

Kapitel 1.

Der Gegenstand des Rohstoffverwaltungsrecht

A. Rohstoffe und die EU

I. Zuständigkeiten der EU im Bereich der Rohstoffe

Eine dezidierte

Daraus ergeben sich hier Intersektionsfragen insbesondere im Bereich der horizontalen Kompetenzabgrenzung, im zweiten Schritt solche der nach vertikaler Abgrenzung und schließlich der Ausgestaltung auf nationaler Ebene.

Die Frage nach der Zuständigkeit und insbesondere der Handlungskompetenz der Union zur Rohstoffverwaltung erfordert eine genaue Betrachtung verschiedener Politik- und Kompetenzbereiche der EU.

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 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.¹ Das auch als „Delors-Weißbuch“ bezeichnete

¹Europäische Kommission: Weißbuch - Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderung der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, COM(93)700

KAPITEL 1.. DER GEGENSTAND DES ROHSTOFFVERWALTUNGSRECHT²

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 EU² 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.³ 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.

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).

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, Han-

²Historisch korrekt müsste in Ausführungen, die die Zeitleiste der EU betroffen, von den Vorläuferorganisationen EWG bzw. EG die Rede sein.

³KOM(94) 700, S. 178.

KAPITEL 1.. DER GEGENSTAND DES ROHSTOFFVERWALTUNGSRECHT³

delsabkommen mit Drittstaaten zu schließen, die auch die Versorgung mit Rohstoffen regeln können.

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 Rohstoffvkompetenz der EU scheint daher eine teleologische Auslegung zielführend.

Auch wenn Rechtsprechung des EuGH im Bereich der Rohstoffpolitik bisher nicht erfolgt ist, kann auf Basis der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes festgehalten werden, dass die Kompetenzabgrenzungskriterien anhand der „Schwerpunkttheorie“⁴ festgestellt werden: Im Falle von zwei infrage kommenden Kompetenzgrundlagen wird nach dieser Theorie verfahren, sodass hier der entsprechende inhaltliche objektive Regelungsschwerpunkt geprüft wird.⁵ Hierbei kann aber die Kompetenz sowohl vertikal als auch horizontal vorliegen.⁶ 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.⁷

1. Handelspolitik

2. Umweltpolitik

Die Union kann sich aus Art. 192 AEUV auf eine eigene Kompetenz zur Adressierung von umweltbezogene Dimensionen stützen.

Ähnlich wie im Bereich der Energiekompetenz der Union bzw. zu den Fragestellungen der Auslegung der Energiekompetenz der Union ergibt sich die generelle Problematik, inwieweit

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*⁸, was auf einen

⁴Siehe exemplarisch EuGH-Rechtsprechung Kommission gegen Rat (Titaniumdioxid), C-300/89.

⁵callies__euvaeuv__2022.

⁶callies__stellungnahme__2007.

⁷C-178/03, Rn. 43; C-94/03, Rn. 36; I-9713, Rn. 23; I-869, Rnr. 38

⁸Vorschlag des CRMA, COM(2023) 160 final, S. 3

eindeutigen Bezug zur Umweltpolitik der Union hinweist.⁹

Interessant gestaltet sich auch die Querschnittsklausel aus Art. 11 AEUV

3. 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.¹⁰ 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.¹¹ Der Begriff der Energie ist als sehr weit zu verstehen und umfasst daher alle weiteren Aspekte, somit auch ihre Verwendung und Verbrauch.¹² Es wird somit 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. 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 Verteilung von Energie verbunden sind. Während die Sicherstellung der Versorgung mit Rohstoffen, die für die Energie-

⁹Die „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).

¹⁰[frau_rohstoffe_2025](#).

¹¹[dauses_handbuch_2024](#).

¹²[von_der_groeben_europaisches_2024](#).

produktion 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.

