

BVerfG: Die Dreizehnte Novelle des Atomgesetzes ist im Wesentlichen mit dem Grundgesetz vereinbar

Pressemitteilung Nr. 88/2016 vom 6. Dezember 2016

Urteil vom 06. Dezember 2016

1 BvR 2821/11, 1 BvR 1456/12, 1 BvR 321/12

Die Regelungen des Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. Juli 2011 („13. AtG-Novelle“) erweisen sich weitgehend als eine zumutbare und auch die Anforderungen des Vertrauensschutzes und des Gleichbehandlungsgebots wahrende Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums. Dies hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts mit heute verkündetem Urteil entschieden. Die 13. AtG-Novelle verletzt die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) jedoch insoweit, als die Einführung fester Abschalttermine für die in Deutschland betriebenen Kernkraftwerke (§ 7 Abs. 1a Satz 1 Atomgesetz in der Fassung der 13. AtG-Novelle), einen konzerninternen Verbrauch der im Jahr 2002 jedem Kernkraftwerk gesetzlich zugewiesenen Stromerzeugungskontingente bis zu den festgesetzten Abschaltterminen nicht sicherstellt. Hierdurch werden die durch die Eigentumsgarantie geschützten Nutzungsmöglichkeiten der Anlagen unzumutbar, teilweise auch gleichheitswidrig beschränkt. Demgegenüber steht die Streichung der mit dem Elften Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 8. Dezember 2010 („11. AtG-Novelle“) den einzelnen Kernkraftwerken zusätzlich gewährten Stromerzeugungskontingente in Einklang mit dem Grundgesetz. Mit Art. 14 GG unvereinbar ist ferner, dass die 13. AtG-Novelle keine Regelung zum Ausgleich für Investitionen vorsieht, die im berechtigten Vertrauen auf die im Jahr 2010 zusätzlich gewährten Stromerzeugungskontingente vorgenommen, durch deren Streichung mit der 13. AtG-Novelle aber entwertet wurden. § 7 Abs. 1a Satz 1 Atomgesetz ist zunächst weiter anwendbar; der Gesetzgeber muss bis 30. Juni 2018 eine Neuregelung treffen.

Sachverhalt:

Die Verfassungsbeschwerden richten sich gegen die im Jahr 2011 beschlossene Beschleunigung des Ausstiegs aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Die Grundentscheidung für den Ausstieg erfolgte bereits durch die Ausstiegsnovelle im Jahr 2002. Den einzelnen Kernkraftwerken wurden Kontingente an Reststrommengen zugeteilt, die auch auf andere, jüngere Kernkraftwerke übertragen werden durften. Nach deren Verbrauch waren die Kraftwerke abzuschalten. Ein festes Enddatum enthielt das Ausstiegsgesetz aus dem Jahr 2002 nicht. Nach der Bundestagswahl 2009 entschied sich die neue Bundesregierung für ein verändertes Energiekonzept, das die Kernenergie noch für einen längeren Zeitraum als „Brückentechnologie“ nutzen sollte. Demgemäß gewährte der Gesetzgeber mit der 11. AtG-Novelle allen Kernkraftwerken zusätzliche Reststrommengen und verfolgte damit das Ziel einer Verlängerung der Laufzeiten der deutschen Kernkraftwerke um durchschnittlich 12 Jahre. Infolge des Tsunamis vom 11. März 2011 und dem dadurch ausgelösten Schmelzen von drei Reaktorkernen im Kernkraftwerk Fukushima in Japan hat der Gesetzgeber mit der 13. AtG-Novelle erstmals feste Endtermine für den Betrieb der Kernkraftwerke gesetzlich verankert und zugleich die durch die 11. AtG-Novelle im Herbst 2010 vorgenommene Laufzeitverlängerung der Kernkraftwerke rückgängig gemacht. Hiergegen wenden sich die Kernkraftgesellschaften von drei der vier großen in Deutschland tätigen Energieversorgungsunternehmen sowie eine Kernkraftwerksbetriebsgesellschaft mit ihren Verfassungsbeschwerden. Nicht Gegenstand der Verfassungsbeschwerden ist hingegen die mit dem Ausstiegsgesetz von 2002 getroffene Grundsatzentscheidung über die Beendigung der friedlichen Nutzung der Kernenergie in Deutschland. Die verfassungsrechtliche Kontrolle der angegriffenen 13. AtG-Novelle setzt damit auf einer Rechtslage auf, nach der die Beendigung des Leistungsbetriebs der Kernkraftwerke nach Maßgabe der ihnen zugeteilten Elektrizitätsmengen bereits feststand. Die Beschwerdeführerinnen rügen vornehmlich eine Verletzung der Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG).

