen Aktivität (oder eben dem Ausbleiben dieser) eine Aktivwerden der Union durch eine Maßnahme angemessen ist, insbesondere

¹⁶⁴EuGH, 17.12.1981 - 197 - 200/80, 243/80, 245/80, 247/80, 197/80, Rn. 41.

bei Berachtung der folgender Indizien:¹⁶⁵

Unterschiede der mitgliedsstaatlichen Regelungen würden zu Handelshemmnissen führen der globale bzw. europäische Charakter der Problematik und die Koordinierung auf Unionsebene

Grundsätzlich war die Rohstoffaktivität der Kommission immer auf Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten bedacht.¹⁶⁶

1. Zum Verhältnis von Union und Mitgliedsstaaten in der Rohstoffpolitik

Es bedarf keiner weiteren Erörterung, dass das Unionsrecht als eine eigenständige Rechtsordnung einzustufen ist, die zunächst als autonom zu betrachten ist und den Charakter einer Rechtsordnung für eine Gemeinschaft besitzt.¹⁶⁷ und sich darüber hinaus auch nicht aus den einzelnen Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten ableitet oder dort entspringt.¹⁶⁸ Demnach sind also mitgliedsstaatliches Recht und das unionale Recht „zwei selbstständiger, voneinander verschiedene Rechtsordnungen“¹⁶⁹ Auch die Tatsache, dass EU-Recht grundsätzlich Anwendungsvorrang vor mitgliedsstaatlichem Recht genießt, ist hinlänglich belegt.¹⁷⁰ Somit eröffnet sich der mitgliedsstaatliche Handlungsspielraum in der Rohstoffpolitik also einerseits dort, wo die Union nicht tätig ist, andererseits dort, wo das Unionsrecht mit Rohstoffbezug keine Regelungen trifft. Die Handlungsspielräume sind also nach dem Ob und dem Wie der unionalen Tätigkeit zu unterscheiden.

Die Kompetenz der Gemeinsamen Handelspolitik sticht hierbei heraus, ermöglicht sie der Union eine Sicherung der Rohstoffversorgung nach außen hin durch entsprechende Abkommen und Verträge mit Drittstaaten, erscheint eine Versorgungssicherung nach innen teils unmöglich wegen fehlender Vorkommen, teils außerhalb der ausschließlichen Kompetenz sodass Mitgliedsstaaten angesprochen sind.

¹⁶⁵vd Groeben Schwarze Hatje; Vorbemerkung zu Art. 191 bis 193 AEUV; Rn. 115.

¹⁶⁶Siehe hierzu exemplarisch COM(2011) 25, S. 16;

¹⁶⁷EuGH, Urt. v. 15.7.1964, Costa/ENEL, Rs 6/64, S. 1270; EuGH, Urt. v. 5.2.1963, van Gend en Loos, Slg. 1963, S. 25; BVerfGE 22, 293 (296); BVerfG, Urt. v. 12.10.1993, Maastricht, BVerfGE 89, 155, Rn 112.

¹⁶⁸Ergo wurde durch den Abschluss der EU-Verträge eine entsprechende Hoheitsgewalt durch die Mitgliedsstaaten geschaffen,

¹⁶⁹EuGH, Urt. v. 6.4.1962, Bosch, Rs 13/61, Slg. 1962, S. 110.

¹⁷⁰Siehe exemplarisch EuGH, Urteil vom 2. März 2021 – C-824/18 –, BeckRS 2021, 3004 Rn. 150.

Obwohl die Union also wie im vorliegenden Fall der Rohstoffpolitik noch nicht umfassend tätig geworden ist, haben die mitgliedsstaatlichen Regelungen gleichwohl die primärrechtlichen Vorschriften zu beachten, ungeachtet des jeweiligen Kompetenzbereiches auf den eine Regelung gestützt ist. Parallel eröffnet aber die geringe Tätigkeit der Union einen entsprechend größeren Handlungsspielraum für die Mitgliedsstaaten.

Neben ihrer originären Rechtssetzungstätigkeit gestaltet die Kommission auch im Rohstoffbereich im Rahmen des Komitologie-Verfahrens¹⁷¹ entsprechende Durchführungsbestimmungen, auf Grundlage der Art. 290, 291 AEUV – so ist beispielsweise vorgesehen, dass die Kommission eine entsprechende Befugnis zum Erlass von Rechtsakten erhält, um die Liste der strategischen und kritischen Rohstoffe zu aktualisieren.¹⁷² Ein direkter Verwaltungsvollzug durch die Union existiert somit nicht. Die Kompetenz der Union zur Ausübung dieser Befugnisse ergibt sich hierbei vorrangig aus Art. 17 I EUV, da die Kommission als Exekutivorgan der Union¹⁷³ das Unionsrecht entsprechend anwendet und somit ihre Initiativen deswegen auch auf entsprechende Tatsachen zu stützen und diese zu untersuchen – andernfalls wäre die tatsächliche Durchsetzungskraft des Unionsrechts nicht gegeben.¹⁷⁴

Hierbei ist zu beachten, dass Art. 290 AEUV zunächst die an die Kommission übertragenen Befugnisse zur Rechtsetzung behandelt, Art. 291 AEUV wiederum Rechtsakte der Kommission zur Durchführung grundsätzlich den Mitgliedsstaaten zuspricht, wobei hier nur noch das Verfahren im Sinne der Komitologie nach Art. 291 AEUV infragekommt.¹⁷⁵

Die Komitologie stellt hierbei sicher, dass die Kommission zwar im Grunde ihre Verwaltungstätigkeit erfüllt, aber zeitgleich die Mitwirkung mitgliedsstaatlicher Interessen sicherstellen, bedingt durch die entsprechend mitgliedsstaatlich besetzten Ausschüsse.¹⁷⁶ Mithin wird dies teilweise als ein einsetzen des überstaatlichen Verwaltungsrechts angesehen.¹⁷⁷

Dass eine direkte Verwaltung durchaus am Widerstand der Mitgliedsstaaten scheitern kann, zeigt das Beispiel des Vorschlags der Kommission, eigene Verwaltungsbeamte als Inspektoren zur Überwachung der Umwelt-

¹⁷¹1999/468/EG; VO 182/2011

¹⁷²CRMA, Rn. 69.

¹⁷³CITATION NEEDED.

¹⁷⁴frau_2025_S. 407.

¹⁷⁵Art. 1 VO 182/2011

¹⁷⁶Im CRMA z. B.:

¹⁷⁷von Sydow; Verwaltungskooperation S. 80 ff..

politik bzw. des Umweltschutzes in die Mitgliedsstaaten abzuordnen, was letztendlich aber nicht im Sinne der Mitgliedsstaaten war.¹⁷⁸

III. Fazit zu den Unionskompetenzen

Es ist zunächst festzustellen, dass für den Bereich der Rohstoffpolitik der Union keine ausschließliche Zuständigkeit im Sinne des Art. 3 AEUV in Betracht kommt, ebenso wenig wie die unterstützende Zuständigkeit nach Art. 6 AEUV. Somit ist nach Art. 4 AEUV zu verfahren, wobei hier der Auffangtatbestand aus Abs. I zum Tragen kommt, sollte ein rohstoffrechtlicher Akt entgegen der Erwartung nicht unter Abs. II lit. a), i) zu subumieren sein. Dementsprechend liegt also eine geteilte Zuständigkeit vor, wobei die Union entsprechend bisher nur in begrenztem Ausmaße von ihrer Kompetenz Gebrauch gemacht hat, sodass die Mitgliedsstaaten weiterhin einen Großteil ihrer eigenen Zuständigkeit wahrnehmen. Ein Verstoß gegen die Kompetenzausübungsregeln, dargestellt durch Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 III EUV), Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs IV EUV) oder gegen höhere Rechtsbenen lässt sich für das rohstoffpolitische Handeln der Union nicht feststellen.

Die Wahl der einschlägigen Kompetenzgrundlage wird ferner erschwert, da Rechtsakte in der Rohstoffpolitik, eine Rohstoffpolitik selbst, aber auch die bereits bestehenden Politiken der Verträge einen Querschnittscharakter haben und daher entsprechende Berücksichtigung erfahren müssen – hierbei stellt sich die Frage, inwieweit dies auch in umgekehrter Weise gilt, d. h. inwieweit primärrechtlich verankerte Politiken die durch Unionsaktivität im Rohstoffbereich flankiert werden könnten entsprechende Berücksichtigung anstreben müssen.

Wie im vorherigen Teil umfassend dargestellt, lässt sich die Frage nach einer *eindeutigen* unionsrechtlichen Kompetenz im Bereich der Rohstoffverwaltung auf EU-Ebene nicht vollumfassend und abschließend zuordnen, im Umkehrschluss bedeutet dies dass die sachlichen Anwendungsbereiche der einzelnen Politiken nicht trennscharf voneinander hinsichtlich ihrer rohstoffpolitischen Kompetenzverleihung getrennt sind und unterschiedlich stark ausgeprägte Überlappungen der Kompetenzfelder erscheinen. Es tritt zunächst ein Gefüge an verschiedenen Politikbereichen der Union auf, die als Kompetenzgrundlage infrage kommen - mit der Besonderheit, dass diese sowohl für sich genommen als auch als zusammengeführtes Konstrukt der einzelnen Bereiche zumindest in den meisten und weit gefassten Fällen angewandt werden können. Die Schaffung von Synergien erscheint schon allein aus rechtspolitischer Sicht durch die Menge an Instrumenten in einem ähnli-

¹⁷⁸Dauses/Ludwigs; O. Umweltpolitik; Rn. 226.

chen geopolitischen Bezugsrahmen mit überlappendem Regelungsinhalt oder teleologischen Gemeinsamkeiten empfehlenswert, zudem müssen die diversen und teils extensiven Kompetenztitel eine Balance der Zielkonflikte zwischen dem Gewinn von politischer Autonomie und förderlichen Wohlstandseffekten und dem Verlust dieser Autonomie sowie negativen Effekten auf den Binnenmarkt gefunden werden.¹⁷⁹ Somit kann keine einschlägige Bestimmung für die Kompetenznorm festgelegt werden, vielmehr muss (zumindest aktuell) für jeden Rechtsakt die passende Rechtsgrundlage gewählt werden, mit den entsprechenden Implikationen für Organzuständigkeit und Verfahrensbestimmungen. Die Rechtsgrundlage lässt sich grundsätzlich durch entsprechende Auslegung der Politiken festlegen, es bestehen aber durchaus Optionen des „fallbacks“ durch Auslegung.

Die einschlägige Kompetenznorm kann also nur für jeden Rechtsakt separat festgestellt werden. Entgegen dem Prinzip der Stützung auf eine Rechtsgrundlage tritt insbesondere im rohstoffrechtlichen Bereich die Problematik des ambivalenten Schwerpunkts auf, sodass die Feststellung einer überwiegenden Zielsetzung bzw. ein überwiegend auf eine Kompetenznorm ausgerichteter Rechtsakt und betroffener Regelungsgegenstand nicht immer zweifelsfrei gelingt, insbesondere bei Gleichrangigkeit und direkter Verbindung der Zielsetzungen. Hierbei kann die Zahl der zu berücksichtigenden Komponenten durchaus mehr als zwei betragen.

Ähnlich zur „Ziel- und Maßnahmenverschränktheit“¹⁸⁰ lässt sich in der bisher nicht explizit realisierten Rohstoffpolitik eine *Kompetenzverschränkung* erkennen, aus der aber keine Zielverschränktheit ableiten lässt. Das bedeutet also konkret, dass die Rohstoffverwaltung zwar mehrere Kompetenzen in unterschiedlicher Weise in sich bündelt, hingegen aber nur ein Hauptziel verfolgt, namentlich das der Sicherstellung der Rohstoffversorgung – es ergeben sich durchaus sekundäre *Zieleffekte*, es existiert jedoch kein Anspruch einer Rohstoffverwaltungspolitik hauptsächlich zur Vollendung des Binnenmarkts beizutragen oder zu umweltpolitischen Belangen. Die Problematik einer kohärenten Verfolgung der Ziele ergibt sich hier also gar nicht, was die Ausgestaltung vereinfacht, jedoch aber wiederum höhere Ansprüche an die kohärente Anwendung der Kompetenzgrundlagen stellt, so lange noch keine eigenständige solche vorliegt – sollten also zur Verfolgung des Ziels immer wieder andere Grundlagen herangezogen, wird also die Widerspruchsfreiheit verkompliziert, die durch mangelnde Kompetenzklarheit weiter verschärft werden kann, obwohl wie festgestellt Schnittmengen mit diesen Politiken

¹⁷⁹SchÄdffer; EuZW 2023; 695; 700.

¹⁸⁰Callies; Berliner Online BeitrÄge zum Europarecht; Nr 52.

festgestellt werden kann. Letztendlich muss hier also eine uniforme Handhabung der Union einerseits ermöglicht, aber vor Allem sichergestellt werden – gebunden an die Einschränkung, dass nur ein Ziel verfolgt wird, denn eine *doppelte* Verschränkung sowohl von Kompetenzen als auch Maßnahmen und Zielen würde die Effektivität und Effizienz des Handels doch sehr beeinträchtigen.

Insofern kommt der Klärung einerseits der Zuordnungs- und andererseits der Kompetenzfrage eine hohe Bedeutung zu, nicht zwangsläufig aufgrund von Konflikt- bzw. Kollisionsmöglichkeiten, lassen sich die einzelnen Politiken doch fast ausnahmslos miteinander vereinigen, jedoch vielmehr aus ungeklärten Fragen hinsichtlich des reinen prozeduralen Verfahrens (im Rechtsetzungsprozess) oder aus rohstoffverwaltungsrechtlicher Sicht. Vermindert wird diese Relevanz lediglich durch die Tatsache, dass für fast alle Rechtsbereiche ohnehin das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorgesehen ist und somit die Wahl der Kompetenzgrundlage selbst bei Anwendung eines Schwerpunktsverfahrens für die Abgrenzung aus Praxissicht daher weniger relevant wird.

Desweiteren ist offen, inwieweit eine Rohstoffpolitik der Union von einer Verfahrensautonomie der Mitgliedsstaaten einerseits und einem Ermessensspielraum der Organe der Union andererseits profitieren könnte, bzw. wie sich diese Interessen vereinigen lassen, ist es doch unter dem anzunehmenden Regelungsbereich nicht ausgeschlossen, dass beide Konzepte entsprechende Relevanz entfalten, denn: Wo der Ermessensspielraum der EU-Organe stark ist, können Mitgliedstaaten ihre Verfahrensautonomie in Bereichen, die nicht harmonisiert sind, ausüben. Hier spielt jedoch das mehrfach angesprochene Loyalitätskonzept eine weitere Rolle, müssen nationale Verfahren bekanntermaßen so auszugestalten, dass sie die effektive Umsetzung unionsrechtlicher Maßnahmen nicht behindern, wodurch der Spielraum der Mitgliedstaaten indirekt durch den Ermessensspielraum der EU-Organe beeinflusst wird.

