

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.

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

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

KAPITEL 1.. ROHSTOFFPOLITISCHE ZUSTÄNDIGKEITEN UND AKTIVITÄT AUF EUROPEISCHER EBENE

und Einfuhr sowie die außenkompetenzbezogenen Bereiche relevant, andere Bereiche werden daher nur bei Notwendigkeit mit in die Berachtung einbezogen.

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 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 die-

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

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

³KOM(94) 700, S. 178.

se 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 Zeitenwende⁴ und im Kontext dieser Arbeit besonders bei Veranschaulichung, dass Überlegungen und Forderungen zur Umstellung auf fossilfreie Antriebe (i.e. EV-Fahrzeuge) auch bereits seit geraumer Zeit zu registrieren sind,⁵ 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).

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.

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

⁴Zur Begrifflichkeit der Zeitenwende sei hier erneut auf Kapitel X verwiesen.

⁵darauf eingehen

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.⁶

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“⁷ festgestellt werden: Im Falle von zwei infrage kommenden Kompetenzgrundlagen wird nach dieser Theorie verfahren, sodass hier der entsprechende inhaltliche objektive Regelungsschwerpunkt geprüft wird.⁸ Jedoch tut sich gelegentlich der Vorwurf der Beliebigkeit oder Rechtfertigung dieser Spruchpraxis auf.⁹ Hierbei kann aber die Kompetenz sowohl vertikal als auch horizontal vorliegen.¹⁰ 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.¹¹ 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 Betracht 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.¹² Im Falle der Kollision verschiedener unvereinbarer Rechtssetzungsverfahren ist eine Doppelabstützung nicht anzuwenden, sodass der Kompetenzgrundlage mit der weiteren Beteiligung Vorrang eingeräumt wird.¹³ Es ist jedoch

⁶Callies; Berliner BeitrÄdge 137; S. 39f..

⁷Siehe exemplarisch EuGH-Rechtsprechung Kommission gegen Rat (Titaniumdioxid), C-300/89.

⁸callies_euvaevv_2022.

⁹Nettesheim; Grabits/Hilf/Nettesheim; AEUV Art 194 Rn. 35.

¹⁰callies_stellungnahme_2007.

¹¹C-178/03, Rn. 43; C-94/03, Rn. 36; I-9713, Rn. 23; I-869, Rnr. 38

¹²Callies; Berliner BeitrÄdge 137; S. 40.

¹³Callies; Berliner BeitrÄdge 137; S. 40.

eine Verpflichtung zur Abstützung auf mehreren (und somit 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.¹⁴ 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.

1. Handelspolitik

Analog zur internationalen Dimension des Energietitels aufgrund der Notwendigkeit der internationalen Kooperation im Bereich des Klimaschutzes und der steigenden Abhängigkeit der Union von Energieimporten¹⁵ ergibt sich die internationale Dimension aus denselben Aspekten und insbesondere aus der zweitgenannten Tatsache nahezu automatisch für den unionalen Rohstofftitel.

Eine Stützung einer Energie-Außenpolitik könne zumindest nicht auf Umwelt- oder Binnenmarktkompetenz erfolgen, sodass der Energietitel einschlägig erscheint, wenn auch nicht explizit.¹⁶

Seit 2020 kann eine Orientierung der Unionshandelspolitik im Kontext von geopolitischen Entwicklungen und Technologiewandel hin zu der Ver-

¹⁴So der EuGH, C-178/03, Rn 43.

¹⁵Gundel; Theobald/Käyhling; Europäisches Energierecht; V. Rn. 86.

¹⁶Gundel; Theobald/Käyhling; Europäisches Energierecht; V. Rn. 87.

folgung einer „offenen strategischen Autonomie“ beobachtet werden, 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, Ein- und Ausfuhrkontrollen, Lieferkettenregulierung sowie eine resilienz- und wertebasierte Handelspolitik.¹⁷ Die Maximen dieser offenen strategischen Autonomie bestehen aus einem Resilienzaufbau der EU vor dem Hintergrund der (Geo-)Politisierung des 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.¹⁸ 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.¹⁹

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.²⁰ Auch wenn die gemeinsame Handelspolitik der Union in 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.²¹ Die Organe der Union sind also befugt, im Rah-

¹⁷Paschke; RdTW 2024; 206; SchÄdffer/Hach; ZRP 2023; 207f.

¹⁸SchÄdffer/hach; ZRP 2023; 207.

