



**Grossratsbeschluss
betreffend die
Verfassungsinitiative
«Mühleberg vom Netz»**

Inhaltsverzeichnis

	Seite		Seite
1. Zusammenfassung	3	8.4.3 Auswirkungen auf die Gemeinden	11
2. Entstehen und Zustandekommen der Initiative	3	8.4.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	11
3. Ziel und Inhalt der Initiative	3	8.5 Zusammenfassung	11
4. Gültigkeit der Initiative	4	9. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	11
4.1 Allgemeines	4	10. Fazit und Antragstellung	11
4.2 Einheit der Form und der Materie	4		
4.3 Durchführbarkeit	4		
4.4 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht	4		
4.5 Zusammenfassung	5		
5. Das Kernkraftwerk Mühleberg	5		
6. Energiepolitisches Umfeld	6		
6.1 Energiestrategie und -politik des Kantons	6		
6.2 Energiestrategie 2050 und -politik des Bundes	6		
6.3 Entwicklung Kernenergie in den Nachbarstaaten	6		
6.4 Anforderungen ENSI	7		
6.5 Betriebsbewilligung für das KKM	7		
7. Würdigung der Initiative	7		
7.1 Vorgängige Abstimmungen und Debatten im Grossen Rat	7		
7.2 Zum Vorgehen für die Würdigung der Initiative	7		
7.3 Rechtliche und finanzielle Auswirkungen der Initiative	8		
7.4 Auswirkungen der Initiative	8		
7.4.1 Energiepolitik und Stromversorgung	8		
7.4.2 Auswirkungen auf die BKW und den Kanton als Mehrheitsaktionär	9		
7.4.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Bevölkerung	9		
7.5 Zusammenfassung und Fazit	9		
8. Gegenvorschlag	9		
8.1 Gründe für einen Gegenvorschlag	9		
8.2 Vorschlag/Antrag Regierungsrat	10		
8.3 Würdigung des Gegenvorschlags	10		
8.4 Auswirkungen des Gegenvorschlags	10		
8.4.1 Finanzielle Auswirkungen	10		
8.4.2 Personelle und organisatorische Auswirkungen	10		

Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Grossratsbeschluss betreffend die Verfassungsinitiative «Mühleberg vom Netz»

1. Zusammenfassung

Die Initiative «Mühleberg vom Netz» verlangt, dass der Kanton als Mehrheitsaktionär der BKW AG für die sofortige Ausserbetriebnahme des Kernkraftwerks Mühleberg (KKM) sorgt. Die Initiative ist mit 15 548 Unterschriften zustande gekommen und entspricht den Gültigkeitsanforderungen. Der Regierungsrat beantragt deshalb, die Initiative für gültig zu erklären.

Der wirtschaftliche Schaden einer sofortigen Abschaltung des KKM wäre für die BKW AG und deren Aktionäre sehr gross und die Umsetzung der Initiative deshalb für den Kanton mit hohen Haftungsrisiken verbunden. Der Kanton müsste die Ausserbetriebnahme des KKM über entsprechende Entscheide der Verwaltungsräte der BKW AG und der BKW FMB Energie AG erzwingen. Vorgängig müsste er zusätzlich an einer Generalversammlung alle ihm zustehenden Verwaltungsratssitze beanspruchen, um über die erforderlichen Mehrheiten zu verfügen. Weil sich die vom Kanton delegierten Verwaltungsräte nicht gewinnorientiert im Sinne des Aktienrechts verhalten würden, wäre der Kanton gemäss Obligationenrecht gegenüber der BKW AG und anderen Aktionären haftbar. Das sehr grosse Haftungsrisiko des Kantons für Schadenersatzforderungen im dreistelligen Millionenbereich ist der Hauptgrund dafür, dass der Regierungsrat die Initiative ablehnt.

Die Initiative verfolgt grundsätzlich ein Ziel, das mit der aktuellen Energiepolitik übereinstimmt. Sie trägt auch der wachsenden Ablehnung der Kernkraftproduktion mit ihren Sicherheitsrisiken und dem ungelösten Abfallentsorgungsproblem im Allgemeinen und dem seit Jahren bestehenden Widerstand gegen das KKM im Besonderen Rechnung. Es ist denn auch davon auszugehen, dass die Initiative ohne Gegenvorschlag gute Chancen auf eine Annahme hat. Die verlangte sofortige Ausserbetriebnahme ist jedoch für den Kanton mit sehr grossen finanziellen Risiken verbunden. Der Regierungsrat beantragt daher dem Grossen Rat, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Der Gegenvorschlag sieht vor, dass der Kanton als Mehrheitsaktionär der BKW AG dafür sorgt, dass das Kernkraftwerk Mühleberg in Absprache mit der BKW AG möglichst bald ausser Betrieb genommen wird, spätestens aber Ende 2022. Im Unterschied zur Initiative will der Gegenvorschlag die Ausserbetriebnahme des KKM somit in Absprache mit der BKW AG festlegen. Der Gegenvorschlag stiess in der Vernehmlassung aus sehr unterschiedlichen Gründen grossmehrheitlich auf Ablehnung. Während die Kernkraftbefürworter jede staatliche Einschränkung ablehnen und die Gültigkeit der Initiative bestreiten, fordern die Kernkraftgegner einen früheren Endtermin, und zwar spätestens per 2017. Die BKW AG analysiert zurzeit die Wirtschaftlichkeit der Anlage aufgrund der zusätzli-

chen Sicherheitsanforderungen und wird per Ende 2013 über den Weiterbetrieb entscheiden.

2. Entstehen und Zustandekommen der Initiative

Am 27. September 2011 hat das Initiativkomitee «Mühleberg vom Netz» begonnen, für eine Initiative Unterschriften zu sammeln, welche vom Regierungsrat die sofortige Abschaltung des Kernkraftwerks Mühleberg (KKM) verlangt.

Die Initiative fordert dazu eine Ergänzung von Artikel 35 der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (KV)¹⁾ um einen weiteren Absatz. Artikel 35 KV enthält Verfassungsvorschriften zur Wasser- und Energieversorgung.

Nach Artikel 58 Absatz 2 KV ist eine Initiative zustande gekommen, wenn das Begehren innert sechs Monaten von 15 000 Stimmberechtigten unterzeichnet wird. Das Initiativkomitee reichte am 10. Februar 2012, innert der sechsmonatigen Sammelfrist, bei der Staatskanzlei die nötigen Unterschriften ein. Die Staatskanzlei erklärte 15 548 Unterschriften für gültig. Die Initiative ist demnach zustande gekommen. Dies hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 22. Februar 2012 bestätigt (RRB 236/2012) und die Volksinitiative der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) zur Weiterbehandlung zugewiesen. Nach Artikel 65 Absatz 2 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR)²⁾ unterbreitet der Regierungsrat eine Initiative innert 12 Monaten seit ihrer Einreichung dem Grossen Rat. Falls er einen Gegenvorschlag vorlegt, verlängert sich die Frist auf 18 Monate.

3. Ziel und Inhalt der Initiative

Die Initianten erinnern auf ihrer Webseite³⁾ an die Atomunfälle von Three Miles Island (1979), Tschernobyl (1986) und Fukushima (2011), nach denen sich jede Diskussion über die Sicherheit und Laufzeit von Kernkraftwerken erübrige. Sie argumentieren, bei einem Störfall trage der Kanton als Hauptaktionär der BKW AG die Hauptverantwortung. Jede Bürgerin und jeder Bürger trage somit die unmittelbare Verantwortung und Mithaftung. Für den sicheren Weiterbetrieb des Kernkraftwerks Mühleberg müssten enorm hohe Investitionen getätigt werden.

