

## **Stellungnahme zu dem von der Betreiberin des FRM-II vorgelegten Gutachten zur Frage der Rechtmäßigkeit des Reaktorbetriebs mit hochangereichertem Uran-235**

1.

Die Unterzeichnerin hat im Juni 2019 ein Gutachten zu den rechtlichen Konsequenzen der Nichteinhaltung der Maßgabe der 3. Teilgenehmigung<sup>1</sup> des Forschungsreaktors München II (FRM-II) zur Umrüstung auf Brennstoff mit abgesenktem Uran-235-Anreicherungsgrad erstellt.<sup>2</sup>

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass die Umrüstungsmaßgabe unmittelbar den Bestand und die Wirksamkeit der 3. Teilgenehmigung betrifft. Es handelt sich um eine Inhaltsbestimmung der 3. Teilgenehmigung.

Der über den 31. Dezember 2010 hinaus bis heute gleichwohl unveränderte Betrieb des FRM-II mit atomwaffenfähigem

---

<sup>1</sup> Teilgenehmigung des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz zum Betrieb der Hochflussneutronenquelle München in Garching (FRM-II), Az. 93b - 8812.2-2000/1-8 vom 2. Mai 2003.

<sup>2</sup> Im Auftrag der Bayerischen Landtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, des Umweltinstituts München e.V., des Bund Naturschutz in Bayern e.V. sowie der Bürger gegen Atomreaktor Garching e.V.

hochangereicherten Uran mit bis zu 92,3 Prozent Uran-235-Anreicherung verstößt gegen diese Inhaltsbestimmung der Genehmigung, er erfolgt mithin ungenehmigt.

2.

Der FRM-II wird von der Technischen Universität München (TU München) betrieben. Das Bayerische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst ist die zuständige Fach- und Rechtsaufsichtsbehörde der TU München. Weder die TU München noch das Bayerische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst können offenbar die Rechtmäßigkeit des Betriebs des FRM-II beurteilen.

Die TU München als Betreiberin des FRM-II hat ein externes Gutachten mit dem Titel „Ist der Betrieb des FRM II mit hochangereichertem Uran (HEU) in einer Anreicherung bis 93,2 % U-235 rechtmäßig?“ verfassen lassen. Dieses wurde im Januar 2020 veröffentlicht. Dazu ist das Folgende anzumerken:

3.

Das von der TU München beauftragte Gutachten enthält zunächst umfangreiche Ausführungen zu Fragestellungen, auf die es vorliegend nicht ankommt. Es ist vorliegend irrelevant, ob es völkerrechtlich, europarechtlich und atomrechtlich (un)zulässig wäre, einen Atomreaktor mit atomwaffenfähigem hochangereichertem Uran zu betreiben. Der Gutachter gesteht das nach mehr als der Hälfte seines Gutachten auch selbst zu: Die Umrüstungsmaßgabe ist zu keiner Zeit zur gerichtlichen Überprüfung gestellt worden, sie ist bestandskräftig<sup>3</sup> und damit hier der alleinige Prüfungsmaßstab.

---

<sup>3</sup> Siehe S. 26 des von der TU München beauftragten Gutachtens.

4.

Entscheidend ist nur, aber eben auch gerade der Charakter der Umrüstungsmaßgabe der 3. Teilgenehmigung des FRM-II. Dafür bedarf es der Auslegung der Umrüstungsvorgabe in Zusammenschau mit ihrer Begründung im Genehmigungsbescheid.

Hierbei blendet das von der TU München beauftragte Gutachten sodann - bewusst oder unbewusst - einen entscheidenden Punkt aus, nämlich die „Vereinbarung über die Umrüstung des Forschungsreaktors München II (FRM II) auf Brennstoff mit höchstens 50 Prozent Uran-235-Anreicherung“ zwischen dem Bund und dem Freistaat Bayern aus 2001/2003.<sup>4</sup>

Das von der TU München beauftragte Gutachten erwähnt zwar die zwischen den beiden staatlichen Institutionen geschlossene Umrüstungsvereinbarung im Rahmen seiner Sachverhaltsdarstellung<sup>5</sup> und geht im Folgenden sogar selbst von der Verbindlichkeit der in der Umrüstungsvereinbarung getroffenen Regelungen aus.<sup>6</sup>

Bei der Auslegung der Umrüstungsmaßgabe in Zusammenschau mit ihrer Begründung bleibt sie in dem von der TU München beauftragten Gutachten dann allerdings unberücksichtigt.<sup>7</sup>

