

Sinn und Unsinn des Öffentlichen Rohstoffrechts

75. BHT – Freiburger Universitätsforum, 5. Juni 2024

Univ.-Prof. Dr. iur. Robert Frau

Überblick

- Politik
- Bestandsaufnahme
 - Anwendungsbereich
 - Grundgesetz
 - Verwaltungsrecht
 - Europarecht
- Potentiale
 - Primärrohstoffversorgung
 - Sekundärrohstoffe und Kreislaufwirtschaft

Thesen

- Vorsichtige Versuche einer kohärenten Rohstoffpolitik
- Rechtsrahmen hinkt hinterher
- Grüner Wandel und Digitalisierung profitieren vom Rohstoffrecht
- ➔ Öffentliches Rohstoffrecht ergibt Sinn

Politische Programme

- 2002  Nachhaltigkeitsstrategie
 - 2008  1. EU-Rohstoffinitiative
 - 2010  1. Rohstoffstrategie
 - 2011  2. EU-Rohstoffinitiative
 - 2012  Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess I)
 - 2012  1. Sächsische Rohstoffstrategie
 - 2016  ProgRess II
 - 2020  2. Rohstoffstrategie
 - 2020  ProgRess III
 - 2022  2. Sächsische Rohstoffstrategie
- rechtlich unverbindlich*

Bundesregierung, Rohstoffstrategie (2010), S. 8

Die Bundesregierung ist sich mit der Wirtschaft einig, dass es grundsätzlich Aufgabe der Wirtschaftsunternehmen ist, ihre Rohstoffversorgung sicherzustellen. Die staatlichen Aktivitäten auf Bundesebene konzentrieren sich darauf, die Rohstoffsicherungsbemühungen der Wirtschaft nachdrücklich und effizient zu flankieren, wobei sich konkrete Maßnahmen am Leitgedanken der Nachhaltigen Entwicklung orientieren.

Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag SPD, Grüne, FDP (2021), S. 27

Wir wollen unsere Wirtschaft bei der Sicherung einer **nachhaltigen Rohstoffversorgung** unterstützen, den **heimischen Rohstoffabbau** erleichtern und **ökologisch** ausrichten.

Wir wollen das Bundesbergrecht modernisieren.

Wir wollen das ökonomische und ökologische Potenzial des Recyclings umfassend nutzen, den Ressourcenverbrauch senken und damit Arbeitsplätze schaffen (Produktdesign, Recyclat, Recycling). Die Genehmigungsprozesse für Ungebundene Finanzkredite werden wir beschleunigen, ohne Nachhaltigkeitsstandards zu senken.

Wir unterstützen ein wirksames EU-Lieferkettengesetz, basierend auf den UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte, das kleinere und mittlere Unternehmen nicht überfordert.

Ausland

Inland

Umwelt

2. Sächsische Rohstoffstrategie (2022), S. 9, 11

Europa und Deutschland haben sich konsequenter denn je auf den Weg gemacht, den Ursachen und Folgen des Klimawandels zu begegnen und in allen Lebensbereichen Treibhausgas- und Schadstoffemissionen drastisch zu vermindern. Es besteht die gesellschaftliche Verpflichtung, im Hinblick auf Klimaschutz und Klimaanpassung in den nächsten Jahren entscheidende Weichen zu stellen. Diese Ziele sind verankert u.a. im europäischen Green Deal, im Lieferkettengesetz der Bundesrepublik Deutschland sowie in der sächsischen Nachhaltigkeitsstrategie und im Energie- und Klimaprogramm Sachsen. Auch die sächsische Rohstoffstrategie will diesen Zielen mit der Weiterentwicklung des Bergbaus als auch durch die Nutzung von Sekundärrohstoffen und nachwachsenden Rohstoffen Rechnung tragen. **Es geht um eine ganzheitliche, tatsächlich nachhaltige und generationsgerechte Rohstoffstrategie. (...) Gemeinsames Verständnis war und ist es, dass die Rohstoffstrategie nur im Verbund der Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft, Gesellschaft, Politik und Verwaltung trägt.**

Koalitionsvertrag 2019-2024

Wir wollen die Leitlinien und Ziele der Rohstoffstrategie für Sachsen fortschreiben und weiterentwickeln.