Wesentliche Erwägungen des Senats:

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig und teilweise begründet.

1. Die beiden Beschwerdeführerinnen im Verfahren 1 BvR 1456/12 sind ausnahmsweise berechtigt, Verfassungsbeschwerde gegen die 13. AtG-Novelle zu erheben, obwohl der schwedische Staat mittelbar Geschäftsanteile an der einen zu 100 % und an der anderen zu 50 % hält. Die für die Verneinung der Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts und juristischer Personen des Privatrechts, welche ganz oder überwiegend vom deutschen Staat gehalten werden, maßgeblichen Erwägungen gelten für inländische juristische Personen des Privatrechts, die von einem ausländischen Staat gehalten werden, nicht uneingeschränkt. Wird ihnen die Erhebung der Verfassungsbeschwerde verwehrt, bleiben sie gegenüber unmittelbaren gesetzlichen Eingriffen ohne Rechtsschutzmöglichkeit. Denn der fachgerichtliche Verwaltungsrechtsschutz greift regelmäßig nicht unmittelbar gegen Gesetze. Auch verfügt eine von einem ausländischen Staat gehaltene juristische Person des Privatrechts weder unmittelbar noch mittelbar über innerstaatliche Machtbefugnisse. Insbesondere steht ihr innerhalb der Staatsorganisation keine Möglichkeit der Interessenwahrnehmung zur Verfügung. Angesichts dieser besonderen Umstände des Falles ist die insoweit offene Auslegung des Art. 19 Abs. 3 GG auch mit Blick auf die unionsrechtlich geschützte Niederlassungsfreiheit vorzunehmen. Ohne die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde bedürfte es angesichts der schweren Beeinträchtigung der Beschwerdeführerinnen durch die 13. AtG-Novelle der Rechtfertigung vor der Niederlassungsfreiheit. Da es vorliegend an den Voraussetzungen für die Rechtfertigung fehlen würde, ist den Beschwerdeführerinnen die Gesetzesverfassungsbeschwerde gegen die 13. AtG-Novelle zu eröffnen.

2. Das Eigentum der Beschwerdeführerinnen wird durch die 13. AtG-Novelle in mehrfacher Hinsicht beeinträchtigt.

a) Die Eigentumsgarantie schützt den konkreten Bestand in der Hand der einzelnen Eigentümer gegenüber Maßnahmen der öffentlichen Gewalt. Die Reichweite des Schutzes ergibt sich erst aus der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums, die Sache des Gesetzgebers ist. Seine Befugnis zur Inhalts- und Schrankenbestimmung ist umso weiter, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist. Bei Kernkraftwerken und damit in Zusammenhang stehenden Eigentumsrechtspositionen handelt es sich um Eigentum mit einem besonders ausgeprägten sozialen Bezug. Dies verschafft dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Atomrechts einen besonders weiten Gestaltungsspielraum, auch gegenüber bestehenden Eigentumspositionen, ohne diesen jedoch jeglichen Schutz zu nehmen.