Würden der umweltschädliche Uranabbau und die Lagerung der Atomabfälle mitberücksichtigt, sei der Atomstrom der teuerste Strom und somit aus gesamtheitlicher Sicht wirtschaftlich uninteressant. Mit der sofortigen Stilllegung werde die Umwelt geschont und es würden Kosten gespart. Die Initiative «Mühleberg vom Netz» verlangt deshalb, die Kantonsverfassung wie folgt zu ergänzen:

¹⁾ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)

²⁾ Gesetz vom 5. Mai 1980 über die politischen Rechte (GPR; BSG 141.1)

³⁾ Abrufbar unter: <http://www.muehleberg-vom-netz.ch/projekt/>

Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 wird wie folgt ergänzt:

Art. 35 Versorgung mit Wasser und Energie

^{1 bis 3} Unverändert.

⁴ Der Kanton, als Mehrheitsaktionär der BKW FMB Energie AG, sorgt für die sofortige Ausserbetriebnahme des AKW Mühleberg.

4. Gültigkeit der Initiative

4.1 Allgemeines

Über die Gültigkeit einer Initiative muss der Grosse Rat anhand rechtlicher und nicht politischer Kriterien entscheiden.⁴⁾ Artikel 59 Absatz 2 KV nennt drei Gründe, bei deren Vorliegen eine Initiative ganz oder teilweise für ungültig zu erklären ist: Sie darf nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen, nicht undurchführbar sein und sie hat den Grundsatz der Einheit der Form und der Materie zu wahren. Nach konstanter Praxis sind Initiativen, deren inhaltliche Zulässigkeit zweifelhaft erscheint, dem Volk vorzulegen, wenn eine rechtskonforme Auslegung möglich ist.⁵⁾ Die Behörde, die über die materielle Gültigkeit der Initiative entscheidet, hat demnach den Wortlaut der Initiative in dem für die Initianten günstigsten Sinne auszulegen.⁶⁾ Damit sollen Ungültigerklärungen so weit als möglich vermieden werden.

Die BVE hat zur Frage der Gültigkeit der Initiative ein Rechtsgutachten eingeholt. Darin kommt der Gutachter zum Schluss, dass die Initiative «Mühleberg vom Netz» gültig ist.⁷⁾

4.2 Einheit der Form und der Materie

Form und Inhalt einer Initiative müssen einheitlich sein, damit die Stimmberechtigten ein unmissverständliches Ja oder Nein in die Urne legen können. Die Einheit der Form und der Materie sind hier gewährleistet: Die Initiative hat die einheitliche Form eines ausgearbeiteten Verfassungstextes und beinhaltet nur eine Materie.

4.3 Durchführbarkeit

Eine Initiative ist ungültig, wenn sie offensichtlich Undurchführbares verlangt. Nach Lehre und Rechtsprechung ist nur eine tatsächliche und völlig zweifelsfrei erwiesene Undurchführbarkeit zu beachten.⁸⁾ Wenn die Umsetzung eines Begehrens allenfalls

zu praktischen Schwierigkeiten führt, reicht dies nicht als Nachweis für eine mangelnde Durchführbarkeit. Auch allfällige unvernünftige Inhalte oder mögliche nachteilige finanzielle Konsequenzen machen eine Initiative nicht undurchführbar. Es ist vielmehr Sache des Stimmvolks, diese Aspekte in die politische Entscheidung miteinzubeziehen.

Der Initiativtext nennt den Kanton Bern als Mehrheitsaktionär der BKW FMB Energie AG. Seit der Umstrukturierung der BKW-Gruppe im Jahr 2011 ist der Kanton Bern jedoch Mehrheitsaktionär der neu gegründeten Muttergesellschaft BKW AG. Die BKW FMB Energie AG, die das Kernkraftwerk Mühleberg (KKM) betreibt, ist eine Einpersonengesellschaft, die sich zu 100 Prozent im Eigentum der Alleinaktionärin BKW AG befindet.

Die falsche Bezeichnung der juristischen Person im Initiativtext (BKW FMB Energie AG statt BKW AG) hat keinen Einfluss auf die Durchführbarkeit der Initiative. Der wahre Sinn des Begehrens ist hier klar. Der Kanton soll seine aktienrechtlichen Möglichkeiten innerhalb der BKW-Gruppe dazu benutzen, das KKM sofort ausser Betrieb zu nehmen. Es liegen somit triftige Gründe vor, die es erlauben, vom Wortlaut des Initiativtextes abzuweichen.⁹⁾ Auch die Forderung, für die «sofortige» Ausserbetriebnahme des KKM zu sorgen, führt nicht zur Undurchführbarkeit der Initiative. Die Auslegung der fraglichen Bestimmung kann nur bedeuten, dass der Kanton die nötigen Vorkehrungen so rasch als möglich einzuleiten hat. Dabei muss er alle technisch und rechtlich relevanten Voraussetzungen beachten.

4.4 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

– Vereinbarkeit mit kantonalem Recht

Die Verfassungsinitiative «Mühleberg vom Netz» enthält einen Handlungsauftrag an den Kanton in Form eines individuellen Rechtssatzes. Der Bestimmung fehlt der allgemeine und abstrakte Charakter, der für Verfassungsnormen typisch ist. Die Frage, ob die Kantonsverfassung derartige individuell-konkrete Rechtssätze zulässt, wurde auch im Vorfeld der Initiative von 1998 zur Stilllegung des KKM eingehend geprüft und vom Grossen Rat positiv beantwortet.¹⁰⁾ Damit hat der Grosse Rat einen Präzedenzfall geschaffen, der zu berücksichtigen ist. Für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wäre es kaum nachvollziehbar, wenn der Grosse Rat heute anders entscheiden würde als bei der nahezu identischen Initiative von 1998.

Im Übrigen müssen Kantonsverfassungen nach Artikel 51 BV¹¹⁾ jederzeit revidiert werden können, wenn dies die Mehrheit der Stimmberechtigten verlangt. Deshalb kann sich die Frage, ob die Initiative mit dem kantonalen Staatsrecht vereinbar ist, nicht stellen.

⁴⁾ Walter Kälin/Urs Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, Art. 59 Ziff. 3 a)

⁵⁾ Walter Kälin/Urs Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, Art. 59 Ziff. 3 b)

⁶⁾ BGE 138 I 131 E. 3 = Pra 2012 Nr. 99

⁷⁾ Andreas Auer, Die Gültigkeit der Initiative «Mühleberg vom Netz», Rechtsgutachten vom 31. Mai 2012, Ziffer 62

⁸⁾ BGE 128 I 190; Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl. Bern 2011 § 51 N. 27

⁹⁾ BGE 131 II 13 E. 7.1

¹⁰⁾ Siehe dazu Ziffer 3.2.2 des Vortrages des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend die «Kantonale Verfassungsinitiative zur Stilllegung des AKW Mühleberg» vom 15. Februar 1999

¹¹⁾ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

- Vereinbarkeit mit der Kompetenzregelung der Bundesverfassung und dem Kernenergierecht

Kantone dürfen keine Kernenergiepolitik betreiben, die jener des Bundesrechts zuwiderläuft und die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung verletzt (Art. 90 BV). Aus diesem Grund wurde eine Gesetzesinitiative im Kanton Graubünden als bundesrechtswidrig qualifiziert, welche die kantonalen Behörden verpflichten wollte, mit allen rechtlichen und politischen Mitteln die Errichtung von Kernkraftwerken zu verhindern.¹²⁾ Auch die Frage, ob der Kanton Bern mit einer Ausserbetriebnahme des KKM gegen die Kernenergiegesetzgebung verstösst, wurde im Zusammenhang mit der Initiative von 1998 zur Stilllegung des KKM eingehend diskutiert.¹³⁾ Regierungsrat und Grosser Rat kamen damals in Übereinstimmung mit dem seinerzeitigen Gutachter¹⁴⁾ zum Schluss, die Initiative sei nicht bundesrechtswidrig, weil der Kanton nicht in hoheitlicher Funktion, sondern als privater Aktionär der Betreibergesellschaft des KKM zum Handeln aufgefordert werde. Das Gleiche gilt auch für die vorliegende Initiative. Das heute geltende Kernenergierecht hat daran nichts geändert.