Für die Sicherung einer stabilen Rohstoffbasis setzen wir verstärkt auf die Weiterentwicklung in den Bereichen **Rohstoffeffizienz, Recycling** und **Rohstoffsubstitution**. Wir wollen, dass sich Sachsen zu einem Exzellenzstandort für diese Technologien entwickelt. So gilt es etwa, die stoffliche Wiederverwertung der in industriellen Massengütern wie Batteriezellen, Elektronik und Solarmodulen enthaltenen Rohstoffe deutlich zu verbessern, um die Erreichung von Klimaschutzzielen auch mit Nachhaltigkeit im Rohstoffeinsatz zu verbinden.

Wir wollen „schonenden“ Bergbau mit effizienter Nutzung der Rohstoffe. Bergbau- und Rohstoffpolitik hat für uns das vorrangige Ziel, Sachsen nicht nur als Rohstofflieferant zu sehen, sondern möglichst viele Stufen der Wertschöpfungsketten der Rohstoffwirtschaft und der Verarbeitung in Sachsen zu realisieren.

Sachsen

Kreislaufwirtschaft

Zusammenfassung politischer Initiativen

- unverbindliche politische Bestrebungen, Rohstoffversorgung nachhaltig, sicher, umwelt- und menschenrechtsgerecht sicherzustellen
- EU, Deutschland, Sachsen <-> Privatwirtschaft
- Primärrohstoffe, Sekundärrohstoffe
- Kompetenzverteilung

Rohstoffrecht als Rechtsbereich

Rohstoffbegriff – Praxisdefinitionen – Legaldefinitionen – CRMA

Begriff „Öffentliches Rohstoffrecht“

- Alle öffentlich-rechtlichen Regelungen, die sowohl die **Versorgung** der Wirtschaft mit natürlichen Rohstoffen aus inländischen, europäischen und ausländischen Quellen als auch den **Schutz** natürlicher Rohstoffe an ihrem Ursprungsort regeln.
- rohstoffspezifisch, nicht rohstoffrelevant
- Problem Rohstoffbegriff

Ressourcenbegriff



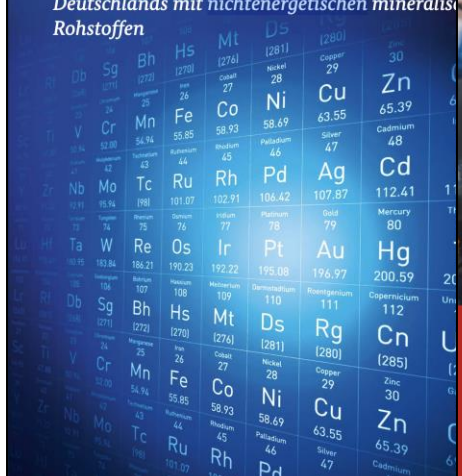
- UBA: „Mittel, das in einen Produktionsprozess eingehen kann“
 - natürliche Ressource
- Rohstoffstrategie und Ressourceneffizienzprogramme



Die Bundesregierung

Rohstoffstrategie der Bundesregierung

Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nichtenergetischen mineralischen Rohstoffen





Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit



Deutsches Ressourceneffizienzprogramm III – 2020 bis 2023

Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen

Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Energierohstoffe – Reserven, Ressourcen, Verfügbarkeit (2009), S. 273 f.

Reserven [sind] nachgewiesene, zu heutigen Preisen und mit heutiger Technik wirtschaftlich gewinnbare Mengen einer Energierohstoff-Lagerstätte; ursprüngliche Reserven: kumulierte Förderung plus verbleibende Reserven.

Ressourcen [sind] nachgewiesene, aber derzeit technisch und/oder wirtschaftlich nicht gewinnbare sowie nicht nachgewiesene, aber geologisch mögliche, künftig gewinnbare Mengen an Energierohstoffen.