b) Die 13. AtG-Novelle greift in mehrfacher Hinsicht in Eigentumspositionen der Beschwerdeführerinnen ein. Sie bestimmt erstmals feste Termine für das Erlöschen der Berechtigung zum Leistungsbetrieb der einzelnen Kernkraftwerke. Mit dem Ende der Betriebsberechtigung entfällt das aus dem Eigentum an den Grundstücken und Anlagen fließende Nutzungsrecht der Stromerzeugung aus Kernkraft. Diese Beeinträchtigung geht über die bereits vorhandene Vorbelastung durch den 2002 gesetzlich beschlossenen Atomausstieg hinaus, die im Übrigen nicht Gegenstand der Verfassungsbeschwerden ist. Aufgrund der 2011 geregelten festen Endzeitpunkte des Leistungsbetriebs werden die im Jahr 2002 zugewiesenen Reststrommengen bei zwei der Beschwerdeführerinnen aller Voraussicht nach weder in dem jeweiligen Kernkraftwerk, dem sie zugeteilt wurden, noch in anderen Kraftwerken desselben Konzerns produziert werden können. Zudem werden die den Kernkraftwerken erst kurz zuvor mit der 11. AtG-Novelle zusätzlich zugewiesenen Reststrommengen wieder gestrichen. Schließlich können die Einführung fester Abschalttermine und die Streichung der Stromzusatzmengen dazu führen, dass im Vertrauen auf die bestehende Rechtslage vorgenommene Investitionen hinfällig werden.

c) Die Eigentumsgarantie ist dadurch in verschiedenen Ausprägungen betroffen. Vom Schutz des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG umfasst ist das zivilrechtliche Sacheigentum, dessen Besitz und die Möglichkeit, es zu nutzen. Die Regelungen der 13. AtG-Novelle treffen auf Anlageneigentum der Beschwerdeführerinnen, dessen Nutzung atomrechtlich genehmigt ist und das durch diese Genehmigungen konkretisiert ist. Die atomrechtliche Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb einer Kernkraftwerksanlage oder die Genehmigung zum Leistungsbetrieb (§ 7 Abs. 1 und 1a AtG) selbst sind kein nach Art. 14 GG geschütztes Eigentumsrecht. Sie sind nicht vergleichbar jenen subjektiven öffentlichen Rechten, denen nach gefestigter verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung Eigentumsschutz zuerkannt wird. Die im Jahr 2002 zugeteilten Reststrommengen genießen keinen eigenständigen Schutz, haben aber Teil an dem verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz, den Art. 14 GG für die Nutzung des Eigentums an einer zugelassenen kerntechnischen Anlage gewährt. Eine Sonderstellung nehmen die dem Kernkraftwerk Mülheim-Kärlich zugewiesenen Reststrommengen ein, weil deren Zuschreibung im Rahmen eines Vergleichs als Gegenleistung für die Beendigung des Amtshaftungsprozesses gegen das Land Rheinland-Pfalz und für die Rücknahme des Antrags auf Erteilung einer atomrechtlichen Betriebsgenehmigung für das Kernkraftwerk erfolgte. Ein entsprechender Eigentumsschutz an der Nutzung der Kernkraftwerke kommt auch den mit der 11. AtG-Novelle zugewiesenen Zusatzstrommengen mit Blick auf die dadurch eröffneten Nutzungsmöglichkeiten zu.

3. Die angegriffenen Bestimmungen der 13. AtG-Novelle führen nicht zu einer Enteignung der Beschwerdeführerinnen an den genannten Eigentumsrechten.