Das ist umso erstaunlicher, weil der Genehmigungsbescheid in seiner Begründung der Umrüstungsmaßgabe nicht nur auf diese Umrüstungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Freistaat Bayern Bezug nimmt, sondern explizit deren Verbindlichkeit betont und ihre Erfüllung, also den Betrieb des FRM-II mit Brennstoff mit abgesenktem Uran-235-Anreicherungsgrad spätestens ab 1. Januar 2011, ausdrücklich

---

<sup>4</sup> Nach Antragstellung 1999 traf der Freistaat Bayern mit dem Bund die „Vereinbarung über die Umrüstung des Forschungsreaktors München II (FRM II) auf Brennstoff mit höchstens 50 Prozent Uran-235-Anreicherung“. Diese Umrüstungsvereinbarung wurde vor Genehmigungserteilung paraphiert, also vorläufig verbindlich, und unmittelbar nach Genehmigungserteilung von den zuständigen Ministern endgültig verbindlich unterzeichnet.

<sup>5</sup> Siehe S. 3 des von der TU München beauftragten Gutachtens.

<sup>6</sup> Siehe S. 27 des von der TU München beauftragten Gutachtens.

<sup>7</sup> Vgl. S. 33 ff. des von der TU München beauftragten Gutachtens.

zugrunde legt:

*„Unbeschadet ihrer abweichenden Bewertung der genehmigungsrechtlichen Situation hat sich die Antragstellerin (bzw. der Freistaat Bayern) gegenüber dem Bund in einer am 25.10.2001 paraphierten und erst nach der Erteilung dieser Genehmigung zu unterzeichnenden Vereinbarung **verpflichtet**, seine Umrüstung des FRM-II auf Brennstoff mit höchstens 50 % Uran-235 Anreicherung vorzunehmen, sobald der neue Brennstoff, qualifiziert und industriell verfügbar ist. **Als spätester Termin für die Umrüstung ist in der Vereinbarung der 31.12.2010 verbindlich vorgesehen.**“<sup>8</sup> (Hervorhebungen durch d. Verf.)*

Die mit der „Vereinbarung über die Umrüstung des Forschungsreaktors München II (FRM II) auf Brennstoff mit höchstens 50 Prozent Uran-235-Anreicherung“ durch den Freistaat Bayern für die TU München eingegangene Verpflichtung ist danach Grundlage der Entscheidung der atomrechtlichen Genehmigungsbehörde gewesen. Die Genehmigungsbehörde ging bei Genehmigungserteilung davon aus, dass der Reaktor entsprechend der eingegangenen Umrüstungsverpflichtung spätestens ab dem 1. Januar 2011 mit Brennstoff mit abgesenktem Anreicherungsgrad betrieben werde würde.

Ohne diese Verpflichtung wäre die 3. Teilgenehmigung gänzlich versagt worden: Die atomrechtliche Genehmigungsbehörde hat ausweislich ihrer weiteren Begründung im Genehmigungsbescheid im Rahmen der Ermessensausübung von einer Versagung der Genehmigung gemäß § 7 Abs. 2 AtG allein und nur deshalb abgesehen, weil sich der Freistaat Bayern gegenüber dem Bund nach Antragstellung zur unverzüglichen Umrüstung des FRM-II, spätestens aber bis zum 31. Dezember 2010 verpflichtet hatte.<sup>9</sup> Sie hat, statt die beantragte 3. Teilgenehmigung gänzlich zu versagen, die 3. Teilgenehmigung im Rahmen ihrer

---

<sup>8</sup> Genehmigungsbescheid S. 54.

<sup>9</sup> Genehmigungsbescheid S. 54 und Ziffer 4.2.2.

pflichtgemäßen Ermessensausübung unter Zugrundelegung der seitens des Freistaates Bayern in der Umrüstungsvereinbarung eingegangenen Verpflichtung mit einem engeren Inhalt, als ursprünglich 1999 von der TU München beantragt, erlassen.

Positiv gewendet: Die 3. Teilgenehmigung wurde allein und nur deshalb erteilt, weil auf Grund der Verpflichtung aus der *„Vereinbarung über die Umrüstung des Forschungsreaktors München II (FRM II) auf Brennstoff mit höchstens 50 Prozent Uran-235-Anreicherung“* seitens der atomrechtlichen Genehmigungsbehörde davon ausgegangen wurde, dass der Reaktor bei rechtzeitiger Einleitung der erforderlichen Maßnahmen zur Brennstoffversorgung und gegebenenfalls zur erforderlichen Umrüstung spätestens ab dem 1. Januar 2011 mit einem Brennstoff mit abgesenktem Anreicherungsgrad betrieben werden würde.

Die Genehmigungsbehörde hat die Umrüstungsverpflichtung als solche nicht originär aufgestellt, sondern die Verpflichtung aus der Umrüstungsvereinbarung in ihrer Entscheidung zugrunde gelegt.<sup>10</sup> Die Umrüstungsverpflichtung aus der Umrüstungsvereinbarung ist ein der „Gewährung“ überhaupt immanenter Regelungsbestandteil und damit eine Inhaltsbestimmung der Genehmigung.