Grundsätzlich gehen die Maßnahmen der Union auch hier im Sinne des Art. 5 IV EUV „inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus“, sodass auch hier die Verhältnismäßigkeitsprüfung unerlässlich scheint – spätestens dann, wenn getroffene Maßnahmen zur Erreichung der Ziele mindestens ersichtlich nicht geeignet ist.¹⁸¹

Ein *lex specialis* im Bereich der Rohstoffpolitik oder gar Rohstoffverwaltung, liegt demnach nicht vor, denn keiner der Titel kann als ein solches gewertet werden. Lediglich einzelne Titel könnten als Abgrenzung zum Art. 114 AEUV als dem *lex specialis* nächstehend bezeichnet werden, um hier einen

¹⁸¹Gundel in Dause/Ludwigs; M.; Rn 45 iVm u. mwN v. Danwitz EWS 2003 393ff..

Vorrang zu begründen,¹⁸² eine Abgrenzung der einzelnen Titel voneinander (mithin nicht eindeutig)¹⁸³ erfolgt nicht. Hinsichtlich etwaiger Kollisionen ist die EuGH-Rechtsprechung als einschlägig zu betrachten.

Nichtsdestotrotz ist festzuhalten, dass die rohstoffverwaltungsrechtliche Kompetenz in Einzelfällen eine gesonderte, individuelle Prüfung erfordert.

Dass die Union von ihrer Kompetenz trotz teil undeutlicher Ermächtigungsgrundlage bereits entsprechenden Gebrauch macht, zeigen die nachfolgend betrachteten sekundärrechtlichen Akte, sodass also von der eingangs erwähnten Kompetenz im Rahmen des Art. 2 AEUV Gebrauch gemacht wird, denn diese liegen ja zutreffenderweise vor. Jedoch ist weiterhin zu beachten und zu erwähnen, dass die schiere rechtssetzende Aktivität der Union im rohstoffverwaltungsrechtlichen Spektrum *per se* keine Kompetenz begründet und die entsprechende Rechtsgrundlage in den Verträgen sowie die Beachtung des Subsidiaritätsprinzip weiter eingehalten werden müssen.¹⁸⁴ Die bloße rechtssetzende Aktivität von EU-Organen in einem Politikbereich kann nicht als Beweis für eine entsprechende Kompetenz und Ermächtigungsgrundlage dienen. Die EU handelt ausschließlich im Rahmen der ihr durch die Verträge übertragenen Kompetenzen, die klar und objektiv definiert sein müssen. Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzipien stellen zusätzliche Anforderungen an die Rechtsetzung. Der EuGH hat wiederholt betont, dass jede Maßnahme der EU auf einer festen Rechtsgrundlage basieren und die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit beachten muss. Rechtssetzende Maßnahmen, die diese Prinzipien missachten, werden vom EuGH für nichtig erklärt. Die Rechtsprechung verdeutlicht somit, dass die Kompetenz der EU nicht durch schiere rechtssetzende Aktivität begründet werden kann, sondern eine klare und rechtlich fundierte Ermächtigungsgrundlage erforderlich ist. Dies gilt ebenso, sollte die Kompetenzgrundlage sich durch einen etwaigen Ermessensfehler und entsprechender Anfechtung der Rechtsgrund-

¹⁸²Calliès; Berliner BeitrÄge 52; S. 18ff.; mwN Hamer in von der Groeben/schwarze/Hatje 2015 Art. 194; Rn. 26.

¹⁸³Gundel EWS 2011; 25; 29; Kahl EuR 2009; 601; 608.

¹⁸⁴Beispielhaft im Bereich der Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten sei das Urteil des EuGH zur sog. *Tabakrichtlinie* erwähnt (Rs. C-376/98, Deutschland ./ . Parlament und Rat); hier waren die Bestimmungen bzw. die Auslegung der Verträge als Rechtsgrundlage für den Erlass der Richtlinie unzureichend, und der EuGH stellte zudem fest, dass die EU-Organe keine Kompetenzen ausüben dürfen, um Ziele zu verfolgen, die außerhalb der im Vertrag festgelegten Zuständigkeiten liegen, was unterstreicht, dass die rechtssetzende Aktivität streng an die im Vertrag vorgesehenen Ziele und Kompetenzen gebunden ist.

lage ergeben, oder aber durch unzureichende Begründung des Rechtsakts.¹⁸⁵ Ferner ist zu beachten, dass die Wahl der Rechtsgrundlage dementsprechend die inhaltliche Gestaltung der Maßnahme beeinflusst, da die verfahrensmäßigen Anforderungen der jeweiligen Ermächtigungsgrundlagen unterschiedlich sein können.¹⁸⁶

Die Tabakrichtlinie zeigt zudem die mögliche Überschneidung von horizontalen Kompetenzfragen (wie eingangs dargestellt) und solchen der vertikalen Ebene

Ferner ist mit Vorausschau auf den dritten Teil dieser Arbeit festzuhalten, dass eine explizite und primärrechtlich verankerte Kompetenzkonsolidierung nicht vorliegt, sodass mitunter zur Absicherung des kompetenzfolgenden Handelns eine Art legislativer „Kompetenzumweg“ über die oben betrachteten Politiken genommen werden muss. Dies stellt in erster Linie mitunter keine unverhältnismäßige Belastung dar, jedoch sollte hierbei der programmatische Ansatz und insbesondere die „Leuchtturmwirkung“ auf europäischer und internationaler Ebene und zum Management etwaiger industriepolitischer Erwartungen bedacht werden.

Es ist dennoch denkbar, dass im Sinne eine Kompetenzerstellung durch die Union eine neue Unionspolitik geschaffen werden kann, die zwar bereits durch andere Kompetenznormen wie oben dargestellt zumindest teilweise abgedeckt wird und somit ein primärrechtliches Mandat für schon Existierendes geschaffen wird. Es ist jedoch zu beachten, dass nur durch Errichtung einer Kompetenznorm nicht zwangsläufig unmittelbare Tätigkeit folgen muss, sondern insbesondere längerfristige Wirkungen mit teils unklaren Entwicklungsperspektiven.¹⁸⁷

Es ist daher allein aus dem Aspekt der Schaffung einer Rohstoffpolitik mit ganzheitlichem Aspekt sinnvoll, diesen Ansatz zu verfolgen, um wie mit dem Rohstoffverwaltungsrecht entsprechend für den Gesamtzusammenhang relevante, für sich alleinstehende Regelungsansätze einer gemeinsamen Ordnung zu unterwerfen

Ferner könnte sich die Union durch eine primärrechtlich ausgewiesene

Unter Anwendung der Schwerpunkttheorie stellt sich also die Frage, welche Kompetenznorm denn nun ausschlaggebend für eine Rohstoffpolitik und ein Rohstoffverwaltungsrecht wären. Grundlegend ist zu erkennen, dass die Schwerpunkttheorie des EuGH die Wahl der Rechtsgrundlage von der Hauptzielsetzung des Rohstoffverwaltungsrechts abhängig machen würde. Es müss-

¹⁸⁵Siehe hierzu erneut Rs. 62/88, Rn. 3.

¹⁸⁶Ibid, Rn. 10.

¹⁸⁷**grabitz_recht_2024.**

KAPITEL 1.. ROHSTOFFPOLITISCHE ZUSTÄNDIGKEITEN UND AKTIVITÄT AUF EUROPEISCHER SEITE

te also zunächst festgelegt werden, ob ein solcher Rechtsbereich das Hauptziel der Versorgungssicherheit für Energie, Nachhaltigkeit und Umweltschutz, Wettbewerbsfähigkeit der Industrie oder aber die Bewältigung von Krisen hat. Es lässt sich nur vermuten, dass insbesondere Art. 173 AEUV, sekundär Art. 194 AEUV als Schwerpunktkompetenznorm hervortritt. Abschließend kann diese Frage jedoch in erster Linie nur von den Organen selbst, und im Zweifelsfall vom EuGH eindeutig beantwortet werden. Durch die Konstellation von bis zu sechs verschiedenen Kompetenzgrundlagen ist also kein Fall einer mitunter bereits gesehenen Doppelgrundlage gegeben, sondern eine durchaus komplexere Konstellation.

Ferner sind auch bei Anerkennung jeglicher Kompetenz die allgemeinen und spezifischen nationalen Regelungsvorbehalte der einzelnen Mitgliedsstaaten zu beachten, die diese Kompetenz begrenzen; schließlich lässt sich bereits jetzt erkennen, dass die rohstoffverwaltungsrechtliche Praxis stark national geprägt ist und sich die kompetenzausübende Funktion der Union zumindest aktuell noch auf ein Minimum beschränkt. Es muss zudem nach der Rechtskraft einzelner Akte unterschieden werden bzw. hinsichtlich ihrer Bindungswirkung und der entsprechenden Umsetzung auf mitgliedsstaatlicher Seite.

Zusammengefasst ist die Existenz der Unionsrohstoffkompetenz zunächst eindeutig zu bejahen, jedoch auf mehrere Politiken zu stützen die – je nach Anwendungs- und insbesondere Rohstofffall – in unterschiedlichem Grade kompetenzverleihend sind. In den meisten Bereichen ist die Kompetenz eine geteilte, lediglich Die Sicherstellung der Rohstoffversorgung der Industrie ist darüber hinaus nicht nur rein kompetenztheoretischer, primärrechtlich verankerter Teil der Rohstoffpolitik, sondern ein bereits tatsächlich umgesetzter Teil der Organpolitik der EU, wie insbesondere im Folgenden noch weiter verdeutlicht wird.

Freilich ist der vorige Teil hinsichtlich der Rechtmäßigkeitsprüfung auf einen gesamten Politikbereich ausgerichtet, bzw. auf entsprechende Rechtsakte im Gesamten. Dies bedeutet, dass eine entsprechende formelle Prüfung der weiteren betrachteten Rechtsakte nur noch bei vorliegender Relevanz erfolgt, da dies bei der Darstellung der nachfolgenden Akte als nicht zielführend angesehen wird. Stattdessen kann das erstellte Prüfungsschema als exklusiv auf den Rohstoffbereich ausgerichtete Rechtmäßigkeitsprüfungsstruktur genutzt werden, insbesondere auch vor dem Hintergrund weiterer Rechtsaktivität der Union in diesem Bereich und möglicher Verschiebung der Zuständigkeitsanteile zwischen Union und Mitgliedsstaaten.

Der Effekt von unionalen Regelungen auf die nationalen Rohstoffpolitiken und Rohstoffrechtsrahmen sollte daher nicht überschätzt werden – aktuell kann er wohl nur als ein leicht formender Faktor wahrgenommen werden,

KAPITEL 1.. ROHSTOFFPOLITISCHE ZUSTÄNDIGKEITEN UND AKTIVITÄT AUF EUROPEISCHER EBENE

während die genaue Ausdifferenzierung und Ausgestaltung dann in erheblichem Maße durch die Mitgliedsstaaten selbst gestaltet wird.

Die (primärrechtlich nicht existente) Rohstoffpolitik der Union weist zusammenfassend eine ambivalente Bilanz mit Tendenz zur Unterrepräsentierung auf, insbesondere in ihrer rechtlichen Ausgestaltung. Ohne Zweifel hat die EU dazu beigetragen, das Bewusstsein für die strategische Relevanz von mineralischen Rohstoffen in den Mitgliedsstaaten zu schärfen, wie durch Akte (Konfliktmineralien, CRMA) deutlich wird. Der spezifische Nutzen liegt hier jedoch in der Bereitstellung minimalrechtlicher Standards, wobei weitere Schritte ausschließlich durch die Mitgliedsstaaten selbst durchzuführen sind. Nichtsdestotrotz darf die Wirkung im Rahmen der Policy-Agenden und der öffentlichen Salienz nicht unterschätzt werden, obgleich hier schnell die rechtliche Ebene verlassen wird. Nichtsdestotrotz sind richtungsweisende Änderungen zumindest bisher nicht wahrzunehmen, denn eine Verringerung der Abhängigkeit von Primärrohstoffen, veränderte Ressourcennutzung oder effiziente Wiederverwendungsstrategien bleiben aus – eine umfassende Neuausrichtung der Beschaffungs-, Produktions- und Nachfragemuster, die für eine langfristig tragfähige Rohstoffpolitik notwendig wäre, ist daher noch nicht erreicht. Administrative Einrichtungen zur Gestaltung und Umsetzung einer unionalen Rohstoffpolitik lassen sich ebenso wenig feststellen.

Die Industriestrategie 2020 postuliert die Notwendigkeit einer effizienteren und resilienteren Rohstoffverwaltung. Dies hat insbesondere Auswirkungen auf:

a) Europäische Steuerungskompetenzen und Koordinierungsmechanismen Die Mitteilung impliziert eine Stärkung der administrativen Steuerungsmechanismen auf EU-Ebene. Dies könnte eine Weiterentwicklung von bestehenden Governance-Strukturen erfordern, etwa:

Eine stärkere Harmonisierung der Genehmigungsverfahren für Rohstoffabbau und -verarbeitung. Die Einrichtung einer zentralen Überwachungsinstanz, vergleichbar mit der Europäischen Batterieallianz, um kritische Rohstoffe effektiver zu managen. b) Neugestaltung der Rohstoffförderung innerhalb der EU Die Industriestrategie forciert eine Erhöhung der europäischen Rohstoffförderung, was insbesondere mit Blick auf umweltrechtliche Restriktionen und nationale Genehmigungsverfahren rechtliche Anpassungen erforderlich macht. Insbesondere:

Anpassung der Bergbau- und Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP), um Rohstoffprojekte mit europäischem Interesse zu privilegieren. Einführung strategischer Genehmigungskorridore, die bürokratische Hemmnisse für kritische Rohstoffe reduzieren. c) Diversifizierung und strategische Partnerschaften Die Industriestrategie hebt die Notwendigkeit hervor, Rohstoffimporte aus Drittstaaten durch strategische Partnerschaften abzusichern. Dies erfor-

der:

Neukonzeption der Rohstoffkapitel in EU-Freihandelsabkommen (z. B. Einbindung spezifischer Liefergarantien für kritische Rohstoffe). Völkerrechtliche Absicherung der Rohstoffversorgung, insbesondere durch Mechanismen der Streitbeilegung und Investitionsschutzklauseln. 3. Implikationen für zukünftige rechtliche Entwicklungen Die Mitteilung COM(2020) 102 final kann als Grundlage für eine sukzessive Verrechtlichung rohstoffpolitischer Steuerungsinstrumente interpretiert werden. Daraus folgt:

Eine zunehmende Kodifizierung rohstoffpolitischer Zielsetzungen in verbindliches Sekundärrecht (siehe später Critical Raw Materials Act). Eine Weiterentwicklung des Rohstoffverwaltungsrechts im Sinne einer stärkeren Zentralisierung und unionsrechtlichen Steuerung. Eine intensivere Verzahnung von Umwelt-, Industrie- und Handelsrecht, um den Anforderungen der neuen Industriestrategie gerecht zu werden.