a) Die Enteignung ist auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Eigentumspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet. Die Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG setzt weiterhin zwingend voraus, dass der hoheitliche Zugriff auf das Eigentumsrecht zugleich eine Güterbeschaffung zugunsten der öffentlichen Hand oder des sonst Enteignungsbegünstigten ist. Das Erfordernis einer Güterbeschaffung als konstitutives Merkmal der Enteignung war bisher umstritten. Für dieses Merkmal spricht vor allem, dass ein praktischer Bedarf für den bloßen Eigentumsentzug, der nicht zugleich mit einem Übergang des Eigentums auf den Staat oder einen Drittbegünstigten verbunden ist, gerade dann besteht, wenn das Eigentumsrecht im weitesten Sinne bemakelt ist. In solchen Fällen hat der Staat typischerweise kein originäres Interesse an der Beschaffung des betroffenen Gegenstands aus Gründen des Gemeinwohls. Es entspricht der grundsätzlichen Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG), den Eigentumsentzug in solchen Fällen nicht als entschädigungspflichtige Enteignung zu qualifizieren, sondern als Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums. Mit der Begrenzung der Enteignung auf Fälle der Güterbeschaffung werden auch Eigentumsbelastungen aus dem Bereich der entschädigungspflichtigen Enteignung ausgenommen, mit denen der Staat konkrete Eigentumspositionen nur entzieht und die damit ein besonderes Eingriffsgewicht haben. In diesen Fällen hat der Gesetzgeber besonders sorgfältig zu prüfen, ob ein solcher Entzug nur dann mit Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar ist, wenn für den Eigentümer ein angemessener Ausgleich vorgesehen ist.

b) Durch die Einführung fester Abschalttermine werden den Beschwerdeführerinnen keine selbständigen Eigentumsrechte entzogen. Die im Jahr 2002 und 2010 gewährten Reststrommengen sind keine gegenüber dem Anlageneigentum selbständig enteignungsfähigen Eigentumspositionen. Jedenfalls fehlt es für beide Eingriffsregelungen an dem für eine Enteignung unverzichtbaren Güterbeschaffungsvorgang. Weder die Befristung der Kraftwerkslaufzeiten noch die Streichung der im Jahr 2010 zusätzlich gewährten Reststrommengen führen zu einem Übergang der betroffenen Positionen auf den Staat oder einen Dritten.

4. Die angegriffenen Bestimmungen der 13. AtG-Novelle genügen im Wesentlichen den Anforderungen an eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums.

a) Der Gesetzgeber hat bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich zu bringen. Gestaltet der Gesetzgeber Inhalt- und Schranken unternehmerischen Eigentums durch Änderung der Rechtslage, muss er die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, des Vertrauensschutzes und des Gleichheitssatzes achten. Soweit es um den Investitionsschutz von Unternehmen geht, gewährt Art. 14 GG die gleichen Garantien wie anderen Eigentümern. Dabei hat der Gesetzgeber den Bestand von Betrieben und die im Vertrauen auf die Gesetzeslage getätigten Investitionen angemessen zu berücksichtigen.

b) Der Gesetzgeber verfolgt mit der Beschleunigung des Atomausstiegs und seinem dahinter stehenden Wunsch, das mit der Nutzung der Kernenergie verbundene Restrisiko nach Zeit und Umfang zu minimieren und so Leben und Gesundheit der Bevölkerung und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, ein legitimes Regelungsziel. Die Festlegung fixer Abschalttermine und die Streichung der 2010 zugewiesenen Zusatzstrommengen sind auch geeignet, die endgültige Beendigung der Kernenergienutzung schneller als nach der bisherigen Rechtslage gesichert herbeizuführen.

