

Bürokratieabbau in der Rohstoffgewinnung

Gutachten für den Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V. (bbs)

von

Prof. Dr. Walter Frenz, Maître en Droit Public, Aachen

im März 2025

I. Befund	6
1. Grundlagenfunktion der Rohstoffversorgung – nicht nur für den Klimaschutz...	6
2. Grundrechtsvoraussetzungsschutz	6
3. Legitimation für Einschränkungen namentlich von Umweltvorgaben	7
II. Neue Ausrichtung der EU-Ebene: sichere Rohstoffversorgung als Basis der Wettbewerbsfähigkeit	8
1. Rohstoffansatz und Verbindung zum CRMA	8
2. Vom Green Deal zum Clean Industrial Deal	8
3. Neuer Deal für die Europäische Wettbewerbsfähigkeit mit notwendigem Rohstoffunterbau.....	9
4. Rückwirkungen auf die Ressourcenverfügbarkeit: Primär- und Sekundärrohstoffwirtschaft Seite an Seite	10
5. Erste Folgerungen	10
III. Hürden in der Rohstoffsicherung in Deutschland (Bürokratieaufwand, Planungshindernisse, Akteure)	12
1. Überblick	12
2. Erdrosselungswirkung und Verhältnismäßigkeit	13
a) Ansatz.....	13
b) Folgen für die UVP: Freiwilligkeit eines Erörterungstermins	14
c) Flankierung durch das Klimaschutzgebot und den Grundrechtsvoraussetzungsschutz.....	15
3. Vorziehen des Abfallendes als bisheriges Hindernis für die Kreislaufwirtschaft	15
a) Aktueller rechtlicher Rahmen	15
b) De lege ferenda	16
IV. Ansätze des Critical Raw Materials Act und ihre Verallgemeinerung im Rohstoffbereich	18
1. Einführung und Übertragbarkeit als Musterbeispiel entsprechend der neuen EU-Ausrichtung im Rohstoffsektor	18
2. Einbeziehung der Kreislaufwirtschaft mit Vorrang der Primärrohstoffe.....	19
3. Strategische Projekte	20
4. Einfachere Genehmigungsverfahren durch Konzentration	20
5. Feste Zeitspanne für Genehmigungen und Übertragung auf § 10 Abs. 6a BImSchG, § 7 der 9. BImSchV.....	21
6. Fixierung und Verengung des Untersuchungsrahmens	23
7. Prioritätsstatus für Habitat-, Arten- und Gewässerschutz sowie darüber hinaus	26
a) Materieller Ansatz	26
b) Notwendige Weiterung	26

c)	Prozedural	27
8.	UVP-Verfahren.....	28
a)	Vorbereitende Fristen	28
b)	Prüfungsparallelität	28
c)	Zeitliche Fixierung	29
9.	Planung	30
10.	Zwischenfazit	31
V.	Mögliche Anpassungen bei Rechtsgebieten/Vorschriften (u. a. überragendes öffentliches Interesse für heimische Rohstoffe)	33
1.	Gewichtung heimischer Rohstoffe in Fortführung von CRMA und RED III	33
a)	Bestehende Ansätze	33
b)	Notwendige Weiterung	34
c)	Realisierung	34
2.	Go-to-Gebiete.....	36
3.	Weitere planungsrechtliche Änderungen im ROG	37
a)	Grundansatz und seine Konkretisierung durch Verordnung.....	37
b)	Rohstoffnutzung und nachhaltiges Wirtschaften in Übereinstimmung mit EU-Vorgaben.....	38
c)	Klimaschutz.....	39
d)	Folgen für Rohstoffprojekte	40
e)	Prägende Bedeutung auch für die Landesplanung	40
4.	Renaissance der Rohstoffsicherungsklausel	41
a)	Aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben aus der CRMA	41
b)	Durch das Klimaschutzgebot.....	41
c)	Infolge des Grundrechtsvoraussetzungsschutzes	42
5.	Rechtsschutz und gerichtliche Prüfungsdichte	42
a)	Konzentration beim OVG.....	42
b)	Prüfungstiefe.....	43
c)	Prüfungsdauer	45
6.	Akzeptanz.....	45
VI.	10-Punkte-Plan	46

Zusammenfassung

Die Rohstoffgewinnung ist essentiell für die wirtschaftliche Entwicklung, die gerade nach dem Amtsantritt Trumps am 20.1.2025 eine große Bedeutung haben muss. Die EU hat erste Grundlagen für eine einfachere und leichtere Genehmigungsfähigkeit im CRMA, dem EU-Rohstoffgesetz, geschaffen. Diese gilt es in den Kontext der Strategischen Agenda 2024-2029¹ des Europäischen Rates sowie des Clean Industrial Deal der EU-Kommission einzuordnen und auf ihre Vorbildfunktion für einen – wiederum im Wettbewerbskompass² der EU-Kommission vom 29.1.2025 geforderten und am 26.2.2025 in einem Vorschlagspaket der Kommission konkretisierten – umfassenden Bürokratieabbau im Rohstoffbereich zu überprüfen. Wichtige Impulse vermitteln auch die WEA-Privilegierungen sowie die BBergG-Änderungen für Erdwärmeanlagen. Nationalverfassungsrechtlich greift angesichts der überbordenden Bürokratie ein grundrechtliches Erdrosselungsverbot.

Daraus ergeben sich im Überblick folgende zentrale Forderungen:

- Stärkere Berücksichtigung von Primärrohstoffen und deren gleichberechtigte Behandlung – auch in der nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie
- Prioritätsstatus von Rohstoffprojekten: Sie müssen normativ in überragendem öffentlichem Interesse stehen und einen Belang der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit bilden (vgl. § 2 EEG für Ökostromanlagen).
- Rohstoffsicherungsklausel mit relativem Vorrang von Vorhaben zur Rohstoffgewinnung für CRMA, Klimaschutz und Grundrechtsvoraussetzungsschutz
- Festgelegte Zeiten für die Vollständigkeitserklärung der eingereichten Unterlagen mit Verengung nachforderbarer Unterlagen (zur Abwendung eines „Vollständigkeitsbürokratismus“), darauf aufbauend Fristen für die Bearbeitung von Genehmigungsanträgen und die Äußerungen der Öffentlichkeit sowie anderer Behörden; frühzeitige Zusammenarbeit im Hinblick auf notwendige Unterlagen.
- Zentrale Anlaufstelle mit Entscheidungskonzentration und Benehmen statt Einvernehmen anderer Behörden.
- Parallelprüfung UVP, FFH-VP, Artenschutz etc. in einem einheitlichen Zeitrahmen
- Go-to-Gebiete für Rohstoffprojekte wie für WEA

¹ https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf (letzter Abruf: 25.2.2025).

² https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en (letzter Abruf: 25.2.2025).

- *Bessere Festschreibung des Rohstoffabbaus im ROG sowie Konkretisierung der vorsorgenden Sicherung als langfristige Ausweisung durch Bundesverordnung nach § 17 Abs. 3 ROG; auf dieser Basis dann verstärkte landesplanerische Ausweisungen von Gebieten, die dauerhaft für den Rohstoffabbau reserviert sind.*
- *Konzentration von Gerichtsverfahren wegen Rohstoffprojekten bei OVG und dort speziell eingerichteten Kammern*
- *Akzeptanzverbesserung durch permanenten Dialog zwischen Projektträger, Behörden und Betroffenen, die sich finanziell beteiligen können, wenn sie möchten.*

I. Befund

1. Grundlagenfunktion der Rohstoffversorgung – nicht nur für den Klimaschutz

Die Rohstoffgewinnung ist zentral für grundlegende Bedürfnisse in unserem Land. Das gilt für zahlreiche unabdingbare Geräte wie Handys ebenso wie für den Alltag (Salz) und die wirtschaftliche Produktion.³ Die EU will eine Versorgung mit strategischen und kritischen Rohstoffen im Critical Raw Materials Act sicherstellen. Hieran zeigt sich die hohe Bedeutung. In Deutschland stehen vor allem die Rohstoffe für den Klimaschutz im Fokus, so Kupfer und Lithium für die Mobilitätswende, Metalle und Lacke für die Energiewende in Gestalt von Windrädern – ebenso Ton, Kaolin und Feldspat für den Ausbau der Stromnetze⁴ sowie Baustoffe für die Gebäudewende. Die Rohstoffsicherung ist damit auch verfassungsrechtlich abgesichert: Ohne sie lassen sich das Klimaschutzgebot des BVerfG und der daher erforderliche langfristig konzipierte, planbare, wirksame Klimaschutz zur Wahrung der Freiheitsrechte künftiger Generationen⁵ nicht verwirklichen.⁶

2. Grundrechtsvoraussetzungsschutz

Weitergehend weisen auch die anderen Notwendigkeiten des Rohstoffeinsatzes grundgesetzliche Bezüge auf: Wirtschaftliche Aktivitäten, gewährleistet durch Art. 12 und 14 GG, beruhen auf bestimmten Grundbedingungen, zu denen Rohstoffe maßgeblich gehören. Daher ist insoweit ein Grundrechtsvoraussetzungsschutz zu fordern, der den Staat verpflichtet, durch die Setzung von Rahmenbedingungen eine hinreichende Versorgung zu gewährleisten.⁷ Das durch die Freiheitsrechte gegebene grundrechtlich garantierte „Dürfen“ der Berufs- und der Eigentumsfreiheit setzt ein "Können" voraus, nämlich die für dieses Dürfen notwendigen Grundlagen als Grundrechtsvoraussetzungen zu schaffen und zu erhalten. Ohne diese Grundlage entfällt auch die abwehrrechtliche Entfaltung gegen den Staat. Die Grundrechtsvoraussetzung, mit Rohstoffen versorgt zu sein, bildet die Substanz, den Unterbau, ohne den der Überbau der Entfaltungsfreiheit in sich zusammenfällt, zur „leeren Formel“⁸ wird. Daraus ergibt sich eine „grundrechtliche Sinneinheit“⁹ von Grundrechten und den für ihre Ausübung

³ Ein Beispiel für die Anwendungsvielfalt von z. B. Kalkstein: <https://www.kalkmuseum.de/index.php?id=14#nav-top> (letzter Abruf: 25.2.2025).

⁴ Näher *Reim/Schlotmann*, in: Frenz (Hrsg.), *Handbuch Rohstoffwirtschaft*, 2025 (i.E.), Kap. 3 Rn. 15 ff. zu weiteren wichtigen Funktionen im Rahmen der klimaschutzbedingten Transformation der Wirtschaft.

⁵ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30, Rn. 198 ff., 248 f. – Klimabechluss.

⁶ Näher *Frenz*, DVBI 2022, 561 ff.

⁷ Ausführlich bereits *Frenz*, *Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht*, 1997, S. 111 ff.; bezogen auf die Bekämpfung der Corona-Pandemie *ders.*, CoVUR 2020, 794 ff.; *ders.*, DVBI 2021, 548 (550); für die EU-Ebene *ders.*, EuR 2022, 3 (8).

⁸ *Böckenförde*, *Staat, Gesellschaft, Freiheit*, 1976, S. 77.

⁹ Bereits *Kloepfer*, *Grundrechte als Entstehenssicherung und Bestandsschutz*, 1970, S. 30 für die Entstehenssicherung.

notwendigen Voraussetzungen;¹⁰ der grundrechtliche Schutz ist von daher auf beide Elemente gleichermaßen zu erstrecken. Daraus folgt eine einheitliche subjektiv-rechtliche Ableitung. Dementsprechend kann die Rohstoffversorgungssicherheit subjektiv-rechtlich eingefordert werden. Der Staat muss ernsthafte Anstrengungen unternehmen, um die Rohstoffversorgungssicherheit zu gewährleisten und so die für die Ausübung von Freiheitsgrundrechten notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.

Grundrechtliche Schutzpflichten sind fest anerkannt und erstrecken sich zwar auch auf die Berufs- und die Eigentumsfreiheit¹¹, werden allerdings nach dem *BVerfG* erst dann verletzt, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben.¹² Dabei wurde auch herausgestellt, dass der Spielraum bei solch grundlegenden Schutzerfordernissen, die zum Kernbereich der staatlichen Leistungspflicht gehören, verengt ist.¹³

Im Übrigen schlägt allerdings durch, dass Schutzpflichten im Ansatz erst konkretisiert werden müssen, weil sie nach bisheriger Dogmatik nur „Richtlinien und Impulse“¹⁴ geben, auch wenn sie die Maßnahmen etwa zur Bekämpfung der Corona-Pandemie im Wesentlichen zu legitimieren vermochten.¹⁵

3. Legitimation für Einschränkungen namentlich von Umweltvorgaben

Genau die Legitimation ist die Frage, wenn es um rechtliche Vorgaben für den Abbau von Hindernissen für Rohstoffprojekte etwa im Umweltbereich geht. Dieser Ansatz zeigt sich etwa für die Energieversorgungssicherheit sowohl auf EU-Ebene¹⁶ als auch für den nationalen Bereich.¹⁷ In der Abwägung besitzen die grundrechtlichen Schutzpflichten ein gleiches Gewicht. Wenn es also um den Schutz von Berufs- und Eigentumsfreiheit, ja um den Schutz aller Freiheitsrechte geht, ist dieser gleichgewichtig etwa den beeinträchtigten Umweltbelangen gegenüberzustellen. Insoweit tritt der grundrechtliche Schutz in seiner Bedeutung an die Seite der grundrechtlichen Abwehrrechte, die gleichfalls eine Beeinträchtigung von Umweltbelangen rechtfertigen können. Das gilt zumal dann, wenn ohnehin abwehrrechtliche Elemente an die Seite von Schutzbelangen treten, weil die Belastung mit bürokratischen Pflichten derart stark

¹⁰ Für die Leistungsseite siehe *BVerfG*, Ur. v. 18.7.1972 – 1 BvL 32/70 u.a., *BVerfGE* 33, 303 (329 f.).

¹¹ *BVerfG*, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., *BVerfGE* 157, 30, Rn. 128 – Klimabeschluss.

¹² *BVerfG*, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., *BVerfGE* 157, 30, Rn. 152, 177 – Klimabeschluss.

¹³ *Leisner-Egensperger*, *NJW* 2021, 202 (203 f.).

¹⁴ Bereits *BVerfG*, Ur. v. 25.2.1975 – 1 BvF 1/74, *BVerfGE* 39, 1 (41).

¹⁵ S. *Frenz*, *COVuR* 2020, 794 ff.

¹⁶ *EuGH*, Ur. v. 29.7.2019 – C-411/17, *ECLI:EU:C:2019:622*, Rn. 159 – *Inter-Environnement Wallonie (Doel)*.

¹⁷ Näher *Frenz*, *EnWZ* 2022, 452 ff. Für das Gelingen des Windkraftausbaus *BVerfG*, Beschl. v. 23.3.2022 – 1 BvR 1187/17.

geworden ist, dass davon eine Erdrosselungswirkung ausgeht, welche Art. 12, 14 GG als Abwehrrechte aktiviert, woran auch die Verhältnismäßigkeit von bürokratischen Pflichten zu messen ist.¹⁸

II. Neue Ausrichtung der EU-Ebene: sichere Rohstoffversorgung als Basis der Wettbewerbsfähigkeit

1. Rohstoffansatz und Verbindung zum CRMA

Über diese Legitimation zum Abbau von Hindernissen hinaus geht eine grundlegende Förderung rohstofflicher Aktivitäten. Eine solche Konzeption ist nunmehr auf europäischer Ebene etabliert worden. Sie ist nicht wie der Critical Raw Materials Act (CRMA)¹⁹, das europäische Rohstoffgesetz, auf strategische und kritische Rohstoffe beschränkt, sondern erfasst die Rohstoffversorgung insgesamt. Ohnehin wird bereits gefordert, das infolge des CRMA erleichterte Zulassungsregime für weitere Rohstoffe zu öffnen, die wie Kies und Sand sowie andere enorm bedeutsame Baurohstoffe²⁰ ebenfalls eine herausragende volkswirtschaftliche Bedeutung²¹ haben und damit in der Konzeption dieser Regelung liegen.²² Die Kernanliegen des CRMA sollten daher auch diesen nicht formal erfassten Rohstoffen zugutekommen.

Diese Erleichterungen verlangt die Grundkonzeption des Europäischen Rates, welche sich 2024 herauskristallisierte. Durch sie ist eine generelle Erleichterung von Genehmigungsverfahren für Rohstoffprojekte angelegt, denen für die Verwirklichung der Grundaussagen des Europäischen Rates und der Strategischen Agenda 2024-2029 eine sehr hohe Bedeutung zukommt. Der Wettbewerbskompass der EU-Kommission von Januar 2025 setzt den Bürokratieabbau als eine wesentliche Priorität fest – neben Investitionen in Zukunftstechnologien wie KI, Stärkung klimafreundlicher Technologien und Energiepreissenkung. Er ist damit auch der Schlüssel für eine bessere Rohstoffversorgung und wurde in einem Vorschlagspaket der Kommission vom 26.2.2025 konkretisiert.

2. Vom Green Deal zum Clean Industrial Deal

Im Europäischen Rat vom 27.6.2024 wurde in der Strategischen Agenda 2024-2029 die strategische Grundkonzeption der europäischen Politik festgelegt. Nicht mehr der Klimaschutz wird an erster Stelle genannt, sondern die Wettbewerbsfähigkeit, in die auch der Klimaschutz zu integrieren ist. In erster Linie muss die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft

¹⁸ Näher sogleich III.2.

¹⁹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401252 (letzter Abruf: 25.2.2025).

²⁰ Etwa auch Sand, Kies, Ton, Gips und Kalkstein als ebenfalls mineralische Baurohstoffe, metallische Baurohstoffe wie Eisen und Stahl, oder auch organische Baurohstoffe.

²¹ https://cdn.prod.website-files.com/664355396b105bd9a4e9cadd/665dd3a096315c0e03fb96fd_2022-04-20_BBS_Rohstoffstudie_01_ONLINE.pdf (letzter Abruf: 25.2.2025).