1. Zur primärrechtlichen Verankerung einer unionalen Rohstoffpolitik

Es ist anzunehmen, dass die Ausgestaltung einer primärrechtlich verankerten Rohstoffpolitik der EU als von erheblicher Bedeutung für die zukünftige Gestaltung und Effektivität in einem von Ressourcenkonkurrenz geprägtem Wirtschaftsumfeld angesehen werden kann. Es ist hervorzuheben, dass die Rohstoffpolitik in der Union beileibe auch einen deutlich lückenhafteren bzw. unvollkommenen Binnenmarktbereich bildet als andere. Wie obig erläutert würde eine primärrechtliche Verankerung eine klare Kompetenzzuweisung für die Organe der EU schaffen, sodass die Union in den Grenzen des Art. 5 AEUV tätig werden könnte – hervorzuheben ist, dass durch den parallelen Charakter dennoch die Mitwirkung der Mitgliedsstaaten nicht ausgeschlossen wird. Die unionale Rohstoffstrategie wäre demnach auch kompetenzrechtlich auf sicherem Fundament verankert, was zudem zukünftigen etwaigen Kompetenzstreitigkeiten (s. Tabakurteil) vorbeugt. Auch die Außenwirkung auf rohstoffliche Vertragspartner, aber auch Konkurrenten sollte bei der Abwägung in Betracht gezogen werden

IV. Entwicklung

Nach der erfolgten Betrachtung des „Obs“ soll nun eine Untersuchung des „Wies“ der EU-Aktivität im Rohstoffbereich erfolgen. Durch die Beschreibung des Charakters der rohstoffrechtlichen Aktivität der einzelnen EU-Organe wird die später folgende Entwicklung der Szenarien sowie die Ausgestaltung der Handlungsempfehlungen geleitet.

Zunächst kann festgestellt werden, dass rohstoffbezogene Aktivität insbesondere der Kommission keinesfalls eine kürzliche oder neue Erscheinung ist, beschäftigte sich die Kommission 2008 erstmals mit einer Rohstoffstrategie.

In Anbetracht des Weißbuches von 1994 ergibt sich die Fragestellung, inwieweit der Europäische Green Deal und der Aktionsplan für kritische Rohstoffe die strategischen Prioritäten der EU hinsichtlich der Rohstoffverwaltung in den 2010er-Jahren verändert hat – denn noch bis in die 1990er-Jahre hat die Union die Sicherung des Rohstoffzugangs nicht als strategische Priorität wahrgenommen.¹⁸⁸

Arbeitspapier SEC(2007)771

Bereits 2008 hat die Kommission in der Mitteilung "Die Rohstoffinitiative – Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern"¹⁸⁹ erkannt, dass der verlässliche und unbeeinträchtigte Zugang zu Rohstoffen als essentieller Faktor der EU-Wettbewerbsfähigkeit eingestuft werden kann; die Mitteilung kann dementsprechend auch als erste strategische Auseinandersetzung der EU mit Rohstoffverwaltung im weitesten Sinne verstanden werden. Schon hier identifizierte die Kommission auch den Automobilsektor und die Abhängigkeit von „nichtenergetischen Rohstoffen“ als betroffen, und sah Möglichkeiten zur Abhilfe „durch Steigerung der Ressourceneffizienz und durch Recycling von Altstoffen“. Diese Aussage ist zwar im Grundsatz auch weiterhin aktuell, jedoch müssen insbesondere die veränderten Rahmenbedingungen und Herausforderungen wie in ?? dargestellt hier miteinbezogen werden – insbesondere die Steigerung der Ressourceneffizienz ist hier nur bedingt anwendbar, da sich die Abhängigkeit von Rohstoffen der Batterieproduktion weiter erhöht hat und schlichtweg Vorkommen auf Seiten der EU nicht oder nur unzureichend vorhanden sind. Auch wurde 2008 bereits die Versorgungssituation als importabhängig eingestuft, insbesondere mit Blick auf Primärrohstoffe und „Hochtechnologiemetallen“, und auch die Bedeutung für die Industrie, das Vorliegen des Versorgungsrisikos auf Unionsseite und (auch weiterhin) mangelnde Ersatzstoffe führten letztlich entsprechenden Schwierigkeiten und Versorgungsengpässen.¹⁹⁰ Ebenfalls wird das Risiko der Lagerstätten in mitunter autoritären Staaten beschrieben und erkannt, dass trotz des Erschließens neuer Vorkommen die Mineralindustrie der Union „immer noch Beschränkungen durch das geltende EU-Recht und durch das nationale Recht“ erfährt, sodass zur Sicherung des

¹⁸⁸Kueblboeck_2023.

¹⁸⁹KOM(2008) 699

¹⁹⁰699, S. 3f.

Zugangs zu Lagerstätten entsprechende Strategien herangezogen werden sollten.¹⁹¹ Die chinesische (Über-)Repräsentierung tritt auch hier hervor¹⁹², und die Erkenntnis der Strategien von Ländern, ihre Rohstoffvorkommen über marktverzerrende Maßnahmen zu kontrollieren,¹⁹³ ist aktueller denn je.¹⁹⁴ Als politische Antwort formulierte die Kommission eine „umfassende Strategie“, in Anlehnung an Staaten die zu diesem Zeitpunkt bereits eine eigene Rohstoffstrategie aufwiesen, mit den Eckpunkten dass

- die Union Rohstoffe auf dem Globalmarkt zu den gleichen Bedingungen wie die übrigen Teilnehmer beziehen können müsse;
- europäische Rahmenbedingungen geschaffen werden, die eine nachhaltige Rohstoffversorgung aus europäischen Stätten ermöglichen, sowie
- Ressourceneffizienz und Rohstoffverbrauchsreduzierung zur Importabhängigkeitsverringering beitragen.

¹⁹⁵ Der Forderung nach einer Definition kritischer Rohstoffen wurde bekanntermaßen (CRMA) entsprochen. Bemerkenswert gestaltet sich die Beschreibung einer „Rohstoffdiplomatie“. Der EWSA schlug eine Einstufung zur Unternehmung von Rohstoffdiplomatie eine Bewertung hinsichtlich ihres Potenzials für „eine nutzbringende Zusammenarbeit“,.¹⁹⁶ Die Abhängigkeit von China erkennt auch der EWSA an, ebenso wie die Erfordernis einer stärkeren Koordinierung auf europäischer Ebene.¹⁹⁷ Zudem folgte die Kommission mit ihrem Vorschlag in großen Teilen einer Initiativstellungnahme des ESWA.¹⁹⁸

Der EWSA klassifiziert zudem vier Risiken: Verstärkter Wettstreit und Ausfuhrbeschränkungen sind unmittelbar wettbewerbsbezogen.¹⁹⁹ Ein drittes Risiko, der „Wettstreit um rohstoffproduzierende Anlagen in Drittländern“ wird jedoch als „möglicherweise von geringerem Belang“ für die rohstoffverarbeitende Industrie eingestuft, gebe es doch „per se keinen Grund [...]

¹⁹¹699, S.4.

¹⁹²S. 5

¹⁹³S. 5.

¹⁹⁴CITATIONNEEDED

¹⁹⁵699 S. 6

¹⁹⁶ABl. C277/92, 2009

¹⁹⁷ABl. C277/93f., 2009

¹⁹⁸Stellungnahme zum Thema „Abbau nichtenergetischer Bodenschätze in Europa“, ABl. C 27 vom 3.2.2009.

¹⁹⁹ABl. C277/93, 2009

gibt, dass Eigentümer natürlicher Ressourcen ein Interesse an einer Diskriminierung [...] zum Nachteil der EU-Industrie“ hätten, was irritiert, denn möglicherweise unterschätzt die ursprüngliche Aussage das Risiko einer gezielten Diskriminierung der EU-Industrie. Während es aus einer rein marktwirtschaftlichen Perspektive keinen zwingenden Grund für eine Diskriminierung gibt (denn die Eigentümer natürlicher Ressourcen wollen ihre Rohstoffe verkaufen), zeigen geopolitische und wirtschaftspolitische Entwicklungen, dass in der Realität sehr wohl selektive Handelsentscheidungen getroffen werden, die die EU benachteiligen könnten. Die Annahme, dass es „per se keinen Grund“ für eine Diskriminierung der EU gibt, ist heute zumindest fragwürdig. Zwar sind die Stellungnahmen des ESWA nicht rechtsverbindlich, aber die marktoptimistische Grundannahme des EWSA lässt rohstoffflusssteuernde Eingriffe außer Acht: Eine realistischere Einschätzung würde anerkennen, dass Rohstoffe heute nicht nur Handelswaren, sondern zunehmend auch geopolitische Druckmittel sind.

Die Strategie verortet die Rohstoffzugangsverwaltung vorrangig in der Handels- und Regulierungspolitik der Union²⁰⁰ und begründet dies mit den Instrumentarien der internationalen Abkommen, Wettbewerbsregeln und -verfahren sowie Handel,²⁰¹ darüber hinaus in der EU-Entwicklungspolitik. In Bezug auf die europäischen Rahmenbedingungen zum Abbau wird eine entsprechende Strategie skizziert, u. A. beschleunigte Genehmigungsverfahren, denn dies hätten „auch die Mitgliedsstaaten“ erkannt. Die Kommission identifizierte die Mitgliedsstaaten als essentielle Beteiligte, war es vorgesehen dass sie an allen zehn Schritten der zu entwerfenden Rohstoffinitiative beteiligt sind, die Industrie hingegen nur an fünf.

Die geforderte Aufnahme²⁰² in die Europäische Sicherheitsstrategie²⁰³ erfolgte hingegen erst 2016,²⁰⁴ dann aber auch in der Aktualisierung 2023 im Rahmen des „Strategischen Kompass für die EU“²⁰⁵. Dies belegt die Einbindung der Rohstoffpolitik in den europäischen Sicherheitsbegriff und entsprechende Strategien.²⁰⁶ Auch für die europäische Verteidigungsindustrie, die

²⁰⁰699 S. 7.

²⁰¹699 S. 7f.

²⁰²699 S. 7.

²⁰³Siehe Näheres zu diesem Begriff:

²⁰⁴Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy,

²⁰⁵text

²⁰⁶So stellt der Strategische Kompass fest: „our strategic competitors are rapidly investing in critical technologies and challenging our supply chains and access to resources“, S. 47

der Vollständigkeit halber erwähnt werden sollte, ist der Rohstoffzugang für entsprechenden Fortschritt maßgeblich,²⁰⁷ sodass auch hier in der Evaluierung auf den CRMA verwiesen wird.

Die Mitteilung zeigt: Bereits Ende der vorletzten Dekade war die Rohstoffproblematik als Ganzes und die Herausforderung der Rohstoffverwaltung im Speziellen mit ihren noch heute aktuellen Inhalten bekannt, entsprechende Optionen zur Adressierung waren zumindest formuliert. Dennoch überrascht ist, dass trotz der Erkenntnis, dass Handeln „auf höchster politischer Ebene im Rahmen einer umfassenden EU-Strategie, die die Tätigkeit in den verschiedenen Politikbereichen bündelt“ dennoch ausblieb und auch die „wo nötig[e]“ Kooperation der Mitgliedsstaaten nicht ausgebaut wurde.²⁰⁸

Wie auch unter den Aspekten der Industriepolitik erläutert, erfolgte 2020 der dem CRMA vorgeschaltete Aktionsplan zu kritischen Rohstoffen²⁰⁹.

Seit 2008 haben sich die globalen wirtschaftlichen und geopolitischen Rahmenbedingungen drastisch verändert. Die zunehmenden geopolitischen Spannungen und Handelskonflikte, insbesondere im Hinblick auf China, das ein bedeutender Akteur in der globalen Rohstoffversorgung ist, haben die Abhängigkeit von kritischen Mineralien und Metallen verschärft.

Neben dem Weißbuch von 1994 kann also die Rohstoffinitiative von 2008 als ein weiterer, aber durchaus bedeutender Meilenstein in der EU-Rohstoffpolitik betrachtet werden.

Diese Entwicklungen machen deutlich, dass die Strategien von 2008, so wichtig sie auch bleiben, nicht ausreichen, um den Herausforderungen der heutigen Zeit gerecht zu werden. Neben der Fortführung und Intensivierung der Ressourceneffizienz und des Recyclings sind also zusätzliche Maßnahmen erforderlich, die im folgenden weiter beleuchtet werden.

Diese Handlungsformen der Äußerung der Kommission ermöglichen es zudem, entsprechende Hinweise zum Kommissionsverständnis des Rohstoffbereichs zu gewinnen.

Daraus folgt, dass die industriellen Wertschöpfungsketten als maßgebliche Determinante für die Ausgestaltung des Rohstoffrechts betrachtet werden müssen. Dies impliziert insbesondere:

Eine verstärkte Regulierung der Versorgungssicherheit, insbesondere durch Mechanismen der strategischen Bevorratung und das Konzept der „Open Strategic Autonomy“. Eine Ausweitung der umweltrechtlichen Vorgaben, die

²⁰⁷ vgl. Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence, European External Action Service 2024, S. 21

²⁰⁸ 699 S. 13

²⁰⁹ COM(2020) 474

insbesondere die Kreislaufwirtschaft und die ressourcenschonende Nutzung kritischer Rohstoffe forcieren. Eine rechtliche Neubewertung von Investitionsschutz und Marktzugang für Rohstoffunternehmen im Binnenmarkt.

Die Betrachtung des rohstoffpolitischen Handels der Union verdeutlicht, dass eine Entwicklung des Rahmens beginnend von einer reinen Zugangssicherung aus industriepolitischer Sicht hin zu einer politikübergreifenden Strategie (auch verdeutlicht durch den Bezug zur „strategischen Autonomie“) stattfand

V. Harmonisierungsgrad auf europäischer Ebene

Grundsätzlich kann im Bereich der Unionsregelung zwischen einer Nullharmonisierung (also dem Fehlen einer solchen Unionsregelung), einer Mindestharmonisierung (QUOTE NEEDED) und einer Vollharmonisierung (QUOTE NEEDED) unterschieden werden.