c) Die Streichung der 2010 gewährten Zusatzstrommengen erweist sich als verhältnismäßig. Der Eingriff in Art. 14 GG ist in quantitativer Hinsicht allerdings äußerst umfangreich; der Gesetzgeber hat eine Stromproduktion von im Durchschnitt rund 12 Jahresleistungen je Kernkraftwerk gestrichen. Die Schutzwürdigkeit der betroffenen Eigentumspositionen ist aber mehrfach eingeschränkt, so dass sich der Eingriff in der Gesamtabwägung mit den dafür sprechenden Gemeinwohlbelangen als verhältnismäßig erweist. Über den ohnehin bestehenden starken Sozialbezug des Eigentums an den Kernenergieanlagen hinaus, ist der Eigentumsschutz in Bezug auf die Nutzung der Atomanlagen, soweit es die durch die 11. AtG-Novelle zugewiesenen Zusatzstrommengen betrifft, gegenüber staatlichen Einflussnahmen weiter eingeschränkt, weil die Zuweisung der Zusatzstrommengen nicht auf einer Eigenleistung der betroffenen Unternehmen beruht. Diese Zusatzstrommengen stellen, anders als die 2002 zugewiesenen Reststrommengen, keine Kompensation für anderweitige Einschränkungen des Eigentums der Beschwerdeführerinnen dar. Vielmehr waren diese das Ergebnis einer energie-, klima- und wirtschaftspolitischen Entscheidung von Bundesregierung und Gesetzgeber. Als politisch motivierte Gewährung durch den Gesetzgeber haben sie daher nur in geringem Maße Teil am eigentumsrechtlichen Bestandsschutz. Darüber hinaus ist der Zeitraum zwischen der 11. AtG-Novelle und der 13. AtG-Novelle zu kurz, um die generelle Annahme begründen zu können, dass die Kernkraftwerksbetreiber sich bereits nachhaltig auf die durchschnittlich zwölfjährige Laufzeitverlängerung eingerichtet hätten.

Demgegenüber sind die mit der 13. AtG-Novelle verfolgten Gemeinwohlbelange (Leben und Gesundheit der Bevölkerung, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen) von hohem Wert und in der konkreten Umsetzung der Rücknahme der Laufzeitverlängerung von 2010 von großem Gewicht. Der Gesetzgeber wollte den 2002 beschlossenen Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie beschleunigen, indem er feste Abschalttermine einführte und die Ende 2010 erfolgte Verlängerung der Laufzeiten rückgängig machte. Hierdurch wurde eine Risikominderung von ganz erheblichem Ausmaß erreicht. Dabei ist auch nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber auf die Ereignisse in Fukushima reagierte, obwohl hieraus keine neuen Gefährdungserkenntnisse abgeleitet werden konnten. Wie weit allein geänderte politische Wertungen oder gewachsene Befürchtungen und Ängste in der Bevölkerung auch Maßnahmen tragen können, die - wie die Beschleunigung des Atomausstiegs - erheblich in Grundrechte der Betroffenen eingreifen, und welches Gewicht ihnen beigemessen werden kann, lässt sich allerdings nicht allgemein bestimmen. Jedenfalls bei der Beurteilung einer Hochrisikotechnologie, deren Schadensrisiken in besonderem Maße von einer politischen Bewertung und einer öffentlichen Akzeptanz abhängig sind, kann auch Ereignissen ein eigenes Gewicht beigelegt werden, die allein das Bewusstsein der Öffentlichkeit für diese Risiken ändern, obwohl neue Gefährdungen nicht erkennbar sind.

d) Die Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums durch die 13. AtG-Novelle ist allerdings unzumutbar, soweit sie dazu führt, dass zwei Beschwerdeführerinnen angesichts der gesetzlich festgelegten Restlaufzeiten ihrer Anlagen substantielle Teile ihrer Reststrommengen von 2002 nicht konzernintern ausnutzen können. Zwar haben die Beschwerdeführerinnen, die Bundesregierung und auch andere Beteiligte der Prognose, ob und inwieweit die Reststrommengen innerhalb der nunmehr fest befristeten Laufzeiten verbraucht werden könnten, unterschiedliche Annahmen hinsichtlich der realistisch zu erwartenden Auslastungsgrade der einzelnen Kernkraftwerke zugrunde gelegt. Im Ergebnis bestand allerdings Übereinstimmung, dass zwei Beschwerdeführerinnen ein im Wesentlichen vollständiger Verbrauch der Reststrommengen in konzerneigenen Kernkraftwerken innerhalb der verbleibenden Laufzeiten nicht möglich sein werde. Auf die Möglichkeit der konzerneigenen Verstromung kommt es jedoch an, da für diese Beschwerdeführerinnen eine konzernüberschreitende Übertragung von Reststrommengen keine uneingeschränkt zumutbare Verwertungsoption darstellt.