²² *Brückner/Marr*, NuR 2024, 793 (799).

gestärkt werden; dadurch soll auch der Klimaschutz vorangebracht werden, ohne aber als eigenständiger Punkt genannt zu werden; dieser wird vielmehr eingereicht. Nach den am 27.6.2024 in Brüssel beschlossenen Schlussfolgerungen findet sich unter Ziff. 29: „Im Anschluss an seine Schlussfolgerungen vom April 2024 und den Bericht des Vorsitzes zu den Arbeiten an einem neuen Deal für die europäische Wettbewerbsfähigkeit hat der Europäische Rat die Fortschritte bei den Initiativen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Union, zur Sicherstellung ihrer wirtschaftlichen Widerstandsfähigkeit und zur Erschließung des vollen Potenzials des Binnenmarkts überprüft.“

Im Anhang der Schlussfolgerungen vom 27.6.2024 in Gestalt der Strategischen Agenda 2024-2029 wird dieser Ansatz näher ausgeführt: „Wir werden unsere Wettbewerbsfähigkeit stärken und der erste klimaneutrale Kontinent werden, indem wir die Klimawende und den digitalen Wandel erfolgreich bewältigen und dabei niemanden zurücklassen.“²³ Weiter wird darauf abgehoben: „Starke und wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaften werden die treibende Kraft bei der Verwirklichung unserer Ziele sein. In der heutigen übermäßig wettbewerbsorientierten Welt müssen wir den Unternehmergeist Europas freisetzen.“²⁴ Die Wettbewerbsfähigkeit bildet also die unabdingbare Basis für die weitere Entwicklung im Klimaschutz und in der Digitalisierung. Der Green Deal²⁵ wurde schon in Schlussfolgerung 12 der Schlussfolgerungen vom 17./18.4.2024²⁶ in das Wettbewerbskonzept integriert. Von der Leyen propagierte schon am 18.7.2024 den Clean Industrial Deal²⁷, welcher den Green Deal ablösen soll. Dieser wurde am 26.2.2025 vorgelegt und führt näher aus, was der Europäische Rat bereits 2024 vorgezeichnet hatte.

3. Neuer Deal für die Europäische Wettbewerbsfähigkeit mit notwendigem Rohstoffunterbau

Die neue Linie der Strategischen Agenda 2024-2029 bekräftigte der Europäische Rat auf seiner Sitzung in Budapest am 8.11.2024 in einer Erklärung zum Neuen Deal für die europäische Wettbewerbsfähigkeit, wonach es gilt, „gemeinsamen wirtschaftlichen Wohlstand zu gewährleisten und unsere Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, während wir die EU zum ersten klimaneutralen Kontinent der Welt machen.“ Dies soll zuvörderst durch „Verstärkung unserer Anstrengungen zur Gewährleistung eines voll funktionsfähigen Binnenmarkts und zur Erschließung seines vollen Potenzials als wichtiger Motor für Innovation, Investitionen, Konvergenz, Wachstum, Konnektivität und wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit“ gelingen. „Zu diesem Zweck ersuchen wir die Kommission, bis Juni 2025 „eine neue und umfassende horizontale

²³ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 27.6.2024, EUCO 15/24, S. 14.

²⁴ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 27.6.2024, EUCO 15/24, S. 14.

²⁵ <https://ec.europa.eu/stories/european-green-deal/> (letzter Abruf: 25.2.2025).

²⁶ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 18.4.2024, EUCO 12/24.

²⁷ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan_de (letzter Abruf: 25.2.2025).

Strategie zur Vertiefung des Binnenmarkts einschließlich eines Fahrplans mit klaren Fristen und Etappenzielen vorzulegen.“ Die „Einleitung eines revolutionären Vereinfachungsprozesses“ steht an, der für einen klaren, einfachen und intelligenten Regelungsrahmen für Unternehmen sorgt und den Verwaltungs-, Regulierungs- und Meldeaufwand, insbesondere für KMU, drastisch verringert“, damit diese „sich ohne übermäßige Regulierung zu entfalten“ vermögen. Es geht um die Gewährleistung der industriellen Erneuerung, damit die EU „ein industrielles und technologisches Kraftzentrum“ bleibt – ohne Rohstoffe undenkbar, zumal „ein besonderer Schwerpunkt auf traditionellen Industrien, die sich im Wandel befinden, liegen wird.“ Zu der Neuausrichtung gehören auch eine echte Energieunion mit Dekarbonisierung des Energiemixes sowie Absenkung der Energiepreise und eine stärker kreislaforientierte sowie ressourceneffiziente Wirtschaft und Entwicklung eines integrierten Marktes für Sekundärrohstoffe, insbesondere für kritische Rohstoffe, für welche die Kommission einen Rechtsakt vorlegen soll.²⁸ Die EU-Kommission hat diese Vorgaben in ihr Maßnahmenpaket vom 26.2.2025 aufgenommen, insbesondere in Gestalt des Clean Industrial Deal (COM(2025) 85 final) sowie des Aktionsplans für bezahlbare Energie (COM(2025) 79 final).

4. Rückwirkungen auf die Ressourcenverfügbarkeit: Primär- und Sekundärrohstoffwirtschaft Seite an Seite

Schon unter Schlussfolgerung 18 i) des Europäischen Rates vom 17./18.4.2024 kommen die Kreislaufwirtschaft und die Ressourceneffizienz als Faktoren „zur Umsetzung des neuen Deals für die europäische Wettbewerbsfähigkeit“ zur Sprache: „Steigerung der Zirkularität und der Ressourceneffizienz, u. a. durch die Erschließung des Potenzials der Bioökonomie, um Abhängigkeiten von Primärressourcen, insbesondere von kritischen Rohstoffen, zu verringern.“ Die Ressourceneffizienz setzt die Verfügbarkeit von Rohstoffen voraus, die Fortentwicklung der Kreislaufwirtschaft wird in Bezug zur Abhängigkeit von Primärrohstoffen gesetzt, deren Notwendigkeit damit gleichfalls vorausgesetzt wird und in welche die Kreislaufwirtschaft einzubinden ist. Es bedarf also weiter der Primärrohstoffe und damit des Bergbaus und der Rohstoffgewinnung. Beide dominieren im CRMA, der aber gleichfalls die Kreislaufwirtschaft voranbringen will. Primär- und Sekundärrohstoffwirtschaft schließen sich also nicht aus, sondern ergänzen sich.

5. Erste Folgerungen

An erster Stelle steht nunmehr auf EU-Ebene die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Dabei wird zugrunde gelegt, dass der Klimaschutz wie auch die Kreislaufwirtschaft und die Rohstoffversorgung zur Wettbewerbsfähigkeit gehören und diese zugleich fördern. Das hat auch

²⁸ Pressemitteilung v. 8.11.2024, Erklärung von Budapest zum Neuen Deal für die europäische Wettbewerbsfähigkeit, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/> (letzter Abruf: 25.2.2025).

Auswirkungen auf grundrechtliche Abwägungen. Das BVerfG misst in seinem Klimabeschluss dem Klimaschutz mit zunehmendem Klimawandel eine immer stärkere Bedeutung bei.²⁹ Auf EU-Ebene ist hingegen nunmehr eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit gewollt und der Klimaschutz hat nur in diesem Rahmen Platz. Soweit dafür die Rohstoffversorgung unabdingbar ist, ergibt sich konzeptionell ein Vorrang von Rohstoffbelangen.

Generell „wird Europa seine Unternehmen und seine Industrie begleiten, fördern und aufbauen.“³⁰ Näher konkretisiert wird dieser Grundansatz für die Produktion und die Energieversorgung: „Wir werden einen stabilen und vorhersehbaren Rahmen vorgeben und ein günstigeres Umfeld für den Ausbau der europäischen Fertigungskapazität für Netto-Null-Technologien und -Produkte schaffen.“³¹ Grundlage dieser Fertigungskapazität sind verfügbare Rohstoffe. Dies deckt sich mit der Notwendigkeit langfristiger Grundlagen für eine Änderung von Produktion und Dienstleistungen entsprechend dem BVerfG-Klimabeschluss.³²

Insgesamt ist die Rohstoffwirtschaft so zu gestalten, dass die Wettbewerbsfähigkeit gesteigert und nicht beeinträchtigt wird. Allerdings bilden die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates eine politische Erklärung und können nicht das EU-Recht derogieren, das weiterhin auf ein hohes Umweltschutzniveau sowie den Klimaschutz verpflichtet ist.³³ Die EU-Ziele haben im Ansatz alle das gleiche Gewicht.³⁴ Sowohl das hohe Umweltschutzniveau als auch die Wettbewerbsfähigkeit werden in Art. 3 Abs. 3 EUV gleichermaßen genannt.

Aktuell bleiben die Klimaschutzpflichten nach dem EGMR-Klimaurteil vom 9.4.2024 gegen die Schweiz.³⁵ Zwar ist die EU nicht EMRK-Vertragspartei. Jedoch schreibt das EGMR-Urteil den grundrechtlichen Mindeststandard nach Art. 52 Abs. 3 EGRC fest, den nach Art. 6 Abs. 1 EUV auch die Unionsorgane zu wahren haben. Danach haben sie wirksame quantifizierte Klimaziele zu setzen, die sie auch einhalten und mit denen Klimaneutralität in den nächsten drei Jahrzehnten erreicht werden muss. Diese Messlatte bleibt und kann politisch nicht verändert werden.

Gerade wegen der vom EGMR geforderten Einhaltung der Klimaziele ist die Verfügbarkeit der dafür notwendigen Rohstoffe elementar. Daher spricht auch das Menschenrecht für den

²⁹ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30, Rn. 198 – Klimabeschluss.

³⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 27.6.2024, EUCO 15/24, Anhang S. 20.

³¹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 27.6.2024, EUCO 15/24 Anhang, S. 19.

³² BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30, Rn. 249 – Klimabeschluss.

³³ Näher aktuell *Frenz*, Handbuch Europarecht Band 4: Europäische Grundrechte, Teilband I: Allgemeine Lehren, personenbezogene und kommunikative Grundrechte, Klimaschutzansprüche, 2. Aufl. 2024, Rn. 985 ff., 1047 ff., 1112 ff., 1424 ff. m.w.N.

³⁴ Auch einen generellen Vorrang des Umweltschutzes als solchen abl. EuGH, C-405/16 P, ECLI:EU:C:2019:268; *Calliess*, in: *ders./Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 191 AEUV Rn. 20, 23; *Frenz*, EuR 2019, 400 (419). Für einen relativen Vorrang des Umweltschutzes hingegen *Kahl*, in: *Streinz* (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 191 AEUV Rn. 32 ff. m.w.N.;

³⁵ EGMR, Urt. v. 9.4.2024, Nr. 53600/20 – Verein Klimaseniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland.

Klimaschutz dafür, eine funktionierende Rohstoffwirtschaft zu gewährleisten – als Grundlage für die Mobilitäts-, Gebäude- und Energiewende. Es bedarf einer hinreichenden Verfügbarkeit der dafür notwendigen Materialien. Deren Bedarf kann oft nicht genau vorhergesehen werden. Das spricht auch gegen eine nach dem sich ergebenden künftigen Bedarf planende Ausgestaltung der Förderung von mineralischen, nichtenergetischen Rohstoffen.

Weitergehend basiert die Wettbewerbsfähigkeit der EU generell auf der Verfügbarkeit von Rohstoffen, die allein mit Sekundärrohstoffen nicht sichergestellt werden kann. Daher bedarf es verstärkter Gewinnung von Bodenschätzen in der EU, um wie gewollt die Wettbewerbsfähigkeit hierzulande zu stärken. Das gilt zumal vor dem Hintergrund einer immer aggressiveren Tonlage auf internationaler Ebene, die sich etwa an Ansprüchen der USA auf die Nutzung von Grönland zeigt. Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit geht daher unabdingbar mit einem gesicherten Rohstoffabbau einher, der auch im Inland angesiedelt ist. Einen einfachen Regelungsrahmen mahnte der Europäische Rat in seiner Erklärung von Budapest vom 8.11.2024 zu einem Neuen Deal für die Wettbewerbsfähigkeit eigens an, die Kommission erstrebt ihn nach ihrem Wettbewerbsfähigkeitskompass vom 29.1.2025 sowie ihrem Fünf-Punkte-Plans zum Bürokratieabbau vom 9.2.2025,³⁶ der in einem Vorschlagspaket der Kommission zum Bürokratieabbau vom 26.2.2025 konkretisiert wurde.

III. Hürden in der Rohstoffsicherung in Deutschland (Bürokratieaufwand, Planungshindernisse, Akteure)

1. Überblick

Trotz dieser elementaren Bedeutung von Rohstoffen für die EU-Wettbewerbsfähigkeit und die damit einhergehende Notwendigkeit rascher, einfacher Zulassungen stockt die Genehmigung von Rohstoffvorhaben in vielen Bereichen. Materiellrechtliche Hindernisse zeigen sich namentlich im Habitat- und Artenschutz. Diese werden gesondert behandelt, und zwar im Anschluss an die Darstellung des CRMA, der gerade solche Hindernisse abbauen will.³⁷

Ein generelles Problem bildet, dass die Anträge nur in langen Zeitabschnitten bearbeitet werden. Diese lange Bearbeitungszeit stellt ihrerseits ein Problem dar – gepaart mit zahlreichen Dokumentations- und Überwachungspflichten. Bereits für sich gesehen führen diese bürokratischen Pflichten oft zu kaum bewältigbaren Belastungen. Das gilt etwa für die Erstellung von Antragsunterlagen für neue Projekte mit zahlreichen notwendigen Gutachten etc. Bereits daraus kann eine prohibitive Wirkung erwachsen, so wenn eine bestehende Anlage erweitert

³⁶ <https://www.handelsblatt.com/politik/international/wettbewerbsfaehigkeit-eu-legt-fuenf-punkte-plan-zum-buerokratieabbau-vor/100106718.html> (letzter Abruf: 25.2.2025). Dazu näher sogleich III.2.a) a.E.

³⁷ S.u. IV.

werden soll und nunmehr zahlreiche neue Genehmigungsunterlagen zusammengestellt werden müssen. Dies kann einen Betrieb die Existenz kosten.

2. Erdrosselungswirkung und Verhältnismäßigkeit

a) Ansatz

In anderem Kontext wurde eine Erdrosselungswirkung bereits vom Gesetzgeber anerkannt, nämlich im BEHG³⁸, das in § 11 Abs. 1 besondere Härten durch die Belastung mit Emissionshandelszertifikaten in den Bereichen Gebäude und Verkehr vermeiden will: Die Gesetzesbegründung nimmt auf die Anforderungen der ständigen Rechtsprechung des BVerfG Bezug und spricht die erdrosselnde Höhe eigens an.³⁹ Danach ist ein Unternehmen nach Art. 14 GG davor geschützt, durch staatliche Abgaben erdrosselt zu werden.⁴⁰ Auf die Unmöglichkeit unternehmerischer Betätigung hebt die Gesetzesbegründung eigens ab.⁴¹ Genau um diese Unmöglichkeit geht es auch bei einer nicht mehr zu bewältigenden Antragsunterlagen- und Bürokratielast. Diese ist daher so zu senken, dass Unternehmen weiterhin existieren können. Maßstab ist insoweit Art. 14 GG. Dieser und nicht lediglich Art. 2 Abs. 1 GG kommt bei Geldzahlungspflichten zum Zuge, wenn diese zur Geschäftsaufgabe zwingen bzw. einen Rückgriff auf die Kapitalbasis nötig machen.⁴²

Auch die Bürokratie kann eine solche erdrosselnde Wirkung haben und damit die Fortexistenz eines Betriebes unmöglich machen. Vor allem aber wird durch Antrags- und Bürokratieerfordernisse die wirtschaftliche Entfaltung gehindert. Diese ist Ausdruck der Berufsfreiheit. Auf diese sind die vorgenannten Überlegungen zu übertragen. Schließlich kann ansonsten die berufliche Entfaltung dauerhaft ausgehöhlt werden. Über kurz oder lang führt dies zu einer Entwertung der für die berufliche Entfaltung bestehenden Eigentumspositionen und zum Ende eines Unternehmens, wenn es sich nicht mehr entwickeln kann, also ebenfalls zur Geschäftsaufgabe, die nach dem BVerfG Art. 14 GG aktiviert. Damit es so weit erst gar nicht kommt, ist bei einer entsprechend absehbaren Entwicklung bereits Art. 12 GG heranzuziehen.

Ohnehin bilden bürokratischen Pflichten – zumal in ihrer derzeitigen starken Ausprägung – eine vielfach gravierende Beeinträchtigung der Berufsausübungsfreiheit, die ihrerseits gerechtfertigt werden und insbesondere auch angemessen sein muss, wie das BVerfG erst jüngst wieder hervorhob: „Die Angemessenheit ... erfordert, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere

³⁸ <https://www.gesetze-im-internet.de/behg/BJNR272800019.html> (letzter Abruf: 25.2.2025).

³⁹ Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 533/19, S. 44 und 45.

⁴⁰ BVerfG, Beschl. v. 31.5.1990 – 2 BvL 12/88, BVerfGE 82, 159 (190) – Absatzfonds; Beschl. v. 25.9.1992 – 2 BvL 5/91, BVerfGE 87, 153 (169) – Grundfreibetrag; Beschl. v. 7.11.1995 – 2 BvR 413/88, BVerfGE 93, 319 (351 f.) – Wasserpfennig.

⁴¹ Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 533/19, S. 45. Näher dazu *Frenz*, in: ders. (Hrsg.), *Gesamtkommentar Klimaschutzrecht*, 3. Aufl. 2025, § 11 BEHG Rn. 4 ff.

⁴² BVerfG, Ur. v. 20.4.2004 – 1 BvR 1748/99, 905/00, BVerfGE 110, 274 (290) – Ökosteuer.

des Eingriffs stehen.“⁴³ Vergleichbar muss auch bei Bürokratiebelastungen gefragt werden, worin der konkrete Nutzen liegt und ob dieser in einem adäquaten Verhältnis zu den Belastungen für Unternehmen steht. „Die Intensität des Eingriffs wird“ nämlich „in qualitativer Hinsicht bestimmt durch das Maß der Verkürzung der grundrechtlich geschützten Handlungen und Rechtspositionen einschließlich der damit einhergehenden wirtschaftlichen Folgen.“⁴⁴ Letztere sind gravierend, wenn infolge bürokratischer Lasten Rohstoffförderaktivitäten nur noch schwerlich mit Gewinn verwirklicht werden können. Deren grundrechtlicher Schutz wird dann erheblich verkürzt, sodass etwa der Umweltnutzen hoch ausfallen muss, wenn die wirtschaftlichen Belastungen gravierend ausfallen. Das gilt etwa für einzelne Genehmigungsanforderungen, die sehr aufwendig sind, wie die Anfertigung diverser Gutachten. Diese müssen dann einen tatsächlichen Umweltnutzen aufweisen, um verhältnismäßig zu sein. Unter diesem Blickwinkel sind die aktuellen Anforderungen an einen Genehmigungsantrag zu durchleuchten und zu reduzieren, um diejenigen aufrechtzuerhalten und behördlich besonders in den Blick nehmen zu können, die einen wirklich hohen Umweltnutzen haben. Das gilt vor allem für die vorzulegenden Nachweise und Gutachten. Es muss ein tatsächlicher Nutzen für die behördliche Entscheidung und die dabei verfolgten Ziele wie den Umweltschutz bestehen, um sie zu verlangen.