Eine Sperrwirkung durch eine sekundärrechtliche Vollharmonisierung hinsichtlich des nationalen Rechts²¹⁰ liegt nicht vor, da keine erschöpfende Regelung des Rechtsbereiches festzustellen ist.²¹¹

Im Bereich der mineralischen Rohstoffe lässt sich also die Aktivität der Union als eine Form der Mindestharmonisierung einstufen. Diese Bewertung ergibt sich aus der Natur und Reichweite der relevanten rechtlichen Regelungen und politischen Initiativen der EU, die darauf abzielen, Mindeststandards für die Mitgliedstaaten festzulegen, jedoch Raum für weitergehende nationale Regelungen lassen. Die EU ist auf diesem Gebiet primär tätig, um übergeordnete Ziele wie die Versorgungssicherheit mit Rohstoffen, die Förderung der Ressourceneffizienz und die Einhaltung nachhaltiger Umweltstandards zu erreichen. Art. 191 AEUV bietet in Verbindung mit Art. 114 AEUV (Binnenmarkt) und Art. 207 AEUV (Gemeinsame Handelspolitik) die Grundlage für den Erlass von Rechtsakten, die koordinierend und harmonisierend wirken. Gleichzeitig bleibt die direkte Regulierung der Rohstoffwirtschaft in vielen Aspekten den Mitgliedstaaten vorbehalten, was typisch für eine Mindestharmonisierung ist.

Die EU hat keine umfassende Rechtssetzung initiiert, die alle Aspekte der Rohstoffpolitik vollständig harmonisiert. Dies liegt auch daran, dass die Rohstoffwirtschaft stark von regionalen und nationalen Gegebenheiten abhängt, wie etwa dem Vorhandensein von Rohstoffvorkommen, infrastrukturellen Unterschieden oder wirtschaftlichen Prioritäten. Eine Vollharmonisierung würde eine zentralisierte Steuerung der Rohstoffpolitik bedeuten, die in

²¹⁰siehe hierzu exemplarisch (weitere finden!) C-5/77 1555 1576; C-251/78 3369 3388)

²¹¹andere Quelle finden als Alternative zu Pernice NVwZ 1990, 201 211

der Kompetenzverteilung der EU zumindest aktuell nicht wahrnehmbar vorgesehen ist. Von einer Nullharmonisierung kann nicht gesprochen werden, da die EU durch verschiedene Rechtsakte und strategische Dokumente, wie den Aktionsplan für kritische Rohstoffe (2020) oder die Batterieverordnung, eine klare Rolle im Bereich der Rohstoffpolitik einnimmt. Diese Aktivitäten legen Mindeststandards und koordinieren nationale Maßnahmen, ohne jedoch vollständig einheitliche Regelungen vorzuschreiben.

VI. Instrumente für eine Rohstoffpolitik

Für die Ausgestaltung einer unionalen Rohstoffpolitik kommen zunächst alle primärrechtlichen Instrumente nach Art. 288 AEUV infrage.

Insbesondere im Rohstoffbereich finden sich vermehrt Empfehlungen, Stellungnahmen und Mitteilungen, nutzt also rechtlich zunächst nicht verbindliche Instrumente und werden ausschließlich von der Kommission eingesetzt.

Die beiden einzigen *eindeutig* dem Rohstoffrecht zuzuordnenden Rechtsakte besitzen den Charakter einer Verordnung, sind also im Rahmen des Art. 288 AEUV allgemein gültig, gelten verbindlich und unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat.

Die Weißbücher der Kommission (s. o.) fallen hingegen nicht in den klassischen Bereich der Instrumente, da diese sowohl nur von der Kommission allein erstellt und veröffentlicht werden als auch keinen rechtlich verbindlichen Charakter haben, sondern eher als eine Art „Absichtserklärung“ verstanden werden können, auch da ihre Umsetzung unter Umständen von der anfänglichen Darstellung abweichen kann.²¹²

Anders wiederum sieht es auf Ebene des CRMA aus: Die dort festgehaltenen Berichtspflichten

VII. Europäische Verordnung zu kritischen Rohstoffen (CRMA)

Obwohl der Verabschiedungszeitplan zum CRMA mitunter „ambitioniert“ bezeichnet wurde, konnte die Union noch im April/Mai 2024 nach Abschluss der Frist für Rückmeldungen Ende Juni 2023 den Akt in Kraft treten lassen und damit 14 Monate nach der Veröffentlichung des Vorschlags durch die Kommission²¹³ und somit noch rechtzeitig vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im

²¹²Dausen/Ludwigs; O. Umweltrecht; Rn. 196.

²¹³IP/24/2748

Juni 2024. Ferner hat die Kommission mit dem Instrumententyp der Verordnung nach Art. 288 AEUV S. 2 das weitreichendste Instrument gewählt, gilt der CRMA somit unmittelbar und verbindlich in jedem Mitgliedsstaat. Dementsprechend sind auch keine Umsetzungsrechtsakte erforderlich.

Seit dem 23. Mai 2024 ist die Verordnung 2024/1252 „zur Schaffung eines Rahmes zur Gewährleistung einer sicheren und nachhaltigen Versorgung mit kritischen Rohstoffen“ inkraftgetreten, nachdem die Europäische Kommission im März 2023 einen entsprechenden Vorschlag unterbreitete. Dies ist insbesondere herauszustellen, da im Vergleich zu anderen Rechtsakten der EU innerhalb des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (s. u.) die kurze Dauer von etwas mehr als einem Jahr auf die erkannte Dringlichkeit des Aktes hinweist, denn die zügige Gesetzgebung unterstreicht die Priorität, welche die EU der Sicherung kritischer Rohstoffe für die industrielle Resilienz und technologische Souveränität zumindest in diesem konkreten Fall beimisst. Nichtsdestotrotz folgt diese Geschwindigkeit des Verfahrens dem Trend der Verkürzung der Dauer von Rechtsakten, die nach der ersten Lesung abgeschlossen werden.²¹⁴

Beim CRMA tritt die enge Verbindung zum veränderten Fokus der unionalen Handelspolitik hervor – jedoch ist zu betonen, dass nicht allein auf die Handelsdimension bei der Sicherung der Versorgung abgestellt wird, sondern vielmehr auf mögliche Wettbewerbsverzerrungen wie sie durch für Marktteilnehmer divergierende Rechtsvorschriften und Zugangsbedingungen bedingt werden könnten, aber auch durch die tatsächliche Versorgungsrisikoüberwachung, ungleiche Begünstigungen nationaler Maßnahmen oder durch Hürden im Bereich des grenzüberschreitenden Warenverkehrs. Neu im Vergleich zu den eingangs beschriebenen Rechtsakten ist hierbei jedoch die Erkenntnis, dass die Kommission die Erforderlichkeit einer *verbindlichen Steuerung* erkennt.²¹⁵ Müller-Ibold/Herrmann merkten in Bezug zum CRMA 2022, ob durch die Aktivität der Union „sich [mancher fragen wird], ob hier das Pendel nicht zu weit in eine neue Richtung ausschlägt“.²¹⁶ Diese Frage mag zunächst berechtigt erscheinen, bewegt sich die Union auf bisher nicht betretenem Boden, denn der CRMA markiert einen mehr oder minder bedeutenden Schritt für die Rohstoffpolitik und -verwaltung im Rahmen der strategischen

²¹⁴So betrug die durchschnittliche Dauer im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren für Rechtsakte, die nach der ersten Lesung abgeschlossen wurden, im Zeitraum der 8. Wahlperiode (2014-2019) 18 Monate, während der 9. Wahlperiode hingegen nur 13 Monate; siehe hierzu Europäisches Parlament: Facts and Figures, Briefing, Mai 2023, BRI(2023)747102, S. 13.

²¹⁵SchÄdffer/Hach; ZRP 2023; 207; 208.

²¹⁶MÄijller-Ibold/Herrmann; EuZW 2022; 1085; 1091.

Autonomie durch den Ausbau inländischer Kapazitäten und die Diversifikation externer Rohstoffquellen anstrebt, und bewegt sich zudem innerhalb des Spannungsfeldes der unionsrechtlichen Kompetenzen (wie der vorige Abschnitt zeigt) und dementsprechend der Autonomie der EU(-Organe), sowie der Marktliberalität. Somit stellt sich die *Pendelfrage*, ob die Union mit diesem neuen Regulierungsrahmen über den verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen hinausgeht oder aber zu sehr in eine Richtung reguliert. Der Frage ist aus drei Sichtweisen zu begegnen. Zum Einen hat die strategische Notwendigkeit der Ziele des CRMA seit 2022 nicht abgenommen – die Versorgung mit kritischen und strategischen Rohstoffen hängt weiterhin stark von einigen wenigen Drittstaaten ab, und eine Verringerung ist nicht zu erkennen (zumindest nicht, bis entsprechende Maßnahmen ihre Wirkung entfalten), und auch die Implikationen der Zeitenwende können weiterhin als dringlich angesehen werden. Der CRMA kann zudem problemlos auf Art. 173 AEUV (Industriepolitik) gestützt werden, der Maßnahmen zur Wettbewerbsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit der EU-Industrie vorsieht. Diese Bestimmung erlaubt die Förderung eines „offenen und wettbewerbsfähigen“ Binnenmarktes und gibt der EU gewisse Eingriffsmöglichkeiten in Wirtschaftsbereiche, die als besonders strategisch gelten, ohne die Marktkräfte auszuhebeln. Man könnte gar die Kompetenzbasis durch Art. 122 I AEUV weiter ergänzen, der Notmaßnahmen zur Bewältigung von Krisen zulässt. Angesichts der hohen Abhängigkeit der EU von Drittstaaten und der damit verbundenen potenziellen Risiken ist diese Norm rechtlich vertretbar und erlaubt der EU, bei Bedarf Maßnahmen zur Sicherung von Rohstoffen zu ergreifen. Ferner stünden weitere Kompetenztitel zu einer Verfeinerung des Pendels zur Verfügung. Letztlich hat die Union auch in der Vergangenheit schon mehrfach die Ausschlagsstärken diverser Pendel neu kalibriert – als ein prominentes Beispiel sei hier die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik in den 1960er Jahren zu erwähnen.

Art. 26 AEUV gibt die Grundlage für den Binnenmarkt und die Freiheit der Kapital- und Warenbewegung, Art. 63, Art. 34 AEUV. Das CRMA könnte jedoch als Einschränkung der Marktfreiheiten gewertet werden, falls durch diese Maßnahmen strategische Autonomie über marktwirtschaftliche Prinzipien gestellt wird.

Die handelspolitische Dimension weist hier einen Doppelcharakter auf, die einerseits auf Drittländer und andererseits auf den Binnenmarkt gerichtet ist.²¹⁷

Es wird also deutlich, dass sich die kompetenzgebende Verknüpfung der Politiken in der unionalen Rohstoffpolitik eindeutig in den Ausführungen des

²¹⁷Paschke; Rdtw 2024; 206; 211f.

CRMAs widerspiegeln und somit auch nochmals die Erforderlichkeit einer interdisziplinären Betrachtung sowohl innerhalb der rechtlichen Sichtweise aber auch unter Einbeziehung weiterer Disziplinen unerlässlich erscheint.

Dieser „Critical Raw Materials Act“ (CRMA) ist Teil des (EU Green Deals) und wurde 2022 von der damaligen EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen angekündigt²¹⁸, in Bezug zur informellen „Versailles Declaration“ des Europäischen Rates von 2022.²¹⁹ Die Kommissions-Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (DG GROW) ist beauftragt mit der Umsetzung des CRMA.

Im Allgemeinen unterscheidet die Verordnung zwischen (strategischen) Rohstoffen einerseits und (kritischen) Rohstoffen andererseits

Generell kann eine geographische Beschränkung auf einzelne Länder als kritisch angesehen werden, solange die Rohstoffe auch aus anderen Regionen von Unternehmen bezogen werden können, mit entsprechendem Folgen für die lokale wirtschaftliche Stabilität.²²⁰

1. Der Vorschlag der Europäischen Kommission

Zu betonen ist hierbei der Fokus der Verordnung auf „nichtenergetisch[e], nichtlandwirtschaftlich[e] Rohstoff[e]“ mit entsprechender Bedeutung für die EU-Wirtschaft und Vorliegen eines Versorgungsrisikos. Der Entwurf orientiert sich zudem explizit an der offenen strategischen Autonomie²²¹ der Union.²²²

Als Rechtsgrundlage des Entwurfs wurde Art. 114 AEUV gewählt. Die Wahl der Rechtsgrundlage deutet also darauf hin, da die über das Vehikel der Vervollständigung des Binnenmarktes

Im Bereich der Rohstoffverwaltung liefern die Ergebnisse der Ex-Post-Bewertung sowie die Konsultation der Interessenträger im Vorschlag der Verordnung Erkenntnisse: So kritisierten Unternehmen und Betreiber Verfahrens-

²¹⁸Ursula von der Leyen, „State of the Union“ Rede, 14. September 2022.

²¹⁹Die Deklaration entstand vor dem Hintergrund des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine im Februar 2022; in Kapitel III „Building a more robust economic base“ wird unter dem Stichwort *Critical raw materials* eine Sicherstellung der EU-Versorgung durch strategische Partnerschaften, Bevorratung und Förderung einer Kreislaufwirtschaft und Ressourceneffizienz gefordert (Europäischer Rat, Informal meeting of the Heads of State or Government, Versailles Declaration, 11. März 2022, S. 7).

²²⁰ruettinger_doddfrank_2015.

²²¹siehe hierzu Abschnitt Handelspolitik

²²²ErwGr 1

und Verwaltungskosten sowie die Dauer von Genehmigungsverfahren im Allgemeinen.²²³

Entsprechend berücksichtigt wird hierbei, dass durch den CRMA keine oder nur begrenzte weitere Verwaltungskosten für Unternehmen entstehen (so beispielsweise durch Berichtspflichten), wobei durch die Kommission ein Kostenausgleich durch die Profitierung von effizienteren Verwaltungsverfahren angenommen wird.²²⁴ Dieser lässt sich *ex ante* nicht verifizieren, ist jedoch auch Bestandteil der in dieser Arbeit durchgeführten Befragung.

Ferner schlägt die Kommission vor, dass „große Unternehmen, die [...] strategische Rohstoffe verwenden, ihre Lieferketten prüfen und [...] regelmäßige Stresstests ihrer Lieferketten strategischer Rohstoffe durchführen, um sicherzustellen, dass sie alle verschiedenen Szenarien berücksichtigen, die sich im Falle einer Unterbrechung auf ihre Versorgung auswirken könnten“²²⁵ Hierbei ergibt sich die Frage nach dem Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich: Inwieweit können, müssen oder sollten Unternehmen zu solchen Auflagen verpflichtet werden, und inwieweit sollten diese Aufgaben von staatlicher Seite übernommen werden?

Ein weiterer zentraler Bestandteil des Entwurfs ist das „strategische Projekt“.

Zwar kann die Verordnung als ein erster Beitrag zur Herausbildung eines europäischen Rohstoffverwaltungsrecht gesehen werden, erkennt aber dass keine aktive Harmonisierung der einzelnen mitgliedstaatlichen Vorschriften beabsichtigt ist.²²⁶ Die Mitgliedstaaten der EU behalten somit weitgehend ihre Souveränität – hierbei birgt sich aber das Risiko nach einer weiteren Fragmentierung der Rechtsvorschriften, unter Umständen mit entsprechenden Folgen für den EU-Binnenmarkt.

a. Liste kritischer und strategischer Rohstoffe Das Konzept einer Liste kritischer Rohstoffe wie im CRMA ist nicht neu, lag eine solche bereits 2011 als Folge der Rohstoffinitiative von 2008 – vor mit insgesamt 14 Mineralien, die mittlerweile auf 34 angewachsen ist.²²⁷ Die Aktualisierung 2023 erfolgte im Rahmen des CRMADiese regelmäßige, aber mindestens al-

²²³COM(2023) 160 final, S. 10.