Die Initiative will nicht in das Kernenergierecht des Bundes eingreifen, sondern verlangt bloss eine konkrete Vollzugshandlung, die der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung zwischen Bund und Kanton nicht zuwiderläuft. Das Kernenergierecht enthält auch keine Betriebspflicht für AKWs, die an die Bewilligungen geknüpft wäre. Die Initiative gerät somit nicht in Konflikt mit dem Kernenergierecht des Bundes. Sie verfolgt auch keine Zwecke, die den kernenergiepolitischen Zielen des Bundes zuwiderlaufen. Im Gegenteil: Auch Bundesrat und Parlament haben den Ausstieg aus der Kernenergie beschlossen.¹⁵⁾

- Vereinbarkeit mit dem Energie- und Stromversorgungsrecht

Die Energieversorgung ist nach Artikel 4 Absatz 2 des eidgenössischen Energiegesetzes (EnG)¹⁶⁾ Sache der Energiewirtschaft. Über die Ausserbetriebnahme eines Atomkraftwerks entscheidet somit primär die jeweilige Betreiberin.¹⁷⁾ Bund und Kantone sind ihrerseits verpflichtet, mit geeigneten staatlichen Rahmenbedingungen dafür zu sorgen, dass die Energiewirtschaft die Energieversorgung im Gesamtinteresse optimal erfüllen kann. Indem sie einem Unternehmen der bernischen Energiewirtschaft die Nutzung einer bedeutenden Energiequelle zur Stromproduktion untersagen will, tangiert die Initiative die Rahmenbedingungen der Energieversor-

gung. Dies ist jedoch nicht bundesrechtswidrig, weil der Kanton als Eigentümer eines privaten Energieunternehmens und nicht als Hoheitsträger zum Handeln aufgefordert werden soll. Zudem ist die Versorgungssicherheit auch bei einer sofortigen Ausserbetriebnahme nicht gefährdet, denn die Stromnachfrage kann bei Bedarf mit Stromimporten aus dem Ausland gedeckt werden, wo zurzeit ein Überangebot aus erneuerbaren Energiequellen besteht. Es besteht auch keine Gefahr, dass im Versorgungsgebiet der BKW das Netz ausfällt, weil die Netzstabilität schon heute für den Fall geplanter oder ungeplanter Ausfälle gewährleistet sein muss. Zwar würden der BKW AG kurzfristig nur noch beschränkt finanzielle Mittel für den Netzausbau zur Verfügung stehen. Die Stromversorgung wird damit aber nicht verunmöglicht. Zusammengefasst kann somit festgehalten werden, dass eine Ausserbetriebnahme mit dem Energie- und Stromversorgungsrecht vereinbar ist.

- Vereinbarkeit mit dem Bundeszivilrecht

Die Initiative enthält keine Vorschriften zur Umsetzung. Bei der Frage nach der Gültigkeit der Initiative ist daher einzig zu prüfen, ob es zumindest einen Weg gibt, die Initiative umzusetzen, ohne dass dabei übergeordnetes Bundeszivilrecht verletzt wird. Der beauftragte Gutachter bejaht dies mit folgender Begründung: Über die Ausserbetriebnahme kann der Verwaltungsrat entscheiden. Es genügt also, wenn der Kanton als Mehrheitsaktionär mittels Statutenänderung durchsetzt, dass er alle ihm nach Artikel 762 OR zustehenden Sitze in den Verwaltungsräten der BKW AG und der BKW FMB Energie AG besetzen kann, und dass er in der Folge über seine Vertretungen in den Verwaltungsräten die Ausserbetriebnahme des KKM beschliessen lässt. Dabei besteht zwar das grosse Risiko von Schadenersatzforderungen gegen den Kanton (vgl. dazu Ziffer 7.3 hinten), doch dies reicht nach Lehre und Rechtsprechung nicht aus als Nachweis mangelnder Durchführbarkeit. Die Initiative ist somit umsetzbar, ohne dass sie zwingende Bestimmungen des Bundeszivilrechts verletzt.

4.5 Zusammenfassung

Die Initiative «Mühleberg vom Netz» verletzt kein höheres Recht, sie ist durchführbar und wahrt den Grundsatz der Einheit von Form und Materie. Die Initiative entspricht somit den Gültigkeitsanforderungen von Artikel 59 Absatz 2 KV und ist für gültig zu erklären.

5. Das Kernkraftwerk Mühleberg

Das Kernkraftwerk Mühleberg (KKM) befindet sich auf dem Gebiet der Gemeinde Mühleberg, an der Aare, direkt unterhalb des Wohlensees. Die Anlage liegt rund 14 Kilometer westlich von Bern. Das KKM ist mit einem Siedewasserreaktor der Firma General Electric ausgerüstet und hat eine Leistung von 373 MW. Das KKM produzierte im Jahr 2011 2,6 Milliarden Kilowattstunden Strom. Diese Produktion entspricht rund 40 Prozent des gesamten Strombedarfs des Kantons Bern bzw. 5 Prozent des gesamtschweizerischen Stromverbrauchs.

¹²⁾ BGE 111 Ia 303 E. 5 und E. 6

¹³⁾ Siehe dazu Ziffer 3.2.1 des Vortrages des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend die «Kantonale Verfassungsinitiative zur Stilllegung des AKW Mühleberg» vom 15. Februar 1999

¹⁴⁾ Philippe Mastronardi, Kurzgutachten über die Gültigkeit der kantonalen Verfassungsinitiative zur Stilllegung des AKW Mühleberg vom 30. September 1999, S. 15 f.

¹⁵⁾ Vgl. Vernehmlassungsverfahren zur Energiestrategie 2050 (abrufbar unter: www.bfe.admin.ch/themen/00526/00527/index.html?lang=de)

¹⁶⁾ Energiegesetz des Bundes vom 26. Juni 1998 (EnG; SR 730.0)

¹⁷⁾ BVGE A-667/2010 vom 1. März 2012, E. 5.3.3

Betrieben wird das Werk von der BKW FMB Energie AG, einem Tochterunternehmen der BKW AG. Der Kanton Bern ist mit einem Aktienanteil von 52 Prozent Mehrheitseigner der BKW AG. Das KKM ist ein wichtiger lokaler Arbeitgeber: Im Werk arbeiten rund 300 Personen, weitere gut 200 Personen sind bei Lieferanten beschäftigt.

Wegen seiner Nähe zur Stadt Bern und dem vergleichsweise hohen Alter der Anlage sowie der zugrunde liegenden Technik ist das Kraftwerk sehr umstritten. Neu verfügt es aufgrund des Bundesgerichtsentscheids vom 28. März 2013 bezüglich der Aufhebung der Befristung der Betriebsbewilligung erstmals über eine unbefristete Bewilligung. Offen ist jedoch die Frage, ob sich für die Betreiberin des KKM die vom Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) im Nachgang zur Atomkatastrophe von Fukushima geforderte Beseitigung technischer Mängel wirtschaftlich lohnt. Die BKW AG will diese Frage bis Ende 2013 klären.

6. Energiepolitisches Umfeld

6.1 Energiestrategie und -politik des Kantons

Gemäss der Energiestrategie des Regierungsrates von 2006, die der Grosse Rat zur Kenntnis genommen hat, strebt der Kanton Bern den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie an. In der Energiestrategie heisst es dazu, dass der Ausstieg mittel- bis langfristig angestrebt wird.

Die Strategie zeigt auf, wie der Atomausstieg mit einer massiven Verbesserung der Energieeffizienz und einem schrittweisen Ausbau der erneuerbaren Energien erreicht werden kann und soll. Gleichzeitig soll der Verbrauch der klimaschädigenden fossilen Energien reduziert werden.