Der EU-Wettbewerbsfähigkeitskompass vom 29.1.2025 sowie der Fünf-Punkte-Plan der EU-Kommission zum Bürokratieabbau vom 9.2.2025⁴⁵, konkretisiert durch ein Vorschlagspaket vom 26.2.2025, streben einfachere Regeln und schnellere Genehmigungsverfahren sowie eine Verringerung der Berichtspflichten und einen Bürokratieabbau um 25% und um 35% spezifisch für KMU an. Dies sollte auch in Deutschland ein politisches Ziel sein. Auf dieser Basis gilt es dann die bestehenden Genehmigungsanforderungen und die späteren Berichtspflichten zu überprüfen, welche einen hohen Nutzen haben und welche im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit entbehrlich sind.

b) Folgen für die UVP: Freiwilligkeit eines Erörterungstermins

Infolge der mitgliedstaatlichen Verwaltungsautonomie im Rahmen der Umsetzung von EU-Recht gelten diese Maßstäbe auch dann, wenn nicht konkret unionsrechtlich ein bestimmtes Vorgehen vorgeschrieben ist. Das gilt etwa im Hinblick auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der UVP durch einen Erörterungstermin. Dieser ist entsprechend der alternativen Nennung in Art. 6 Abs. 5 UVP-RL unionsrechtlich nicht zwingend vorgegeben. Zudem ist sein tatsächlicher (zusätzlicher) Nutzen für eine Einschätzung und Minderung von erheblichen Umweltauswirkungen durch ein Projekt infolge der Möglichkeit der Öffentlichkeit, ihre Meinungen

⁴³ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 81.

⁴⁴ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 81.

⁴⁵ <https://www.handelsblatt.com/politik/international/wettbewerbsfaehigkeit-eu-legt-fuenf-punkte-plan-zum-buerokratieabbau-vor/100106718.html> (letzter Abruf: 25.2.2025).

und Bedenken mündlich und nicht nur schriftlich zu äußern,⁴⁶ mittlerweile teilweise entfallen: Die elektronische Kommunikation dominiert immer mehr. Dementsprechend hängt die Effektivität der Beteiligung der Öffentlichkeit, die Erwägungsgrund 16 der UVP-RL⁴⁷ verlangt, auch nicht mehr an der Möglichkeit gerade mündlicher Beteiligung. Sind die vorherigen Informationen und Einwendungen bereits so substantiiert, dass sich im Erörterungstermin praktisch nichts Neues ergibt,⁴⁸ ist seine zwingende Ansetzung angesichts des dann höchstens geringen Nutzens im Hinblick auf die Belastungswirkung für Unternehmen unverhältnismäßig. Von daher müsste der Erörterungstermin jedenfalls in solchen Fällen entfallen können und freiwillig sein. Eine solche Unverhältnismäßigkeitsklausel ist aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit normativ festzuschreiben.

c) Flankierung durch das Klimaschutzgebot und den Grundrechtsvoraussetzungsschutz

Eine Bremsung der wirtschaftlichen Entfaltung gilt erst recht für neue Projekte, für die oft nur wenig Kapital zur Verfügung steht. Insoweit stellt sich dann die Frage, ob ein Projekt verwirklicht wird. Das gilt auch dann, wenn es für wichtige Gemeinwohlzwecke wie den Klimaschutz unabdingbar ist. Jedenfalls insoweit sind dann die bürokratischen Anforderungen so auszugestalten, dass das Klimaschutzgebot nach dem Klimabeschluss des BVerfG tatsächlich verwirklicht werden kann, indem genügend Rohstoffe gefördert werden.⁴⁹ Zudem gilt es den Grundrechtsvoraussetzungsschutz für wirtschaftliche Aktivitäten als Basis unserer Gesellschaftsordnung sicherzustellen.⁵⁰ Daraus ergibt sich als Grenze für bürokratische Lasten, dass die Rohstoffförderung diese beiden Funktionen weiterhin erfüllen kann.

3. Vorziehen des Abfallendes als bisheriges Hindernis für die Kreislaufwirtschaft

a) Aktueller rechtlicher Rahmen

Ein Beispiel für eine starke Behinderung der Rohstoffsicherung durch Sekundärrohstoffe ist der Wiedereinsatz von Bauabfällen wegen eines restriktiven Endes der Abfalleigenschaft. Abfälle werden nicht so gerne von Kunden nachgefragt und eingesetzt wie Produkte. Erst wenn die Verwertung abgeschlossen wurde, besteht nach § 5 KrWG⁵¹ kein Abfall mehr.

Als erste Voraussetzung müssen die Stoffe und Gegenstände nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 KrWG „üblicherweise für bestimmte Zwecke verwendet“ werden. Diese Verwendung für bestimmte Zwecke fixiert den Einsatz der Sekundärrohstoffe.

⁴⁶ Frenz, UPR 2022, 373 (374).

⁴⁷ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:026:0001:0021:DE:PDF> (letzter Abruf: 25.2.2025).

⁴⁸ Müller, in: Frenz (Hrsg.), Handbuch Rohstoffwirtschaft, 2025 (i.E.), Kap. 7 Rn. 188.

⁴⁹ S.o. I.1.

⁵⁰ S.o. I.2.

⁵¹ <https://www.gesetze-im-internet.de/krwg/> (letzter Abruf: 25.2.2025).

Indes will die EU die Kreislaufwirtschaft immer weiter ausbauen, um Primärrohstoffe zu ersetzen. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17./18.4.2024 nennen die Kreislaufwirtschaft im Zusammenhang mit der Versorgung mit Rohstoffen.⁵² Der Critical Raw Materials Act will die Rohstoffversorgung mit strategischen und kritischen Rohstoffen zu 25% mit Sekundärrohstoffen sicherstellen. Dies kann am ehesten gelingen, wenn eine solche Möglichkeit in breitem Umfang besteht, mithin der Einsatz von Sekundärrohstoffen nicht über Gebühr verengt oder unattraktiv gemacht wird, eben durch das Fordern eines üblichen Einsatzes für bestimmte Zwecke. Es muss Platz sein für Innovationen und damit auch für neue Märkte.⁵³

Dementsprechend ist diese Klausel auch vor dem Hintergrund des Klimaschutzgebotes des BVerfG nach seinem Klimabeschluss⁵⁴ und damit des Art. 20a GG i.V.m. den Freiheitsgrundrechten so auszulegen, dass Sekundärrohstoffe möglichst weitgehend eingesetzt werden können.

Demgegenüber wird von der bislang h.M. ein kommerzielles Interesse und damit die Bereitschaft zur Zahlung eines Preises verlangt.⁵⁵ Dann besteht ein Marktwert, der damit als ein maßgebliches Indiz für das Ende der Abfalleigenschaft auch in diesem Kontext angesehen wird.⁵⁶ Ausdrücklich wird ein positiver Marktpreis verlangt,⁵⁷ der aber für eine Markt- und Verwendungsfähigkeit nicht zwingend ist,⁵⁸ wie die EU-Warenverkehrsfreiheit zeigt.⁵⁹

b) De lege ferenda

Zur verbesserten Verwirklichung der Kreislaufwirtschaft bedarf es einer rascheren Beendigung der Abfalleigenschaft,⁶⁰ und zwar auch dann, wenn Märkte noch nicht etabliert, aber alsbald erwartbar sind: Es sollen gerade neue Einsatzmöglichkeiten von Sekundärrohstoffen geschaffen werden. Das geht wesentlich leichter, wenn nicht mehr der „Makel“ der Abfalleigenschaft besteht.⁶¹

⁵² S. o. II.4. Näher *Frenz*, EWS 2024, 181 ff.

⁵³ Offen auch *Kopp-Assenmacher*, in: ders. (Hrsg.), KrWG, 2015, § 5 Rn. 13. Restriktiv dagegen die abfallrechtliche Literatur, *Jacobj*, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Aufl. 2019, § 5 Rn. 20; *Petersen*, in: Jarass/Petersen (Hrsg.), KrWG, 2. Aufl. 2022, § 5 Rn. 49.

⁵⁴ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30, Rn. 203 – Klimabeschluss.

⁵⁵ Etwa *Hofmann*, in: Schmehl/Klement (Hrsg.), KrWG, 2. Aufl. 2019, § 5 Rn. 20.

⁵⁶ *Schink*, UPR 2012, 201 (208).

⁵⁷ *Petersen*, in: Jarass/Petersen (Hrsg.), KrWG, 2. Aufl. 2022, § 5 Rn. 48; *Kropp*, in: Lersner/Wendenburg/Kropp/Rüdiger (Hrsg.), Recht der Abfall- und Kreislaufwirtschaft des Bundes, der Länder und der EU, Stand 2024, § 5 Rn. 17 f.

⁵⁸ *Schink*, in: ders./Versteyl, KrWG, 2. Aufl. 2016, § 5 Rn. 35; *Kopp-Assenmacher*, in: ders. (Hrsg.), KrWG, 2015, § 5 Rn. 12; *Frenz*, in: Fluck/Frenz/Fischer/Franßen (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand: 4/2024, § 5 KrWG Rn. 70.

⁵⁹ EuGH, Urt. v. 9.7.1992 – C-2/90, ECLI:EU:C:1992:310, Rn. 26 f. – Wallonische Abfälle.

⁶⁰ Geplant nach dem Ampel-Koalitionsvertrag Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und FDP vom 24.11.2021, „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, abrufbar unter https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (letzter Abruf: 16.1.2025), S. 42.

⁶¹ *Frenz*, in: ders. (Hrsg.), Handbuch Kreislaufwirtschaft, 2024, S. 565 (591 f.).

Um Klarheit zu schaffen, sollte die Norm angepasst werden, und zwar durch Streichung des „üblicherweise“ in Nr. 1, eine Ergänzung „sinnvolle“ vor Zwecke und einen Bezug zum Ersatz von Primärrohstoffen sowie eine Erweiterung der Marktfähigkeit und der Nachfrage um deren absehbare Schaffung; einer behördlichen Erklärung bedarf es schon nach dem bisherigen Gesetzestext nicht, was durch ein „automatisch“ klargestellt werden sollte. Die bisherigen Nr. 3 und 4 sollten parallel zu dem ebenfalls die Abfalleigenschaft regelnden § 4 Abs. 1 Nr. 4 KrWG formuliert werden. Zwar schließen sich § 4 und 5 KrWG gegenseitig aus, sind aber in den materiellen Anforderungen inhaltlich eng verwandt, erfassen doch beide Stoffe und Erzeugnisse im Wirtschaftskreislauf, in den sie durch § 5 KrWG entlassen werden, während sie § 4 KrWG in diesem hält.⁶² Für § 5 Abs. 1 KrWG ergibt sich dann folgende neue Gesamtfassung:

„(1) Die Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstandes endet automatisch, wenn dieser ein Recycling oder ein anderes Verwertungsverfahren durchlaufen hat und so beschaffen ist, dass

- 1. er für bestimmte sinnvolle Zwecke verwendet wird, für die ansonsten Primärrohstoffe eingesetzt werden müssten,*
- 2. ein Markt für ihn oder eine Nachfrage nach ihm besteht oder absehbar geschaffen werden kann,*
- 3. seine Verwendung rechtmäßig ist; dies ist der Fall, wenn der Stoff oder Gegenstand alle für seine jeweilige Verwendung anzuwendenden Produkt-, Umwelt- und Gesundheitsschutzanforderungen erfüllt und insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt führt.“*

Dementsprechend sollte dann, um eine auch strukturelle Deckungsgleichheit zu gewährleisten,⁶³ ebenfalls die aktuell in Überarbeitung befindliche EU-Abfallrahmenrichtlinie in ihrem bisherigen Art. 6 angepasst werden. Dabei ist dann auch die bislang fehlende klare Abgrenzung von Produkt-, Abfall- und Chemikalienrecht (REACH) zu ordnen.

Nach Art. 6 Abs. 4 EU-Abfallrahmenrichtlinie ist entsprechend der Formulierung „kann“ eine nationale Verordnung zur näheren Bestimmung der Anforderungen für das Abfallende nicht zwingend. Daher sollte § 5 Abs. 2 KrWG ganz entfallen, um eine Verkomplizierung und zusätzliche Bedingungen wie eine Konformitätserklärung zu vermeiden, und die Abfalleigenschaft endet automatisch bei Vorliegen der Voraussetzungen nach § 5 Abs. 1 KrWG, wie es ohne Absenkung der materiellen Standards möglich ist. Soll eine Verordnungsermächtigung gleichwohl bleiben, ist zur Vereinfachung von Verwaltungsregelungen und zum Abbau von

⁶² Frenz, in: Terwiesche/Prechtel (Hrsg.), Handbuch Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2025, Kap. 36 Rn. 63 (S. 1864).

⁶³ Jüngst Frenz, EWS 2024, 301 (303); grundlegend EuGH, Urt. v. 28.2.1991 – C-131/88, ECLI:EU:C:1991:87, Rn. 8 ff. – Grundwasserschutzrichtlinie.

Bürokratie etwa durch Konformitätserklärungen in Anlehnung an die frühere Fassung des § 5 Abs. 2 KrWG zu formulieren:

„(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates nach Maßgabe der in Absatz 1 genannten Anforderungen die jeweiligen Bedingungen näher zu bestimmen, die für das Ende der Abfalleigenschaft einzuhalten sind und die die Anforderungen zum Schutz von Mensch und Umwelt, insbesondere durch Grenzwerte für Schadstoffe umfassen.“

IV. Ansätze des Critical Raw Materials Act und ihre Verallgemeinerung im Rohstoffbereich

1. Einführung und Übertragbarkeit als Musterbeispiel entsprechend der neuen EU-Ausrichtung im Rohstoffsektor

Schon vor den jüngeren Entwicklungen auf EU-Ebene wurde der Critical Raw Materials Act (CRMA)⁶⁴ konzipiert und 2024 verabschiedet. Dieser begünstigt – im Gegensatz zu den vorstehend aufgezeigten Hindernissen – den Abbau von kritischen und strategischen Rohstoffen ebenso wie das Recycling in verschiedenen Punkten. Die Genehmigungsverfahren sind zu beschleunigen, die Belange des Rohstoffabbaus stärker zu gewichten.

Diese Elemente passen in die Linie der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die maßgeblich auf einer ausreichenden Rohstoffversorgung beruht, entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates aus 2024 und des Wettbewerbsfähigkeitskompasses der EU-Kommission vom 29.1.2025 sowie des Clean Industrial Deals vom 26.2.2025, der eigens auf die Zugänglichkeit zu Rohstoffen abstellt. Daraus ergibt sich eine tragende Bedeutung eines weiteren Kreises von Rohstoffen, als sie im CRMA erfasst sind, der nach seinem Erwägungsgrund 7 auf die Erfassung aller Rohstoffe zielt, „die für die gesamte Wirtschaft der Union von großer Bedeutung sind und bei denen ein hohes Risiko einer Versorgungsunterbrechung besteht, die zu Wettbewerbsverzerrungen und einer Fragmentierung des Binnenmarktes führen könnten“. Entscheidend ist letztlich die herausragende volkswirtschaftliche Bedeutung, die auch andere Rohstoffe haben – etwa Sand und Kies sowie diverse Hartgesteine.⁶⁵ Dementsprechend können die folgenden Überlegungen auch für solche volkswirtschaftlich bedeutsamen Rohstoffe

⁶⁴ Verordnung (EU) 2024/1252 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.4.2024 zur Schaffung eines Rahmens zur Gewährleistung einer sicheren und nachhaltigen Versorgung mit kritischen Rohstoffen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 und (EU) 2019/1020, ABl. 2024/1252.

⁶⁵ *Brückner/Marr*, NuR 2024, 793 (799); s. bereits o. II.1. Näher zum Ganzen das im Auftrag des BMWK angefertigte EY-Gutachten *Frenz/Otto/Pavel/Pielow*, Genehmigungsverfahren zum Rohstoffabbau in Deutschland, 2023, S. 74 ff.

herangezogen werden. Nur mit ihrer Übertragung lässt sich das tiefere Anliegen der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und des Binnenmarktes verwirklichen.

2. Einbeziehung der Kreislaufwirtschaft mit Vorrang der Primärrohstoffe

Der CRMA zielt nach seinem Art. 1 auf eine Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarkts durch einen Rahmen, der den Zugang der Union zu einer sicheren, krisenfesten und nachhaltigen Versorgung mit kritischen Rohstoffen sicherstellt. Die Rohstoffversorgung wird damit zu einem wesentlichen Bestandteil dafür, den Binnenmarkt funktionsfähig zu machen – ein Anliegen auch der jüngsten Schlussfolgerungen des Europäischen Rates wie auch des EU-Wettbewerbsfähigkeitskompasses und des Clean Industrial Deal,⁶⁶ sodass der CRMA sich in diese sehr gut einfügt.

Wie die vorgenannten Erklärungen bezieht der CRMA die Kreislaufwirtschaft ein. Art. 1 Abs. 1 CRMA will eine Förderung von Effizienz und Kreislauffähigkeit entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Damit werden Rohstoffe von der Wiege bis zur Bahre umfassend betrachtet. Zugleich gewährleistet eine Verbesserung der Kreislaufwirtschaft ein hohes Niveau bei Umweltschutz und Nachhaltigkeit, wie Art. 1 Abs. 2 lit. c) CRMA zeigt. Dadurch wird auch der Rohstoffbedarf gedeckt, der erwartete Anstieg des Verbrauchs kritischer Rohstoffe in der Union gedämpft (Art. 1 Abs. 2 lit. a) CRMA) und eine lange Nutzung einmal im Wirtschaftskreislauf befindlicher Rohstoffe gesichert. Rohstoffgewinnung und Kreislaufwirtschaft werden also zusammen betrachtet. Letztere ist auch mit Blick auf die Ressourcenverfügbarkeit zu behandeln. Das muss auch auf nationaler Ebene in der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie⁶⁷ erfolgen, die nur unter dem Blickwinkel der CO₂-Einsparung Sekundärrohstoffe behandelt, welche notwendigerweise Primärrohstoffe ersetzen sollen, indes nicht auf das notwendige Zusammenspiel eingeht.

Weiter ist nach dem CRMA klar, dass zwar die Kreislauf- und die Sekundärrohstoffwirtschaft eine wichtige Funktion haben, indes nur ergänzend zur Primärrohstoffwirtschaft. Die Gewinnungs- und die Verarbeitungskapazität in der EU sollen 50 % des jährlichen Verbrauchs decken, die Recyclingkapazität 25 % (Art. 5 Abs. 1 CRMA). Dieses ergänzende Verständnis von der Sekundärrohstoffwirtschaft entspricht ihrer Mengenbegrenzung, der die tatsächlichen Mengenbedarfe gegenüberstehen,⁶⁸ und muss sich auch in der Nationalen

⁶⁶ S. vorstehend II.2. und 3.