²²⁴COM(2023) 160 final, S. 14.

²²⁵COM(2023) 160 final, S. 14.

²²⁶COM(2023) 160 final, S. 13.

²²⁷Zwischenzeitlich erfolgten drei Aktualisierungen: 2014 (COM(2014) 297) bei der die Liste auf 20 Mineralien erweitert wurde, 2017 (COM(2017) 490) und Erweiterung auf 27 sowie 2020 auf 30 (COM(2020) ???)

KAPITEL 1.. ROHSTOFFPOLITISCHE ZUSTÄNDIGKEITEN UND AKTIVITÄT AUF EUROPEISCHER EBENE

Die drei Jahre stattfindende Aktualisierung der Liste wird entsprechend der Ankündigung der Kommission umgesetzt.²²⁸

„Kritisch“ bezeichnet hierbei einen Rohstoff, bei dem in den nächsten zehn Jahren ab Betrachtungszeitpunkt ein besonders großes Versorgungsengpassrisiko besteht und darüber hinaus als essentiell für die Wertschöpfungskette eingestuft werden.²²⁹

Der CRMA führte hierbei dann erstmals auch den Begriff der *strategischen* Rohstoffe ein, die als bedeutsam für Wirtschaftszweige der Union (Beispiele?) eingestuft werden.

Somit ergibt sich zum aktuellen Zeitpunkt folgende Übersicht:

²²⁸COM(2011) 25 S. 16

²²⁹COM(2011) 25, S. 13.

KAPITEL 1.. ROHSTOFFPOLITISCHE ZUSTÄNDIGKEITEN UND AKTIVITÄT AUF EUROPA

Mineral	Kritisch	Strategisch
Antimon	x	
Arsen	x	
Bauxit	x	
Baryt	x	
Beryllium	x	
Bismut	x	x
Bor – metallurgische Qualität	x	x
Kobalt	x	x
Kokskohle	x	
Kupfer	x	x
Feldspat	x	
Flussspat	x	
Gallium	x	x
Germanium	x	x
Hafnium	x	
Helium	x	
Schwere seltene Erden	x	
Leichte seltene Erden	x	
Lithium – Batteriequalität	x	x
Magnesium	x	
Magnesiummetall		x
Mangan – Batteriequalität		x
Natürlicher Grafit – Batteriequalität	x	x
Nickel – Batteriequalität	x	x
Niob	x	
Phosphorit	x	
Phosphor	x	
Metalle der Platingruppe	x	x
Scandium	x	
Siliciummetall	x	x
Strontium	x	
Tantal	x	
Titanmetall	x	x
Wolfram	x	x
Vanadium	x	

Die Unterscheidung ist dahingehend relevant, dass aufgrund der Eigenschaft des kritischen bzw. strategischen Rohstoffs die entsprechenden Verfah-

ren und Projekte daran angeknüpft bzw. in dieser unterschieden werden.

Eine neue Aktualisierung ist, bei Beibehaltung des Dreijahresrhythmus, für 2026 und 2029 zu erwarten. Hierbei wird insbesondere von Interesse sein, ob die Liste weiter anwächst oder gar Rohstoffe wieder von der Liste gestrichen werden.

Frau²³⁰ stellt hierbei treffend heraus, dass es als ungünstig einzustufen ist, dass der CRMA konstant (insgesamt 26 Mal) den „Bereich kritischer Rohstoffe“ in Bezug auf strategische Projekte nennt, obgleich diese Projekte hier (nur und immer) zur „Sicherung der Versorgung der Union mit *strategischen* Rohstoffen“²³¹ beitragen.

2. Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss

Die Bedeutung einer entsprechenden Infrastruktur für eine Rohstoffverwaltung erkennt auch der Ausschuss, indem er den Aufbau von Verwaltungskapazitäten in den öffentlichen Verwaltungen der EU-Mitgliedsstaaten fordert und

3. Lesung im Europäischen Parlament

4. Betrachtung des Verordnungstextes

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens erfuhr der Vorschlag der Kommission entsprechende Veränderungen.

Frau²³²

Einführung nachprüfbarer Ziele für strategische Rohstoffe

Ein weiterer zentraler Punkt des CRMA ist die Verankerung der *strategischen Projekte*, die einen Dreh- und Angelpunkt des Akts darstellen.

5. Zum Rohstoffbegriff im CRMA

Es ist hervorzuheben, dass mit dem CRMA erstmals der Begriff des Rohstoffes legal definiert wird, was somit auch für zukünftige Rechtsakte eine wichtige Grundlage darstellt. Im Sinne des CRMA bezeichnet ein Rohstoff „einen verarbeiteten oder unverarbeiteten Stoff, der als Input für die Herstellung von Zwischen- oder Endprodukten verwendet wird, mit Ausnahme von Stoffen, die

²³⁰Frau 2024; NVwZ 2024; 1874; 1875.

²³¹So eindeutig CRMA, Art. 6 I lit. a

²³²Frau; NVwZ 2024; 1874.

überwiegend als Lebensmittel, Futtermittel oder Brennstoff verwendet werden“. Der Ausschluss der energetisch und landwirtschaftlich geprägten Rohstoffe rührt daher, dass aufgrund der sonstigen Weite des Rohstoffbegriffs²³³ das Versorgungsrisiko und die wirtschaftliche Bedeutung (letztendlich also die „Kritikalität“) in strategischen Sektoren im Mittelpunkt stehen soll.²³⁴ Auch die Definition von Exploration, Gewinnung, Mineralvorkommen, Verarbeitung, Recycling, Versorgungsrisiko, Genehmigungsverfahren, Rohstofflieferketten und weitere bilden eine entsprechende Definitionsgrundlage.²³⁵

6. Verwaltungstätigkeit im CRMA

7. Fazit zum CRMA

Durch die Verabschiedung wurde die Kooperation im Bereich der Rohstoffverwaltung auf europäischer Ebene gestärkt, die Bedeutung nochmals unterstrichen und die in den 2000er-Jahren begonnene Entwicklung einer unionalen Rohstoffpolitik fortgesetzt, weiter ausgeprägt und auf aktuelle Umstände zugeschnitten. Die eingangs beschriebene Phase der Bedeutungslosigkeit und geringen Priorisierung scheint überwunden, was auch der vergleichsweise rasche Gesetzgebungsprozess des CRMA verdeutlicht.

Der CRMA sei daher zu begrüßen, auch wenn man keine kurzfristigen Effekte kurz nach den Inkrafttreten erwarten konnte würde der CRMA dennoch mittel- und langfristig einen ausschlaggebenden Beitrag zur offenen strategischen Autonomie und zum Binnenmarkt liefern, trotz der enthaltenden Zielkonflikte,²³⁶

Erneut tritt die Politisierung des Rechtsbereiches hervor: Die Unterscheidung zwischen kritischen und strategischen Rohstoffen ist nicht per se an Eigenschaften der jeweiligen Mineralien gebunden, sondern (wenigstens im Falle des CRMA) Resultat einer entsprechenden Entscheidung bzw. Definition durch die Kommission—diese (wirtschafts-)politische Entscheidung sollte sich hierbei natürlich an einer objektiven Einschätzung orientieren.²³⁷

Durch den CRMA sind zudem sowohl die Begrifflichkeiten und die umfassten Mineralien der kritischen sowie strategischen Rohstoffen nochmals respektive erstmals primärrechtlich fixiert.

²³³Diese Problematik wurde bereits in dieser Arbeit und auch von anderer Seite ausführlich thematisiert, so z. B. Frau 2025, S. 12,

²³⁴vgl. Erwägungsgrund 1, sowie S. 1 KOM2023 160 final.

²³⁵vgl. CRMA, Art. 2, Nr. 2ff.

²³⁶SchÄdler/Hach; ZRP 2023; 210f..

²³⁷Frau 2024; NVwZ; 1874; 1876.

VIII. Konfliktmineralien

Erneut existiert keine einheitliche Definition zu den sog. Konfliktmineralien - also solche,

Meist werden die Elemente Zinn, Tantal, Wolfram und Gold als Konfliktmineralien eingestuft,

Die Regulierung von Konfliktmineralien und ihre Integration in das Wirtschaftsverwaltungsrecht stellt

1. Die Konfliktmineralien-VO

Die Verordnung (EU) 2017/821, auch bekannt als "Konfliktmineralien-Verordnung" (VO) bindet Unionseinführer (UE) bestimmter sog. "Konfliktmineralien", genauer Wolfram, Tantal, Zinn ("3T" nach den englischen Bezeichnungen Tungsten und Tin) und Gold ("3TG") an Sorgfaltspflichten, die sich auf die entsprechenden Lieferketten auswirken, und kann als das am weitesten entwickelte Regelungsregime auf europäischer Ebene eingestuft werden.²³⁸ Diese Sorgfaltspflichten sollen sicherstellen, dass UE mit ihrem Handel der genannten Metalle und deren Erze, also die als Konfliktmineralien verstandenen Rohstoffe, nicht zur Finanzierung bewaffneter Konflikte oder zu Menschenrechtsverletzungen beitragen und somit die "Verknüpfung zwischen Konflikten und illegalem Mineralabbau durchbrochen wird"²³⁹. Die Verordnung gilt seit dem 1. Januar 2021 und erstreckt sich im Anwendungsbereich auf Importeure innerhalb der Europäischen Union, wie in Art. 1 Konfliktmineralien-VO geregelt. Unionseinführer i. S. d. Verordnung sind natürliche oder juristische Personen, die die vom Anwendungsbereich umfassten Minerale, Metalle und deren Erze ab in denen in Anhang 1 festgelegten Mengenschwellen in das Zollgebiet der Union einführen.²⁴⁰

Der entsprechende Entwurf der Verordnung wurde von der Kommission bereits 2014 an Rat und Parlament übermittelt, hingegen stimmte der Rat erst 2017 ohne Gegenstimmen dem Vorschlag zu.²⁴¹ Das Parlament nahm insgesamt 60 Änderungen zum Kommissionsvorschlag an,²⁴² und erkannte bereits hier die Problematik wie "die richtige Balance zwischen operationeller Flexibilität bei der Umsetzung (...) und angemessener Einbeziehung des Ge-

²³⁸Kalls; ZfPW 2024; 181; 199.

²³⁹2017/821

²⁴⁰Art. 2 lit. 1), VO 2017/821.

²⁴¹ST 7937 2017 INIT

²⁴²8645/15

setzgebers bei wichtigen praktischen Fragen (...) gefunden werden kann."²⁴³ Dies lässt sich als Erkenntnis festhalten: eine flexible Umsetzung von Rechtsnormen notwendig, um auf die dynamischen und oft volatilen Bedingungen im Rohstoffsektor angemessen reagieren zu können. Rohstoffmärkte sind von globalen Entwicklungen, geopolitischen Risiken und technologischen Innovationen geprägt, die schnelle Anpassungen erfordern. Eine starre rechtliche Struktur würde das Risiko bergen, dass Unternehmen nicht in der Lage sind, auf solche Veränderungen zeitnah zu reagieren, was ihre Wettbewerbsfähigkeit und letztlich die Versorgungssicherheit gefährden könnte. Gleichzeitig ist es jedoch unerlässlich, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung und Anpassung des Rohstoffverwaltungsrechts eine aktive Rolle spielt. Dies gewährleistet, dass wirtschaftliche Interessen nicht auf Kosten von Rechtsstaatlichkeit, Umweltstandards oder ethischen Verpflichtungen verfolgt werden. Insbesondere im Kontext der Konfliktmineralien-Verordnung zeigt sich die Notwendigkeit, legislative Vorgaben so zu gestalten, dass sie praktikabel sind, ohne die Kontrolle über kritische Aspekte wie Menschenrechtsverletzungen oder Umweltzerstörung zu verlieren. Im Rohstoffverwaltungsrecht ist diese Balance daher nicht nur eine Frage der rechtlichen Präzision, sondern auch ein wesentlicher Faktor für die wirtschaftliche Stabilität und ethische Integrität der gesamten Rohstoffwirtschaft. Ein weiterer Punkt, der insbesondere den multilateralen Aspekt umfasst, wird in der Stellungnahme des Entwicklungsausschusses²⁴⁴ angeführt: Eine Verordnung wie die Konfliktmineralien-VO können nicht als ein in sich geschlossenes handelspolitisches Instrument angesehen werden", sondern müsse aus einer weiter gefassten Perspektive auch international betrachtet werden.

Die jeweiligen Konflikt- und Risikogebiete nach Art. 2 lit. f werden, einer jährlichen Aktualisierung unterliegend, auf der *Conflict-Affected and High Risk Areas*-Liste (CAHRAS) der EU bekanntgegeben.²⁴⁵ Durch den Verweis auf die CAHRAS-Liste wird ermöglicht, den geographischen Anwendungsbereich entsprechend anpassen zu können.

Hinsichtlich der Sorgfaltspflichten orientiert sich die Konfliktmineralien-VO eng an den, *per se* rechtlich unverbindlichen, OECD-Leitsätzen²⁴⁶ für

²⁴³A8-0141/2015

²⁴⁴A8-0141/2015, S. 53

²⁴⁵Die Liste ist abrufbar unter <https://www.cahraslist.net/cahras>. Stand 2024 umfasst die Liste die Staaten Afghanistan, Äthiopien, Burkina Faso, Burundi, DR Kongo, Eritrea, Indien, Jemen, Kamerun, Kolumbien, Libanon, Libyen, Mali, Mosambik, Myanmar, Nigeria, Pakistan, die Philippinen, Russland, Simbabwe, Somalia, Sudan, Südsudan, Ukraine, Venezuela, sowie die Zentralafrikanische Republik.

²⁴⁶OECDLeitfaden2019.

die Erfüllung dieser, insbesondere durch die Bestrebungen der Kommission, diese Leitsätze stärker zu unterstützen wie auch die Anwendung der Leitsätze durch Unternehmen und die Erfüllung der Sorgfaltspflicht", auch in nicht-OECD Staaten.²⁴⁷ Daraus lässt sich schließen, dass eine Erfüllung der Vorgaben und Ziele der Konfliktmineralien-VO hinreichend durch eine Orientierung an den und eine Erfüllung der OECD-Leitsätzen erreicht werden kann, was letztendlich die Erfüllung der Sorgfaltspflicht betrifft. Letztlich werden also die Lieferketten der EU-Einführer gemäß einer Due-Diligence-Prüfung betrachtet.²⁴⁸

Zum 7. Mai 2020 trat das entsprechende deutsche Durchführungsgesetz (Mineralische-Rohstoffe-Sorgfaltspflichten-Gesetz, MinRohSorgG) zur Verordnung 2017/821 in Kraft ²⁴⁹, es gab zuvor keine entsprechenden Rechtsakte, sodass die Thematik vergleichsweise spät in den Bereich des Rohstoffrechts aufgenommen wurde. Die Implementierung der EU-Verordnung in den deutschen Rechtsrahmen zeigt, dass eine Verstärkung des Rohstoffwirtschaftsverwaltungsrechts erforderlich ist, um die Sorgfaltspflichten der Unternehmen wirksam durchzusetzen.