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 gewährleisten¹³ und erfordert zudem eine vorausschauende Sichtweise,¹⁴ ist die Energieeffizienz und die Entwicklung neuer und erneuerbaren Energien vielmehr auf den Nachhaltigkeitsaspekt ausgerichtet.¹⁵ Hierbei ist besonders von Relevanz, dass als geeignete Maßnahmen zur Energieeffizienzförderung all jene anzusehen sind, die den Wirkungsgrad des Einsatzes von Energie erhöhen.¹⁶

¹³grabitz_recht_2024.

¹⁴umbach_europaische_2005.

¹⁵grabitz_recht_2024.

¹⁶grabitz_recht_2024.

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“,¹⁷ sodass keine externen Kompetenzen interpretiert werden können¹⁸ 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..¹⁹

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 bestimmten Nutzens erforderliche Energieeinsatz gesenkt wird“²⁰ Der Vollständigkeit halber ist aber zu erwähnen, dass es im oben beschreibenden 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 rohstofflichen 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 Zu-

¹⁷Bings in Streinz; Art. 194 Rn. 32f..

¹⁸Bings in Streinz; Art. 194 Rn. 33.

¹⁹Bings in Streinz; Art. 194 Rn. 33.

²⁰Nettesheim in Grabitz/Hilf; AEUV Art. 194; Rn. 17.

gangs, der Verteilung und Nutzung von Energie, generelle energiepolitische Herausforderungen und der Importabhängigkeit,²¹ 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.²² 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 herausargumentiert 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

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 Selbstbewusstsein 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.²³

4. 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. Art 173.

5. Binnenmarktpolitik

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

²¹grabitz_recht_2024.

²²grabitz_recht_2024.

²³grabitz_recht_2024.

wird.²⁴ 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“,²⁵ 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.

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.“²⁶

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.²⁷ Insbesondere umweltpolitische Belange sind hier als ein solch komterkarierendes Beispiel zu nennen.

6. Wirtschaftspolitik

Art. 120-126

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

²⁴dauses_handbuch_2024.

²⁵dauses_handbuch_2024.

²⁶2024/1252

²⁷classen_europarecht_2021.

KAPITEL 1.. DER GEGENSTAND DES ROHSTOFFVERWALTUNGSRECHT⁹

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 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 Versorgungsengpässe 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 reversiert 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.²⁸

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

²⁸chamon_anwendung_2023.

aber keine eigene Aussage zur Kompetenzregelung zugesprochen wird,²⁹

7. Verwaltungszusammenarbeit

Art. 197 AEUV

8. Sonstige Politiken

Art. 208-214 AEUV, 216-219

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

II. Fazit zu den Unionskompetenzen

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. 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.

Ein *lex specialis* im Bereich der Rohstoffpolitik oder gar Rohstoffverwaltung, liegt demnach nicht vor. 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 undeindeutiger 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.³⁰ Die bloße

²⁹callies__umweltrecht__2022.

³⁰Beispielhaft im Bereich der Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten sei das Urteil des EuGH zur sog. *Tabakrichtlinie* erwähnt (Rs. C-376/98,

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.

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.³¹

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 rele-

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.

³¹grabitz_recht_2024.

vante, 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 müsste 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

III. Zum Subsidiaritätsprinzip

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.

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 parallen 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 Beracht gezogen werden

IV. Entwicklung

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.

Bereits 2008 hat die Kommission in der Mitteilung "Die Rohstoffinitiative – Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern"³² 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. 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

³²KOM(2008) 699

der Ressourceneffizienz und des Recyclings sind also zusätzliche Maßnahmen erforderlich, die im folgenden weiter beleuchtet werden.

V. Europäisches Gesetz zu kritischen Rohstoffen

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, die 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.³³

Dieser „Critical Raw Materials Act“ (CRMA) ist Teil des (EU Green Deals) und wurde 2022 von der damaligen EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen angekündigt³⁴, in Bezug zur informellen „Versailles Declaration“ des Europäischen Rates von 2022.³⁵ Die Kommissions-Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (DG GROW) ist betraut 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

³³So 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.

³⁴Ursula von der Leyen, „State of the Union“ Rede, 14. September 2022.