⁶⁷ *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie*, Stand: Dezember 2024, abrufbar unter https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Abfallwirtschaft/nationale_kreislaufwirtschaftsstrategie_bf.pdf (letzter Abruf: 16.1.2025).

⁶⁸ https://cdn.prod.website-files.com/664355396b105bd9a4e9c9adb/6751c8aa10492c7b73491e18_Bericht-14min.pdf (letzter Abruf: 25.2.2025).

Kreislaufwirtschaftsstrategie Bahn brechen. Diese ist entsprechend anzupassen oder neu zu formulieren. Ein Beschluss des Bundeskabinetts reicht für die Verabschiedung.

3. Strategische Projekte

Eine zentrale Bedeutung, um die vorgenannten Ziele zu erreichen, haben strategische Projekte. Sie erlangen daher einen Prioritätsstatus (Art. 10 Abs. 1 CRMA). Erfasst sind solche, die kritische Rohstoffe betreffen und bestimmte Kriterien nach Art. 6 CRMA erfüllen, so ein bedeutender Beitrag des Projekts, um die Sicherung der Versorgung der Union mit strategischen Rohstoffen zu sichern, die technische Durchführbarkeit jetzt oder in angemessener Zeit, die nachhaltige Durchführung des Projekts, gemessen an Umweltauswirkungen, sozialer Verträglichkeit auch im Hinblick auf Umsiedlungen, hochwertigen Arbeitsplätzen etc. Die Anerkennung bildet die Grundlage für die folgenden Erleichterungen und Privilegierungen.

4. Einfachere Genehmigungsverfahren durch Konzentration

Einfachere und schnellere Genehmigungsverfahren sind generell erforderlich. Dafür bedarf es keiner vorherigen Anerkennung, sondern einer generellen Festlegung eines bestimmten Ablaufs im Genehmigungsverfahren für Rohstoffe. Ohne gesetzliche Änderung könnte eine solche in Empfehlungen von Länderausschüssen ausgesprochen werden – in der Hoffnung, dass sich die Behörden daran halten. Oder es werden in den Landesverwaltungen Verwaltungsvorschriften erlassen, auf welche nachgeordnete Behörden verpflichtet sind, und zwar auch gegenüber Antragstellern, wenn eine Anwendung in anderen Fällen erfolgt: Der allgemeine Gleichheitssatz verlangt dann eine Gleichbehandlung vergleichbarer Fälle.⁶⁹

Eine Konzentration der Entscheidungsabläufe sowie eine Erleichterung in der Kommunikation bringt eine zentrale Anlaufstelle, welche die Mitgliedstaaten bis 24.2.2025 einzurichten haben; alternativ konnte eine Benennung einer oder mehrerer Behörden als eine solche zentrale Anlaufstelle erfolgen (Art. 9 Abs. 1 CRMA). In Deutschland existiert eine solche über die Bergbehörde bzw. die regelmäßig für Entscheidungen über eine zulässige Abgrabung zuständigen Landratsämter. Auch dann, wenn mangels Planfeststellungsverfahren keine bergrechtliche Konzentrationswirkung angeordnet ist, gilt es die nach außen ergehenden abschließenden Entscheidungen bei einer Stelle zu konzentrieren. § 57e Abs. 2 BBergG verlangt dies auf Antrag des Unternehmers – besser wäre von Amts wegen – für die Zulassung von Betriebsplänen für Vorhaben im Zusammenhang mit der Gewinnung von Erdwärme. § 71b und § 71c VwVfG sehen immerhin eine Verfahrens- und Informationskonzentration vor, wenn eine einheitliche Stelle vorgesehen ist (§ 71a VwVfG). Diesen Ansatz gilt es zu einer Entscheidungskonzentration zu erweitern und zu verdichten.

⁶⁹ Etwa BVerwG, Urt. v. 17.1.1996 – 11 C 5.95, NJW 1996, 1766.

Im Kommissionsentwurf zum CRMA war noch formal eine einzige Anlaufstelle vorgesehen, die eine umfassende Entscheidung trifft. Eine solche Festlegung bringt auch erst den gewünschten Effekt, erfordert doch eine Anlaufstelle ohne umfassende Entscheidungsbefugnis eine zusätzliche Koordination und einen bürokratischen Mehraufwand. Deutschland kann aber über die jetzige CRMA-Regelung hinausgehen und ein einheitliches Genehmigungsverfahren vorsehen,⁷⁰ auch jenseits der Bereiche, wo ein solches (vor allem bei Planfeststellungsverfahren) ohnehin schon greift. Gelingt dies nicht, besteht mit der einheitlichen Anlaufstelle immerhin ein behördlicher Ansprechpartner, über den alle Informationen erlangt werden können. Dies simplifiziert und stabilisiert die Kommunikation. Die direkte Ansprache der weiterhin ebenfalls entscheidungsbefugten Behörden durch den Vorhabenträger sollte aber nicht unterbrochen werden, wenn es etwa um wasserwirtschaftliche Belange geht, um so ggf. direkt eine Lösung zu finden.

Eine Konzentration der Entscheidungsabläufe bringt, wenn ein bisher erforderliches Einvernehmen von Behörden in ein Benehmen umgeändert wird, erhebliche Vorteile, da sich dann die entscheidende Behörde über das Votum der einzubeziehenden Behörde hinwegsetzen kann. Eine verstärkte Wirkung ergibt sich dann, wenn für die Beteiligung der einzubeziehenden Behörde Fristen bestehen und zugleich eine Fiktion festgelegt wird, dass bei Fristablauf keine gegenteilige Äußerung erfolgt bzw. keine Einwendungen bestehen.⁷¹

5. Feste Zeitspanne für Genehmigungen und Übertragung auf § 10 Abs. 6a BImSchG, § 7 der 9. BImSchV

Zeitlich wird die Dauer des Genehmigungsverfahrens beschränkt, nämlich auf 27 Monate für strategische Projekte im Bereich der Gewinnung und auf 15 Monate für strategische Projekte, die nur die Verarbeitung oder das Recycling betreffen (Art. 11 Abs. 1 CRMA). Für Verlängerungen und Folgegenehmigungen nach Anerkennung als strategisches Projekt müssen 24 bzw. 12 Monate genügen (Art. 11 Abs. 2 CRMA). Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) wird dabei nicht angerechnet (Art. 11 Abs.3 CRMA). Je nach Art, Komplexität, Standort und Umfang des strategischen Projekts kommt eine Verlängerung um höchstens sechs bzw. drei Monate in Betracht (Art. 11 Abs. 4 CRMA).

Das BBergG kennt eine solche zeitliche Rahmensetzung bisher nur für Vorhaben zur Gewinnung von Erdwärme (ein bzw. zwei Jahre, § 57e Abs. 5 BBergG), aber nicht generell. Dies ist zu ändern. Der im Steine- Erden-Bereich häufig relevante § 10 Abs. 6a BImSchG gibt eine Frist von sieben Monaten vor, in vereinfachten Verfahren von drei Monaten – jeweils mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit von bis zu drei Monaten. Die Frist ist dann kürzer, sie läuft aber allgemein erst mit Eingang des Antrags und der einzureichenden Unterlagen, ohne dass

⁷⁰ Brückner/Marr, NuR 2024, 793 (796).

⁷¹ Näher u. IV.10.

im BImSchG selbst eine Vollständigkeitserklärung und eine Beschränkung der weiteren Untersuchung vorgesehen sind, sodass immer wieder Nachforderungen der Behörde auftreten können. Zwar sieht § 7 Abs. 2 der 9. BImSchV eine Vollständigkeitserklärung vor, ermöglicht aber nicht eine immer weiter verengte Beschränkung der nachzufordernden Unterlagen, sondern § 7 Abs. 1 Satz 3 der 9. BImSchV sieht bei Unvollständigkeit allgemein die Möglichkeit der Aufforderung zu Ergänzungen vor: § 7 Abs. 2 Satz 4 der 9. BImSchV stellt auf das Eingehen der letzten Unterlage für das Erreichen der Vollständigkeit ab, damit die Genehmigungsfrist zu laufen beginnt. Es wird schon gefragt: „Die Erklärung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen als Placebo im Bemühen um die Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren?“⁷² Es bedarf daher einer Angleichung an die Regelung im CRMA, die den Untersuchungsrahmen klar fixiert und verengt.

Auch vor diesem Hintergrund bilden die Fristen nach Art. 11 CRMA, die sich auch auf wesentlich umfangreichere Vorhaben als solche nach dem BImSchG beziehen, „ambitionierte Vorgaben“, obwohl sie gegenüber dem Kommissionsentwurf um jeweils drei Monate verlängert wurden.⁷³ Entscheidend ist ohnehin die tatsächliche Einhaltung, die deutlich gesteigert werden könnte, wenn ein einklagbarer Anspruch und eine Schadensersatzpflicht ausdrücklich normiert werden – und nicht lediglich eine Pflicht zur Information der Aufsichtsbehörde über jede Überschreitung von Fristen wie nach § 10 Abs. 6a Satz 5 BImSchG. Die Überschreitung der Fristen nach Art. 11 CRMA bildet eine Verletzung von Unionsrecht und löst daher einen unionsrechtlich abgesicherten Staatshaftungsanspruch wegen daraus resultierender Schäden aus.⁷⁴ Von einem drittschützenden Charakter dieser Fristen ist insoweit auszugehen, werden doch in den Erwägungsgründen (z.B. 3) immer wieder die Marktteilnehmer als Begünstigte genannt, die vor Wettbewerbsverzerrungen geschützt werden sollen, bzw. soll der Binnenmarkt verbessert werden (s. nur Erwägungsgrund 11), dessen wesentliches Element die Grundfreiheiten bilden (Art. 26 Abs. 2 AEUV).

Eine wichtige Weichenstellung für das weitere Verfahren bildet die Frage der Erforderlichkeit einer UVP. Deren Notwendigkeit ist für ein strategisches Projekt binnen 30 Tagen nach Vorlage aller notwendigen Informationen festzustellen (Art. 11 Abs. 5 CRMA). Damit ist dann diese wichtige Weichenstellung für den weiteren Ablauf des Genehmigungsverfahrens geklärt. Sie sieht § 5 UVPG bereits vor, verlangt aber nur eine unverzügliche Feststellung; sie sollte zeitlich auf 30 Tage eindeutig festgelegt werden.

⁷² So *Albrecht/Zschiegner*, DVBl 2025, 82 vor allem mit Blick auf die zirkuläre Formulierung „prüffähige Unterlagen“ (resümierend S. 89).

⁷³ *Brückner/Marr*, NuR 2024, 793 (797).

⁷⁴ S. im Einzelnen etwa *Frenz*, Handbuch Europarecht Bd. 5: Wirkungen und Rechtsschutz, 2011, Rn. 2050, 2055 m.w.N.

Binnen 45 Tagen nach Eingang eines Genehmigungsantrags für ein strategisches Projekt ist die Vollständigkeit der Antragsunterlagen festzustellen oder ein vollständiger Antrag anzufordern – unter Angabe der fehlenden Informationen (Art. 11 Abs. 6 UAbs. 1 Satz 1 CRMA).

6. Fixierung und Verengung des Untersuchungsrahmens

Diese Angabe begrenzt zugleich die Reichweite der weiter angeforderten Angaben. Die betreffende zentrale Anlaufstelle darf nämlich dann, wenn der eingereichte Antrag ein zweites Mal für unvollständig befunden wird, keine Informationen mehr in Bereichen anfordern, die nicht Gegenstand des ersten Ersuchens um zusätzliche Informationen waren; sie darf im Gegenteil nur weitere Nachweise anfordern, die erforderlich sind, um als fehlend eingestufte Informationen zu vervollständigen (Art. 11 Abs. 6 UAbs. 1 Satz 2 CRMA).

Damit wird die Antragsbearbeitung zunächst durch die eingereichten Antragsunterlagen vom Rahmen her bestimmt und fokussiert durch etwaige Informationsnachforderungen, die dann den verengten Rahmen für die Folgebearbeitung darstellen. Dieser verengte Rahmen wird bereits durch das erste Ersuchen um zusätzliche Informationen bestimmt. Es ist also keine Erweiterung dergestalt möglich, dass außerhalb fehlender Informationen weitere Nachforderungen gestellt werden und somit der Untersuchungsrahmen wieder erweitert wird. Insoweit erfolgt praktisch eine teilweise Vollständigkeitserklärung, die nur die Bereiche nicht erfasst, für die eine Unvollständigkeit konstatiert wurde und Unterlagen nachgefordert wurden. Es erfolgt nach der Einreichung der Unterlagen also eine Fixierung und dann eine Verengung des Untersuchungsrahmens, sodass nur die Felder für die weitere behördliche Bearbeitung übrigbleiben, in denen Unvollständigkeiten auftraten. Diese inhaltliche Rahmensetzung macht das Genehmigungsverfahren übersichtlicher, schlanker und damit letztlich rascher.

Sind die Unterlagen vollständig und bestätigt damit die zentrale Anlaufstelle die Gültigkeit des Antrags, beginnt das Genehmigungsverfahren (Art. 11 Abs. 6 UAbs. 2 CRMA). Ab dann laufen also erst die vorgenannten Fristen. Zugleich ist damit aber gesichert, dass innerhalb dieser Fristen nicht noch Unterlagen nachgefordert werden können. Vielmehr ist der Untersuchungs- und Bearbeitungsgegenstand fixiert und in den zeitlichen Fristenablauf eingebunden. Dies bedarf es generell bei Genehmigungsverfahren, leiden doch diese vielfach darunter, dass Akten lange nicht oder schleppend bearbeitet werden und Nachfragen kommen, die sich auf bislang unbeanstandete Bereiche beziehen („Vollständigkeitsbürokratismus“). § 7 der 9. BImSchV formuliert zirkulär und ohne nähere Fixierung des inhaltlichen Rahmens, die Unterlagen seien vollständig, wenn sie prüffähig sind.⁷⁵

Diese Mängel werden durch eine an Art. 11 Abs. 6 CRMA angelehnte Regelung ausgeschlossen. Sie kann sich als Verwaltungspraxis dadurch realisieren lassen, dass sie in

⁷⁵ Näher *Albrecht/Zschiegner*, DVBl 2025, 82 (87).

Verwaltungsvorschriften niedergelegt und dauerhaft praktiziert wird, sodass aus Gleichbehandlungsgründen alle Betroffenen Anspruch darauf haben.⁷⁶ Im Bereich der strategischen Projekte zählen sie aufgrund der unmittelbaren und allgemein-verbindlichen Wirkung der CRMA als EU-Verordnung (Art. 288 Abs. 2 AEUV⁷⁷) ohnehin zum fest einzuhaltenden Standard für Behörden. Ein allgemeiner Standard wird eine solche Regelung bei Aufnahme in das VwVfG⁷⁸.

Wie dann innerhalb dieses Rahmens das Genehmigungsverfahren abläuft, wird von der zentralen Anlaufstelle in einem Plan näher festgelegt, der in Kooperation mit dem Projektträger und anderen betroffenen zuständigen Behörden erstellt wird (Art. 10 Abs. 7 CRMA). Dies ist ein gutes Vorbild auch für andere Genehmigungen, damit die Betroffenen Klarheit und Planungssicherheit im Hinblick auf den weiteren Ablauf erhalten. So können einvernehmlich Eckpunkte bestimmt werden, die sukzessive und verlässlich abgearbeitet werden. Dies sollte daher zumindest in Verwaltungsvorschriften festgelegt werden, sodass es sich im Behördenalltag durchsetzt – mit einklagbarem Anspruch für Betroffene aus dem Gleichheitssatz.

In § 57e Abs. 4 BBergG⁷⁹ ist dies durch die Vorgabe eines mitzuteilenden Zeitplans für das weitere Verfahren bereits für Zulassungsverfahren von Betriebsplänen für Vorhaben im Zusammenhang mit der Gewinnung von Erdwärme niedergelegt. Diese Vorschrift sollte um ein kooperatives Element, also der Erstellung des Zeitplans mit dem Unternehmen und den betroffenen zuständigen Behörden, ergänzt und auf alle bergrechtlichen Zulassungen und solche mit Rohstoffbezug erweitert werden.

Diese Kooperation ist entscheidend, damit die Genehmigungsunterlagen von vornherein festgelegt werden und auch für die spätere Vollständigkeitserklärung und etwaige Nachforderungen kein Streit entsteht. Daraus sollten sich dann „Meilensteine“ für einen Ablauf des Genehmigungsverfahrens ergeben, der mit dem Unternehmer festgelegt wird und dann dazu führt, dass Prüfungspunkte in einem festen Plan verifiziert und entschieden werden.

Damit auch die nicht unter Bergrecht fallenden Vorhaben weitgehend erfasst werden, ist § 2 Abs. 2 der 9. BImSchV durch ein klares „in Zusammenarbeit mit ihm“ (dem Vorhabenträger) statt nur des „mit ihm“ zu ergänzen, ebenso um „festlegen“ zu erweitern, geht es doch nicht nur um die Erörterung des zeitlichen Ablaufes des Genehmigungsverfahrens sowie die Erörterung sonstiger Fragen, sondern gerade um deren Festlegung.

Zudem muss § 7 der 9. BImSchV angepasst und ergänzt werden, und zwar sowohl im Hinblick auf die Fixierung und Verengung des Untersuchungsgegenstandes als auch um die

⁷⁶ Etwa BVerwG, Urt. v. 17.1.1996 – 11 C 5.95, NJW 1996, 1766.

⁷⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT> (letzter Abruf: 25.2.2025).

⁷⁸ <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (letzter Abruf: 25.2.2025).

⁷⁹ <https://www.gesetze-im-internet.de/bbergg/> (letzter Abruf: 25.2.2025).