Das verkennt das von der TU München beauftragte Gutachten.

4.

Zur Bestätigung dafür, dass die Umrüstungsmaßgabe immanenter Regelungsbestandteil der 3. Teilgenehmigung ist und die 3. Teilgenehmigung andernfalls gänzlich versagt worden wäre, besteht im Übrigen die Möglichkeit, das Zeugnis der seinerzeit im Rahmen des Genehmigungsverfahrens beteiligten Personen der Bundesatomaufsicht einzuholen.

---

<sup>10</sup> Siehe bereits Ziehm, Rechtliche Konsequenzen der Nichteinhaltung der Maßgabe der 3. Teilgenehmigung des (FRM-II) zur Umrüstung auf Brennstoff mit abgesenktem Uran-235-Anreicherungsgrad, S. 29 f.

5.

Schließlich sei noch auf zwei Punkte hingewiesen:

a) Vorgaben zum Einsatz bestimmter Brennstoffe kennzeichnen, so das Bundesverwaltungsgericht, den Umfang einer Genehmigung. Entsprechende Vorgaben sind Inhaltsbestimmungen der Genehmigung, keine Nebenbestimmungen zur Genehmigung.<sup>11</sup>

Sofern das von der TU München beauftragte Gutachten diese Rechtsprechung als nicht maßgeblich erachten möchte, weil es vorliegend nicht, wie in dem der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zugrundeliegenden Fall, um Heizöl gehe, das als Kernbrennstoff verwendete Uran vielmehr nicht fungibel sei und nicht als Schüttgut oder in flüssiger Form in den Kern gefüllt, sondern in hochkomplexe Brennelemente integriert werde,<sup>12</sup> geht das fehl.

Denn entscheidend für die Brennstoffvorgabe sind – hier wie dort – die mit dem Einsatz eines bestimmten Brennstoffes verbundenen Auswirkungen und Risiken und Gefahren. Diese sind sodann maßgeblich für die Ausgestaltung des Genehmigungsinhalts.

b) Für den Fall der Nichteinhaltung der Umrüstungsmaßgabe wird im Genehmigungsbescheid auf die gesetzlichen Widerrufstatbestände des § 17 Abs. 3 Nr. 2 und 3 AtG verwiesen.<sup>13</sup>

Das passe, so das von der TU München beauftragte Gutachten „nahtlos zu einer Auflage“, der Widerruf der Genehmigung sei die klassische Sanktion eines bedeutenden Verstoßes gegen eine Auflage (§ 17 Abs. 3 Nr. 3 AtG).<sup>14</sup> Das ist zwar zutreffend, spricht aber nicht gegen eine Inhaltsbestimmung:

---

<sup>11</sup> Siehe BVerwG, Urteil vom 17. Februar 1984, 7 C 8.82, BVerwGE 69, 37, 39, sowie bereits Ziehm, a.a.O., S. 30.

<sup>12</sup> Siehe S. 39 des von der TU München beauftragten Gutachtens.

<sup>13</sup> Genehmigungsbescheid S. 55.

<sup>14</sup> Siehe S. 36 des von der TU München beauftragten Gutachtens.

Nach § 17 Abs. 3 Nr. 3 AtG können Genehmigungen widerrufen werden, wenn „gegen die Bestimmungen des Bescheids über die Genehmigung erheblich oder wiederholt verstoßen wird“. Inhaltsbestimmungen sind – ebenso wie Auflagen – Bestimmungen des Genehmigungsbescheids. Auch ihre Nichteinhaltung fällt ohne weiteres bzw. erst recht unter § 17 Abs. 3 Nr. 3 AtG.

Daran ändert sich auch dadurch nichts, dass zusätzlich zur Widerrufsmöglichkeit nach § 17 Abs. 3 Nr. 3 AtG gemäß § 19 Abs. 3 AtG zunächst eine Betriebseinstellung angeordnet werden kann.<sup>15</sup>

Entgegen dem von der TU München beauftragten Gutachten wäre ein Widerruf der Genehmigung schließlich weder ungeeignet noch „sogar sinnlos und kontraproduktiv“, <sup>16</sup> sondern, im Gegenteil, offensichtlich geeignet, einen andauernden rechtswidrigen Zustand zu beheben.

Berlin, 30. Januar 2020



Dr. Cornelia Ziehm  
Rechtsanwältin

---

<sup>15</sup> So offenbar S. 36 des von der TU München beauftragten Gutachtens.

<sup>16</sup> So offenbar S. 36 des von der TU München beauftragten Gutachtens.