³⁵Die 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).

von Unternehmen bezogen werden können, mit entsprechendem Folgen für die lokale wirtschaftliche Stabilität.³⁶

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.

Im Bereich der Rohstoffverwaltung liefert die Ergebnisse der Ex-Post-Bewertung sowie die Konsultation der Interessenträger im Vorschlag der Verordnung Erkenntnisse: So kritisierten Unternehmen und Betreiber Verfahrens- und Verwaltungskosten sowie die Dauer von Genehmigungsverfahren im Allgemeinen.³⁷

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.³⁸ 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"³⁹ Hierbei ergibt sich die Frage nach dem Zuständigkeits- und Verantwortungsbe- reich: Inwieweit können, müssen oder sollten Unternehmen zu solchen Aufla- gen verpflichtet werden, und inwieweit sollten diese Aufgaben von staatlicher Seite übernommen werden?

Zwar kann die Verordnung als ein erster Beitrag zur Herausbildung eines europäischen Rohstoffverwaltungsrecht gesehen werden, erkennt aber dass keine aktive Harmonisierung der einzelnen mitgliedsstaatlichen Vorschriften beabsichtigt ist.⁴⁰ Die Mitgliedstaaten der EU behalten somit weitgehend ihre Souveränität – hierbei birgt sich aber das Risiko nach einer weiteren

³⁶ruettinger_doddfrank_2015.

³⁷COM(2023) 160 final, S. 10.

³⁸COM(2023) 160 final, S. 14.

³⁹COM(2023) 160 final, S. 14.

⁴⁰COM(2023) 160 final, S. 13.

KAPITEL 1.. DER GEGENSTAND DES ROHSTOFFVERWALTUNGSRECHT16

Fragmentierung der Rechtsvorschriften, unter Umständen mit entsprechenden Folgen für den EU-Binnenmarkt.

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	

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

5. Fazit zum CRMA

Durch die Verabschiedung wurde die Kooperation im Bereich der Rohstoffverwaltung auf europäischer Ebene gestärkt.

VI. 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. 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"⁴¹. 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

⁴¹2017/821

umfassten Minerale, Metalle und deren Erze ab in denen in Anhang 1 festgelegten Mengenschwellen in das Zollgebiet der Union einführen.⁴²

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.⁴³ Das Parlament nahm insgesamt 60 Änderungen zum Kommissionsvorschlag an,⁴⁴ und erkannte bereits hier die Problematik wie "die richtige Balance zwischen operationeller Flexibilität bei der Umsetzung (...) und angemessener Einbeziehung des Gesetzgebers bei wichtigen praktischen Fragen (...) gefunden werden kann."⁴⁵ 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 Entwicklungsausschusses⁴⁶ angeführt: Eine Verordnung wie die Konfliktmineralien-VO können nicht als ein in sich geschlossendes 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

⁴²Art. 2 lit. 1), VO 2017/821.

⁴³ST 7937 2017 INIT

⁴⁴8645/15

⁴⁵A8-0141/2015

⁴⁶A8-0141/2015, S. 53

jährlichen Aktualisierung unterliegend, auf der *Conflict-Affected and High Risk Areas*-Liste (CAHRAS) der EU bekanntgegeben.⁴⁷ 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-Leitsätzen⁴⁸ für 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.⁴⁹ 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.⁵⁰

Zum 7. Mai 2020 trat das entsprechende deutsche Durchführungsgesetz (Mineralische-Rohstoffe-Sorgfaltspflichten-Gesetz, MinRohSorgG) zur Verordnung 2017/821 in Kraft⁵¹, 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.

Die Relevanz des Rechtsaktes, zumindest aus deutscher Perspektive, kann

⁴⁷Die 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, Niger, Nigeria, Pakistan, die Philippinen, Russland, Simbabwe, Somalia, Sudan, Südsudan, Ukraine, Venezuela, sowie die Zentralafrikanische Republik.

⁴⁸**OECDLeitfaden2019.**

⁴⁹s. Präambel 9, VO 2017/821.