Für die schrittweise Umsetzung dieser Energiepolitik hat der Grosse Rat eine Gesamtrevision des kantonalen Energiegesetzes beschlossen. Das Berner Stimmvolk hat diesem fortschrittlichen und modernen Gesetz in einer Volksabstimmung 2011 zugestimmt. Seit Anfang 2012 ist das revidierte Gesetz in Kraft. Neben dem neuen Energiegesetz hat der Regierungsrat seine Energiepolitik in den letzten Jahren mit vielen weiteren Massnahmen vorangetrieben. Dazu zählt insbesondere die Wassernutzungsstrategie, die Begleitgruppe KWOpus, das Förderprogramm für Energieeffizienz und erneuerbare Energien sowie diverse Richtpläne und Richtlinien zur Vereinfachung der Planung und der Verfahren für erneuerbare Energieanlagen.

Nach dem Atomunfall von Fukushima, der im März 2011 zur weltweit schwerwiegendsten radioaktiven Verstrahlung seit Tschernobyl führte, hat die Atomdiskussion im Kanton Bern – wie auch in der ganzen Schweiz und vielen anderen Staaten – eine neue Wende genommen. Der Grosse Rat hat in der Sondersession vom Juni 2011 zahlreiche Vorstösse zur Energiepolitik, zur BKW AG, zur Sicherheit und zum Betrieb des KKM sowie zum grundsätzlichen Atomausstieg behandelt. Er hat in dieser Debatte die Haltung des Regierungsrates zur Atomfrage weitgehend übernommen und bestätigt. Demnach spricht sich der Kanton für den geordneten Ausstieg aus der

Atomenergie aus. Dies bedeutet, dass auf neue Kernkraftwerke als Ersatz für bestehende Anlagen verzichtet werden soll.

Die bestehenden Werke sollen weiterbetrieben werden, solange deren technische Sicherheit durch das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) als zuständige Aufsichtsbehörde bestätigt wird.

6.2 Energiestrategie 2050 und -politik des Bundes

Nach der nuklearen Katastrophe in Japan hat der Bund eine Wende in der Kernenergiepolitik eingeleitet. Bundesrat und Parlament haben sich für den schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie entschieden.¹⁸⁾ Dabei sollen die bestehenden Kernkraftwerke am Ende ihrer Betriebsdauer stillgelegt und nicht durch neue ersetzt werden. Am 28. September 2012 hat der Bundesrat ein Massnahmenpaket für den schrittweisen Umbau der schweizerischen Energieversorgung in die Vernehmlassung geschickt.¹⁹⁾ Der Bundesrat will damit in einem ersten Schritt den Energie- und Stromverbrauch pro Person senken, den Anteil fossiler Energie reduzieren und die nukleare Stromproduktion durch Effizienzgewinne und den Zubau erneuerbarer Energie ersetzen. Die Frage, ob und wenn ja, von welcher sicherheitstechnischen Maximallaufzeit bei den bestehenden Kernkraftwerken auszugehen ist, ist zurzeit noch nicht politisch entschieden.

Bei einer 50-jährigen Laufzeit müssten das Kernkraftwerk Beznau I im Jahr 2019, Beznau II und Mühleberg 2022, Gösigen 2029 und Leibstadt 2034 vom Netz genommen werden.²⁰⁾

6.3 Entwicklung Kernenergie in den Nachbarstaaten

Als Folge der nuklearen Katastrophe in Japan hat der deutsche Bundestag am 30. Juni 2011 das «Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes» beschlossen, das die Beendigung der Kernenergienutzung und Beschleunigung der Energiewende in Deutschland regelt.²¹⁾ Für acht Kernkraftwerke erlosch die Betriebsgenehmigung sofort. Bei den übrigen neun Kernkraftwerken wurde die Laufzeit zeitlich gestaffelt, wobei die letzten Kraftwerke im Jahr 2022 abgeschaltet werden. Frankreich will grundsätzlich weiterhin an der Kernenergie festhalten. Mitte September 2012 erklärte der französische Präsident, dass Ende 2016 das Kernkraftwerk Fessen-

¹⁸⁾ Beschluss des Nationalrates vom 8. Juni 2011; Beschluss des Ständerats vom 28. September 2012 (Geschäft 11.3436)

¹⁹⁾ Siehe dazu Medienmitteilung vom 28. September 2012 – Energiestrategie 2050 und ökologische Steuerreform – Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zur Energiestrategie 2050 (abrufbar unter: <http://www.bfe.admin.ch/energie/00588/00589/00644/index.html?lang=de&msg-id=46133>)

²⁰⁾ Erläuternder Bericht zur Energiestrategie 2050 (Vernehmlassungsvorlage), S. 28 (abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html#UVEK>)

²¹⁾ Vgl. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2011 Teil I Nr. 43 (Online-Ausgabe abrufbar unter: <http://www1.bgbli.de/>)

heim, das vom Alter und Typ her mit dem KKM vergleichbar und das älteste Kernkraftwerk Frankreichs ist, stillgelegt werden soll.²²⁾ Italien und Österreich verfügen über keine Kernkraftwerke.

6.4 Anforderungen ENSI

Das ENSI verlangt für den Langzeitbetrieb des KKM umfassende Nachrüstungen. Will die BKW das KKM über 2017 hinaus betreiben, müssen die Nachrüstungen gestaffelt spätestens bis zum Ende der Jahresrevision 2017 umgesetzt sein. Ein erster Teil der verbindlichen Umsetzungsplanungen waren dem ENSI bis zum 30. Juni 2013 einzureichen, die restlichen bis zum 31. Dezember 2013.

Die wichtigsten Nachrüstungen betreffen:

- a) Die Kühlsysteme: Das ENSI verlangt vom KKM den Bau einer zusätzlichen, von der Aare unabhängigen Kühlwasserversorgung.
- b) Stabilisierungsmassnahmen Kernmantel: Für einen Langzeitbetrieb über 2017 hinaus muss die bisherige Zugankerkonstruktion bis spätestens in der Jahresrevision 2017 durch eine neue Konstruktion ersetzt werden.
- c) Containment: Für den Langzeitbetrieb muss das KKM dem ENSI ein Konzept vorlegen, wie der Materialzustand des Primärcontainments umfassender als heute beurteilt werden kann.
- d) Im Bereich Störfallanalyse entspricht das KKM – unter Berücksichtigung der bereits geplanten Nachrüstungsprojekte – dem im Kernenergiegesetz geforderten Stand der Nachrüsttechnik. Für den Langzeitbetrieb sieht das ENSI in drei Punkten Verbesserungsbedarf.

6.5 Betriebsbewilligung für das KKM

Das KKM wurde 1972 durch die BKW in Betrieb genommen. Am 28. Oktober 1998 verlängerte der Bundesrat die schon vorher nur befristet erteilte Betriebsbewilligung bis zum 31. Dezember 2012. Mit Entscheid vom 17. Dezember 2009 hob das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Befristung auf. Dagegen wurde Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht. Mit Urteil vom 1. März 2012 entschied das Bundesverwaltungsgericht, aufgrund offener Sicherheitsfragen sei die Betriebsbewilligung zu befristen und verlängerte die bisherige Betriebsbewilligung bis zum 28. Juni 2013. Es hielt zudem fest, falls die BKW die Betriebsbewilligung über diesen Zeitpunkt hinaus verlängern möchte, müsse sie dem UVEK ein Gesuch mit einem umfassenden Instandhaltungskonzept einreichen. Dieses Urteil haben die BKW und das UVEK beim Bundesgericht angefochten und haben Recht bekommen. Mit Entscheid vom 28. März 2013 hob das Bundesgericht den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts namentlich mit der Begründung auf, es beständen keine sachlichen Gründe für eine Befristung der Betriebsbewilligung. Der Umstand, dass offene Fragen diskutiert, die Sicherheit dauernd überprüft und zusätzliche Massnahmen in Betracht gezogen oder angeordnet werden, rechtfertigt

ten eine Befristung nicht. Würden angeordnete Massnahmen trotz Mahnung nicht befolgt, könne eine unbefristete Bewilligung ebenso entzogen werden wie eine befristete. Die Betreibergesellschaft verfügt somit heute über eine unbefristete Betriebsbewilligung für das KKM.