¹⁹Paschke; RdTW 2024; 206; 216; SchÄdffer; EuZW 2023; 695; 700.

²⁰Hoffmesiter; Hrenzler/Herrmann/Niestedt; EU Außenwirtschaftsrecht; VII 70 Rn14ff.

²¹Paschke; RdTW 2024; 216..

men 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.²² Der EuGH betonte zudem mehrfach die weite Gestaltungsfreiheit der Organe bei der Einführung handelspolitischer Schutzmaßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik,²³ auch in Fällen von Antidumpingmaßnahmen²⁴ und noch präziser bei der genauen Ausgestaltung von Zöllen und der Bestimmung von „Dumping“.²⁵ 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 Unionsebene²⁶ hinsichtlich Handelsmaßnahmen von Interesse.²⁷

Demnach besitzt die Union einen entsprechenden handelspolitischen Spielraum, um auf die entsprechenden Herausforderungen einzugehen, denn die Leitlinien sind im Primärrechtsspielraum zu verorten²⁸ – 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.²⁹ 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-

²²Paschke; RdTW 2024; 206.; Callies/Ruffert Art 206 AEUV 8f; Grabitz Art. 206 AEUV Rn. 12.

²³Rs. 245/81 (Edeka Zentrale)

²⁴Rs. C-358/89), wobei der Ermessensspielraum der Organe bei der Bewertung ökonomischer Faktoren im Handelsbereich im Vordergrund stand

²⁵Rs. C-16/90 (Nölle)

²⁶Verordnung (EU) 654/2014 bzw. Verordnung 2021/167; Verordnung 2015/1843

²⁷SchÄdffer; EuZW 2023; 695; 698.

²⁸Paschke; RdTW 2024; 206; 216.

²⁹Paschke; RdTW 2024; 206; 216; MÄijller-Ibold/Herrmann EuZW 2022; 1029.

und resilienten Strukturpolitik darstellt. Die EU durch diese strategische Neuausrichtung das Prinzip des freien Marktzugangs zugunsten einer selektiveren Marköffnung 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).

So ist es bereits zu einer Überversorgung des Lithium-Weltmarktes durch China gekommen.³⁰ Seit 2016 mit Verlängerung seit 2023 bestehen bereits Antidumpingmaßnahmen der EU gegen Wolfram aus China,³¹ 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.³²

COM2021 66 final COM2022 470 JOIN2023 20

2. Umweltpolitik

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

³⁰<https://www.reuters.com/markets/commodities/china-is-oversupplying-lithium-eliminate-rival>

³¹(EU) 2023/1618, (EU) 2016/1036

³²Schäffer/Hach; ZRP 2023; 207; 208.

europäischen *Green Deal* und das *Europäische Klimagesetz*³³, was auf einen eindeutigen Bezug zur Umweltpolitik der Union hinweist.³⁴

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]³⁵ oder aber gänzlich andere Bemühungen zurückzuführen ist - das tatsächliche Motiv erfordert also eine weitere Untersuchung.

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.³⁶ 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.³⁷ Der Begriff der Energie ist als sehr weit zu verstehen und umfasst daher alle weiteren Aspekte, somit auch ihre Verwendung und Verbrauch.³⁸ 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

³³Vorschlag des CRMA, COM(2023) 160 final, S. 3

³⁴Die „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).

³⁵Gundel in Tehobald/KÄijhling; IV; Energieumweltrecht; Rn. 74ff..

³⁶frau_ rohstoffe_ 2025.

³⁷dauses_ handbuch_ 2024.

³⁸von_ der_ groeben_ europaisches_ 2024.

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 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.

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 gewährleisten³⁹ und erfordert zudem eine voraus-

³⁹grabitz_recht_2024.

schauende Sichtweise,⁴⁰ ist die Energieeffizienz und die Entwicklung neuer und erneuerbaren Energien vielmehr auf den Nachhaltigkeitsaspekt ausgerichtet.⁴¹ Hierbei ist besonders von Relevanz, dass als geeignete Maßnahmen zur Energieeffizienzförderung all jene anzusehen sind, die den Wirkungsgrad des Einsatzes von Energie erhöhen.⁴²

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“, ⁴³ sodass keine externen Kompetenzen interpretiert werden können⁴⁴ 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..⁴⁵ Dies bestätigt auch die in Abs. I enthaltende Formulierung „Unbeschadet der Anwendung anderer Bestimmungen“, sodass hier keine Bestimmung einer „formellen Subsidiarität“ erkannt werden könnte.⁴⁶

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 Energieverluste beim Verbrennen von Kraftstoffen (Wärmeverluste). So weist also das Nutzen der gespeicherten Energie bei einem 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,

⁴⁰umbach_europäische_2005.