⁵⁰**ruttloff_lieferkettensorgfaltspflichtengesetz_2022.**

⁵¹Gesetz vom 29.04.2020 - BGBl. I 2020, Nr. 21 vom 06.05.2020, S. 864.

gemischt betrachtet werden. Für den Berichtszeitraum 2022⁵² (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 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 Konfliktmineralien 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 Konfliktmineralien-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 erfüllt⁵³. 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 Konfliktmineralien-VO nachgekommen wird, nicht aber den Risikomanagementpflichten (Art. 5 Konfliktmineralien-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."

⁵²deutsche_kontrollstelle_eu-sorgfaltspflichten_in_rohstofflieferketten_jahresbericht_20

⁵³deutsche_kontrollstelle_eu-sorgfaltspflichten_in_rohstofflieferketten_jahresbericht_20

Gemäß Art. 11 der Konfliktmineralien-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.

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.⁵⁴ 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).

⁵⁴deutsche_kontrollstelle_eu-sorgfaltspflichten_in_rohstofflieferketten_jahresbericht_20

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 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'".⁵⁵ 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 Rechtsetzungsakt 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

⁵⁵teicke_gesetzliche_2018.

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-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,⁵⁶ 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.⁵⁷ 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 jewei-

⁵⁶grado_eu_2018.

⁵⁷teicke_gesetzliche_2018.

ligen nationalen Umsetzungsmaßnahmen und insbesondere die Einführung von Regeln bei Verstößen gegen die Verordnung.⁵⁸ So liegt beispielsweise die Höchststrafe

Die Durchführungsbefugnisse hingegen sollten der Kommission übertragen werden".⁵⁹

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

⁵⁸ *Siehe hierzu* Erwägungsgrund 20, VO 2017/821 sowie Art. 16.

⁵⁹ Erwägungsgrund 21, VO 2017/821.

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, nichtg 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.⁶⁰

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 hinzuwirken⁶¹

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 An-

⁶⁰deutsche_kontrollstelle_eu-sorgfaltspflichten_in_rohstofflieferketten_jahresbericht_20

⁶¹deutsche_kontrollstelle_eu-sorgfaltspflichten_in_rohstofflieferketten_jahresbericht_20

wendung 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 Nearsourcing 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 Nearsourcing 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.⁶²

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 inter-

⁶²teicke_gesetzliche_2018.

national geprägtes Feld wahrgenommen werden, sodass Soft Law hier eine Art Brücke zwischen diversen nationalen und internationalen Rechtsordnungen schlagen kann.

B. Rohstoffe und Deutschland

I. BBergG

II. Interimsfazit

C. 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

D. Wechselwirkungen zwischen deutschem und europäischen Rohstoffrecht

E. Rohstoffe und Menschenrechte

Rohstoffkontrollregime

F. Rohstoffe und Umweltschutz

Rohstoffe und Klimaschutzrecht

G. Betrachtung weiterer ausgewählter Rechtsakte

Dies dient insbesondere dem Vergleich

Bereits 2010 und damit deutlich vor Legislativeitiven der EU hatten die USA über den *Dodd-Frank-Act*⁶³ 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.⁶⁴ 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.⁶⁵ Stattdessen ist der Anknüpfungspunkte in EU-Verordnung 2017/821 zu suchen, die in Erwägungsgründen explizit eine dem Dodd-Frank-Act-ähnliche Rechtsvorschrift erwähnt.⁶⁶

H. 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-

⁶³Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Art. 1502-1504 (*sections*)

⁶⁴**ruttloff_lieferkettensorgfaltspflichtengesetz_2022.**

⁶⁵**ruttloff_lieferkettensorgfaltspflichtengesetz_2022.**

⁶⁶2017/821, 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.

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.

I. 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.

J. 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.

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)⁶⁷ einzustufende Staaten über solche Rohstoffvorkommen verfügen, viele Industrieländer⁶⁸ hingegen nicht.

⁶⁷Eine 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.

⁶⁸Bzw. "developed countries" folgend der Definition des International Monetary Fund (IMF)

K. Fazit

Ogleich 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.