Die Eigentumsbeeinträchtigung ist quantitativ erheblich und wiegt vor allem wegen des rechtlichen Hintergrundes der 2002 zugesprochenen Reststrommengen schwer. Die 2002 zugewiesenen Reststrommengen sind Teil einer Übergangsregelung, die nach Entstehung, Begründung und Konzeption des Ausstiegsgesetzes von 2002 einen besonderen Vertrauensschutz bezweckte. Den Eigentümern und Betreibern der Kernkraftwerke sollte mit der getroffenen Regelung, insbesondere mit der Konzeption der Reststrommengenkontingentierung, eine verlässliche Grundlage für die Restlaufzeit der Anlagen zur Verfügung gestellt werden. Das Vertrauen in die zeitlich grundsätzlich ungebundene und im Wesentlichen ungeschmälerete Verwertungsmöglichkeit der Reststrommengen aus dem Jahr 2002 ist auch wegen ihres Kompensationscharakters besonders schutzwürdig. Diese Reststrommengen sollten den durch das Ausstiegsgesetz herbeigeführten Verlust der bis dahin unbefristeten Nutzungsmöglichkeit der Kernkraftwerke ausgleichen und so die Verhältnismäßigkeit der Ausstiegsentscheidung wahren helfen. Dass ein Teil der Reststrommengen aus dem Jahr 2002 wegen der festen Abschaltfristen konzernintern nicht mehr verstromt werden kann, belastet zwei Beschwerdeführerinnen auch deshalb, weil sie insofern gegenüber den konkurrierenden Unternehmen benachteiligt werden, die ihre Reststrommengen innerhalb der Laufzeit ihrer Kraftwerke vollständig verwerten können, ohne dass dafür ein ausreichender Rechtfertigungsgrund vorliegt. Den Belastungen der Beschwerdeführerinnen stehen zwar gewichtige Gemeinwohlbelange gegenüber. Diese wären jedoch durch eine Regelung, die die Verstrombarkeitsdefizite vermied, nur in relativ geringem Maße belastet. Der Gesetzgeber hat in der 13. AtG-Novelle durch die Summe der Restlaufzeiten selbst einen Rahmen für das von ihm angestrebte Gemeinwohlziel gesetzt. Aufgrund der gestaffelten Restlaufzeiten und der noch vorhandenen konzerneigenen Reststrommengen dürfte einigen Anlagen aller Voraussicht nach eine ungenutzte Verstromungskapazität verbleiben. Die Verstrombarkeitsdefizite hätten, auch ohne das erstrebte Gesamtausstiegsdatum in Frage zu stellen, durch eine andere Staffelung der kraftwerksbezogenen Endzeitpunkte vermieden werden können.

e) Die 13. AtG-Novelle verstößt darüber hinaus gegen Art. 14 Abs. 1 GG, soweit sie keine Übergangsfristen, Entschädigungsklauseln oder sonstige Ausgleichsregelungen für den Fall vorsieht, dass Investitionen in Kernkraftwerke durch die Streichung der 2010 zugeteilten Zusatzstrommengen entwertet worden sind.

aa) Das Eigentumsgrundrecht kann unter bestimmten Voraussetzungen im Falle sogenannter frustrierter Investitionen Schutz gewähren. Es schützt auch berechtigtes Vertrauen in den Bestand der Rechtslage als Grundlage von Investitionen in das Eigentum und seiner Nutzbarkeit; ob und inwieweit ein solches Vertrauen berechtigt ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Eine Garantie der Erfüllung aller Investitionserwartungen besteht nicht. Insbesondere schützt Art. 14 Abs. 1 GG grundsätzlich nicht gegen Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns und deren Auswirkungen auf die Marktchancen. Die in berechtigtem Vertrauen auf eine Gesetzeslage getätigten Investitionen ins Eigentum erfordern jedoch nach Maßgabe des

Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowohl hinsichtlich des Ob als auch hinsichtlich des Wie eines Ausgleichs angemessene Berücksichtigung, wenn der Gesetzgeber die weitere Verwertbarkeit des Eigentums direkt unterbindet oder erheblich einschränkt. Dabei bleibt dem Gesetzgeber für die Überleitung bestehender Rechtslagen, Berechtigungen und Rechtsverhältnisse ein breiter Gestaltungsspielraum. Insbesondere ist der Gesetzgeber von Verfassungen wegen nicht gehalten, bei Systemwechseln und der Umstellung von Rechtslagen die Betroffenen von jeder Belastung zu verschonen oder jeglicher Sonderlast mit einer Übergangsregelung zu begegnen. Ein Ausgleich hinsichtlich entwerteter Investitionen in das Eigentum ist jedenfalls dann nicht erforderlich, wenn der Gesetzgeber die Einschränkung der Verwertbarkeit des Eigentums anderweitig ausgleicht; eine Doppelkompensation ist ausgeschlossen.

bb) Gemessen hieran ist die 13. AtG-Novelle insofern verfassungswidrig, als sie keinerlei Regelung über den Ausgleich für frustrierte Investitionen vorsieht, die in dem kurzen Zeitraum zwischen dem Beschluss des Bundestages über die 11. AtG-Novelle und dem Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 16. März 2011 über das Atommoratorium getätigt wurden. Der 11. AtG-Novelle lag die politische Entscheidung des Gesetzgebers zugrunde, die Kernenergie als Brückentechnologie für einen längeren Zeitraum weiter zu nutzen. Die Kraftwerksbetreiber durften sich hierdurch zu Investitionen in ihre Anlagen ermutigt fühlen und mussten nicht damit rechnen, dass der Gesetzgeber noch in derselben Legislaturperiode von der energiepolitischen Grundsatzentscheidung wieder Abstand nehmen würde. Auch die überragenden Gemeinwohlgründe für einen beschleunigten Atomausstieg können den Gesetzgeber nicht von den Folgen der von ihm selbst gesetzten Ursache berechtigten Vertrauens in Investitionen entbinden, die während der kurzen Geltung der 11. AtG-Novelle mit Blick auf die Laufzeitverlängerung vorgenommen wurden.

Dagegen mussten im Hinblick auf die 2002er-Reststrommengen keine Ausgleichsregelungen für frustrierte Investitionen vorgesehen werden. Insoweit muss der Gesetzgeber bereits für das Verstrombarkeitsdefizit eine angemessene Entschädigung, Laufzeitverlängerungen oder einen anderweitigen Ausgleich regeln.

5. Die festgestellten Verfassungsverstöße führen hier zur Feststellung der Unvereinbarkeit von § 7 Abs. 1a Satz 1 AtG mit dem Grundgesetz verbunden mit einer Fortgeltungsanordnung bis zu einer Neuregelung. Dies ist deshalb angezeigt, weil dem Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung stehen, die Verfassungsverstöße zu beseitigen. Die Rücknahme der Ende 2010 in großem Umfang zugeteilten Zusatzstrommengen, die Einführung fester Endtermine für den Betrieb der einzelnen Kernkraftwerke und die Staffelung der Abschaltfristen haben sich im Grundsatz als vereinbar mit dem Grundgesetz erwiesen. Die verfassungsrechtlich zu beanstandenden Defizite sind zwar für die Beschwerdeführerinnen nicht unerheblich, betreffen jedoch gemessen an der Gesamtregelung der 13. AtG-Novelle nur Randbereiche.