Differenzierte Rohstoffbegriffe

- Primär- und Sekundärrohstoffe
 - erschöpflich/erneuerbar, (nicht-)energetisch, (a-)biotisch, (an-)organisch
 - Kritikalität
 - Bodenschätze sind mit Ausnahme von Wasser alle mineralischen Rohstoffe in festem oder flüssigem Zustand und Gase, die in natürlichen Ablagerungen oder Ansammlungen (Lagerstätten) in oder auf der Erde, auf dem Meeresgrund, im Meeresuntergrund oder im Meerwasser vorkommen. (§ 3 Abs. 1 BBergG)
- Deutsches Recht kennt keinen Rechtsbegriff

Einordnung nach BBergG

	Grundeigene Bodenschätze, § 3 Abs. 2 BBergG	Bergfreie Bodenschätze, § 3 Abs. 3 BBergG	Grundeigentümerbodenschätze
Eigentum	Grundstückeigentümer	Allgemeinheit	Grundstückeigentümer
Regelung durch	BBergG	BBergG	landesrechtliches Abgrabungsrecht und/oder Baurecht
Beispiele	Basaltlava mit Ausnahme des Säulenbasaltes; Bauxit; Bentonit und andere montmorillonitreiche Tone; Dachschiefer; Feldspat, Kaolin, Pegmatitsand; Glimmer; Kieselgur; Quarz und Quarzit, soweit sie sich zur Herstellung von feuerfesten Erzeugnissen oder Ferrosilizium eignen; Speckstein, Talkum; Ton, soweit er sich zur Herstellung von feuerfesten, säurefesten oder nicht als Ziegeleierzeugnisse anzusehenden keramischen Erzeugnissen oder zur Herstellung von Aluminium eignet; Traß;	Actinium und die Actiniden, Aluminium, Antimon, Arsen, Beryllium, Blei, Bor, Caesium, Chrom, Eisen, Francium, Gallium, Germanium, Gold, Hafnium, Indium, Iridium, Kadmium, Kobalt, Kupfer, Lanthan und die Lanthaniden, Mangan, Molybdän, Nickel, Niob, Osmium, Palladium, Phosphor, Platin, Polonium, Quecksilber, Radium, Rhenium, Rhodium, Rubidium, Ruthenium, Scandium, Schwefel, Selen, Silber, Strontium, Tantal, Tellur, Thallium, Titan, Vanadium, Wismut, Wolfram, Yttrium, Zink, Zinn, Zirkonium - gediegen und als Erze außer in Raseneisen-, Alaun- und Vitriolerzen -; Lithium; Kohlenwasserstoffe nebst den bei ihrer Gewinnung anfallenden Gasen; Stein- und Braunkohle nebst den im Zusammenhang mit ihrer Gewinnung auftretenden Gasen; Graphit; Stein-, Kali-, Magnesia- und Borsalze nebst den mit diesen Salzen in der gleichen Lagerstätte auftretenden Salzen; Sole; Flußspat und Schwerspat.	<u>Eigenes Abgrabungsrecht</u> Bayern, Brandenburg, NRW <u>Baurecht</u> übrige Bundesländer

Art. 2 Nr. 1 Critical Raw Materials Act (2024)

„Rohstoff“ bezeichnet einen verarbeiteten oder unverarbeiteten Stoff, der als Input für die Herstellung von Zwischen- oder Endprodukten verwendet wird, mit Ausnahme von Stoffen, die überwiegend als Lebensmittel, Futtermittel oder Brennstoff verwendet werden.

Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Staatsaufgaben – Grundrechte – Staatsziele – Kompetenzen

Art. 30 Grundgesetz

Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.

**Sind Rohstoffschutz und Rohstoffversorgung
„staatliche Aufgaben“?**

Staatliche Rohstoffverantwortung?



**grundrechtliche Schutzpflichten,
v.a. für die Wirtschaft, Art. 12 Abs. 1 GG**



**Staatsziel Umweltschutz,
Art. 20a GG**



**Staatsziel gesamtwirtschaftliches
Gleichgewicht, Art. 109 Abs. 2 GG**

Art. 14 f. Grundgesetz (1949)

Art. 14 (1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

(3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. (...)