Festlegung des weiteren Ablaufs des Genehmigungsverfahrens. Es müssten dann nach § 7 Abs. 1 Satz 1 folgende weitere Sätze ergänzt werden:

„Das Prüfungsergebnis der Vollständigkeit ist dem Antragsteller schriftlich mitzuteilen. Wenn nicht alle für die Bearbeitung eines Antrags erforderlichen Informationen übermittelt wurden, hat die Genehmigungsbehörde den Antragsteller unter Angabe der fehlenden Informationen aufzufordern, unverzüglich einen vollständigen Antrag einzureichen. Wird der eingereichte Antrag ein zweites Mal für unvollständig befunden, so darf die Genehmigungsbehörde keine Informationen in Bereichen anfordern, die nicht Gegenstand des erstens Ersuchens um zusätzliche Informationen waren, und darf nur weitere Nachweise anfordern, die zur Vervollständigung der als fehlend eingestuften Informationen erforderlich sind.“

Ein abgekürzter Ergänzungsvorschlag ist:

„Die Nachreichung von Unterlagen kann nur einmalig verlangt werden und muss die fehlenden Informationen genau bezeichnen; darauf haben sich weitere Anforderungen von Unterlagen und Informationen zu beschränken. Sobald auf dieser Basis die Unterlagen vollständig vorliegen, hat die Genehmigungsbehörde die Vollständigkeit dem Antragsteller schriftlich zu bestätigen (Vollständigkeitserklärung).“

Diese Vollständigkeitserklärung wird in § 7 Abs. 2 Satz 1 der 9. BImSchV wieder aufgegriffen und mit einer Unterrichtungspflicht über den geplanten zeitlichen Ablauf des Verfahrens verbunden. Dieser Ablauf ist zeitlich einzugrenzen und zu veröffentlichen – entsprechend Art. 10 Abs. 7 CRMA:

„Die Genehmigungsbehörde erstellt spätestens einen Monat nach der Vollständigkeitserklärung in enger Zusammenarbeit mit dem Projektträger und anderen betroffenen zuständigen Behörden einen detaillierten Zeitplan für das Genehmigungsverfahren. Der Zeitplan wird vom Antragsteller auf seiner Website veröffentlicht. Die Genehmigungsbehörde aktualisiert den Zeitplan im Fall wesentlicher Änderungen, die sich auf den Zeitpunkt der umfassenden Entscheidung auswirken können.“

Eine Regelung zu einem Verfahrenshandbuch und zu dessen Veröffentlichung im Internet – hier allerdings durch die einheitliche Stelle – sieht § 57e Abs. 3 BBergG für Genehmigungsverfahren im Zusammenhang mit der Gewinnung von Erdwärme vor. Sie sollte für bergbauliche Genehmigungsverfahren verallgemeinert werden – wie auch die anderen Erleichterungen des § 57e BBergG. Der Zeitplan nach § 57e Abs. 4 BBergG sollte nicht nur dem Unternehmer und ggf. der einheitlichen Stelle mitgeteilt, sondern auf der Website des Antragstellers veröffentlicht werden.

7. Prioritätsstatus für Habitat-, Arten- und Gewässerschutz sowie darüber hinaus

a) Materieller Ansatz

Vor allem bringt Art. 10 Abs. 2 CRMA eine erhebliche materielle Erleichterung. Bisher scheiterten Bergbauprojekte häufig an Habitat-, Arten- und Gewässerschutzbelangen, wie dies auch bei Windrädern der Fall war. Für Letztere ordnete nunmehr RED III⁸⁰ an, dass diese Projekte in überragendem öffentlichem Interesse liegen und sich daher im Einzelfall durchsetzen können. Einen solchen Prioritätsstatus haben nun auch strategische Rohstoffprojekte, und zwar bei Habitat-, Arten-, Vogel- und Gewässerschutz. Ein solches Projekt ist generell von öffentlichem Interesse und dient der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit, sodass in jedem Fall Ansatzpunkte bestehen, um etwa Habitatschutzbelange in einer Abweichungsentscheidung nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL⁸¹, § 34 Abs. 3 BNatSchG⁸² zu überwinden. Das gilt auch dann, wenn prioritäre Arten betroffen sind, wofür § 34 Abs. 4 BNatSchG das Vorliegen zwingender Gründe im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit verlangt; ansonsten ist der Kommission vorzulegen.

Strategische Projekte können als Projekte von übergeordnetem öffentlichem Interesse betrachtet werden, wenn alle in der Habitat-, Vogelschutz- bzw. Wasserrahmenrichtlinie oder in Unionsbestimmungen zur Wiederherstellung von Land-, Küsten- und Süßwasserökosystemen genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Dann setzen sich Rohstoffprojekte durch, wenn auch nicht automatisch, sondern auf der Basis einer Einzelfallabwägung (Erwägungsgrund 27 der CRMA). Die Gewichte von Rohstoffbelangen sind aber eindeutig bezeichnet, sodass diese Einzelabwägung deutlich vorgeprägt ist.

b) Notwendige Weiterung

Bislang auf strategische Projekte nach dem CRMA beschränkt, bedarf es einer entsprechenden Erweiterung zumindest im Hinblick auf die Rohstoffe, die für den Bau von Windkraft- und sonstigen Ökostromanlagen benötigt werden. Nur so lässt sich die in RED III angeordnete Privilegierung wirksam umsetzen. Es nützt die Begünstigung von einzelnen Anlagen und Verteilungsleitungen nichts, wenn dafür nicht die notwendigen Rohstoffe zur Verfügung stehen. In der Konsequenz müssen daher auch dafür die Privilegierungen nach RED III greifen. Allerdings ist dies dort nicht ausdrücklich bestimmt, sodass die Elemente nur im Rahmen der Abwägung für Abweichungen im Rahmen der FFH-Prüfung nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL, § 34 Abs. 3 BNatSchG Platz greifen können.

⁸⁰ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302413 (letzter Abruf: 25.2.2025).

⁸¹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONS-LEG:1992L0043:20070101:DE:PDF> (letzter Abruf: 25.2.2025).

⁸² https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/ (letzter Abruf: 25.2.2025).

Dabei ist aber im Rahmen der Gewichtigkeit der Elemente, die im Einzelfall für eine Abweichung sprechen, zu berücksichtigen: Der Rohstoffabbau zumal für Ökostromanlagen bildet einen wichtigen Belang des öffentlichen Interesses. Das gilt angesichts der notwendigen Gebäudewende aus Klimaschutzgründen auch für mineralische Rohstoffe. Klarer wäre eine Festbeschreibung in Art. 10 Abs. 2 CRMA, und zwar ohne Beschränkung auf Rohstoffe für den Klimaschutz, die schwer abgrenzbar sind. So werden auch grundlegende Baurohstoffe benötigt, und zwar auch jenseits der Gebäudewende.

Das VG Halle anerkennt in seinem Beschluss vom 23.1.2025⁸³ den Abbau von Gips bzw. im Verfahren die vorgelagerte Erkundung von Gipsvorkommen entsprechend den nach dem Rohstoffsicherungskonzept für Bodenschätze prognostizierten Versorgungsengpässen als überwiegendes öffentliches Interesse, sodass Probebohrungen von den Verbotsfestlegungen der Naturschutzgebietsverordnung „Gipskarstlandschaft Questenberg“ zum Schutz des FFH-Gebiets „Buntsandstein- und Gipskarstlandschaft bei Questenberg im Südharz“ gerechtfertigt sind. Mittelfristig bedarf es wegen des Ausstiegs aus der Braunkohlenverstromung einer massiven Ausweitung der einheimischen Gipsgewinnung,⁸⁴ die damit den Habitatschutz überwiegen kann. Hierin zeigt sich die generelle Bedeutung der Gewinnung eines bestimmten, hier durch die Energiewende knapp gewordenen Rohstoffs. Dieser Ansatz lässt sich verallgemeinern und zeigt zugleich, wie eine Raumordnungsplanung den Bedarf an Rohstoffen als überwiegendes öffentliches Interesse konkretisieren kann.

c) Prozedural

Ist solchermaßen die hohe Bedeutung strategischer Projekte anerkannt, liegt in konsequenter Fortsetzung des Gewichts in Umweltabwägungen ein Vorrangstatus in Genehmigungsverfahren. Nur so kann sich der materielle Vorrangstatus in raschen Entscheidungen niederschlagen und damit wesentlich wirksamer zur Geltung kommen. Nach Erwägungsgrund 26 des CRMA „sollten strategische Projekte auf nationaler Ebene Vorrangstatus erhalten, um eine zügige administrative Bearbeitung sicherzustellen und die in allen Gerichts- und Streitbeilegungsverfahren, die sie betreffen, mit hoher Dringlichkeit behandeln zu können.“ Die Konsequenz ist ein Vorrang bei der Bearbeitung in nationalen Behörden, die zudem gerade für diese Projekte eine ausreichende Ausstattung und Sachkunde haben müssen, als auch eine gerichtliche Organisation, welche rasche Entscheidungen über Klagen gegen Rohstoffprojekte erwarten lässt. Möglich ist dies durch die Einrichtung besonderer Kammern und die Konzentration an

⁸³ 4 B 308/24 HAL; https://vg-hal.sachsen-anhalt.de/fileadmin/tsa_rssinclude/verwaltungsgericht-halle_23_01_2025_pressemitteilung_bund-im-eilverfahren-gegen-genehmigung-von-7-probebohrungen-zur-erkundung-von-gipsvorkommen-im-suedharz-teilweise-erfolgreich.pdf (letzter Abruf: 25.2.2025).

⁸⁴ Pavel u.a., in: Frenz (Hrsg.), Handbuch Rohstoffwirtschaft, 2025 (i.E.), Kap. 5 Rn. 14 ff.

Oberverwaltungsgerichten, wie dies für Windkraftanlagen am VGH Mannheim erfolgte: Dort konnte die Dauer von Verfahren im Jahr 2023 auf 10 Monate verkürzt werden.⁸⁵

8. UVP-Verfahren

a) Vorbereitende Fristen

Die vorgenannte einheitliche Anlaufstelle⁸⁶ hat auch erhebliche Bedeutung für die UVP. Ist das Projekt als strategisches anerkannt, ersucht der Projektträger spätestens 30 Tage nach Bekanntgabe dieser Entscheidung die zentrale Stelle um Stellungnahme zu Umfang und Detaillierungsgrad der UVP-Informationen; diese Stellungnahme ist dann innerhalb von höchstens 45 Tagen abzugeben (Art. 12 Abs. 1 CRMA). Damit kann er sich darauf vorbereiten, welche Unterlagen er einzureichen hat, da dieser Antrag und diese Information vor der Einreichung des Genehmigungsantrages erfolgen. Insoweit spielt die Reichweite dieser Prüfung eine wichtige Rolle, da sich die einzureichenden Unterlagen auf die weiteren Umweltprüfungen erstrecken müssen, welche in einem Zug durchgeführt werden, sofern Rohstoffprojekte ihnen unterzogen werden müssen, sich mithin für sie eine entsprechende Verpflichtung ergibt (Art. 12 Abs. 2 UAbs. 1 CRMA).

b) Prüfungsparallelität

Auf dieser Basis und mit dieser Reichweite erfolgt eine einzige Prüfung der Umweltauswirkungen für ein bestimmtes Projekt (Art. 12 Abs. 2 UAbs. 3 CRMA), auch wenn sich weitere Umweltprüfungen als nach der UVP-RL ergeben. Art. 12 Abs. 2 UAbs. 1 CRMA nennt die FFH-RL 92/43/EWG, die WasserrahmenRL 2000/60/EG, die AbfallrahmenRL 2008/98/EG, die VogelschutzRL 2009/147/EG, die IndustrieemissionsRL 2010/75/EU und die GefahrstoffRL 2012/18/EU. Alle darin vorgesehenen Umweltprüfungen sollen koordiniert in einem gemeinsamen Verfahren durchgeführt werden, das die Anforderungen aller Gesetzgebungsakte erfüllt.

Dieser Ansatz für strategische Projekte ist aus den vorgenannten Gründen für alle Rohstoffprojekte sehr sinnvoll. So wird praktisch das EU-Umweltprüfpotenzial geballt und kommt so mit seiner gesamten Wirksamkeit zum Einsatz. Zugleich wird der Aufwand für die sachbearbeitenden Behörden und die betroffenen Unternehmen konzentriert. Letztlich verhilft dies zu mehr Umweltschutz bei gleichzeitiger Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit – so wie es in der neuen Ausrichtung der EU in der Strategischen Agenda 2024- 2029 sowie in der CRMA angelegt ist und auch in Deutschland zum Durchbruch kommen muss, wenn beide Elemente effektiv verwirklicht werden sollen.

⁸⁵ VGH Mannheim, <https://verwaltungsgerichtshof-baden-wuerttemberg.justiz-bw.de/pb/,Lde/19318323> Pressemitteilung Geschäftsjahr 2023 mit Ausblick auf 2024.

⁸⁶ S. vorstehend IV.4.

c) Zeitliche Fixierung

Weiter wird festgelegt, wie rasch diese Prüfung zu erfolgen hat. Art. 12 Abs. 3 CRMA verlangt eine begründete Schlussfolgerung gem. Art. 1 Abs. 2 lit. g) Ziff. iv UVPRL und damit über die erheblichen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt durch die einheitliche Anlaufstelle binnen 90 Tagen nach Eingang aller Informationen und Konsultationen der betroffenen Öffentlichkeit und der Behörden, die ihrerseits nicht länger als 85 Tage dauern dürfen, allerdings 30 Tage dauern müssen (Art. 12 Abs. 5 S. 1 CRMA).

Eine Verlängerung des Prüfungsabschlusses durch die begründete Schlussfolgerung ist in Ausnahmefällen je nach Art, Komplexität, Standort bzw. Umfang des vorgeschlagenen Projekts – ein Gesichtspunkt genügt also – um bis zu 20 Tage möglich, was aber hinsichtlich der Gründe und der konkreten Fristverlängerung zu begründen ist (Art. 12 Abs. 4 CRMA). Entsprechendes gilt für die Frist für die Konsultation der betroffenen Öffentlichkeit und der Behörden: sie kann um 40 Tage verlängert werden (Art. 12 Abs. 5 S. 2 CRMA), was zu begründen ist (Art. 12 Abs. 5 S. 3 CRMA).

Die Fristfestlegung bezieht sich nach dem Wortlaut auf die UVP. Diese soll aber nach Art. 12 Abs. 2 UAbs. 3 CRMA mit den anderen Umweltprüfungen (FFH-VP etc.) in einer einzigen Prüfung der Umweltauswirkungen durchgeführt werden. Dann aber kann der Fristenlauf schwerlich verschieden sein, würden doch ansonsten womöglich noch nachträglich Informationen auftauchen, die zugleich den Verlauf und das Ergebnis der UVP beeinflussen. Dementsprechend ist dieser Fristenlauf einheitlich auf die einzige Umweltprüfung anzuwenden, die FFH-VP etc. also auch entsprechend zügig durchzuführen.

Auch diese zeitliche Konzentration nützt für alle Rohstoffprojekte sowohl dem Umweltschutz und der Öffentlichkeit als auch den betroffenen Behörden und Unternehmen. Durch die Fristvereinheitlichung können alle Informationen und Probleme gemeinsam erhoben, analysiert und bewertet werden, und dies in einer überschaubaren Frist, die ein konzentriertes, sachorientiertes Arbeiten ermöglicht und fordert. Die CRMA ist ohnehin entsprechend von den deutschen Behörden unmittelbar anzuwenden. Ansonsten können sie durch Verwaltungsvorschriften verpflichtet werden, die bei einer Anwendung in ersten Fällen im Zuge der Gleichbehandlung auch in anderen Verfahren eingefordert werden können, auch wenn sie mangels Außenwirkung aus sich selbst heraus nicht zur Umsetzung von Unionsrecht genügen. Unionsrechtlich bestehen insoweit keine Bedenken, als die Prüfungstiefe und der Prüfungsablauf erhalten bleiben. Im Gegenteil zeigt der CRMA, dass eine zügige Bearbeitung unionsrechtlich jedenfalls für kritische Rohstoffe gewünscht ist, ohne dass damit eine solche für andere Rohstoffe ausgeschlossen wird, sofern die EU-Richtlinien mit einer Umweltprüfung auskommen.

9. Planung

Nicht zu vergessen sind positive Festlegungen durch Planungen. Art. 13 CRMA legt einen Prüfungsauftrag der nationalen, regionalen und lokalen Behörden fest, die für die Ausarbeitung der Pläne einschließlich der Flächenwidmungs-, Raumordnungs- und Landnutzungspläne zuständig sind. Sie haben zu prüfen, ob es angezeigt ist, Bestimmungen für die Entwicklung von Projekten im Bereich kritischer Rohstoffe in diese Pläne aufzunehmen (Art. 13 Abs. 1 Satz 1 CRMA). Im Kommissionsentwurf war insoweit in Art. 12 Abs. 1 CRMA erforderlichenfalls eine Sicherstellung solcher Bestimmungen in den Plänen vorgesehen – eine Formulierung, die „deutlich stringenter“ ist.⁸⁷ Es besteht daher die Gefahr, dass die Rohstoffgewinnung durch Planung nicht signifikant gestärkt wird.⁸⁸ Im nationalen Recht zur Konkretisierung des nunmehr festgelegten Prüfauftrags sollten daher zumindest die Kriterien festgelegt werden, nach denen zu prüfen ist, ob Bestimmungen für die Entwicklung von Projekten mit kritischen Rohstoffen aufzunehmen sind.

Angesichts der Notwendigkeit des Abbaus kritischer Rohstoffe für diverse grundlegende Bedarfe wird der Prüfauftrag ohnehin zur Prüfpflicht und damit zur Planungspflicht, wenn bekannte Lagerstätten kritischer Rohstoffe auf konkurrierende Nutzungsansprüche treffen.⁸⁹ Die verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 20a GG und den Freiheitsgrundrechten, deren Entfaltung auf der Verfügbarkeit von Rohstoffen beruht, konkretisieren so den unionsrechtlich belassenen Spielraum. Wegen des dringenden Bedarfs gerade in Deutschland sind diese Konflikte zugunsten des Rohstoffabbaus zu lösen. Dabei gilt es umfassender eine Regelung im ROG zu treffen, welche Rohstoffe adäquat planerisch einbezieht und ihren Abbau ermöglicht.⁹⁰

Hier wird allerdings deutlich, dass unionsrechtlich ein Ansatzpunkt für entsprechende Regelungen besteht, die notwendig nationalrechtlich erfolgen müssen, ist doch gerade die Raumplanung eine mitgliedstaatliche Aufgabe. Insoweit können dann umfassende Vorfestlegungen erfolgen, wo Rohstoffprojekte eröffnet werden. Dies geht konform mit der Strategie der Go-to-Gebiete bei Windkraftanlagen,⁹¹ welche ebenfalls eine Beschleunigung von Projekten bringen sollen, wie dies Erwägungsgrund 35 der CRMA im Hinblick auf Projekte für kritische Rohstoffe betont. Der Beschluss des VG Halle vom 23.1.2025⁹² zeigt die Bedeutung der Raumordnungsplanung, durch welche Bedarfe (hier an Gips) vorgezeichnet und damit auch für die Abwägung mit FFH-Belangen nach § 34 Abs. 3 BNatSchG festgelegt sowie als überwiegendes öffentliches Interesse durchgesetzt werden können.