Hierbei agiert die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) als benannte Nationale Behörde und hat mit der deutschen "Kontrollstelle EU-Sorgfaltspflichten in Rohstofflieferketten"(DEKSOR) eine entsprechende Kontrollstelle geschaffen, die mit der Anwendung der Konfliktmineralien-VO betraut ist und Unionseinführer auf Einhaltung der Regelungen kontrolliert.

Insofern hat die Union hier durch Vorgabe der Schaffung der Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur Einrichtung einer nationalen Vollzugsbehörde die Richtlinien für die nationalen Verwaltungsstrukturen vorgeformt und intensiviert bzw. der mitgliedstaatliche Vollzug einerseits mit Maßgaben konfrontiert, aber auch dementsprechend mit Instrumenten zum tatsächlichen Vollzug ausgestattet.

Die Relevanz des Rechtsaktes, zumindest aus deutscher Perspektive, kann gemischt betrachtet werden. Für den Berichtszeitraum 2022²⁵⁰ (sowie teilweise 2023) wurden insgesamt 2.402 Unionseinführer erfasst, wovon aber lediglich 150 überhaupt die erforderliche Mengenschwelle überschritten (6%) und davon 15 Unternehmen von nachträglichen Kontrollen betroffen waren. Unionseinführer können hierbei auch Privatpersonen sein, worauf ca. 2.000 der

²⁴⁷s. Präambel 9, VO 2017/821.

²⁴⁸**ruttloff_lieferkettensorgfaltspflichtengesetz_2022.**

²⁴⁹Gesetz vom 29.04.2020 - BGBl. I 2020, Nr. 21 vom 06.05.2020, S. 864.

²⁵⁰**deutsche_kontrollstelle_eu-sorgfaltspflichten_in_rohstofflieferketten_jahresbericht_20**

2.402 zurückgehen. Ferner entfiel mehr als die Hälfte der Unionseinführer auf Zinnprodukte, bei Überschreitung der Mengenschwelle jedoch der überwiegende Teil auf Wolfram entfällt. Der Bericht beschreibt ein weiteres Problem, was sich insbesondere aus der zollrechtlichen Definition eines Ursprungslandes ergibt, also dem Land, in dem der letzte Verarbeitungsschritt stattfand – somit können Konfliktminerale durchaus aus nicht vom geographischen Regelungsbereich der Verordnung umfassten Drittländern erfolgen, sodass die Nachverfolgbarkeit erschwert wird. Die Rückverfolgbarkeit über die gesamte Lieferkette ist daher nur deutlich eingeschränkt möglich. Zudem verfügen die DEKSOR und BGR nur über eine stark eingeschränkte Kompetenz. So ist zwangsläufig eine Bewertung der Kommission erforderlich, die die nationalen Behörden zum Verhängen von Strafen bei Nichteinhaltung befugt (Art. 17 III Konfliktminerale-VO). Auch der DEKSOR-Bericht nennt das Nichtvorhandensein einer Befugnis bei Unklarheiten über die Überschreitung der Mengenschwelle Auskunft zu erhalten als nachteilig, setzt eine Auskunftspflicht [...] voraus, dass ein Unionsführer tatsächlich die Mengenschwelle überschritten hat". Dies schränkt die Durchsetzungskraft dieses rohstoffverwaltungsrechtlichen Akts ein; ferner kann daraus eine mangelnde Umsetzung der erwähnten Sorgfaltspflicht abgeleitet werden, was die DEKSOR in ihrem Bericht bestätigt, denn die jeweiligen Offenlegungspflichten der Unionseinführer über den Mengenschwellen werden auch bisher nur von einer Minderheit in vollem Umfang erfüllt²⁵¹]. Bei nachträglichen Kontrollen waren zudem Nachweise oft nicht ausreichend oder wurden nur zeitverzögert bereitgestellt, was insbesondere dem § 6 MinRohSorgG zuwiderläuft bzw. erkennen lässt, dass lediglich den Auskunftspflichten aus Art. 6 Konfliktminerale-VO nachgekommen wird, nicht aber den Risikomanagementpflichten (Art. 5 Konfliktminerale-VO), den Pflichten in Bezug auf das Managementsystem (Art. 4) und den generellen Offenlegungspflichten nach Art. 7.

DEKSOR: Im Rahmen der nachträglichen Kontrollen ist zudem aufgefallen, dass es für die Unternehmen eine Herausforderung ist, die erlangten und auf aktuellem Stand gehaltenen Informationen bezüglich der Lieferkette nach Art. 7 Abs. 2 VO von vorgelagerten Hütten und Raffinerien zu erhalten."

Gemäß Art. 11 der Konfliktminerale-VO i. V. m. § 3 III MinRohSorgG ist die DEKSOR zur Durchführung "geeigneter nachträglicher Kontrollen" befugt, sodass entweder auf Grundlage eines "risikobasierte[n] Ansatz[es] oder bei Vorliegen entsprechender Hinweise auf Verstöße (auch durch Dritte) nachträgliche Kontrollen durchgeführt werden können, in denen insbesondere ein Einhaltung der Sorgfaltspflichten und Prüfpflichten nachgegangen wird.

²⁵¹ deutsche_kontrollstelle_eu-sorgfaltspflichten_in_rohstofflieferketten_jahresbericht_20

Es wird von der DEKSOR zudem berichtet, dass sich hierbei auf ein mögliches Risiko für die Geschäftstätigkeit der involvierten Unternehmen bei Offenlegung der Lieferketten im Sinne der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und anderen wettbewerbsrelevanten Informationen berufen wird, was als ein Widerspruch zum Transparenzziel der Konfliktmineralien-VO gewertet werden kann, wobei auch die OECD-Leitsätze eine Offenlegung zumindest gegenüber staatlichen Stellen als verpflichtend darstellen.²⁵² Insbesondere in Verbindung mit der Frage der Rohstoffversorgungssicherheit scheint es sinnvoll, dass sich die Kommission bei ihrer Überprüfung im Dreijahresrhythmus nach Art. 17 II Konfliktmineralien-VO

Es wird zudem festgestellt, dass die entsprechenden Verstoßverfahren den von der DEKSOR erwarteten Umfang und Komplexität überschritten, was in verzögerten Verfahrensdauern resultiert.

Die beschränkten Befugnisse der nationalen Behörden weisen auf eine Schwäche im aktuellen Rohstoffverwaltungsrecht hin. Es zeigt sich die Notwendigkeit, die Durchsetzungsmechanismen zu stärken, damit die Behörden effektiver handeln und die Einhaltung der Sorgfaltspflichten sicherstellen können. Wenn nur eine Minderheit der Unternehmen die Pflichten einhält, besteht die Gefahr, dass die Wirksamkeit der Verordnung und der zugrunde liegenden Rechtsnorm untergraben wird. Dies könnte das Vertrauen in das Rohstoffverwaltungsrecht schädigen und zu einer Fragmentierung der Rechtsdurchsetzung führen. Eine Einführung von Maßnahmen zur Compliancesteigerung, z. B. Anreizsysteme, sind denkbar – zumindest muss aber der Fokus auf wirksamen Durchsetzungsmechanismen liegen, nicht nur im Bereich der Konfliktmineralien-VO.

Es lässt sich außerdem argumentieren, dass das MinRohSorgG möglicherweise nur eine ungenügende Eingriffsgrundlage bei einer unzureichenden Erfüllung der unternehmerischen Auskunft- und Mitwirkungspflichten bietet. Dies wird deutlich, wenn man die Sanktionsmechanismen, Kontrollmöglichkeiten und Durchsetzungskraft dieses Gesetzes betrachtet. Als Bußgeld ist lediglich ein Zwangsgeld in Höhe von "bis zu 50.000 Euro im Verwaltungszwangsverfahren vorgesehen (§ 9).

Strafrechtliche Sanktionen wie im benachbarten Umweltstrafrecht sind nicht vorgesehen. Im Vergleich zum MinRohSorgG bietet das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, das seit 2023 in Kraft ist, deutlich schärfere Sanktionen. Es sieht nicht nur höhere Bußgelder vor, sondern ermöglicht auch den Ausschluss von Unternehmen aus öffentlichen Vergabeverfahren.

Schließlich stellt die DEKSOR fest, dass Versuche von Unternehmen wahrgenommen werden, die erforderlichen Nachweise zum Beleg der Erfüllung der

²⁵² deutsche_kontrollstelle_eu-sorgfaltspflichten_in_rohstofflieferketten_jahresbericht_2023

Sorgfaltspflichtsvorschriften auf andere Bereiche auszulagern, die nicht

Diese Verzahnung bzw. Verbindung von Rechtsakten zeigt, dass dieses Vorgehen insbesondere im rohstoffverwaltungsrechtlichen Bereich sinnvoll erscheint. Die Übernahme internationaler Standards in das europäische Rechtssystem stärkt die Integration globaler Best Practices in die nationale Gesetzgebung und fördert die Kohärenz im Rohstoffverwaltungsrecht. Im Beispiel der Konfliktmineralien-VO erleichtert die Orientierung an den OECD-Leitsätzen sowohl zunächst die Anforderungen der EU-Verordnung, aber auch potentieller weiterer (internationaler), nicht zwangsläufig staatlicher Regelungen nachzukommen, sodass hier mit der Schaffung einer sektor- und rechtsübergreifenden Grundlage begonnen wird. Langfristig entstehen hier Vorteile sowohl auf Unternehmens- und Verwaltungsseite: Durch die Nutzung anerkannter und immer weiter verbreiteter Richtlinien und Leitsätzen wird der Compliance- und Verwaltungsaufwand auf beiderlei Seiten auf ein erforderliches Minimum reduziert, mit den entsprechenden positiven Effekten. Ferner wird widersprüchlichen Regelungen oder Schlupflöchern vorgebeugt. Den zunächst rechtlich nicht verbindlichen Leitsätzen kommt durch den Verweis in der Konfliktmineralien-VO schließlich trotz ihres Soft-Law-Status durch ihre normative Einbettung eine mittelbare Rechtswirkung zukommt: Die Konfliktmineralien-VO hebt die Leitsätze aus ihrem ursprünglichen Soft Law-Kontext heraus und verleiht ihnen innerhalb des Anwendungsbereichs (und nur hier) der Verordnung eine rechtliche Relevanz – "von 'Soft Law' zu 'Hard Law'".²⁵³ Ferner kann in Fällen, in denen die Verordnung unspezifisch ist oder Interpretationsspielraum lässt, die OECD-Leitsätze zur Konkretisierung herangezogen werden. Auf der anderen Seite lässt sich hingegen argumentieren, dass die als Soft Law konzipierten Leitsätze durch den schlichten Verweis in Art. 4 lit. b) Konfliktmineralien-VO nicht formell durch ein Rechtssetzungsakt in "harte" Rechtsnormen überführt wurden, denn es kann argumentiert werden, dass der Verweis als ein schlichter Hinweis auf eine bewährte bzw. empfohlene Praxis verstanden werden kann, ohne aber eine rechtliche Bindungswirkung (mittelbar oder unmittelbar) zu entfalten – "Soft Law bleibt Soft Law". Zudem: Die Verordnung weist keine zwingende Normenkonkretisierung auf, das heißt die Verordnung selbst gibt den Adressaten einen gewissen Spielraum, *wie* die Sorgfaltspflichten genau umzusetzen sind, sodass der Verweis schlicht als eine Empfehlung oder Vorschlag interpretiert werden kann, der keine strikte rechtliche Bindung (sofern diese Begriffskonstellation überhaupt als existierend gewertet werden kann) entfaltet und ggf. durch UE alternative, ebenfalls geeignete Maßnahmen zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten ergriffen werden könnten (Orientierungshilfen-

²⁵³teicke_gesetzliche_2018.

Argument). Denn schließlich bleibt auch unklar, inwieweit ein Verstoß gegen die OECD-Leitsätze, ohne gleichzeitig gegen die formellen Vorschriften der Verordnung zu verstoßen, tatsächlich zu rechtlichen Konsequenzen führen würde. Da die Leitsätze nicht selbst Teil des bindenden Rechts sind, könnte argumentiert werden, dass ihre Nichtbeachtung, solange die formellen Pflichten der Verordnung erfüllt werden, keine Sanktionen nach sich ziehen sollte. Dies schwächt das Argument für eine mittelbare Rechtswirkung ab. Diese Auslegungsfrage lässt sich auch in der gegenwärtigen Literaturlage wiederfinden: So argumentiert Grado,²⁵⁴ dass die Umsetzung der OECD-Leitsätze in der EU-Verordnung als ein Schritt in Richtung einer stärkeren Verbindlichkeit von Soft Law betrachtet werden kann, aber dass dies nicht gleichbedeutend mit einer vollständigen Rechtswirkung ist. Die Verordnung hat zwar das Potenzial, die Einhaltung der Leitsätze zu fördern, jedoch bleibt sie in ihrer Fähigkeit, diese Leitsätze in hartes Recht zu verwandeln, begrenzt. Im Kontext möglicher Konflikte zum deutschen ABG-Recht wird ebenfalls darauf hingewiesen, dass ein pauschaler Verweis auf die OECD-Leitsätze aus Transparenzgründen nicht zu empfehlen ist und zudem "wenig harmonisch" gestaltet worden sei.²⁵⁵ Die Frage der unklaren mittelbaren Rechtswirkung hängt daher auch stark von der Auslegung und Anwendung im Rahmen des Rohstoffverwaltungsrechts ab. Weiterhin ist also noch nicht ersichtlich, inwieweit die Konfliktmineralien-VO diese Fragen klären und zukünftigen Entwicklungen beispielhaft dienen kann, insbesondere hinsichtlich der Soft-Law-Bindungsfrage.

Dieses Vorgehen der Verzahnung kann also als ein beispielhaftes Leitbild für die weitere Entwicklung eines interdisziplinären und anwendungsbezogenen Rohstoff- und Rohstoffverwaltungsrecht verstanden werden. Weitere Beispiele für solche Leitsätze lassen sich finden:

Hingegen existiert, wie oben ausführlich dargestellt, im Bereich der Verzahnung von zunächst rechtlich nicht bindenden mit sekundärrechtlichen Akten die SSoft-Law-Problematik"der mittelbaren Anwendbarkeit.