⁴¹grabitz_recht_2024.

⁴²grabitz_recht_2024.

⁴³Bings in Streinz; Art. 194 Rn. 32f..

⁴⁴Bings in Streinz; Art. 194 Rn. 33.

⁴⁵Bings in Streinz; Art. 194 Rn. 33.

⁴⁶Nettesheim; Grabitz/Hilf/nettesheim AEUV Art. 194; Rn 35.

dass der zur Erzielung eines bestimmten Nutzens erforderliche Energieeinsatz gesenkt wird“⁴⁷ 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,⁴⁸ 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.⁴⁹ 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.⁵⁰

⁴⁷Nettesheim in Grabitz/Hilf, AEUV Art. 194; Rn. 17.

⁴⁸grabitz_recht_2024.

⁴⁹grabitz_recht_2024.

⁵⁰grabitz_recht_2024.

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 wird.⁵¹ 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“,⁵² 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.“⁵³

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.⁵⁴ Insbesondere umweltpolitische Belange sind hier als ein solch komterkarierendes Beispiel zu nennen.

⁵¹dauses_handbuch_2024.

⁵²dauses_handbuch_2024.

⁵³2024/1252

⁵⁴classen_europarecht_2021.

6. Zu den Grundfreiheiten

7. 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.

Art. 21 II f EUV

8. 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.⁵⁵ Dies bedeutet, dass der *allgemeinen* Wirtschaftspolitik der Union so auch kein rohstoffspezifischer Bezug unterstellt werden kann.⁵⁶ 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 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 Sze-

⁵⁵Nettesheim; Âg 18 Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik;
in: Oppermann/Classen/Nettesheim; Europarecht; Rn. 13 .

⁵⁶frau_rohstoffe_2025.

nario 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.⁵⁷

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,⁵⁸

9. Wettbewerbsrecht

10. Verwaltungszusammenarbeit

Art. 197 AEUV

⁵⁷chamon_anwendung_2023.

⁵⁸callies_umweltrecht_2022.

Art. 114 AEUV

11. Sonstige Politiken

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

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.⁵⁹ 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 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.⁶⁰ Der Art. 208 AEUV nennt spezifisch keine Rohstoffe, doch wird im Kontext der nachhaltigen Entwicklung implizit auch der verantwortungsvolle Umgang mit natürlichen Ressourcen, einschließlich Rohstoffen, angesprochen. Die Nutzung

⁵⁹Ehricke/Hackländer: ZEuS 2008; S. 579; 595f..

⁶⁰Siehe exemplarisch Verordnung (EU) 233/2014.

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.

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, 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 ähnlichen 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.⁶¹

Ähnlich zur „Ziel- und Maßnahmenverschränktheit“⁶² lässt sich in der bisher nicht explizit realisierten Rohstoffpolitik eine *Kompetenzverschränkung*

⁶¹SchÄdffer; EuZW 2023; 695; 700.

⁶²Callies; Berliner Online BeitrÄge zum Europarecht; Nr 52.

erkennen, aus der aber keine Zielverschränkung 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 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-Organen 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.⁶³

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* näherstehend bezeichnet werden, um hier einen Vorrang zu begründen,⁶⁴ eine Abgrenzung der einzelnen Titel voneinander (mithin nicht eindeutig)⁶⁵ 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.⁶⁶ Die bloße rechtssetzende Aktivität von EU-Organen in einem Politikbereich kann nicht als Beweis für eine entsprechende Kompetenz und Ermächtigungsgrundlage

⁶³Gundel in Dause/Ludwigs; M.; Rn 45 iVm u. mwN v. Danwitz EWS 2003 393ff..

⁶⁴Calliès; Berliner BeitrÄdte 52; S. 18ff.; mwN Hamer in von der Groeben/schwarze/Hatje 2015 Art. 194; Rn. 26.

⁶⁵Gundel EWS 2011; 25; 29; Kahl EuR 2009; 601; 608.

⁶⁶Beispielhaft 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-Organen 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.

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.⁶⁷

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-

⁶⁷grabitz_recht_2024.