⁸⁷ *Brückner/Marr*, NuR 2024, 793 (798).

⁸⁸ *Brückner/Marr*, NuR 2024, 793 (798).

⁸⁹ *Brückner/Marr*, NuR 2024, 793 (798).

⁹⁰ Näher u. V.3.

⁹¹ Näher V.2.

⁹² 4 B 308/24 HAL.

Damit wird die Bedeutung von Planungsvorschriften für die Verwirklichung von Rohstoffprojekten betont. § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG greift die Verbindlichkeit von in Raumordnungsplänen festgelegten Zielen der Raumordnung auch bei bergrechtlichen Vorhaben auf.⁹³ Steht ein solches Ziel der Raumordnung entgegen, muss die Bergbehörde es scheitern lassen.⁹⁴ Umso wichtiger sind positive planerische Festlegungen, wie sie etwa für den Ökostromausbau durch Festlegung von Go-to-Gebieten erfolgen.⁹⁵

Auch solche Pläne können Umweltprüfungen notwendig machen. Art. 13 Abs. 2 CRMA nennt die gerade Pläne erfassende Strategische Umweltprüfung nach der SUP-RL 2001/42/EG⁹⁶ sowie die FFH-VP nach der FFH-RL 92/43/EWG. Auch diese Prüfungen sind dann zu kombinieren. Auch Auswirkungen auf potenziell betroffene Wasserkörper sind, soweit nach der WasserrahmenRL relevant, einzubeziehen und zu untersuchen. Schließlich sind auch noch Auswirkungen auf die Meeresumwelt, die nach Art. 4 RL 2014/89/EU zu prüfen sind, in der kombinierten Prüfung zu erfassen. Damit erfolgt also auch insoweit eine umfassende Prüfung der Umweltauswirkungen – ebenfalls ein Vorbild für das Vorgehen nationaler Behörden außerhalb der strategischen Projekte für kritische Rohstoffe. Allerdings ist die Prüfungstiefe an die Erkennbarkeit der jeweiligen Belange anzupassen (s. § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG⁹⁷). Entscheidend ist also, inwieweit der jeweilige (Umwelt)Belang bereits betrachtet werden kann.⁹⁸ Damit aber ist auf der Basis der erkennbaren Situation eine Vorfestlegung durch Planung möglich, die durch eine umfassende Vorprüfung unterlegt wird und so zugleich eine Vorverlagerung von Umweltprüfungen ermöglicht – wie dies bei den Go-to-Gebieten konzipiert ist, um spätere Zulassungsentscheidungen zu erleichtern und zu beschleunigen⁹⁹

10. Zwischenfazit

Im CMRA sind wichtige Elemente enthalten, die ein Genehmigungsverfahren im Rohstoffbereich wesentlich zügiger und effizienter machen. Sie sind nicht notwendig auf Projekte für strategische und kritische Rohstoffe beschränkt, sondern können darüber hinaus Erleichterung bringen, so insbesondere, was die Genehmigungszeiten und deren Beginn mit Vollständigkeitserklärung bezüglich der Unterlagen anbetrifft. Nur durch eine Kombination von Bearbeitungsfristen und einer vorherigen Vollständigkeitserklärung mit Verengung möglicher Nachforderungen ist eine wirkliche Einrahmung der Genehmigungsbearbeitung gesichert. Solche Vorgaben für die Verwaltung können durch Verwaltungsvorschriften getroffen werden, die in

⁹³ Begründung zum RegE, BT-Drs. 18/10883, S. 30 f.

⁹⁴ *Frenz*, in: ders. (Hrsg.), BBergG, 2019, § 48 Rn. 63.

⁹⁵ Zu ihnen sogleich näher V.2.

⁹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0042> (letzter Abruf: 25.2.2025).

⁹⁷ https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/ (letzter Abruf: 25.2.2025).

⁹⁸ *Brückner/Marr*, NuR 2024, 793 (799) unter Verweis auf OVG Münster, Urt. v. 21.3.2024 – 11 D 133/20.NE, Rn. 288 ff.

⁹⁹ Näher V.2.

vergleichbaren Fällen aus Gleichheitsgründen angewandt werden müssen, sobald sie von der Verwaltung herangezogen werden. Um generell kalkulierbare Bearbeitungszeiten zu sichern, ist eine solche rahmensetzende Regelung in das VwVfG aufzunehmen bzw. für dem BBergG unterfallende Projekte § 57e BBergG zu schärfen und zu verallgemeinern. Im Rohstoffbereich sollten flächendeckend die vorgenannten Bearbeitungszeiten eingehalten werden. Nach Erwägungsgrund 26 sollte der CRMA explizit „die zuständigen Behörden nicht daran hindern, die Genehmigungen für Projekte in der Wertschöpfungskette für kritische Rohstoffe, bei denen es sich nicht um strategische Projekte handelt, zu straffen.“ Daher ist § 7 der 9. BImSchV an Art. 11 Abs. 6, 7 CRMA anzupassen.

Noch stärker würden Genehmigungsfiktionen dergestalt wirken, dass ein Antrag für ein Projekt als genehmigt gilt, wenn er nicht in einer bestimmten Zeit bearbeitet wurde. Eine solche normative Genehmigungsfiktion war ursprünglich in Art. 10 Abs. 4 CRMA des Kommissionsentwurfs bei strategischen Projekten vorgesehen, die lediglich der Verarbeitung und dem Recycling, nicht aber der Gewinnung gewidmet sind.¹⁰⁰ Generell dient eine solche Maßnahme dazu, dass Fristen auf jeden Fall eingehalten werden. Das gilt auch für Äußerungen von Behörden. § 11 der 9. BImSchV sollte daher klar und umfassend für alle Stellungnahmen eine Zustimmungsfiktion von einem Monat vorsehen, wenn keine Stellungnahme einer anderen Behörde erfolgte, auch wenn diese eine parallele Entscheidung zu treffen hat.¹⁰¹ Dann hat entgegen § 73 Abs. 3a VwVfG keine Berücksichtigung mehr zu erfolgen. Diese Norm ist gleichfalls dahin zu ändern.

Noch besser ist eine Entscheidungskonzentration, wie sie § 78 VwVfG für das Zusammentreffen mehrerer Vorhaben bestimmt, wonach dann nur ein Planfeststellungsverfahren stattfindet. Eine einheitliche Entscheidung muss erst recht möglich sein, wenn für ein Projekt mehrere Behörden sachlich zuständig sind.

Behörden müssten aber davon Abstand nehmen, dann Projekte einfach pauschal und vorsorglich abzulehnen.¹⁰² Zudem müssten Zustimmungsfiktionen dort vermieden werden, wo es einer näheren Prüfung bedarf,¹⁰³ so im Hinblick auf eine UVP und eine FFH-VP; gerade bei Letzterer bestehen von der EuGH-Judikatur etablierte positive Darlegungspflichten des Vorhabenträgers.¹⁰⁴

¹⁰⁰ *Brückner/Marr*, NuR 2024, 793 (797 f.) auch zu geltend gemachten Bedenken.

¹⁰¹ *Müller*, in: Frenz (Hrsg.), Handbuch Rohstoffwirtschaft, 2025 (i.E.), Kap. 7 Rn. 191 f. auch unter Verweis auf die Gefahr von Rechtsänderungen, die dann eine Anpassung der Antragsunterlagen erfordern.

¹⁰² Dies befürchtend *Hofmann*, ZUR 2024, 201 (204).

¹⁰³ Daher eine Anfechtbarkeit erwartend *Hofmann*, ZUR 2024, 201 (203).

¹⁰⁴ Näher *Frenz*, in: ders./Müggenborg, BNatSchG, 4. Aufl. 2024, § 34 Rn. 83 ff. m.w.N. etwa zum erforderlichen Gegenbeweis, dass eben keine erheblichen Beeinträchtigungen im FFH-Gebiet möglich sind.

Der Prioritätsstatus für strategische Projekte ist hingegen nur für diese ausdrücklich angeordnet. Darüber hinaus bedarf es einer stärkeren Gewichtung von Rohstoffbelangen im Rahmen der Abweichungsentscheidungen nach der FFH-VP, im Arten- und im Gewässerschutz. Die erhöhte Bedeutung resultiert aus der Wichtigkeit von Rohstoffen für die wirtschaftliche Entwicklung wie für private Belange, etwa das Bauen, wie der Beschluss des VG Halle vom 23.1.2025¹⁰⁵ für Gips belegt. Eine eindeutige Festschreibung kann nur auf EU-Ebene erfolgen. Auf mitgliedstaatlicher Ebene nützt sie nur für konkurrierende nationale Belange, da ansonsten die EU-Vorgaben zählen. Das musste der deutsche Gesetzgeber bei der Windkraftförderung erfahren, welche zunächst unionsrechtswidrig war, bevor dann die Änderung durch die EU-NotfallVO und RED III erfolgte.¹⁰⁶

V. Mögliche Anpassungen bei Rechtsgebieten/Vorschriften (u. a. überragendes öffentliches Interesse für heimische Rohstoffe)

1. Gewichtung heimischer Rohstoffe in Fortführung von CRMA und RED III

a) Bestehende Ansätze

Nach Art. 10 Abs. 2 CRMA bilden strategische Projekte Belange von öffentlichem Interesse und des Gesundheitsschutzes sowie der öffentlichen Sicherheit und können als Projekte von übergeordnetem öffentlichem Interesse betrachtet werden. Daraus kann ein Vorrang von Projekten für kritische Rohstoffe vor Arten-, Habitat- und Gewässerschutzbelangen folgen; entscheidend ist jeweils eine Einzelfallprüfung (Erwägungsgrund 27).¹⁰⁷

Ebenso soll nach der RED III bis zum Erreichen der Klimaneutralität im Genehmigungsverfahren, bei der Planung, beim Bau und beim Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen, bei ihrem Netzanschluss und dem betreffenden Netz selbst sowie bei Speicheranlagen davon ausgegangen werden, dass sie im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit dienen. Das gilt in allen Fällen, in denen für die Zwecke u.a. des Art. 6 Abs. 4 und des Art. 16 Abs. 1 lit. c) FFH-RL und des Art. 9 Abs. 1 lit. a) VogelschutzRL¹⁰⁸ im Einzelfall rechtliche Interessen abgewogen werden. Dadurch wird der Ökostromausbau wie schon in § 2 EEG¹⁰⁹ als überwiegendes öffentliches Interesse festgelegt und in den Dienst der öffentlichen Gesundheit sowie Sicherheit gestellt und damit in das Schema der klassischen Rechtfertigungsansätze eingefügt. Die öffentliche Gesundheit und Sicherheit ermöglichen auch die Überwindung prioritärer natürlicher

¹⁰⁵ 4 B 308/24 HAL.

¹⁰⁶ *Gellermann*, NuR 2022, 589 ff.; *Frenz/Lau*, in: *Frenz/Müggenborg*, BNatSchG, 4. Aufl. 2024, vor §§ 44 ff. – RED III Rn. 1 ff. m.w.N.

¹⁰⁷ S. vorstehend IV.7.a).

¹⁰⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0147> (letzter Abruf: 25.2.2025).

¹⁰⁹ https://www.gesetze-im-internet.de/eeg_2014/ (letzter Abruf: 25.2.2025).

Lebensraumtypen und Arten durch zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, ohne dass vorher eine Stellungnahme der Kommission eingeholt werden muss (§ 34 Abs. 4 BNatSchG).

b) Notwendige Weiterung

Wenn schon Ökostromprojekte einschließlich der Leitungen für die Verteilung diese Privilegierung genießen, bedarf es einer solchen auch für die Vorstufe solcher Anlagen, nämlich für die Förderung der dafür benötigten Rohstoffe. Dazu gehören auch Baumaterialien für die Errichtung von Windkraftanlagen und für den Sockel, ebenso Lacke und diverse Metalle.¹¹⁰ Für den Netzausbau bedarf es diverser Materialien gerade auch aus dem Steine- und Erden-Bereich, so z.B. Tone. Umso wichtiger ist deren Gewinnung, um die Grundlagen der Energiewende zu schaffen. Da die Energiewende ein wichtiger Teil des Klimaschutzes zur Reduzierung der CO₂-Emissionen ist, muss sie auch realisierbar sein. Dies ist Ausdruck des Klimaschutzgebotes des BVerfG, das zwar keinen bestimmten Bereich für die CO₂-Reduktion festlegt, indes ein frühzeitig und wirksam konzipiertes Handeln des Gesetzgebers vorsieht.¹¹¹ Dieses muss dann auch wirksam verwirklicht und in seinen Grundlagen gesichert werden können.

Darüber hinaus haben Rohstoffprojekte eine elementare Bedeutung in vielen Bereichen des wirtschaftlichen und täglichen Lebens. Rohstoffgewinnung ist daher Ausdruck des Grundrechtsvoraussetzungsschutzes. Dementsprechend muss sie auch wirksam abgesichert werden. Rohstoffprojekte sind daher generell Ausdruck des überwiegenden öffentlichen Interesses, wobei eine Abwägung im Einzelfall damit nicht entbehrlich, indes durch die Bedeutung von Rohstoffprojekten deutlich vorgeprägt wird.

c) Realisierung

Verwirklicht werden könnte eine solche Vorprägung durch eine umfassende Festlegung der Bedeutung von Rohstoffprojekten in § 1 BBergG – vergleichbar zu § 2 EEG. So könnte ein § 1 Satz 2 BBergG angefügt werden:

„Die Sicherung der Rohstoffversorgung liegt im überragenden öffentlichen Interesse und dient der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit. Sie soll als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden.“

Für die nicht dem BBergG unterfallenden Rohstoffprojekten ist aus Gleichheitsgründen ebenfalls eine Vorrangklausel aufzunehmen. Viele Projekte unterliegen dem BImSchG, wo die oben genannte Klausel in § 1 Abs. 3 BImSchG aufgeführt werden und so wie in § 1 BBergG die Zweckvorschrift ergänzen könnte. Im Landesabgrabungsgesetz NRW¹¹² wird die

¹¹⁰ S. bereits o. IV.7.b).

¹¹¹ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30, Rn. 198 ff., 249 – Klimabeschluss.

¹¹² Mit Stand vom 1.2.2025.

Genehmigung in § 3 geregelt: Es dürfen andere öffentliche Belange im Einzelfall nicht entgegenstehen (Abs. 2 Nr. 3), ohne dass das Gewicht von Rohstoffbelangen festgelegt wird. Dies hat durch die oben genannte Klausel in einem neuen § 3 Abs. 2a Abgrabungsgesetz NRW zu erfolgen. In Bayern lässt sich diese Klausel nahtlos Art. 2 BayAbgrG¹¹³ in neuen Sätzen 3 und 4 anfügen. Im WHG¹¹⁴ liegt eine Ergänzung von § 6 nahe, in der die allgemeinen Grundsätze der Gewässerbewirtschaftung aufgeführt sind, und zwar durch neue Sätze 3 und 4, die den eingangsaufgeführten Inhalt haben.

Durch die Aufnahme der genannten Klausel in den verschiedenen Gesetzen ergibt sich kein automatischer Vorrang,¹¹⁵ sondern es bedarf weiterhin einer Einzelfallabwägung wie bei § 2 EEG, jedenfalls soweit eine solche Abwägung unionsrechtlich vorgegeben ist¹¹⁶ (s. Erwägungsgrund 27 der CRMA) und daher nicht überspielt werden kann. So verhält es sich nach der Rechtsprechung auch bei rein nationalrechtlich festgelegten Belangen wie dem Denkmalschutz. Dieser ist nach dem OVG Münster infolge von § 2 EEG gegenüber dem Ausbau erneuerbarer Energien nachrangig, bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist.¹¹⁷ Insoweit kann ein Nachrang angeordnet werden, der sich in der Abwägung regelmäßig durchsetzt, ohne aber eine Einzelfallabwägung entbehrlich zu machen, wenngleich diese praktisch vorgezeichnet ist: Nur wenn besondere Umstände des Denkmalschutzes entgegenstehen, darf die Erteilung der denkmalrechtlichen Erlaubnis ausnahmsweise aus besonderen Gründen versagt werden, was vor allem von den Gründen der denkmalrechtlichen Unterschützstellung abhängt.¹¹⁸

Im Regelfall hat dann also die Projektverwirklichung Vorrang soweit nicht individualgrundrechtliche Aspekte wie das Eigentumsgrundrecht überwiegen, die nicht durch einfaches Gesetz pauschal als nachrangig festgelegt werden können. Dabei ist aber ebenfalls die hohe Bedeutung von Rohstoffprojekten einzustellen, sodass auch individuelle Belange eher überwunden werden können, zumal bei zunehmenden Engpässen.¹¹⁹ Die Festlegung als überwiegendes öffentliches Interesse begründet eine Vermutungswirkung und erleichtert daher erheblich die Darlegungs- und Begründungslast des Projektträgers; bei Entscheidungen zu seinem Nachteil steigt hingegen die Begründungslast der Behörde.¹²⁰

¹¹³ <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayAbgrG-2> (letzter Abruf: 25.2.2025).

¹¹⁴ https://www.gesetze-im-internet.de/whg_2009/_6.html (letzter Abruf: 25.2.2025).

¹¹⁵ Dahin für § 2 EEG *Attendorn*, NVwZ 2022, 1586 (1592).

¹¹⁶ *Frenz*, in: ders./Müggenborg/Cosack/Ruttloff/Schomerus (Hrsg.), EEG, 6. Aufl. 2025 (i.E.), § 2 Rn. 6 f.

¹¹⁷ OVG Münster, Urt. v. 27.11.2024 – 10 A 2281/23, mitgeteilt in UPR 2025, 55.

¹¹⁸ OVG Münster, Urt. v. 27.11.2024 – 10 A 2281/23, mitgeteilt in UPR 2025, 55.

¹¹⁹ Vgl. zum Klimaschutz BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 1656/18, Rn. 198.

¹²⁰ Stiftung Umweltenergierecht, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie v. 16.5.2022, S. 14.

Im Ergebnis führt also die normative Festlegung einer Vorrangklausel für Rohstoffprojekte vergleichbar zu § 2 EEG zu einer besseren Verwirklichung dieser Vorhaben, ohne dass eine Einzelfallabwägung entfällt oder subjektive Rechte der Bürgerinnen und Bürger verkürzt werden.