Art. 15 Grund und Boden, **Naturschätze** und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Für die Entschädigung gilt Art. 14 Abs. 3 S. 3 und 4 entsprechend.

Grundrechtliches Zwischenergebnis

- Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistet Berufsfreiheit
 - „Unternehmerische Rohstofffreiheit“
- Art. 14 GG umfasst das Eigentum an Grundstücken und darin enthaltenen/verborgenen Naturgütern, Bodenschätzen, Rohstoffen, Ressourcen etc.
- Art. 15 GG erlaubt die Verstaatlichung von Naturgütern
 - Rohstoffe werden vom Verfassungsgeber schon besonders behandelt

Art. 20a Grundgesetz (1949, hier 1994/2001)

Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

Bundes- und Landeskompetenzen

- Grundsatz Art. 70 Abs. 1 Grundgesetz
- Ausschließliche Bundeskompetenzen, Art. 73 Abs. 1 Grundgesetz
 - Kernenergie (Nr. 14)
- Konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen, Art. 74 Abs. 1 Grundgesetz
 - Wirtschaft (Nr. 11)
 - Naturschutz, Raumordnung, Wasserhaushalt (Nr. 29, 31, 32)
- Europäische Kompetenzen
 - v.a. Außenhandel

Verfassungsrechtliches Zwischenergebnis

- Der Staat hat eine Verantwortung, die Ausübung der (wirtschaftlichen) Grundrechte sicherzustellen (schwach), das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu wahren und nachhaltigen Umweltschutz für zukünftige Generation zu betreiben (stark). Rohstoffe kennen spezifische verfassungsrechtlichen Regelungen.
- Bund und Länder teilen sich die einschlägigen Gesetzgebungskompetenzen.

Verwaltungsrechtliche Konkretisierungen

Bergrecht – Forstrecht – Wasserrecht – Raumordnungsrecht

§ 1 Nr. 1; § 48 Abs. 1 S. 1 BBergG (1980)

§ 1 Zweck dieses Gesetzes ist es,

1. zur **Sicherung der Rohstoffversorgung** das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen unter Berücksichtigung ihrer Standortgebundenheit und des Lagerstättenschutzes bei sparsamem und schonendem Umgang mit Grund und Boden zu ordnen und zu fördern,

§ 48 (1) ²Bei Anwendung dieser Vorschriften ist dafür Sorge zu tragen, daß die Aufsuchung und Gewinnung so wenig wie möglich beeinträchtigt werden.

ROHSTOFFSICHERUNGSKLAUSEL

Wald- und Forstrecht

- Planungsinstrumente fehlen
 - Bundesrecht
 - Bremen, Hessen, Schleswig-Holstein
- fakultative forstwirtschaftliche Rahmenpläne
 - Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt
- obligatorische forstwirtschaftliche Rahmenpläne
 - Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Thüringen

Wasser(haushalts)recht

- Erlaubnisse und Bewilligung als konkret-individuelle Regelungen
- Bewirtschaftungspläne der Behörden samt Bewirtschaftungsermessen
- Maßnahmen- und Überwachungsprogramme
- Wasserschutzgebiete und Wasserentnahmeentgelte

§ 1 Abs. 2 Raumordnungsgesetz

Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe nach Abs. 1 ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.

Gesamtraumplanung

- Vorranggebiete
 - widersprechende Nutzungen sind ausgeschlossen
- Vorbehaltsgebiete
 - spezifizierten Funktion kommt in Abwägung besonderes Gewicht zu
- Raumordnung, Regionalplanung, Flächennutzungsplanung, Bauplanung als „Umsetzung“ auf „niederen“ Ebene
 - Ebenen-Mischmasch

Zwischenergebnis

- Das deutsche Verwaltungsrecht ist sektorspezifisch und betrachtet Rohstoffe und natürliche Ressourcen isoliert. Steuerung und Planung fehlen zum Großteil schon in einzelnen Bereichen; Gesamtplanung fehlt völlig.