KAPITEL 1.. ROHSTOFFPOLITISCHE ZUSTÄNDIGKEITEN UND AKTIVITÄT AUF EUROPEISCHER EBENE

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 Schwerpunktcompetenznorm 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.

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 Betracht 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.

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"⁶⁸ 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 Ressour-

⁶⁸KOM(2008) 699

ceneffizienz 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 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, 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.⁶⁹

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

⁶⁹So 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.

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.⁷⁰

Die handelspolitische Dimension weist hier einen Doppelcharakter auf, die einerseits auf Drittländer und andererseits auf den Binnenmarkt gerichtet ist.⁷¹

Es wird also deutlich, dass sich die kompetenzgebende Verknüpfung der Politiken in der unionalen Rohstoffpolitik eindeutig in den Ausführungen des CRMA 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 angekündigt⁷², in Bezug zur informellen „Versailles Declaration“ des Europäischen Rates von 2022.⁷³ 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 von Unternehmen bezogen werden können, mit entsprechendem Folgen für die lokale wirtschaftliche Stabilität.⁷⁴

⁷⁰Schäffer/Hach; ZRP 2023; 207; 208.

⁷¹Paschke; Rdtw 2024; 206; 211f.

⁷²Ursula von der Leyen, „State of the Union“ Rede, 14. September 2022.

⁷³Die 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).

⁷⁴ruettinger_doddfrank_2015.

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 Autonomie⁷⁵ der Union.⁷⁶

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- und Verwaltungskosten sowie die Dauer von Genehmigungsverfahren im Allgemeinen.⁷⁷

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.⁷⁸ 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“.⁷⁹ 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?

Ein weiterer zentraler Bestandteil des Entwurfs ist das „strategische Pro- jekt“.

Zwar kann die Verordnung als ein erster Beitrag zur Herausbildung eines europäischen Rohstoffverwaltungsrecht gesehen werden, erkennt aber dass

⁷⁵siehe hierzu Abschnitt Handelspolitik

⁷⁶ErwGr 1

⁷⁷COM(2023) 160 final, S. 10.

⁷⁸COM(2023) 160 final, S. 14.

⁷⁹COM(2023) 160 final, S. 14.

keine aktive Harmonisierung der einzelnen mitgliedsstaatlichen Vorschriften beabsichtigt ist.⁸⁰ 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.

Das Konzept einer Liste kritischer Rohstoffe ist nicht neu, lag eine solche bereits 2011 vor mit insgesamt 14 Mineralien, die mittlerweile auf 34 angewachsen ist.

⁸⁰COM(2023) 160 final, 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	

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.

5. Fazit zum CRMA

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

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 enthaltenen Zielkonflikte,⁸¹

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, und kann als das am weitesten entwickelte

⁸¹ Schäffer/Hach; ZRP 2023; 210f..

Regelungsregime auf europäischer Ebene eingestuft werden.⁸² Diese Sorgfaltspflichten sollen sicherstellen, dass UE mit ihrem Handel der genannten Metalle und deren Erze, also die als Konfliktminerale verstandenen Rohstoffe, nicht zur Finanzierung bewaffneter Konflikte oder zu Menschenrechtsverletzungen beitragen und somit die "Verknüpfung zwischen Konflikten und illegalem Mineralabbau durchbrochen wird"⁸³. Die Verordnung gilt seit dem 1. Januar 2021 und erstreckt sich im Anwendungsbereich auf Importeure innerhalb der Europäischen Union, wie in Art. 1 Konfliktminerale-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.⁸⁴

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.⁸⁵ Das Parlament nahm insgesamt 60 Änderungen zum Kommissionsvorschlag an,⁸⁶ 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."⁸⁷ 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 Konfliktminerale-Verordnung zeigt sich die Notwendigkeit, legislative Vorgaben so zu gestalten, dass sie praktikabel sind,

⁸²Kalls; ZfPW 2024; 181; 199.

⁸³2017/821

⁸⁴Art. 2 lit. 1), VO 2017/821.

⁸⁵ST 7937 2017 INIT

⁸⁶8645/15

⁸⁷A8-0141/2015

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 Entwicklungsausschusses⁸⁸ 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.⁸⁹ 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-Leitsätzen⁹⁰ 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.⁹¹ 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.⁹²

Zum 7. Mai 2020 trat das entsprechende deutsche Durchführungsgesetz (Mineralische-Rohstoffe-Sorgfaltspflichten-Gesetz, MinRohSorgG) zur Verordnung 2017/821 in Kraft⁹³, es gab zuvor keine entsprechenden Rechtsakte,

⁸⁸A8-0141/2015, S. 53

⁸⁹Die 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.