Unabhängig vom Entscheid des Bundesgerichts sind die gemäss Ziffer 6.4 vom ENSI geforderten Nachrüstungsmassnahmen fristgerecht umzusetzen, wenn die BKW das KKM über 2017 hinaus betreiben will.

7. Würdigung der Initiative

7.1 Vorgängige Abstimmungen und Debatten im Grosse Rat

Sowohl das Berner Stimmvolk wie auch der Grosse Rat haben sich wiederholt mit Fragen zum Betrieb und zur Sicherheit des KKM auseinandergesetzt:

- In der Volksabstimmung vom 16. Februar 1992 lehnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons die zustimmende Vernehmlassung des Grossen Rates zur Erteilung einer unbefristeten Betriebsbewilligung für das KKM und zu einer Leistungserhöhung um zehn Prozent ab. Damit sprach sich das Stimmvolk für eine Beibehaltung der Befristung der Betriebsbewilligung und gegen eine Leistungserhöhung aus.
- Am 26. Oktober 1998 wurde eine Verfassungsinitiative zur Stilllegung des KKM eingereicht. Trotz gewissen rechtlichen Bedenken hat der Grosse Rat damals die Verfassungsinitiative für gültig erklärt. Die Initiative wurde in der Volksabstimmung vom 24. September 2000 vom Stimmvolk mit 64,3 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.
- Am 13. Februar 2011 hatte das Berner Stimmvolk über die Stellungnahme des Kantons Bern zum Rahmenbewilligungsgesuch für den Ersatz des KKM abzustimmen. Der zustimmende Grossratsbeschluss wurde mit 51,2 Prozent Ja-Stimmen bestätigt.
- Der Grosse Rat hat sich nach dem Atomunfall von Fukushima im Juni 2011 im Rahmen von zahlreichen politischen Vorstössen intensiv mit Sicherheits- und Betriebsfragen des KKM befasst. Zusammenfassend hat er sich – wie auch der Regierungsrat – für einen geordneten Ausstieg aus der Atomenergie ausgesprochen. Dabei soll das Kernkraftwerk Mühleberg – wie alle anderen bestehenden Kernkraftwerke der Schweiz – solange weiterbetrieben werden, wie das eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) als zuständige Aufsichtsbehörde dessen Sicherheit bestätigt (vgl. Ziffer 6.1).

7.2 Zum Vorgehen für die Würdigung der Initiative

Das Anliegen der Initiative ist klar. Die Initiative verlangt, dass der Kanton als Mehrheitsaktionär der BKW AG für die sofortige Ausserbetriebnahme des Kernkraftwerks Mühleberg (KKM) sorgt. Die Initiative deckt sich damit insofern mit der Energiepolitik des Kantons, als sie ebenfalls den Ausstieg aus der Atomenergie beabsichtigt

²²⁾ NZZ online vom 15. September 2012, Ehrgeizige Ziele für Frankreichs Umwelt

und das KKM ausser Betrieb nehmen will. Im Unterschied zur Regierungspolitik soll die Ausserbetriebnahme aber gemäss Initiative «sofort», also raschmöglichst, erfolgen. Die Ausserbetriebnahme soll demnach nicht geordnet und insbesondere nicht in Abhängigkeit zur Beurteilung von Sicherheit und Technik durch das ENSI erfolgen, sondern durch einen politischen Entscheid.

Die Würdigung der Initiative muss insbesondere folgende Fragen beantworten:

- Welche rechtlichen und finanziellen Auswirkungen hätte die Initiative?
- Was wären die Auswirkungen insbesondere für die Stromversorgung des Kantons und seine Energiepolitik, für die BKW AG und den Kanton als Mehrheitsaktionär sowie für die Wirtschaft und die Bevölkerung?

Wichtig für die Würdigung der Initiative ist ausserdem, dass die weitere Entwicklung des KKM auch losgelöst von der Initiative mit verschiedenen externen und internen Unsicherheiten behaftet ist. Diese betreffen unabhängig vom nun ergangenen Entscheid des Bundesgerichts zur Bewilligung des KKM insbesondere die Frage zur Wirtschaftlichkeit der vom ENSI geforderten Nachrüstungen. Weiter bestehen bündeseitig offene Fragen zur Weiterentwicklung und Konkretisierung des im Rahmen der Energiestrategie 2050 geplanten Atomausstiegs der Schweiz. Schliesslich haben auch die Grünen die Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)» eingereicht, deren Zustandekommen am 15. Januar 2013 bestätigt wurde. Angesichts der zahlreichen Unsicherheiten und offenen Fragen zur Zukunft der Kernkraft in der Schweiz und zum KKM im Speziellen handelt es sich bei der folgenden Würdigung um eine Analyse aus heutiger Sicht. Diese kann in relativ kurzer Zeit Veränderungen erfahren.

7.3 Rechtliche und finanzielle Auswirkungen der Initiative

Die Initiative schreibt ihre Umsetzung nicht vor. Demnach wäre der Kanton bei Annahme der Initiative frei, wie er sie umsetzen würde. Gemäss dem bereits erwähnten Gutachten von Professor Auer (vgl. Ziffer 4) kann der Kanton die Ausserbetriebnahme des KKM über entsprechende Entscheide der Verwaltungsräte der BKW AG und der BKW FMB Energie AG beschliessen lassen. Vorgängig müsste er mittels Statutenänderung an einer Generalversammlung durchsetzen, dass er alle ihm nach Artikel 762 OR²³⁾ zustehenden Sitze besetzen kann, um in den beiden Verwaltungsräten über die erforderliche Mehrheit zu verfügen. Für eine solche Statutenänderung genügt eine einfache Mehrheit, weshalb der Kanton diesen Entscheid allein Kraft seiner Beteiligungsrechte erwirken könnte.

Dieser Weg wäre gemäss Professor Auer rechtlich machbar. Er birgt aber für den Kanton grosse finanzielle Risiken. Der Kanton müsste mit grosser Wahrscheinlichkeit damit rechnen, dass die BKW AG selbst oder Aktionäre der BKW AG den Kanton mit Haftungsansprüchen für entgangene Gewinne verklagen würden. Dies deshalb, weil sich die vom Kanton delegierten Verwaltungsräte nicht gewinnorientiert im

Sinne des Aktienrechts verhalten würden. Dafür könnte der Kanton gestützt auf Artikel 762 Absatz 4 OR haftbar gemacht werden. Wie nachfolgend unter Ziffer 7.4.2 ausgeführt, wären die entgangenen Gewinne und die verursachten Kosten der BKW AG bei einer sofortigen beziehungsweise frühzeitigen Abschaltung des KKM gross und könnten im dreistelligen Millionenbereich liegen. Die Haftungsansprüche an den Kanton könnten daher ebenfalls in dieser Grössenordnung liegen.

Im Übrigen könnte der Kanton auch versuchen, die Ausserbetriebnahme des KKM über eine Änderung des Gesellschaftszwecks der BKW AG zu erwirken. Der dafür erforderliche Beschluss würde allerdings eine Zweidrittelmehrheit der Aktionäre erfordern. Der Kanton könnte demnach den Entscheid nicht allein Kraft seiner Beteiligungsrechte erwirken, und es ist unwahrscheinlich, dass ein solcher Beschluss ergehen würde.²⁴⁾

Zusammenfassend besteht zwar eine rechtlich machbare Möglichkeit für den Kanton, die Initiative umzusetzen. Diese wäre jedoch mit dem sehr konkreten und grossen Risiko verbunden, dass der Kanton für Haftungsansprüche in dreistelliger Millionenhöhe belangt werden könnte.