2. Go-to-Gebiete

Zentral im Rahmen von RED III sind Go-to-Gebiete für erneuerbare Energien, also Standorte an Land oder auf See, die von einem Mitgliedstaat als für die Errichtung von Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen – mit Ausnahme von Anlagen zur Verfeuerung von Biomasse – besonders geeignet ausgewiesen wurden. Die Mitgliedstaaten müssen bis zwei Jahre nach Inkrafttreten der geänderten Richtlinie einen Plan oder Pläne verabschieden, mit dem/denen sie innerhalb bestimmter Gebiete für eine oder mehrere Arten erneuerbarer Energiequellen Go-to-Gebiete für erneuerbare Energien ausweisen. Die Planung wurde auch im Rahmen des CRMA als sehr bedeutsam festgelegt, aber nur als Prüfungsauftrag zur erforderlichen Aufnahme von planerischen Festlegungen für Rohstoffprojekte.¹²¹

Dieser Rahmen der möglichen Go-to-Gebiete beinhaltet die von den Mitgliedstaaten bis ein Jahr nach Inkrafttreten der geänderten Erneuerbare-Energien-RL festgelegten Land- und Seegebiete, die benötigt werden, um Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen zu errichten, mit denen sie ihre nationalen Beiträge zum Ziel für erneuerbare Energie bis 2030 gem. Art 3 dieser Richtlinie (also insgesamt 45 % unter solidarischer Verwirklichung nach Art. 2 Abs. 2 EU-„Klimagesetz“) erreichen können.

Systematisch erfolgen zunächst eine Umweltprüfung und ggf. eine FFH-Verträglichkeitsprüfung der Go-to-Gebiete. Parallel sieht Art. 13 Abs. 2 CRMA eine Umweltprüfung nach der SUP-RL 2001/42/EG sowie ebenfalls eine FFH-Verträglichkeitsprüfung vor.¹²² Das Genehmigungsverfahren für in Go-to-Gebieten platzierte Anlagen darf regelmäßig nicht länger als ein Jahr dauern. Es erfolgt allerdings ein Nachjustieren für den Fall höchstwahrscheinlich erheblicher unvorhergesehener nachteiliger Auswirkungen. In dieser Konstellation darf sich die Genehmigungsdauer um bis zu drei Monate verlängern.

Die Vorprüfung für die Gebietsauswahl lässt also nicht die weitere Prüfung von Umweltstandards entfallen. Nur ist die Genehmigungszeit viel kürzer und die in der Vorprüfung geklärten Aspekte brauchen nicht mehr näher behandelt zu werden. Für ausgewiesene Go-to-Gebiete ist weiter darauf zu achten, mögliche negative Umweltauswirkungen zu vermeiden oder jedenfalls erheblich zu verringern. Geeignete Minderungsmaßnahmen werden eigens für die Verhinderung von Situationen u. a. nach Art. 12 Abs. 1 RL 92/43/EG und damit insbesondere des absichtlichen Tötens und Störens von Vögeln verlangt. Die genannten Vorschriften sind

¹²¹ S. vorstehend IV.9.

¹²² S. vorstehend IV.9.

einzuhalten und durch geeignete Minderungsmaßnahmen umzusetzen, und zwar im Rahmen der einzelnen Projekte. Für neuartige Minderungsmaßnahmen kann eine versuchsweise Gestattung zu Erprobungszwecken erfolgen. Die Ausweisung von Go-to-Gebieten führt also nicht etwa dazu, dass eine Einzelfallprüfung entfällt, jedoch wird sie erheblich erleichtert und vor allem beschleunigt. Zudem werden a priori ungeeignete Standorte ausgeschieden, erfolgt doch eine Vorprüfung.

Solche Go-to-Gebiete könnten auch für die Rohstoffgewinnung ausgewählt werden. Dieser bedarf es nicht nur für Ökostromanlagen, sondern auch in vielen anderen Bereichen mit großer Bedeutung, um wirtschaftliche Aktivitäten zu sichern und essenzielle Bedürfnisse zu befriedigen. Auch insoweit besteht ein dringender Bedarf und es bedarf für rasche Genehmigungsverfahren am besten Standorte, bei denen eine Vorprüfung erfolgt ist, sodass keine ernsthaften Hindernisse zu erwarten sind.

3. Weitere planungsrechtliche Änderungen im ROG

a) Grundansatz und seine Konkretisierung durch Verordnung

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG¹²³ gehört es zu den Grundsätzen der Raumordnung, die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen. Damit ist die Brücke zu § 1 Nr. 1 BBergG geschlagen, der die Sicherung der Rohstoffversorgung zum Ziel hat. Diese Ausrichtung ist also auch Bestandteil der Raumordnung, wenn auch nur als Grundsatz und damit als Komponente für die Abwägung mit anderen Faktoren. Verdichten lässt sich die Wirkung mittels einer Konkretisierung durch Grundsätze in einem Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 3 ROG. Auf diese Weise kommt für Rohstoffvorkommen von nationaler Bedeutung eine Ausweisung in Vorranggebieten in Betracht. Daher sollte eine dort vorgesehene Rechtsverordnung erlassen werden. Diese ginge auch rascher als eine Gesetzesänderung. Dieser Weg steht trotz des Föderalismus offen: Den Ländern wird nicht die Landesplanung genommen, aber die dabei zu beachtenden, im ROG bundesrechtlich bereits vorgegebenen Grundsätze werden im Sinne eines Leitbildes für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes als Gesamttraum mit einzelnen thematischen Festlegungen konkretisiert.¹²⁴

So könnte auf dem Verordnungsweg der für die Rohstoffgewinnung essenzielle Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG konkretisiert werden. Die vorsorgende Sicherung setzt eine langfristige Konzeption voraus, die einen Erhalt der Vorkommen auch für die Zukunft beinhaltet

¹²³ https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/ (letzter Abruf: 25.2.2025).

¹²⁴ Im Einzelnen *Spannowsky*, Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung durch die Bundesraumordnung, Endbericht, Bonn, 2012, S. 8 ff., 124 ff. zur Rohstoffgewinnung www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/refo/raumordnung/2010/Grundsaeetze/Download_Handbuch.pdf;jsessionid=5279667A985BE5C51DF26A7EBA80FC38.live11294 (letzter Abruf: 25.2.2025).

und von aktuellen Schwankungen unabhängig ist. Welche Überraschungen beim Rohstoffbedarf auftreten können, zeigte sich in den letzten Jahren im Gefolge des Russland-Ukraine-Krieges und des Klimaschutzes. Eine Bedarfsplanung greift daher zu kurz.¹²⁵ Daher ist zu formulieren:

„Die vorsorgende Sicherung standortgebundener Rohstoffe setzt eine bedarfsunabhängige Ausweisung der dafür nötigen Räume voraus, um langfristig eine geordnete Aufsuchung und Gewinnung standortgebundener Rohstoffe zu gewährleisten. Bei Ausweisungen solcher Räume ist bei möglichen konkurrierenden Nutzungen in der Abwägung die besondere volkswirtschaftliche Bedeutung von Rohstoffen einzubringen. Es sind alle bekannten, wirtschaftlich und regional bedeutsamen Rohstofflagerstätten dauerhaft zu schützen.“

Die Liste der bekannten Gebiete ergibt sich aus der von der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe veröffentlichten „Karte der oberflächennahen Rohstoffe der Bundesrepublik Deutschland“, die dabei mit den Geologischen Landesämtern zusammenarbeitet.¹²⁶

Einer solchen raschen Konkretisierung im Verordnungswege könnte eine normative Ergänzung folgen, die dauerhafter von Bestand wäre. § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG ist dann zu ergänzen: „für die vorsorgende, langfristige Sicherung ... zu schaffen.“

b) Rohstoffnutzung und nachhaltiges Wirtschaften in Übereinstimmung mit EU-Vorgaben

Dabei sind nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 2 ROG Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen. Damit wird der Grundsatz des nachhaltigen Schutzes der Ressourcen nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 ROG konkretisiert. Die sparsame und schonende Inanspruchnahme hilft, Rohstoffe auch für künftige Generationen zu erhalten – parallel zur umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen nach Art. 191 Abs. 1 3. Spiegelstrich AEUV: Bezogen auf Bodenschätze folgt daraus die sparsame Förderung im Bewusstsein ihrer Begrenztheit, woraus die Suche nach Ersatzstoffen vor allem im Zuge von Stoffkreisläufen erwächst, welche die Antastung natürlicher Ressourcen verringert und diese für die Nachwelt schützt.¹²⁷ Dies korrespondiert mit dem nachhaltigen Schutz von Ressourcen nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 3 ROG.

Damit wird aber die Gewinnung von Primärrohstoffen nicht entbehrlich. Die Neuausrichtung auf EU-Ebene durch den CRMA sowie die Strategische Agenda 2024-2029 zeigen vielmehr die Bedeutung der Sicherung der Rohstoffversorgung. Dabei ist die deutsche Raumplanung

¹²⁵ Näher auch für das Folgende Müller, in: Frenz (Hrsg.), Handbuch Rohstoffwirtschaft, 2025 (i.E.), Kap. 7 Rn. 140 ff.

¹²⁶ https://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Min_rohstoffe/Projekte/Rohstoffverfuegbarkeit-laufend/KOR_200.html (letzter Abruf: 25.2.2025).

¹²⁷ Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 6: Institutionen und Politiken, 2011, Rn. 4529, 4531 f.

mit der europäischen abzustimmen: Nach § 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG ist raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union und der europäischen Staaten Rechnung zu tragen. Damit kann sich Deutschland einer vermehrten Bedeutung der Rohstoffgewinnung auf EU-Ebene nicht entziehen, sondern muss ihr in seiner auf sein Gebiet bezogenen Raumplanung Rechnung tragen. Dementsprechend ist diese so zu konzipieren und auszugestalten, dass die Versorgungssicherheit mit Rohstoffen gewährleistet wird.

Der Bezug der Raumordnung zur wirtschaftlichen Entwicklung, die auf der gesicherten Versorgung mit Rohstoffen basiert, zeigt sich bereits in § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 ROG, wonach ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation zu sichern sind. Generell geht es um ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse, die nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG anzustreben sind. Die Nachhaltigkeit zeigt sich auch insoweit. Deren Basis bildet aber inzwischen eine ausreichende Versorgung mit Rohstoffen, um diese für Energie-, Mobilitäts-, Gebäudewende etc. sowie die Erfüllung der wirtschaftlichen und persönlichen Grundbedürfnisse zur Verfügung zu haben, und zwar zu erschwinglichen Preisen, um die soziale Komponente zu wahren. Daher liegt es nahe, in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG wieder vor dem jetzigen Satz 2 die Klausel aufzunehmen, wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Raums unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten. In dieser Klausel kam für die Gestaltung räumlicher Nutzungen das Zieldreieck der nachhaltigen Entwicklung zum Ausdruck, welche ökonomische, ökologische und soziale Belange gleichermaßen zur Geltung bringen will und in einen Ausgleich zu bringen sucht.¹²⁸ Damit würde der Grundsatz, dass Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen sind, tiefer unterlegt.

c) Klimaschutz

Jedenfalls ist § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 2 ROG vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Unterstützung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums und des nachhaltigen Schutzes der Ressourcen nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 ROG zu sehen. Weiter verlangt das ROG in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 11, dass den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen ist. Das gilt sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen. Für beide Dimensionen, die das EGMR-Klimaurteil vom 9.4.2024 gegen die Schweiz¹²⁹ gleichsetzte, sind ausreichende Rohstoffe unabdingbar. Als konkrete Folgerungen führt § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 12 ROG auf, die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien – mithin die Energiewende –, für eine sparsame Energienutzung – wozu auch die Gebäudewende zu zählen ist – sowie für den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für

¹²⁸ *Frenz*, in: ders. (Hrsg.), BBergG, 2019, Einf. I Zukunft des BBergG Rn. 7 ff. Ausführlich bereits *Frenz*, Sustainable Development durch Raumplanung, 2000, S. 148 ff.

¹²⁹ EGMR, Urt. v. 9.4.2024, Nr. 53600/20 – Verein Klimaseniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland.

die Einlagerung dieser Stoffe zu schaffen. Die Energie- und die Gebäudewende setzen aber voraus, dass sie tatsächlich verwirklicht werden können, eben auf der Basis einer ausreichenden Rohstoffversorgung. Das ist in die Klimaschutz- und Energiewendevorgaben hineinzulesen oder mit den vorher aufgezeigten Grundsätzen zu verbinden und auszugleichen. Der Klarheit halber könnte an § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 12 ROG nach „für den Ausbau erneuerbarer Energien“ angefügt werden „ebenso wie für die Aufsuchung und die Gewinnung der dafür notwendigen Rohstoffe“.

d) Folgen für Rohstoffprojekte

Durch die überirdische Raumplanung lässt sich damit sehr gut eine nachhaltige Entwicklung sicherstellen, in deren Rahmen auch im Hinblick auf den Bergbau in einer übergreifenden Planung ökonomische, ökologische und soziale Belange miteinander ausgeglichen werden. Über § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG ist nunmehr der Durchgriff der Ziele der Raumordnung auf das Bergrecht eigens sichergestellt. Im Übrigen und damit für Grundsätze der Raumordnung greift § 4 ROG. Dabei lassen sich auch bereits Rohstoff- und Umweltbelange austarieren. In der Zulassung von Rohstoffvorhaben lässt sich diese Austarierung dann weiterführen und im konkreten Fall verwirklichen. Die Vorfestlegungen in der Raumplanung sind aber, soweit es sich um Ziele handelt, bei den bergrechtlichen Zulassungsentscheidungen nach § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG zu beachten. Im Übrigen erfolgt eine Berücksichtigung, wie es dem Charakter der vorgenannten Grundsätze entspricht. So zeigt die raumordnungsplanerische Festlegung den Bedarf und begründet so ein überwiegendes öffentliches Interesse, wenn es um eine Abwägung gegenüber FFH-Belangen im Rahmen von § 34 Abs. 3 BNatSchG geht, wie die Entscheidung des VG Halle vom 23.1.2025¹³⁰ belegt.

e) Prägende Bedeutung auch für die Landesplanung

Die vorstehenden Grundsätze prägen die Raumordnung und damit auch die Landesplanung. Dementsprechend ergeben sich die übergeordneten Prinzipien aus dem ROG des Bundes, außer die Länder haben abweichende Regelungen getroffen, was seit der Föderalismusreform nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG möglich ist. Im Übrigen sind die Länder an die Vorgaben zu Bedingungen, Aufgaben und Leitvorstellungen der Raumordnung nach dem ROG gebunden. Auf dieser Basis können dann Vorrang- und Vorbehaltsgebiete (§ 7 Abs. 3 Nr. 1 bis 3 ROG) festgelegt werden, die einen Rohstoffabbau begünstigen. Neu geschaffen wurde die Möglichkeit von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung. Diese kann auch zugunsten von Rohstoffprojekten genutzt werden. Die Ausschlusswirkung setzt allerdings voraus, dass ihr im Gegenzug in Vorranggebieten „substanziell Raum zur Verfügung gestellt“ wird. Ausgenommen von

¹³⁰ 4 B 308/24 HAL.

dieser Regelung sind Windenergiegebiete, für die der Vorrang der §§ 245e, 249 BauGB gilt (§ 27 Abs. 4 ROG). Ein solcher Vorrang sollte auch für Rohstoffprojekte festgelegt werden.

4. Renaissance der Rohstoffsicherungsklausel

a) Aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben aus der CRMA

Nach § 48 Abs. 1 S. 2 BBergG ist bei Anwendung von bergbaulichen Tätigkeiten verbotenden oder beschränkenden Vorschriften dafür Sorge zu tragen, dass die Aufsuchung und Gewinnung so wenig wie möglich beeinträchtigt werden. Dazu gehört in klassischer Weise der Habitatschutz, gegenüber dem strategische Projekte nach Art. 10 Abs. 2 CRMA Priorität genießen können, wenn sie alle Voraussetzungen erfüllen.¹³¹ Diese kommen damit schon nach dieser unmittelbar wirksamen Klausel zum Zuge. Diese ist speziell. Sie bildet zwar einen Ansatzpunkt, um die Priorität bergbaulicher Projekte zu belegen, kann aber nicht einfach übertragen werden.

b) Durch das Klimaschutzgebot

Das Klimaschutzgebot verlangt eine Realisierbarkeit von Projekten auf der Basis ausreichender Rohstoffe. Vor diesem Hintergrund stellt sich ebenfalls die Frage einer notwendigen Privilegierung – etwa durch einen Bezug der Rohstoffsicherungsklausel nach § 48 Abs. 1 Satz 2 BBergG spezifisch darauf. Von daher könnte ein Zusatz in der Rohstoffsicherungsklausel in einem neuen Satz 3 „Das gilt insbesondere im Hinblick auf den Klimaschutz“ klarstellende Wirkung haben.

Dabei ist es schwierig, die Rohstoffe für den Klimaschutz zu identifizieren. Sie ändern sich und werden als solche oft gar nicht hinreichend wahrgenommen, so im Hinblick auf Baurohstoffe für die Gebäudewende. Durch einen klimaschutzbezogenen § 48 Abs. 1 Satz 3 BBergG geraten solche Stoffe ins Blickfeld.

Allerdings vermag sich eine nationale Rohstoffsicherungsklausel nicht gegen unionsrechtliche Vorgaben etwa aus dem Habitat-, Arten- und Gewässerschutz durchzusetzen. Das gilt auch dann, wenn sie als Ausdruck des Klimaschutzgebotes nach Art. 20a GG angesehen wird, weil diese ohne Rohstoffe nicht realisierbar ist. EU-Richtlinienvorgaben gehen auch dem GG vor.

Indes kann das Gewicht der Rohstoffe verfassungsrechtlich größer sein, wenn es um eine Abwägung mit nationalen Belangen geht. Zudem ist die allgemeine Verfügbarkeit von Rohstoffen für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit mittlerweile ein gewichtiger europäischer Belang. Daher lässt sich eine Abwägung etwa für eine Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG auch zugunsten von Rohstoffbelangen außerhalb strategischer Projekte

¹³¹ S.o. IV.7.

entscheiden, wie der Beschluss des VG Halle vom 23.1.2025¹³² deutlich macht. § 34 Abs. 3 BNatSchG ist auch insoweit speziell. Existieren keine solchen besonderen Vorschriften, kann die Rohstoffsicherungsklausel vor dem Hintergrund von Art. 20a GG zum Zuge kommen, um einen Rohstoffabbau zu ermöglichen.

c) Infolge des Grundrechtsvoraussetzungsschutzes

Einen solchen Einfluss kann auch der Grundrechtsvoraussetzungsschutz erhalten, so wenn es um für die wirtschaftliche Entwicklung oder für die private Entfaltung wesentliche Bodenschätze geht. Daher gilt es, einen neuen § 48 Abs. 1 Satz 3 BBergG zu erweitern: „Das gilt insbesondere im Hinblick auf den Klimaschutz und die Sicherung wesentlicher Grundlagen wirtschaftlicher sowie privater Entfaltung durch Rohstoffe, die als vorrangig einzustufen sein.“ Um die Kohärenz mit Unionsrecht hinsichtlich strategischer Projekte sicherzustellen, ist anzufügen: „Art. 10 Abs. 2 CRMA ist zu beachten“.