Europarechtliche Ergänzung

Rohstoffinitiative – Critical Raw Materials Act

EU-Rohstoffinitiative (2008)

1. Diskriminierungsfreier Zugang zu Rohstoffen auf dem Weltmarkt
2. Dauerhafte Versorgung mit Rohstoffen aus europäischen Quellen
3. Senkung des Primärrohstoffverbrauchs in der EU

Weltwirtschaft

Union

Effizienz

Europarechtliche Potentiale

1. Der CRMA deutet über den Tellerrand des eigenen Anwendungsbereichs hinaus.
2. Er bildet einen Baustein des „europäischen Rohstoffrechts“.
3. Impulse für die nationale Rechtsentwicklung und Rechtsanwendung

Vier-Pfeiler-Modell

Verfahren

Kapitel 3

Governance

Kapitel 4 + 7

Nachhaltigkeit

Kapitel 5

**Strategische
Partnerschaften**

Kapitel 6

1. Pfeiler: Strategische Projekte, Art. 5 CRMA

Verfahren und Projekte Kapitel 3 CRMA

- bedeutender Beitrag für die Rohstoffversorgung
- Genehmigungsbedürftigkeit nach nationalem Recht bleibt
 - tacit approval als Streitpunkt
- höchstmögliche Bedeutung nach nationalem Recht
- „Vorrang“ vor FFH, VogelschutzRL, WRRL
- Projekte mit kritischen Rohstoffen
- Nationale Explorationsprogramme

2. Pfeiler: Risikoüberwachung und -minderung sowie Governance

Governance Kapitel 4 & 7 CRMA

- Monitoring
- Vorratshaltung
 - MS-Berichtspflicht an Kommission und EP
 - Bestimmung eines sicheren Niveaus der Unionsvorräte
 - keine MS-Bevorratungspflicht!
- Gemeinsame Beschaffung
- Europäischer Ausschuss für kritische Rohstoffe

3. Pfeiler: Nachhaltige Kreislaufwirtschaft

Nachhaltigkeit
Kapitel 5 CRMA

- Nationale Programme zur Kreislaufwirtschaft
- Berichtspflicht von Anlagenbetreibern über ökologisches und ökonomisches Potenzial
- Kennzeichnungspflichten Dauermagnete
- Zertifikate für „Nachhaltigkeit kritischer Rohstoffe“
- Erklärung zum ökologischen Fußabdruck
- ...das alles als Durchführungsrechtsakte der Kommission

4. Pfeiler: Strategische Partnerschaften

Strategische Partnerschaft

Kapitel 6 CRMA

- Eine Verpflichtung zwischen der Union und einem Drittland, die Zusammenarbeit in Bezug auf die Wertschöpfungskette für Rohstoffe durch ein nicht verbindliches Instrument zu verstärken, in dem konkrete Maßnahmen von beiderseitigem Interesse festgelegt werden; dabei müssen durch strategische Partnerschaften für beide Partner nutzbringende Ergebnisse einschließlich des Wissensaustauschs gefördert werden.
- ökologische und soziale Nachhaltigkeit in Partnerländern
- Ziel: Verbesserung der Kooperation, Entwicklung und Wertschöpfung im Drittland
- Ziel: Widerstandsfähigkeit, Diversifizierung, nachhaltige Versorgung in der EU

Sekundärrohstoffe – Kreislaufwirtschaft als Lösung?

CRMA als Anstoß

Sekundärrohstoffe im CRMA

- Nationale Explorationsprogramme erfassen Sekundärrohstofflagerstätten nicht
- Überwachungsprogramme im CRMA stellenweise schon (EP)
- Nationale Programme zur Kreislaufwirtschaft sind gefordert
 - Steigerung von Sammlung, Sortierung, Einsatz etc.
 - Inpflichtnahme von Privaten zur wirtschaftlichen Bewertung ihrer Potentiale



Vielen Dank!

Robert.Frau@rewi.tu-freiberg.de



TUBAF

Die Ressourcenuniversität.
Seit 1765.