7.4 Auswirkungen der Initiative

7.4.1 Energiepolitik und Stromversorgung

Die Energiepolitik des Kantons ist in der kantonalen Energiestrategie definiert (vgl. Ziffer 6.1). Diese sieht einen geordneten Ausstieg aus der Atomenergie vor und deckt sich damit in diesem Punkt mit der aktuellen Energiepolitik des Bundes. Auch die Initiative will den Atomausstieg auf Kantonsebene. Trotz der grundsätzlichen Übereinstimmung steht die Initiative dennoch im Widerspruch zur aktuellen Energiepolitik und würde bei ihrer Annahme einen Paradigmenwechsel bedeuten. Die Initiative verlangt eine sofortige Abschaltung des KKM, während sich der Regierungsrat für einen geordneten Ausstieg im folgenden Sinn ausgesprochen hat: Einerseits sollen keine neuen Kernkraftwerke gebaut werden, und andererseits sollen die heutigen Anlagen solange weiterbetrieben werden können, wie die Anforderungen an die Technik, Wirtschaftlichkeit und Sicherheit erfüllt sind. Eine sofortige Abschaltung aus politischen Gründen stände deshalb im Widerspruch zur bisherigen und aktuellen Energiepolitik.

Die Auswirkungen einer sofortigen Abschaltung des KKM auf die Stromversorgung wären insgesamt relativ marginal. Die sofort wegfallende Stromproduktion des KKM könnte zwar kurzfristig nicht allein durch sparsame und effiziente Energieanwendung sowie durch den Ersatz mit erneuerbaren Energieanlagen im Kanton Bern kompensiert werden. Der Strom müsste aus anderen Quellen bezogen werden.

Die Erfahrung zeigt aber, dass das Abschalten von einzelnen grossen Kraftwerken vom europäischen Stromnetz, zu dem auch die Schweiz gehört, verkraftet werden

²³⁾ Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR; SR 220)

²⁴⁾ Gemäss dem Gutachten von Professor Auer könnte durch die Änderung des Gesellschaftszwecks der Grundsatz der Gewinnstrebigkeit verletzt werden, weshalb sogar die Zustimmung sämtlicher Aktionäre erforderlich wäre (Art. 706 Abs. 2 Ziffer 4 OR).

kann. Europaweit bestehen Überkapazitäten aus Stromerzeugungsanlagen, und auch für die Reservehaltung bestehen grundsätzlich ausreichende Kapazitäten (Speicherseen und Gaskraftwerke). Zudem ist das KKM aus Sicht des europäischen Stromnetzes sehr klein. Das Abschalten des KKM dürfte insgesamt keine spürbaren Auswirkungen auf den Strompreis haben. Allerdings würde die Strombeschaffung auf dem europäischen Markt vorübergehend zu einer höheren Auslandabhängigkeit und gegebenenfalls auch zu einem Import von Strom aus nicht erneuerbaren und atomaren Quellen führen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Stromversorgungssicherheit im Kanton Bern bei einer sofortigen Ausserbetriebnahme des KKM zwar kurzfristig etwas erschwert, grundsätzlich aber nicht gefährdet wäre.

7.4.2 Auswirkungen auf die BKW und den Kanton als Mehrheitsaktionär

Aus unternehmerischen Gründen lehnt die BKW die Initiative klar ab. Falls das KKM sofort ausser Betrieb genommen werden müsste, rechnet die BKW mit einem massiven wirtschaftlichen Schaden. Die diesbezüglichen Abklärungen der BKW haben ergeben, dass der Restwert des KKM von 400 Millionen Franken sofort abgeschrieben und Rückstellungen von 200 Millionen Franken getätigt werden müssten. Bei einem angemessenen Weiterbetrieb des KKM könnten diese Abschreibungen und Rückstellungserhöhungen auf die Restlaufzeit verteilt werden. Hinzu kämen Nachzahlungen in den Entsorgungs- oder Stilllegungsfonds von rund 450 Millionen Franken.

Der wirtschaftliche Schaden der BKW hätte sowohl für das Unternehmen wie auch für die Aktionäre der BKW bedeutende, negative Auswirkungen. Als Hauptaktionär der BKW wäre der Kanton von einem Rückgang des Werts der BKW und der Dividendenenerträge finanzpolitisch stark und sehr direkt betroffen. Zudem würde der Kanton aller Voraussicht nach mit Haftungsklagen konfrontiert, die sich im schlimmsten Fall auf mehrere Hundert Millionen Franken belaufen könnten. Die Auswirkungen auf den Kanton als Mehrheitsaktionär wären demnach gravierend.

7.4.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Bevölkerung

Eine sofortige Abschaltung des KKM hätte schwierig abzuschätzende Folgen für die bernische Volkswirtschaft. Durch das KKM werden einerseits rund 500 Personen direkt oder indirekt beschäftigt. Diese Stellen müssten bei einer sofortigen Abschaltung teilweise abgebaut werden. Andererseits bleiben auch für den kontrollierten Rückbau über viele Jahre Arbeitsplätze erhalten und im Zusammenhang mit dem Umbau der Energiesysteme im Kanton werden neue Arbeitsplätze entstehen. Wie bereits erläutert, dürften die Auswirkungen der Abschaltung auf die Strompreise klein bleiben. Volkswirtschaftlich negativ wäre die Zunahme der Stromimporte, die zumindest kurzfristig notwendig würden.

Zusammenfassend können die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Initiative als klein bezeichnet werden. Sie weichen wohl nur geringfügig von der wirtschaftlichen

Entwicklung ab, welche sich aus der aktuellen Energiepolitik mit dem geordneten Atomausstieg ergibt.

Für die Bevölkerung hätte die sofortige Abschaltung des KKM unterschiedliche Auswirkungen. Die Auswirkungen auf die Stromversorgung und die Preise blieben, wie erwähnt, klein. Unbestreitbar positiv fällt ins Gewicht, dass das Risiko eines Atomunfalls in Mühleberg früher als mit der offiziellen Politik wegfallen würde. Denn die Atomkatastrophe von Fukushima hat in aller Deutlichkeit gezeigt, dass immer ein Restrisiko bleibt. Wenngleich dieses auch sehr klein ist, wären die Auswirkungen eines Atomunfalls auf die betroffene Bevölkerung katastrophal. Erschwerend hinzu kommt die Nähe des KKM zur Stadt Bern. Mit einer sofortigen beziehungsweise möglichst raschen Abschaltung des KKM würde das Restrisiko schneller beseitigt.

Ein grosses Risiko sowohl für die Volkswirtschaft als auch für die Bevölkerung stellen aber die sehr grossen Haftungsrisiken des Kantons dar. Denn wenn der Kanton mit grossen Summen schadenersatzpflichtig würde, hätte dies unweigerlich Auswirkungen auf den Finanzhaushalt und die Ausgabenmöglichkeiten des Kantons.

7.5 Zusammenfassung und Fazit

Die Annahme der Initiative würde einen Prozess einleiten, der zum unverzüglichen Abschalten des KKM führen würde. Damit würde zwar der ernst zu nehmenden Sorge vieler Bernerinnen und Berner um die Sicherheit des KKM Rechnung getragen, aber das Vorgehen stünde im Widerspruch zur aktuellen Energiepolitik, die einen geordneten statt eines unkontrollierten Ausstiegs will. Für die BKW AG wären der wirtschaftliche Schaden und die finanziellen Auswirkungen eines unverzüglichen Abschaltens des KKM gross. Andererseits blieben die Auswirkungen auf die Stromversorgung, die Energiepreise und die Volkswirtschaft des Kantons vermutlich insgesamt gering. Betrachtlich wären aber die finanziellen Risiken der Initiative für den Kanton. Weil der Kanton aus rein politischen Gründen und ohne Berücksichtigung der sicherheitstechnischen Einschätzung des ENSI die rasche Abschaltung des KKM erzwingen würde, wäre die Wahrscheinlichkeit gross, dass er mit aussichtsreichen Haftungsklagen der BKW und anderer Aktionäre konfrontiert würde, schlimmstenfalls in der Grössenordnung von mehreren Hundert Millionen Franken.