5. Rechtsschutz und gerichtliche Prüfungsdichte

a) Konzentration beim OVG

Eine hohe Dauer haben oft Rechtsschutzverfahren. Insoweit konnte für Windkraftanlagen durch eine Konzentration beim VGH Mannheim und der dortigen Schaffung von zwei eigenen Senaten ein großer Erfolg erzielt werden. Die Verfahrensdauer wurde 2023 auf noch 10 Monate verkürzt – im Gegensatz zur Dauer von durchschnittlich 15,8 Monaten in erstinstanzlichen Großverfahren im selben Jahr. Der Schlüssel war die Zuweisung von zusätzlichem Personal und die Kreation zunächst eines neuen Senats („Infrastruktursenat“) durch den Haushaltsgesetzgeber und das Justizministerium sowie ergänzende gerichtliche interne Maßnahmen. Mündliche Verhandlungen könnten mit Entscheidungsreife sogleich terminiert werden, eine „Warteschlange“ aus früheren Verfahren entfiel.¹³³ Ebenso positiv fiel für andere Bau- und Infrastrukturvorhaben ins Gewicht, dass durch die Einrichtung sog. Planungskammern mit zusätzlichen Richterstellen beim VG Karlsruhe die Verfahrenslaufzeiten von 15,8 auf 11,9 Monate verkürzt werden konnten; die Dauer von Eilverfahren ging von 4 auf 2,7 Monate zurück. Vergleichbares ergab sich am VG Stuttgart.¹³⁴

Ein entsprechendes Vorgehen bei Rohstoffprojekten würde auch für diese die Verfahrensdauer erheblich verkürzen und das gerichtliche Verfahren deutlich effektuieren. Dadurch lassen sich rasch konkrete Erfolge erzielen. § 48 Abs. 1 Nr. 13 VwGO darf daher mit seiner Festlegung des OVG als ersten Rechtszug nicht auf Planfeststellungsverfahren nach dem BBergG

¹³² 4 B 308/24 HAL.

¹³³ VGH Mannheim, <https://verwaltungsgerichtshof-baden-wuerttemberg.justiz-bw.de/pb/,Lde/19318323> Pressemitteilung Geschäftsjahr 2023 mit Ausblick auf 2024.

¹³⁴ VGH Mannheim, <https://verwaltungsgerichtshof-baden-wuerttemberg.justiz-bw.de/pb/,Lde/19318323> Pressemitteilung Geschäftsjahr 2023 mit Ausblick auf 2024.

beschränkt bleiben, sondern ist auf sämtliche Rohstoffprojekte zu erweitern, jedenfalls soweit eine UVP stattfindet, woraus sich eine den in § 48 VwGO genannten Fällen vergleichbare Komplexität ergibt.

b) Prüfungstiefe

Hingegen ist das Problem der Länge und Tiefe gerichtlicher Entscheidungen der richterlichen Arbeit überlassen und regelmäßig Ausdruck der materiellrechtlichen Komplexität, die erst einmal der Gesetzgeber reduzieren muss – entsprechend den vorstehend angestellten Überlegungen. Auf lange Sicht ist es wünschenswert, dass sich ein Umdenken vollzieht – weg von mehr Komplexität hin zu einfacheren, verständlicheren Begründungen. Dabei sind gerade OVG-Judikate in der Regel wesentlich tiefergehend als VG-Entscheidungen.

Ein Ansatz für eine Begrenzung ist die konsequente Respektierung von Entscheidungs- und Prognosespielräumen bei komplexen Sachverhalten, die sich oft weiterer Durchdringung durch die Gerichte entziehen, sowie Prognoseentscheidungen und eine daraus resultierende Evidenzkontrolle, die sich vor allem auf die Einhaltung des Verfahrens sowie die Heranziehung und Abwägung der maßgeblichen Eckpunkte als solche konzentriert, ohne die Abwägung im Einzelnen selbst (nochmals) vorzunehmen. Bislang handelte es sich insoweit um festzulegende Ausnahmen; im Regelfall werden allerdings Beurteilungsspielräume verneint.¹³⁵

Prägende Bedeutung erlangte die BVerfG-Entscheidung zu den Rotmilanen,¹³⁶ die als Maßstab für eine Limitierung verwaltungsgerichtlicher Kontrolle das Fehlen allgemein anerkannter Maßstäbe und Methoden für die fachliche Beurteilung und damit die Unmöglichkeit fachlicher Beurteilung durch das Gericht infolge „objektiver Grenzen“ aufstellte: Dann kann das Gericht die auch aus seiner Sicht plausible Einschätzung der Behörde zugrunde legen.¹³⁷ Denn dem Gericht ist durch Art. 19 Abs. 4 GG nicht auferlegt, das außergerichtliche Erkenntnisdefizit aufzulösen. In dieser Situation ist der Gesetzgeber aufgefordert, das fachwissenschaftliche „Erkenntnis Vakuum“ der Gerichte de lege ferenda zu schließen. Er darf nicht tatenlos zusehen und sich so seiner inhaltlichen Entscheidungsverantwortung entziehen. Sofern die tatsächlichen Zusammenhänge ungeklärt sind, hat er zumindest für eine untergesetzliche Maßstabbildung zu sorgen bzw. genauere Regelungen für die behördliche Entscheidung vorzugeben¹³⁸, etwa durch Gremien oder nähere normative Ausgestaltung, wie zum Beispiel in §§ 45b ff. und § 54 Abs. 10a BNatSchG. In dieser mit zusätzlichen Vorschriften, technischen Regeln¹³⁹

¹³⁵ Ausführlich *Bick/Wulfert*, in: Frenz/Müggenborg (Hrsg.), BNatSchG, 4. Aufl. 2024, Vor § 44 BNatSchG, Rn. 14 ff. auch für das Folgende.

¹³⁶ BVerfG, Beschl. v. 23.10.2018 – 1 BvR 2523/13 u.a., NuR 2019, 33.

¹³⁷ BVerfG, Beschl. v. 23.10.2018 – 1 BvR 2523/13 u.a., NuR 2019, 33 (Rn. 20 f.).

¹³⁸ BVerfG, Beschl. v. 23.10.2018 – 1 BvR 2523/13 u.a., NuR 2019, 33 (Rn. 24).

¹³⁹ Technische Regeln i.S.e. antizipierten Sachverständigengutachtens, d. h. diese Richtlinien und Regeln beschreiben die notwendigen Maßnahmen für die Durchführung der Maßnahme aus der Sicht von Sachverständigen. Sie haben bei der Beurteilung eines Vorhabens, Prozesses oder einer

und Standards einhergehenden Konkretisierung wird die Lösung gesehen.¹⁴⁰ Dafür spricht die Grundlage des BVerfG-Judikats in Gestalt des aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Wesentlichkeitsgrundsatzes.¹⁴¹ Problematisch ist jedoch, wenn diese Konkretisierung, obwohl als Ermächtigung in § 54 Abs. 10 a BNatSchG (Natur auf Zeit) durch Gesetz vom 18.08.2021 angelegt, nicht erfolgt. Diese in § 1 Abs. 7 BNatSchG als Ziel des Naturschutzes verankerte Konzeption verfolgt einen dynamischen Ansatz, Flächen temporärer Natur zu überlassen ohne im Falle der Wiederinanspruchnahme in Konflikt mit den Besitz- und Zugriffsverboten zu kommen¹⁴². Im Hinblick darauf, dass der Gesetzgeber damit vier Jahre benötigte, um einer Forderung des Bundesrates aus dem Jahre 2017¹⁴³ nachzukommen und dass das Thema aktuell Gegenstand eines Forschungsvorhabens des Bundesamtes für Naturschutz ist¹⁴⁴, das bisher noch nicht abgeschlossen ist, könnte man auch von „legislativer Rechtsverweigerung“ sprechen.

Vor diesem Hintergrund lassen sich Projekte schwerlich adäquat richterlich prüfen. Daher laufen die vom BVerfG aufgestellten Maßstäbe in der Realität praktisch ins Leere. Angesichts der an den tatsächlichen Gegebenheiten scheiternden Komplexität der verfassungsrichterlichen Maßstabsbildung sollte weitergehend geprüft werden, inwieweit die im Ansatz bei fehlender gesetzlicher Konkretisierung angelegte gerichtliche Vollkontrolle bei tatsächlichen Einschätzungen und Ungewissheiten im deutschen Umweltrecht noch zeitgemäß und im europäischen Kontext angemessen ist. Die Kontrolldichte der deutschen Verwaltungsgerichte sollte daher an das allgemeine europäische Niveau angepasst werden.¹⁴⁵ Eine Begrenzung der gerichtlichen Überprüfung vor allem bei stark fachlich geprägten Regeln auf eine Vertretbarkeitsprüfung scheint daher geboten.

Daher sollte nach dem Amtsermittlungsprinzip nach § 86 VwGO im jetzt vakanten § 86a VwGO eine Vorschrift in Übernahme des für ein Umweltgesetzbuch vorgeschlagenen § 43 UGB-KomE aufgenommen werden,¹⁴⁶ der lautet:

Anlage den Wert eines hochrangigen Sachverständigengutachtens. <https://roempp.thieme.de/lexicon/RD-01-02918> (letzter Abruf: 25.2.2025).

¹⁴⁰ Ausführlich *Bick/Wulfert*, in: Frenz/Müggenborg (Hrsg.), BNatSchG, 4. Aufl. 2024, Vor § 44 BNatSchG, Rn. 37 ff. auch für das Folgende.

¹⁴¹ BVerfG, Beschl. v. 23.10.2018 – 1 BvR 2523/13 u.a., NuR 2019, 33 (Rn. 24).

¹⁴² *Lau*, in: Frenz/Müggenborg (Hrsg.), BNatSchG, 4. Aufl. 2024, § 54 Rn. 21.

¹⁴³ https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2017/0101-0200/168-17.pdf?__blob=publicationFile&v=5; S. 4 f. (letzter Abruf: 25.2.2025).

¹⁴⁴ <https://www.bfn.de/natur-auf-zeit> (letzter Abruf: 25.2.2025).

¹⁴⁵ *Hien*, DVBl 2018, 1029 ff. mit dem plakativen Titel Quo vadis Umweltschutz. Rechtsvergleichende Untersuchungen zeigen, dass in anderen europäischen Staaten eine materiell rechtliche geringere Kontrollintensität besteht,

¹⁴⁶ *Müller*, in: Frenz (Hrsg.), Handbuch Rohstoffwirtschaft, 2025 (i.E.), Kap. 7 Rn. 199.

„Bei der Anwendung von Vorschriften im Umwelt- und Technikrecht sind behördliche Prognosen und Bewertungen, die technischen oder naturwissenschaftlichen Sachverstand voraussetzen, im gerichtlichen Verfahren nur darauf zu prüfen, ob

- 1. das für die Prognose und Bewertung vorgeschriebene Verfahren eingehalten worden ist und*
- 2. die behördliche Prognose oder Bewertung nachvollziehbar ist, insbesondere ob die Sachverhaltsermittlung und -feststellung zutreffend und vollständig ist, ob die einschlägigen technischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse in Betracht gezogen worden sind und die Bewertungsmaßstäbe der Sache angemessen sind.“*

Eine solche Vorschrift könnte allgemein formuliert werden und ist nicht auf das Umwelt- und Technikrecht zu beschränken.

c) Prüfungsdauer

Die Prüfungsdauer gerichtlicher Verfahren für Rohstoffprojekte könnte durch deren vorrangige und beschleunigte Behandlung verkürzt werden. §§ 48, 87c VwGO sind entsprechend zu erweitern, dass nicht nur Planfeststellungsverfahren nach dem BBergG erfasst werden (§ 48 Abs. 1 Nr. 13 VwGO), sondern alle größeren Rohstoffvorhaben. Wird für Rohstoffprojekte ein überragendes öffentliches Interesse festgelegt, greift § 87c Abs. 1 Satz 3 VwGO. § 87c Abs. 1 Satz 2 VwGO mit seiner vorrangigen und beschleunigten Abarbeitung von Normenkontrollklagen im Hinblick auf Raumordnungspläne mit Festlegungen von Gebieten zur Nutzung von Windenergie als Gegenstand ist auf Festlegungen von Gebieten zur Nutzung mit Rohstoffprojekten zu erweitern.

Flankierend ist § 87 Abs. 1 Satz 2 VwGO von einer Ermessens- in eine Soll-Vorschrift umzuwandeln, sodass die dort aufgeführten, der Verfahrenseffizienz dienenden Maßnahmen generell ergriffen werden und lediglich bei besonderen Gründen außen vor bleiben.

Hilfreich, damit gerade Großverfahren keine personelle Diskontinuität erleiden, ist weiter der Erhalt des Berichterstatters, und zwar durch die Einfügung einer Regelung in den allgemein auf den 2. Teil des GVG verweisenden § 4 VwGO, dass in komplexen Verfahren von der Regelung des § 21e Abs. 4 GVG Gebrauch zu machen ist, wonach das Präsidium anordnen kann, dass ein Richter oder Spruchkörper, der in einer Sache tätig geworden ist, für diese nach einer Änderung der Geschäftsverteilung zuständig bleibt.

6. Akzeptanz

Damit erst gar nicht viele Klageverfahren erwachsen, ist die Akzeptanz von Rohstoffprojekten zu verbessern. Die Akzeptanz von Windkraftanlagen hielt das BVerfG für entscheidend und

stützte darauf eine Rechtfertigung von Einschränkungen.¹⁴⁷ Einer verbesserten Akzeptanz dient die Information über die Bedeutung der Projekte. Wichtig ist, die betroffene Bevölkerung mitzunehmen und einzubeziehen – so durch einen frühzeitigen und fortlaufenden Dialog in den möglichen Abbaugebieten. Ein Übriges können angebotene Gewinnbeteiligungen von Anwohnern tun. Das BVerfG billigte gesetzliche Vorgaben, welche eine Pflicht zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Gemeinden an Windparks in Mecklenburg-Vorpommern beinhalteten.¹⁴⁸

VI. 10-Punkte-Plan

1. Primärrohstoffe werden für den Klimaschutz, die wirtschaftliche Entwicklung sowie zahlreiche Grundbedürfnisse dringend gebraucht und sind daher entsprechend dem Critical Raw Materials Act (CRMA) stärker zu berücksichtigen – auch in der nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie, die bisher auf Sekundärrohstoffe beschränkt ist.
2. Festlegung des Abbaus wichtiger heimischer Rohstoffe als überragendes öffentliches Interesse und Belang der öffentlichen Sicherheit und der Gesundheit im BBergG, BImSchG, WHG sowie den Landesabtragungsgesetzen– wie für Ökostromanlagen in RED III sowie im BNatSchG.
3. Die Rohstoffsicherungsklausel nach § 48 Abs. 1 Satz 2 BBergG kann zur Umsetzung der CRMA, aus Klimaschutzgründen und zur Sicherung des Grundrechtsvoraussetzungs-schutzes für die Wirtschaft einen relativen Vorrang bergbaulicher Vorhaben begründen. Dies sollte für die genannten Bereiche ausdrücklich festgelegt werden.
4. Zur Verwaltungsvereinfachung darf es für alle Rohstoffprojekte der Begrenzung und Fixierung fester Bearbeitungshöchstzeiten bei Genehmigungsanträgen jedenfalls durch Verwaltungsvorschriften, am besten im Gesetz, flankiert durch eine Verschlinkung und fortlaufende Verengung der einzureichenden Genehmigungsunterlagen (kein „Vollständigkeitsbürokratismus“). Dabei müssen Antragsteller und Behörden kooperieren. Zudem ist die Digitalisierung in der Verwaltung voranzubringen, vermehrt kombiniert mit dem Einsatz von KI. Berichtspflichten sind entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abzubauen.
5. Flankierung durch bessere und qualifizierte Personalausstattung bei der zentralen Anlaufstelle, die – wenn noch nicht vorhanden – jeweils festzulegen ist. Die Entscheidungen sind dort zu konzentrieren, ein erforderliches behördliches Einvernehmen ist in ein Benehmen umzuwandeln, damit sich die entscheidende Behörde darüber hinwegsetzen kann.

¹⁴⁷ BVerfG, Beschl. v. 23.3. 2022 – 1 BvR 1187/17.

¹⁴⁸ BVerfG, Beschl. v. 23.3. 2022 – 1 BvR 1187/17.

6. Koordinierte Umweltprüfung nach UVP-, FFH-, Vogelschutz-, Wasserrahmen-, Abfallrahmen-, Industrieemissions- und GefahrstoffRL (s. Art. 12 Abs. 2 CRMA) in einem einheitlichen Zeitrahmen.
7. Einführung von Go-to-Gebieten für den Rohstoffabbau wie für WEA nach RED III.
8. Bessere Festschreibung des Rohstoffabbaus als zu wählender Belang in der Raum- und Regionalplanung sowie raumordnungsplanerische Festsetzungen auf Landesebene, die ein überwiegendes öffentliches Interesse im Rahmen des Habitat- und Artenschutzes begründen. Weitergehend ist die vorsorgende Sicherung standortgebundener Rohstoffe in § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG im Sinne der Langfristigkeit festzuschreiben, entweder in dieser Norm selbst oder durch Konkretisierung in einer Bundesrechtsverordnung nach § 17 Abs. 3 ROG.
9. Konzentration von Gerichtsverfahren bei Obergerichtsverfahren und dort speziell eingerichteten Kammern – wie zu WEA am VGH Mannheim – unter strikter Wahrung eines behördlichen Einschätzungs-, Prognose- und Bewertungsspielraums, wie in § 86a VwGO klargestellt werden sollte. Ein erweiterter § 87c VwGO soll für vorrangige und beschleunigte Gerichtsverfahren zu Rohstoffprojekten bzw. Raumplanungen dafür sorgen.
10. Die Akzeptanz von Rohstoffprojekten ist durch einen frühen, kontinuierlichen Dialog zwischen Projektträger, Behörden und Betroffenen zu verbessern, ggf. auch durch eine finanzielle Beteiligung Letzterer über den Erwerb von Anteilen wie bei WEA in Mecklenburg-Vorpommern.



Aachen, den 4.3.2025 Prof. Dr. Walter Frenz, Maître en Droit Public