Ferner lässt die VO ausreichenden Gestaltungsspielraum für die die jeweiligen nationalen Umsetzungsmaßnahmen und insbesondere die Einführung von Regeln bei Verstößen gegen die Verordnung.²⁵⁶ So liegt beispielsweise die Höchststrafe

Die Durchführungsbefugnisse hingegen sollten der Kommission übertra-

²⁵⁴grado_eu_2018.

²⁵⁵teicke_gesetzliche_2018.

²⁵⁶Siehe hierzu Erwägungsgrund 20, VO 2017/821 sowie Art. 16.

gen werden".²⁵⁷

Die Verordnung somit zielt darauf ab, Transparenz und Verantwortlichkeit in den Lieferketten der Unternehmen zu erhöhen, indem sie sie verpflichtet, Informationen über die Herkunft und den Handel der von ihnen verwendeten Mineralien offenzulegen. Diese Verpflichtungen stehen in direktem Zusammenhang mit den möglichen Grundsätzen des Rohstoffwirtschaftsverwaltungsrechts, und das RWvR kann erneut als rechtlicher Rahmen zur Umsetzung sowie Einhaltung der Regelungen agieren. Interessant gestaltet sich hierbei nicht nur die Erwägungsgrund 13 genannte Transparenzschaffung zur Vertrauensbildung gegenüber den Wirtschaftsbeteiligten, sondern auch eine Öffentlichmachung des rohstoffverwaltungsrechtlichen Aspektes – es ließe sich argumentieren, dass durch die öffentliche Salienz hinsichtlich der Verfahren und Strategien sowie die eigentliche Erfüllung auch hier eine Art "Demokratisierung" des Rohstoffrechts stattfindet, auch aus Unternehmenssicht durch die eindeutige Verwaltungs-Unternehmens-Beziehung in dieser Angelegenheit und die zunächst eindeutige Regelung des Bereiches.

Die Regulierung von Konfliktmineralien ist ein entscheidender Bestandteil eines umfassenden Rohstoffwirtschaftsverwaltungsrechts, das sowohl die wirtschaftlichen Interessen als auch die ethischen Verpflichtungen Deutschlands und der EU berücksichtigt. Die bisher bestehenden gesetzlichen Regelungen, insbesondere die Verordnung 2017/821 und das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, bieten eine Grundlage, die jedoch durch weitere rechtliche Entwicklungen und eine verbesserte Durchsetzung ergänzt werden muss. Ein integrierter Ansatz im Rahmen eines nationalen Rohstoffwirtschaftsverwaltungsrechts kann dazu beitragen, diese Herausforderungen zu bewältigen und gleichzeitig die Rohstoffversorgung weiterhin sicherzustellen und negative Effekte bei Unternehmen, aber auch wie schon beschrieben in den konfliktmineralienexportierenden Staaten zu vermeiden.

Nichtsdestotrotz kann festgehalten werden, dass es sich bei der Konfliktmineralien-VO um einen sehr kleinen und limitierten Regelungsbereich handelt, was sich insbesondere in der Zahl der erfassten Fälle widerspiegelt und daher nun eine geringere Relevanz für die Wirtschaft angenommen werden kann. Darüber hinaus ist die Konfliktmineralien-VO eindeutig dem internationalen Teil des Rohstoffverwaltungsrechts zuzurechnen und fällt ebenso in den Bereich des Wirtschaftsvölkerrechts, nicht zuletzt durch die eindeutigen Menschenrechtsbezogenen Aspekte im Rechtsakt.

a. Nearshoring und Konfliktmineralien Es liegt nahe, dass Unternehmen im Bereich der Konfliktmineralien eine Verlagerung von Importen,

²⁵⁷Erwägungsgrund 21, VO 2017/821.

nicht zwangsläufig in Form des Nearshorings, in Betracht ziehen können, um die Auskunftspflichten im Rahmen der Konfliktmineralien-VO zu reduzieren oder gar gänzlich zu vermeiden und so den unternehmerischen Dokumentationsaufwand einzustellen. Im DEKSOR-Report wird beschrieben, dass aus unternehmerischer Sicht die Aufwendungen für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten nicht im Verhältnis zum erforderlichen Umsetzungsaufwand stehen würden, sodass entsprechende Verlagerungen in Betracht gezogen werden um die Tatbestandsmerkmale der Konfliktmineralien-VO bzw. des MinRohSorgG zu verlassen – insbesondere durch ein Nearshoring des Rohstoffbezugs hin zu einem direkten Import aus EU-Mitgliedsstaaten. Auch die DEKSOR erkennt hier richtigerweise, dass hier ein Umgehungstatbestand infrage kommen könnte; dieser sei zwar nicht illegal, könne aber nicht als Sorgfaltsmaßnahme des Unternehmens selbst betrachtet werden, sondern als eine Verlagerung dieser Sorgfaltspflicht auf den dann infrage kommenden Unionseinführer in das Zollgebiet der Union.²⁵⁸

Berufen auf Vertrauen des Unionseinführers/Verhütter/Rohstoffproduzent

Auch die DEKSOR stellte hierbei fest, dass das Sorgfaltsvertrauen der (nachgelagerten) Unternehmen trotz Zertifizierungen nicht immer begründet sei, denn eine Verlagerung der Sorgfaltspflichten auf andere Unternehmen verschiebt nur das Problem anstatt im Verbund auf transparente Lieferketten hinzuwirken.²⁵⁹

Nearshoring als Umgehungsstrategie

Juristisch gesehen kann die Verlagerung von Beschaffungsprozessen in stabilere, näher gelegene Regionen als eine direkte Reaktion auf die Anforderungen der Konfliktmineralien-Verordnung gesehen werden. Diese Verlagerung ist im Wesentlichen eine Form des Nearshoring, da sie den geografischen Schwerpunkt der Beschaffung näher an die Heimatmärkte bringt

Nur eine indirekte Verbindung zum Nearshoring weisen sekundäre Effekte der Konfliktmineralien-VO auf Unternehmen auf – Compliance in Lieferketten ist im engeren Verständnis kein Bestandteil eines Nearshorings, kann aber durchaus als ein solches interpretiert werden, da letztendlich durch die Anwendung von Sorgfaltspflichten wie im Rahmen der Konfliktmineralien-VO Unternehmen dazu angehalten sind, ihre Lieferketten so zu gestalten, dass sie die mitunter strengen Anforderungen der VO erfüllen und somit über Nearshoring auf eine Lösung zurückgreifen, um Compliance-Kosten zu senken, die Kontrolle über die Lieferkette zu verbessern und Risiken zu minimieren, die mit weit entfernten, instabilen Lieferquellen verbunden sind. So wird Nearshoring

²⁵⁸ deutsche_kontrollstelle_eu-sorgfaltspflichten_in_rohstofflieferketten_jahresbericht_20

²⁵⁹ deutsche_kontrollstelle_eu-sorgfaltspflichten_in_rohstofflieferketten_jahresbericht_20

horing zu einer strategischen Entscheidung, die durch rechtliche Vorgaben motiviert ist und die betriebliche Resilienz und Nachhaltigkeit fördert. Dies bestätigt auch die Beobachtung, dass die sog. *Corporate Social Responsibility* (CSR), in der unternehmerischen Praxis immer weiter an Bedeutung gewinnt und sogar nur Empfehlungen im Sinne eines Soft Laws übernommen werden, die sich teilweise bis auf Lieferanten erstrecken.²⁶⁰

Hier lassen sich aus rohstoffverwaltungsrechtlicher Perspektive weitere Vorteile zur Erfolgsmaximierung und Umsetzungsvereinfachung erkennen, denn Soft Law kann eine bedeutende und sinnvolle Ergänzung sowie Erweiterung des Rohstoffverwaltungsrechts darstellen, indem es flexiblere, anpassungsfähigere und dennoch wirksame Rahmenbedingungen schafft, die sowohl den regulatorischen Anforderungen als auch den praktischen Bedürfnissen der Wirtschaft und der staatlichen Verwaltung gerecht werden. „Hard Law“-Regelungen bieten zwar Rechtssicherheit, sind jedoch oft starr und weniger anpassungsfähig an die dynamischen Entwicklungen in globalen Lieferketten und Rohstoffmärkten. Soft Law, das typischerweise in Form von unverbindlichen Leitlinien, Empfehlungen, Verhaltenskodizes oder Branchenstandards existiert, bietet hier eine notwendige Flexibilität. Es ermöglicht eine schnellere Anpassung an technologische Innovationen, Marktveränderungen und neue ethische Anforderungen. Soft Law kann somit Lücken im bestehenden Rechtssystem füllen und eine dynamische Anpassung ermöglichen, die für eine effektive und zeitnahe Regulierung im Rohstoffsektor unerlässlich ist. Für staatliche Behörden bietet Soft Law den Vorteil, regulatorische Ziele durch kooperative Ansätze zu erreichen, anstatt ausschließlich auf Zwangsmaßnahmen zurückzugreifen. Soft Law kann als Instrument zur Förderung der Selbstregulierung innerhalb von Industrien dienen, wobei staatliche Kontrolle durch Beratung, Überwachung und Förderung von Best Practices ergänzt wird. Ein solcher kooperativer Ansatz reduziert den administrativen Aufwand und ermöglicht eine effizientere Allokation staatlicher Ressourcen. Zudem kann Soft Law als „Laboratorium“ für neue Regulierungsansätze fungieren, die, sobald sie sich in der Praxis bewährt haben, in verbindliche Rechtsnormen überführt werden können. Dies fördert eine schrittweise und praxisnahe Weiterentwicklung des Rohstoffverwaltungsrechts. Darüber hinaus kann CSR als ein international geprägtes Feld wahrgenommen werden, sodass Soft Law hier eine Art Brücke zwischen diversen nationalen und internationalen Rechtsordnungen schlagen kann.

²⁶⁰teicke_gesetzliche_2018.

IX. ACI VO

Die Verordnung

X. Verwaltungsvollzug durch die Union

Ferner, wie im CRMA deutlich wird, ist ein Großteil des EU-Rohstoffrechts der Verwaltungs koordinierung zuzuschlagen: insbesondere die Berichterstattung durch die Mitgliedsstaaten mit entsprechender Verwaltung durch die Kommission tritt hierbei hervor, wobei diese Verwaltung auch ihre Wirkung gegenüber den Wirtschaftsbeteiligten entfaltet. Die Union weist hier fast keine eigene Vollzugskompetenz auf und ist stattdessen auf den mittelbaren durch die Mitgliedsstaaten angewiesen. Der Vollzug der indirekten Verwaltung findet also nur in der Informationsgewinnung der Kommission und die entsprechende Nutzung dieser Informationen Ausdruck, was nahtlos in die Kontrollfunktion der Kommission übergeht.

Die Berichterstattung ist somit als zentrales Instrument der EU zur Verwaltung des Rohstoffrechts wahrzunehmen. Hierbei ist die Kommission ebenfalls, den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, was beispielsweise durch delegierte Rechtsakte erreicht wird²⁶¹ oder aber durch die Schaffung einheitlicher digitaler Schnittstellen zur Online-Bereitstellung.²⁶², wie auch bereits in der Vergangenheit durch die Kommission beabsichtigt.²⁶³

Weitere Berichts- oder Informationsstellen auf mitgliedstaatlicher Ebene wie die nationalen Rohstoffagenturen stehen hier ebenfalls der Kommission zur Verfügung.

XI. Charakterisierung der EU-Rohstoffgesetzgebung

Kommission: Die Kommission verfolgt Sie wird hierbei insbesondere vom Europäischen Green Deal beeinflusst

Die rohstoffpolitischen Aktivitäten der Kommission beschränkten sich zunächst nur auf Mitteilungen in Form von Strategien; erst mit der Verabschiedung des CRMA und der Konfliktmineralien-Verordnung sind hier die ersten konkreten Rechtsakte in Erscheinung getreten, sodass eine gewisse Diskrepanz zwischen Forderung und Strategieempfehlungen auf der einen Seite und tatsächlicher Umsetzung auf der anderen zu erkennen ist.

²⁶¹vgl. hierzu exemplarisch CRMA Art. 34 S. 2

²⁶²CRMA Rn. 31

²⁶³Nicht im konkreten Rohstoffbezug, aber allgemein VO (EU) 2018/1724, der CRMA verweist in Rn. 31 auch ausdrücklich auf Art. 6 I der Verordnung.

Mitgliedsland	Name der Rohstoffagentur
Deutschland	Deutsche Rohstoffagentur (DERA)
Frankreich	Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM)
Finnland	Geological Survey of Finland (GTK)
Schweden	Geological Survey of Sweden (SGU)
Portugal	Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG)
Österreich	Geologische Bundesanstalt (GBA)
Polen	Polish Geological Institute – National Research Institute (PIG-PIB)
Tschechien	Czech Geological Survey (ČGS)

Tabelle 1..1: EU-Mitgliedsländer mit Rohstoffagenturen

Parlament:

Darüber hinaus ist das Parlament als ein vollwertiger Akteur im Bereich der Rohstoffpolitik zu klassifizieren

Rat:

Durch die fehlenden Durchsetzungskompetenzen beschränkt sich der rohstoffverwaltungsrechtscharakter der Union fast ausschließlich auf die rechtsetzende Tätigkeit, die Umsetzung und Durchführung obliegt den Mitgliedsstaaten, ebenso die Kontrolle des letzteren durch die betroffenen Akteure. Dies deckt die Erkenntnis, dass sich die Unionsaktivität auf ein Minimum beschränkt und der überwiegende Teil der Rohstoffpolitik von den Mitgliedsstaaten geprägt ist, was die Erörterungen im Folgenden Abschnitt rechtfertigt.

XII. Interimsfazit

Der vorangegangene Teil hat die Verbindung von mineralischen Rohstoffe im Sinne dieser Arbeit und der Europäischen Union verdeutlicht. In der historischen Betrachtung konnte festgestellt werden, dass die Union durchaus bereits vor der „Zeitenwende“ im rohstoffrechtlichen Bereich aktiv war. Die Frage nach der Zuständigkeit *per se* ist abschließend zu bejahen – jedoch ist hierbei festzustellen, dass die Union von ihrer Kompetenz nicht vollumfänglich Gebrauch macht und sich die weitere Ausgestaltung in den Rechtsrahmen der Mitgliedsstaaten bewegt. Die Organe der Union haben bisher nahezu alle Formen der Ausübung der Zuständigkeit gewählt, hierbei sticht jedoch der CRMA als erste Verordnung abzielend auf mineralische Rohstoffe im Sinne dieser Arbeit hervor.

Inwieweit nun die limitierte Aktivität der Union im Rahmen der geteilten Zuständigkeit durch die Mitgliedsstaaten aufgefüllt wird, soll im Folgenden

KAPITEL 1.. ROHSTOFFPOLITISCHE ZUSTÄNDIGKEITEN UND AKTIVITÄT AUF EUROPEISCHER EBENE

genauer betrachtet werden.