Vor allem wegen des nicht verantwortbaren hohen Haftungsrisikos für den Kanton und der daraus folgenden finanziellen Konsequenzen lehnt der Regierungsrat die Initiative «Mühleberg vom Netz» ab.

8. Gegenvorschlag

8.1 Gründe für einen Gegenvorschlag

Nach Artikel 60 KV ist der Grosse Rat berechtigt, einer ausformulierten Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Mit dem Gegenvorschlag erhalten die Stimmberechtigten die Möglichkeit, einer oder beiden Vorlagen (Initiative/Gegen-

vorschlag) zuzustimmen und darüber zu befinden, welcher sie im Falle der Annahme beider Vorlagen den Vorzug geben.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass dem Volksbegehren ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden soll. Dies aus den folgenden Gründen:

- Die Initiative verfolgt mit der Abschaltung des KKM grundsätzlich ein Anliegen, das mit der aktuellen Energiestrategie übereinstimmt. Falsch bzw. überhastet ist die Initiative allerdings beim Zeitpunkt der Ausserbetriebnahme des KKM. Diese kann nicht sofort und ohne Vorbereitung erfolgen, sondern muss in Absprache mit der BKW AG und in Abhängigkeit von Sicherheit und Wirtschaftlichkeit festgelegt werden. Eine Ablehnung der Initiative ohne gleichzeitigen Gegenvorschlag mit der geordneten Ausserbetriebnahme des KKM wäre ebenso wenig im Einklang mit der Energiepolitik wie die Initiative selbst.
- Die Atomfrage wird von den Bürgerinnen und Bürgern sehr kontrovers beurteilt. Insbesondere die Atomkatastrophe von Fukushima hat in breiten Kreisen zu einem Umdenken geführt und die Akzeptanz gegenüber den Risiken der Kernkraft verändert. Der Regierungsrat geht deshalb davon aus, dass ein recht grosser Teil der Bevölkerung der Initiative zustimmen könnte. Angesichts der Haftungs- und Finanzrisiken, die sich daraus für den Kanton ergeben könnten, erachtet der Regierungsrat die Gegenüberstellung eines pragmatischen Kompromisses als zwingend.
- Der Gegenvorschlag muss die Nachteile der Initiative aufheben, indem er insbesondere auf der aktuellen Energiepolitik basiert und eine geordnete Ausserbetriebnahme im Einklang mit der BKW AG verlangt und damit die Haftungsrisiken des Kantons minimiert.
Indem er den spätestmöglichen Abschaltungstermin definiert, schafft er zudem die nötige Klarheit bezüglich des zulässigen Zeithorizonts für die Umsetzung der neuen Verfassungsnorm.

8.2 Vorschlag/Antrag Regierungsrat

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, der Initiative folgenden Gegenvorschlag gegenüberzustellen:

Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 wird wie folgt ergänzt:

Art. 35 Versorgung mit Wasser und Energie

^{1 bis 3} Unverändert

⁴ Der Kanton als Mehrheitsaktionär der BKW AG sorgt dafür, dass das Kernkraftwerk Mühleberg in Absprache mit der BKW AG möglichst bald ausser Betrieb genommen wird, spätestens aber Ende 2022.

8.3 Würdigung des Gegenvorschlags

Gegenüber der Initiative weist der Gegenvorschlag folgende Vorteile auf:

- **Koordination mit der BKW:** Statt eines konfrontativen staatlichen Vorgehens steht ein koordinatives Vorgehen mit der BKW im Vordergrund. Dabei soll die bestmögliche Lösung angestrebt werden.
- **Vermeidung von Haftungsrisiken:** Mit der engen Koordination bzw. Absprache mit der BKW AG bezüglich des Zeitpunkts für die Ausserbetriebnahme des KKM werden die Haftungsrisiken für den Kanton entscheidend minimiert. Im Falle einer Ausserbetriebnahme des KKM gemäss Planung und Entscheid der Betreiberin entstehen dem Kanton keine Risiken. Mit der offenen Formulierung des Gegenvorschlags, wonach der Kanton für die Ausserbetriebnahme sorgt, diese aber weder garantiert noch zwingend durchsetzen muss, werden die Haftungsrisiken weiter reduziert.
- **Kompatibilität mit Energiepolitik:** Der Gegenvorschlag entspricht der heutigen Energiepolitik von Kanton und Bund, indem er einen geordneten und mit der Betreiberin abgestimmten Termin für die Ausserbetriebnahme des KKM verlangt. Der Gegenvorschlag konkretisiert die aktuelle Politik zudem insofern, als erstmals ein konkreter Abschaltungstermin für ein bestehendes Kernkraftwerk der Schweiz festgelegt wird.
- **Offene und flexible Ausgestaltung:** Wie bereits früher dargelegt, bestehen zur weiteren Laufzeit des KKM zurzeit Unsicherheiten, die sich insbesondere aus den Forderungen des ENSI ergeben. Der Gegenvorschlag trägt diesen Unsicherheiten mit einer möglichst offenen Regelung Rechnung. So lässt sich vermeiden, dass der Gegenvorschlag im Laufe der weiteren Beratungen plötzlich aufgrund neuer Aktualitäten seine inhaltliche Richtigkeit verliert.

8.4 Auswirkungen des Gegenvorschlags

8.4.1 Finanzielle Auswirkungen

Mit dem Gegenvorschlag lässt sich das Haftungsrisiko (vgl. Ziff. 4.4 und 7.3) weitestgehend beseitigen. Eine Ausserbetriebnahme des KKM erfolgt im Einvernehmen mit der BKW AG in einem geordneten Rahmen. Mit möglichen Haftungsklagen gegen den Kanton muss nicht gerechnet werden. Dem Kanton und seinen delegierten Verwaltungsräten kann nicht vorgehalten werden, sie hätten den Grundsatz der Gewinnstrebigkeit verletzt. Auch stehen der BKW aufgrund einer längeren Restlaufzeit des KKM die nötigen finanziellen Mittel für den Umbau des Energiesystems zur Verfügung. Die BKW kann dadurch ihre Konkurrenzfähigkeit im Strommarkt behaupten und ihre Werthaltigkeit für den Hauptaktionär, den Kanton Bern, verbessern.

8.4.2 Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Umsetzung des Gegenvorschlags hat keine personellen und organisatorischen Auswirkungen für den Kanton.

8.4.3 Auswirkungen auf die Gemeinden

Der Gegenvorschlag hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

8.4.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die direkten volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Gegenvorschlags dürften insgesamt klein sein und vergleichbar mit denjenigen der Initiative. Dennoch hat der Gegenvorschlag auch aus volkswirtschaftlicher Sicht Vorteile gegenüber der Initiative. Mit der Initiative sind beträchtliche Haftungsrisiken verbunden, welche massive Auswirkungen auf den Kantonshaushalt haben und zu einem Abbau von staatlichen Leistungen führen könnten. Dies wäre wiederum mit negativen Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort und die bernische Volkswirtschaft verbunden. Diese Haftungsrisiken werden mit dem Gegenvorschlag vermieden.