⁹⁰**OECDLeitfaden2019.**

⁹¹s. Präambel 9, VO 2017/821.

⁹²**ruttloff_lieferkettensorgfaltspflichtengesetz_2022.**

⁹³Gesetz vom 29.04.2020 - BGBl. I 2020, Nr. 21 vom 06.05.2020, S. 864.

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 mitgliedsstaatliche 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 2022⁹⁴ (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

⁹⁴deutsche_kontrollstelle_eu-sorgfaltspflichten_in_rohstofflieferketten_jahresbericht_20

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 erfüllt⁹⁵]. 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."

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.⁹⁶ 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

⁹⁵deutsche_kontrollstelle_eu-sorgfaltspflichten_in_rohstofflieferketten_jahresbericht_20

⁹⁶deutsche_kontrollstelle_eu-sorgfaltspflichten_in_rohstofflieferketten_jahresbericht_20

KAPITEL 1.. ROHSTOFFPOLITISCHE ZUSTÄNDIGKEITEN UND AKTIVITÄT AUF EUROPEISCHER EBE

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 Auskunfts- 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 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 zu-

nächst 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'".⁹⁷ 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 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,⁹⁸ 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

⁹⁷teicke_gesetzliche_2018.

⁹⁸grado_eu_2018.

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.⁹⁹ 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.¹⁰⁰ So liegt beispielsweise die Höchststrafe

Die Durchführungsbefugnisse hingegen sollten der Kommission übertragen werden".¹⁰¹

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 Rohstoffverwaltungsrechts, 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.

⁹⁹teicke_gesetzliche_2018.

¹⁰⁰Siehe hierzu Erwägungsgrund 20, VO 2017/821 sowie Art. 16.

¹⁰¹Erwägungsgrund 21, VO 2017/821.

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, 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.¹⁰²

Berufen auf Vertrauen des Unionseinführers/Verhütter/Rohstoffproduzent

¹⁰²deutsche_kontrollstelle_eu-sorgfaltspflichten_in_rohstofflieferketten_jahresbericht_20

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"¹⁰³

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 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.¹⁰⁴

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 unverbind-

¹⁰³deutsche_kontrollstelle_eu-sorgfaltspflichten_in_rohstofflieferketten_jahresbericht_2018

¹⁰⁴teicke_gesetzliche_2018.

lichen 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.

VII. ACI VO

Die Verordnung

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

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

D. Wechselwirkungen zwischen deutschem und europäischen Rohstoffrecht

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

E. Rohstoffe und Menschenrechte

Rohstoffkontrollregime

F. Rohstoffe und Umweltschutz

Rohstoffe und Klimaschutzrecht

G. Rohstoffe in der Entwicklungspolitik

H. Betrachtung weiterer ausgewählter Rechtsakte

Dies dient insbesondere dem Vergleich

Bereits 2010 und damit deutlich vor Legislativeinitiativen der EU hatten die USA über den *Dodd-Frank-Act*¹⁰⁵ 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

¹⁰⁵Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Art. 1502-1504 (*sections*)

entsprechenden Rohstoffe eingeschränkt wird, sondern ein Reputationsrisiko für Unternehmen bei Rohstoffbezug in Konfliktregionen durch die Veröffentlichungspflichten entsteht.¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷ Stattdessen ist der Anknüpfungspunkte in EU-Verordnung 2017/821 zu suchen, die in Erwägungsgründen explizit eine dem Dodd-Frank-Act-ähnliche Rechtsvorschrift erwähnt.¹⁰⁸

I. 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 spezifischen 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

¹⁰⁶**ruttloff_lieferkettensorgfaltspflichtengesetz_2022.**

¹⁰⁷**ruttloff_lieferkettensorgfaltspflichtengesetz_2022.**

¹⁰⁸2017/821, 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.

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.

J. 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 entsprechen-

der 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 Kardinalsfrage“¹⁰⁹ betrachtet werden kann

K. 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.

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)¹¹⁰ einzustufende Staaten über solche Rohstoffvorkommen

¹⁰⁹Ludiwgs; NVwZ 2018; 1417.

¹¹⁰Eine 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.

verfügen, viele Industrieländer¹¹¹ hingegen nicht.

L. 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.

¹¹¹Bzw. "developed countries" folgend der Definition des International Monetary Fund (IMF)