Rohstoffrechtliche Aktivität in Bezug auf kritische Mineralien zählt zu den jüngeren Betätigungsfeldern mitgliedsstaatlicher Politik

B. Rohstoffe und Nationalstaaten

I. Zum Verhältnis nationaler Regelungen und Unionsrecht

Unter Berücksichtigung des Schutzbereiches der unionsrechtlichen Regelungen zu Rohstoffen ist in Bezug auf nationale Maßnahmen der Vollständigkeit halber zu betrachten, wie weit der Handlungsspielraum der Mitgliedsstaaten ausfällt.

II. Bergbau in den Mitgliedsstaaten der Union

<https://fennia.journal.fi/article/view/87223>

Auch stößt der geforderte Abbau in den Mitgliedsstaaten nicht immer auf Unterstützung: Gibt es hier Klagen?

C. Rohstoffe und Deutschland

I. Grundgesetz

1. BBergG

Parallelen zwischen dem deutschen Bergrecht und dem unionalen CRMA sind zu erkennen

II. Interimsfazit

D. Die Entstehung von Rohstoffstrategien

I. Auf nationaler Ebene

Stand xxxx haben xxxx europäische Länder eine nationale Rohstoffstrategie entwickelt

1. Die Rohstoffstrategie der Bundesregierung

II. Auf europäischer Ebene

Im Rahmen des Modells des EU-Verwaltungsrechts obliegt der Vollzug und die Umsetzung grundsätzlich den Mitgliedsstaaten

E. Wechselwirkungen zwischen deutschem und europäischen Rohstoffrecht

Im Rahmen des Modells des EU-Verwaltungsrechts obliegt der Vollzug und die Umsetzung grundsätzlich den Mitgliedsstaaten

F. Rohstoffe und Menschenrechte

Rohstoffkontrollregime

G. Rohstoffe und Umweltschutz

Es wird u. A. kritisiert, dass Diskussionen zu (kritischen) Rohstoffen oftmals adverse ökologische und soziale Folgen in den (nicht-europäischen) Abbauländern nicht berücksichtigen.²⁶⁴

Rohstoffe und Klimaschutzrecht

H. Rohstoffe in der Entwicklungspolitik

Daher wird auch gefordert, dass die Union „ihrer Verpflichtung zu entwicklungspolitischer Kohärenz Genüge tun“ sollte um sicherzustellen, dass dementsprechend die Förderung regionaler Wertschöpfung im Rohstoffsektor der nicht-europäischen Abbaupartnerländer im Vordergrund stehen solle.²⁶⁵

I. Betrachtung weiterer ausgewählter Rechtsakte

Dies dient insbesondere dem Vergleich

²⁶⁴Kueblboeck_2023.

²⁶⁵Kueblboeck_2023.

Bereits 2010 und damit deutlich vor Legislativeinitiativen der EU hatten die USA über den *Dodd-Frank-Act*²⁶⁶ Transparenzpflichten im Umgang mit Konfliktmineralien in Lieferketten eingeführt. Der Gesetzesakt ist nicht primär auf den Bereich des Rohstoffrechts ausgerichtet, sondern enthält eher nebenbei Regelungen zu Konfliktmineralien, insbesondere diejenigen des Art. 1502. Hierbei ist der Ansatz zu beachten, dass nicht der Bezug der entsprechenden Rohstoffe eingeschränkt wird, sondern ein Reputationsrisiko für Unternehmen bei Rohstoffbezug in Konfliktregionen durch die Veröffentlichungspflichten entsteht.²⁶⁷ Eine relevante Schnittmenge zwischen dem Dodd-Frank-Act und dem LkSG kann jedoch nicht festgestellt werden, denn Unternehmen die bereits den Regelungen zur Transparenz des Art. 1502 unterliegen, können vom LkSG höchstens auf indirektem Wege profitieren, da der Handel mit Konfliktmineralien und die damit verbundene Vermeidung der Finanzierung bewaffneter Konflikte nicht im Fokus des LkSG stehen.²⁶⁸ Stattdessen ist der Anknüpfungspunkte in EU-Verordnung 2017/821 zu suchen, die in Erwägungsgründen explizit eine dem Dodd-Frank-Act-ähnliche Rechtsvorschrift erwähnt.²⁶⁹

J. Nichtbeachtung der Rohstoffthematik

Der Mangel an spezifischen gesetzlichen Vorgaben zur Rohstoffverwaltung lässt sich durch mehrere Faktoren erklären, deren plausible Relevanz im Folgenden weiter untersucht und evaluiert werden soll. Aus rein historischer Sicht standen in Deutschland und der EU andere rechtliche und wirtschaftliche Prioritäten im Vordergrund - insbesondere in einer Zeit, in der elektrisch angetriebene Fahrzeuge und dementsprechend EV-Batterien und ihre Herkunft ein Schattendasein pflegte, und die langfristige Sicherung von Rohstoffquellen wurde oft als weniger dringlich angesehen, insbesondere in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität oder stabiler internationaler Lieferketten – also insbesondere vor disruptiven Ereignissen wie der Covid-19-Krise oder dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und den entsprechenden Folgen. Ferner kann vermutet werden, dass die Nichtexistenz eines spezifi-

²⁶⁶Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Art. 1502-1504 (*sections*)

²⁶⁷**ruttloff_lieferkettensorgfaltspflichtengesetz_2022.**

²⁶⁸**ruttloff_lieferkettensorgfaltspflichtengesetz_2022.**

²⁶⁹2017/821, Erwägungsgrund 9: "[...] forderte das Europäische Parlament die Union auf, mit dem US-amerikanischen Gesetz über Konfliktminerale, Artikel 1502 des Dodd-Frank-Gesetzes (...), vergleichbare Rechtsvorschriften zu erlassen.

KAPITEL 1.. ROHSTOFFPOLITISCHE ZUSTÄNDIGKEITEN UND AKTIVITÄT AUF EUROPA

schen Rechtsbereiches zur Rohstoffverwaltung in sich selbst begründet werden kann, sodass das Nichtvorhandensein rechtfertigt, hier auch nichtg tätig zu werden. Wie im Bereich des Bergrechts zu sehen, ist der Rechtsrahmen zudem als eher fragmentiert im Vergleich zu anderen Rechtsbereichen einzustufen, denn auch das Rohstoffverwaltungsrecht findet Anknüpfungspunkte dort, aber auch im Umwelt- und Handelsrecht oder dem internationalen Wirtschafts(völker-)recht. Diese Fragmentierung führt dazu, dass es keine einheitlichen, spezifischen gesetzlichen Vorgaben gibt, die alle Aspekte der Rohstoffverwaltung umfassend regeln. Stattdessen existieren zahlreiche Einzelregelungen, die unterschiedliche Bereiche und Aspekte der Rohstoffnutzung abdecken, ohne jedoch eine kohärente Gesamtstrategie zu bilden. Ferner: Langfristige, mitunter politisch begründete oder geprägte Rohstoffstrategien und nachhaltige Rohstoffverwaltung stehen häufig im Widerspruch zu eher kurzfristigen bzw. schneller umsetzbaren Zielen und insbesondere auch schneller wahrnehmbaren Erfolgen, auch da jede Art von rohstoffverwaltungsrechtlichen Akten einen entsprechenden Eingriff mitsichbringt. Es drängt sich zudem die Vermutung auf, dass das öffentliche Bewusstsein für die Bedeutung einer Rohstoffverwaltung, insbesondere in Politik und Wirtschaft, eher gering war und im Rahmen der Zeitenwende einen entsprechenden Bedeutungsgewinn erfahren hat. Ferner kann der Bereich des Rohstoffverwaltungsrecht durchaus als ein technisches und spezialisiertes Thema wahrgenommen werden, sodass die Bedeutungskraft hinter anderen Themen zurücktritt - Stichwort Salienz.

Die Rohstoffverwaltung ist ein globales Thema, das internationale Kooperation und Abstimmung erfordert. Unterschiedliche nationale Interessen und Prioritäten erschweren die Entwicklung einheitlicher internationaler Regelungen und Standards. Zudem sind viele rohstoffreiche Länder außerhalb Europas angesiedelt, was die Einflussmöglichkeiten der deutschen und europäischen Gesetzgeber einschränkt und die Notwendigkeit internationaler Verhandlungen und Vereinbarungen erhöht.

Ein umfassendes Verständnis dieser Hintergründe ist essentiell, um die bestehenden Regelungen zu evaluieren und mögliche Wege für die Entwicklung kohärenter und effektiver rechtlicher Rahmenbedingungen zu identifizieren. Eine weitergehende wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesen Themen ist daher dringend notwendig, um die Herausforderungen der globalen Rohstoffversorgung nachhaltig und rechtlich fundiert zu bewältigen.

K. Herausforderungen für das Rohstoffverwaltungsrecht auf EU-Ebene

Es muss erkannt werden, dass nicht zwangsläufig alle Mitgliedsstaaten Schemata zum Umgang mit kritischen Rohstoffen in Lieferketten ausformuliert haben und so auch Unternehmen über mögliche Risiken im Falle von (zeitweilig) gestörten oder versiegten Lieferketten aufzuklären beziehungsweise entsprechende Verantwortung für solche zu übernehmen, nicht zuletzt aufgrund unterschiedlicher Relevanz und Betroffenheit einzelner Mitgliedsstaaten und daraus resultierendem, divergierendem Risikobewusstsein und entsprechender Vorsorge.

I. Verfahrensautonomie der EU-Mitgliedsstaaten

Grundsätzlich obliegt der Vollzug einzelner Titel den Mitgliedsstaaten, mit der Einschränkung durch entsprechende Vorgaben der Union, sodass die Verfahrensautonomie der Mitgliedsstaaten gegenüber der zunehmenden Europäisierung der nationalen (Verwaltungs-)Rechtssysteme als eine „ungeklärte Kardinalfrage“²⁷⁰ betrachtet werden kann

Es bleibt weiterhin zu untersuchen, inwieweit eine unmittelbare Anwendbarkeit der rohstoffrechtlichen und -politischen Vorschriften gegeben ist, sodass sich im Verhältnis Bürger-Staat und Unternehmen-Staat auf eine entsprechende Unionsaktivität berufen werden könnte. Diese Prüfung erfolgt unberührt der Klage (auch durch natürliche oder juristische Person) auf Feststellung einer Vertragsverletzung wegen Untätigkeit nach Art. 286 AEUV.

L. Die Politisierung des Rohstoffrechts

Es ist mithin bekannt, dass ein Großteil der globalen mineralischen Rohstoffvorräte und insbesondere solche der seltenen Erden in diversen Staaten, darunter zahlreichen Entwicklungsländern, lagern,

Somit kam es hier insbesondere in den letzten Jahre, ausgehend von ?, zu einer zunehmenden Politisierung im Bereich der Rohstoffe, die sich unweigerlich auch auf das Rohstoffrecht ausdehnt. Gründe hierfür sind einerseits die Verbindung des Rechtsbereiches mit internationalem Recht, welches zwangsläufig einer Politisierung unterliegt, andererseits aber auch die Erkenntnis der Politik, dass ein Handeln erforderlich sei, wie in den bereits ausführlich dargestellten Rohstoffstrategien deutlich wird.

²⁷⁰Ludiwgs; NVwZ 2018; 1417.

Blickt man in die primärrechtlichen Vorgaben der Union, insbesondere im Rahmen der Handelskompetenz, so fällt auf dass die Politisierung dieses und anderer Rechtsbereiche durchaus vorgesehen ist: So wird die Union gem. Art. 205 AEUV bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Zielen und Bestimmungen aus Titel V Kap. 1 EUV geleitet und richtet es zudem daran aus. In Art. 21 EUV wird ein ähnliches Leitmotiv aufgegriffen, insbesondere unter Abs. II – die Politisierung lässt sich hier problemlos aus den Zielen herauslesen.

Es wird ersichtlich, dass die Verteilung von seltenen Erden höchst ungleich einzustufen ist, im Kontrast zu anderen mineralischen Rohstoffen. Deutlich wird auch, dass insbesondere als Entwicklungsländer bzw. „least developed countries“(LDC)²⁷¹ einzustufende Staaten über solche Rohstoffvorkommen verfügen, viele Industrieländer²⁷² hingegen nicht.

Alle vier Risiken, die Kommission und EWSA schon 2008 identifizierten, haben sich mittlerweile verstärkt und entsprechende Politisierung erfahren:

- Wettrennen um die Rohstoffverarbeitung
- Agglomerieren von Rohstoffen, auch durch Handelsmaßnahmen
- Wettstreit um den Zugang zu Lagerstätten und Infrastruktur, sowie
- Unterbrechung von Mineralien-Lieferketten

.²⁷³

M. Rohstoffe und internationales Wirtschaftsrecht

Bindungen mit Rohstoffbezug im Rahmen des internationalen Wirtschaftsrechts ergeben sich für die Union und die einzelnen Mitgliedsstaaten vorrangig aus dem GATT

²⁷¹Eine allgemeine Definition für ein solches Entwicklungsland existiert nicht. Für den Gebrauch in dieser Arbeit wird daher die englische Abkürzung LDC im Sinne der least bzw. less developed countries genutzt mit dem Umfang der „DAC-Liste der Entwicklungsländer und -gebiete“des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

²⁷²Bzw. „developed countries“folgend der Definition des International Monetary Fund (IMF)

²⁷³ABl. C277/93, 2009

I. Rohstoffpartnerschaften

COM(2012) 82 final

N. Fazit

Obgleich es notwendig ist, die Wertschöpfungskette kritischer Rohstoffe in der Union zu stärken, um die Versorgungssicherheit zu verbessern, bleiben die Lieferketten für diese Rohstoffe weltweit und unterliegen externen Einflüssen. Inwieweit diese externen Einflüsse, insbesondere aus einer wirtschaftspolitischen Sichtweise, relevant für das Rohstoffverwaltungsrecht sind, soll im folgenden Kapitel weiter betrachtet werden.

Insbesondere die Rohstoffverwaltung ist als ein Handlungsgebiet von nationalen Lösungen zu klassifizieren, geprägt durch nationale Alleingänge und keiner feststellbaren Tendenz zu einer Zentralisierung auf europäischer Ebene und erst recht keinen sekundärrechtlichen Strukturierung. Der Hauptgrund der mangelhaften bzw. nicht erfolgten Ausgestaltung der unionalen Rohstoffpolitik dürfte also darin liegen, dass die Mitgliedsstaaten sich auf nationale Alleingänge konzentrieren und dadurch eine eigenständige Versorgungspolitik betreiben und zudem nur die jeweiligen nationalen Unternehmen ansprechen.

Die Gestaltung eines stabilen Rechtsrahmens zur Sicherstellung der Rohstoffversorgung der Wirtschaft, die die Ziele der Union unmittelbar beeinflusst, ist also die wesentliche Aufgabe der europäischen Rohstoffpolitik.