8.5 Zusammenfassung

Mit der angestrebten Ausserbetriebnahme des KKM bis spätestens Ende 2022 unterstreicht der Regierungsrat seine klare Haltung gemäss seiner Energiestrategie 2006, mittelfristig eine atomfreie Stromversorgung im Kanton Bern im geordneten Rahmen herbeizuführen. Der Gegenvorschlag hilft so auch, den vom Bund beschlossenen Atomausstieg zu konkretisieren und zu vollziehen. Gegenüber der BKW wird signalisiert, dass zur Kompensation der wegfallenden Stromproduktion des KKM rasch Investitionen in erneuerbare Energien nötig sind. Hinzu kommt, dass sich mit dem Zubau erneuerbarer Energien die Energieabhängigkeit vom Ausland vermindert. Der rasche Ausbau erneuerbarer Energie mit kleineren Produktionsanlagen für die Stromproduktion ist schliesslich auch aus Sicht der Versorgungssicherheit sinnvoll. Denn Grossanlagen, wie namentlich Kernkraftwerke, stellen in einem kleinen Land mit geringer Diversifikation des Kraftwerkparcs im Fall eines ungeplanten Ausfalls ein Klumpenrisiko dar.²⁵⁾

Im Vergleich zur Initiative bleibt das Restrisiko eines Störfalls länger bestehen. Dem Begehren der Initiantinnen und Initianten wird jedoch soweit wie möglich entgegengekommen. Im Einvernehmen mit der BKW wird eine möglichst rasche Ausserbetriebnahme des KKM angestrebt. Dies entspricht der Stossrichtung der Initiative. Zudem wird dem Begehren der Initiative dadurch Rechnung getragen, dass der Kanton Bern schweizweit als erster Kanton eine verbindliche Laufzeitbeschränkung eines Kernkraftwerks festgelegt. Dies schafft für alle involvierten Akteure die nötige Planungs- und Rechtssicherheit.

Zusammengefasst erscheint damit der Gegenvorschlag in Abwägung der massgeblichen Aspekte Sozialverträglichkeit, Umweltschutz, Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Risiken für den Kanton als zweckmässig und zielführend.

²⁵⁾ Die Energieperspektiven 2035 – Band 1, Synthese S. 101 f. des Bundesamtes für Energie BFE vom Januar 2007

9. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Vom 6. März bis zum 31. Mai 2013 hat der Regierungsrat den Entwurf des Gegenvorschlags in eine breite Vernehmlassung gegeben. Von den 45 Vernehmlassungsteilnehmenden haben die meisten den Gegenvorschlag abgelehnt – wenn auch aus ganz unterschiedlichen Gründen und mit zum Teil völlig entgegengesetzten Zielen. Während die Kernkraftbefürworter jede staatliche Einschränkung im Sinne der Initiative ablehnen und die Gültigkeit der Initiative bestreiten, befürworten die Kernkraftgegner einen Gegenvorschlag mit einem früheren Endtermin als 2022. So lehnen der HIV, die SVP, die FDP, die Berner KMU und auch die BKW AG die Initiative und den Gegenvorschlag ab, soweit die Initiative überhaupt für gültig erklärt werden könne. Gegen die Gültigkeit der Initiative spreche, dass sie gegen übergeordnetes Recht verstosse und undurchführbar sei. Demgegenüber sprechen sich die SP, die Grünen Parteien, die Gewerkschaften, die Umweltorganisationen und die Stadt Bern für einen Gegenvorschlag mit dem Endtermin 2017 aus. Da zurzeit nicht beurteilbar ist, ob ein Endtermin per 2017 realistisch ist, hält der Regierungsrat am gewählten Enddatum von 2022 fest. Eine möglichst rasche Betriebseinstellung in Absprache mit der BKW bleibt dabei das Ziel.

10. Fazit und Antragstellung

Mit dem vorliegenden Gegenvorschlag wird die kantonale Energiestrategie 2006 bestätigt, die verlangt, mittelfristig sei eine atomfreie Stromversorgung im Kanton Bern im geordneten Rahmen herbeizuführen. Der Gegenvorschlag soll auch helfen, den vom Bund beschlossenen Atomausstieg zu konkretisieren und zu vollziehen. Der Regierungsrat beantragt daher dem Grossen Rat, die Initiative abzulehnen und den Stimmberechtigten den vorliegenden Gegenvorschlag zu unterbreiten.

Unabhängig vom Entscheid über die Initiative und den Gegenvorschlag ist der Regierungsrat überzeugt, dass nun Investitionen in erneuerbare Energien nötig sind. Mit dem Zubau erneuerbarer Energien wird die von allen Seiten angestrebte Energieabhängigkeit vom Ausland vermindert und der rasche Ausbau erneuerbarer Energie mit kleineren Produktionsanlagen für die Stromproduktion ist auch aus Sicht der Versorgungssicherheit sinnvoll. Denn Grossanlagen, wie namentlich Kernkraftwerke, stellen nebst der für viele Menschen im Kanton und in der Schweiz belastenden Restgefahr auch ein Klumpenrisiko im Fall eines ungeplanten Ausfalls dar.

Bern, 14. August 2013

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Neuhaus*

Der Staatsschreiber: *Auer*

Antrag des Regierungsrates

Grossratsbeschluss betreffend die Verfassungsinitiative «Mühleberg vom Netz»

Der Grosse Rat des Kantons Bern,
gestützt auf Art. 58 ff. der Kantonsverfassung,
auf Antrag des Regierungsrates,
beschliesst:

1. Es wird davon Kenntnis genommen, dass die vom Initiativkomitee «Mühleberg vom Netz» eingereichte Verfassungsinitiative mit 15 548 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist (Regierungsratsbeschluss Nr. 236 vom 22. Februar 2012).
2. Die Verfassungsinitiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs und lautet wie folgt:
«Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 wird wie folgt ergänzt:
Art. 35 Versorgung mit Wasser und Energie
^{1 bis 3} Unverändert.
⁴ Der Kanton, als Mehrheitsaktionär der BKW FMB Energie AG, sorgt für die sofortige Ausserbetriebnahme des AKW Mühleberg.»
3. Die Initiative wird für gültig erklärt.
4. Der Grosse Rat lehnt die Initiative ab.
5. Die Initiative wird mit der Empfehlung auf Annahme des Gegenvorschlags der Volksabstimmung unterbreitet.

Gemeinsamer Antrag des Regierungsrates und der Kommission

Grossratsbeschluss betreffend die Verfassungsinitiative «Mühleberg vom Netz»

Der Grosse Rat des Kantons Bern,
gestützt auf Art. 58 ff. der Kantonsverfassung,
auf Antrag des Regierungsrates,
beschliesst:

1. Es wird davon Kenntnis genommen, dass die vom Initiativkomitee «Mühleberg vom Netz» eingereichte Verfassungsinitiative mit 15 548 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist (Regierungsratsbeschluss Nr. 236 vom 22. Februar 2012).
2. Die Verfassungsinitiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs und lautet wie folgt:
«Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 wird wie folgt ergänzt:
Art. 35 Versorgung mit Wasser und Energie
^{1 bis 3} Unverändert.
⁴ Der Kanton, als Mehrheitsaktionär der BKW FMB Energie AG, sorgt für die sofortige Ausserbetriebnahme des AKW Mühleberg.»
3. Die Initiative wird für gültig erklärt.
4. Der Grosse Rat lehnt die Initiative ab.

Antrag des Regierungsrates

5. Die Initiative wird mit der Empfehlung auf Annahme des Gegenvorschlags der Volksabstimmung unterbreitet.

Antrag der Kommission

5. Die Initiative wird mit der Empfehlung auf Ablehnung der Volksabstimmung unterbreitet.

Antrag des Regierungsrates

Bern, 14. August 2013

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: *Neuhaus*
Der Staatsschreiber: *Auer*

Gemeinsamer Antrag des Regierungsrates und der Kommission 13

Bern, 16. Oktober 2013

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: *Neuhaus*
Der Staatsschreiber: *Auer*

Bern, 13. September 2013

Im Namen der Kommission
Der Präsident: *Kohler*