

Leitsatz

zum Beschluss des Ersten Senats vom 21. Juli 2010

- 1 BvL 8/07 -

§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 des Gesetzes über die Entschädigung nach dem Gesetz über die Regelung offener Vermögensfragen ist mit dem Grundgesetz vereinbar, soweit nicht auffindbare Miterben von ihren Rechten hinsichtlich ehemals staatlich verwalteter Vermögenswerte auch dann ausgeschlossen werden können, wenn zumindest ein anderer Miterbe bekannt und aufgefunden ist.



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 des Gesetzes über die Entschädigung nach dem Gesetz über die Regelung offener Vermögensfragen (Entschädigungsgesetz - EntschG) vom 27. September 1994 (BGBl I S. 2624) in der Fassung des Entschädigungsrechtsänderungsgesetzes vom 10. Dezember 2003 (BGBl I S. 2471), soweit die Rechte von Miterben betroffen sind, mit Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar ist

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Juni 2007 (BVerwG 3 C 24.06) -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat -  
unter Mitwirkung der Richterin und Richter  
Vizepräsident Kirchhof,  
Hohmann-Dennhardt,  
Bryde,  
Gaier,  
Eichberger,  
Schluckebier,  
Masing

am 21. Juli 2010 beschlossen:

§ 10 Absatz 1 Satz 1 Nummer 7 Satz 2 des Gesetzes über die Entschädigung nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Juli 2004 (Bundesgesetzblatt I Seite 1658) ist mit dem Grundgesetz vereinbar, soweit danach nicht auffindbare Miterben von ihren zur gesamten Hand gehaltenen Rechten hinsichtlich ehemals staatlich verwalteter Vermögenswerte auch dann ausgeschlossen werden können, wenn zumindest ein anderer Miterbe bekannt und aufgefunden ist.

## Gründe:

### A.

Die Vorlage betrifft die Frage, ob es mit Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar ist, dass nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 des Gesetzes über die Entschädigung nach dem Gesetz über die Regelung offener Vermögensfragen (Entschädigungsgesetz - EntschG) ein Miterbe, der mit den zu Gebote stehenden Mitteln nicht auffindbar war, von seinen Rechten an im Beitrittsgebiet belegenen, ehemals staatlich verwalteten Vermögenswerten auch dann zugunsten des Entschädigungsfonds ausgeschlossen werden kann, wenn ein weiterer Miterbe und dessen Aufenthalt bekannt ist.

1

### I.

Die zur Prüfung gestellte Vorschrift regelt die Berechtigung an im Beitrittsgebiet belegenen Vermögenswerten, die in der Deutschen Demokratischen Republik staatlich zwangsverwaltet wurden und nach dem Ende der staatlichen Verwaltung mit Ablauf des 31. Dezember 1992 nicht vom Eigentümer oder Inhaber beansprucht werden. Sie unterwirft diese Vermögenswerte der Abführung an einen Entschädigungsfonds, wenn der Berechtigte sich auch nach öffentlichem Aufgebot nicht gemeldet hat. Zu den nicht beanspruchten Vermögenswerten werden kraft ausdrücklicher Regelung auch die Rechte nicht bekannter oder nicht auffindbarer Miteigentümer oder Miterben gezählt.

2

§ 10 EntschG lautet auszugsweise:

3

§ 10 Einnahmen des Entschädigungsfonds

4

(1) An den Entschädigungsfonds sind abzuführen:

5

(...)

6

7. Veräußerungserlöse nach § 11 Abs. 4 des Vermögensgesetzes und sonstige nicht beanspruchte Vermögenswerte, die bis zum 31. Dezember 1992 unter staatlicher Verwaltung standen, wenn der Eigentümer oder Inhaber sich nicht nach öffentlichem Aufgebot gemäß § 15 des Grundbuchbereinigungsgesetzes gemeldet hat. Nicht beanspruchte Vermögenswerte im Sinne des Satzes 1 sind auch die den nicht bekannten oder nicht auffindbaren Miteigentümern oder Miterben zustehenden Rechte. Die §§ 1936, 1964 und 1965 des Bürgerlichen Gesetzbuchs und § 369 des Zivilgesetzbuchs der Deutschen Demokratischen Republik vom 19. Juni 1975 (GBI. I Nr. 27 S. 465) finden keine Anwendung. Ein Aufgebotsverfahren ist nicht erforderlich, wenn der Veräußerungserlös oder der Wert des sonstigen nicht beanspruchten Vermögens den Betrag von 1.000 Deutsche Mark nicht erreicht;

7

(...).

8

Die in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 1 EntschG in Bezug genommene Vorschrift des § 15 des Grundbuchbereinigungsgesetzes (GBBerG) hat folgenden Wortlaut:

9

§ 15 Aufgebotsverfahren nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 des Entschädigungsgesetzes	10
(1) Das in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 des Entschädigungsgesetzes vorgesehene Aufgebotsverfahren wird von dem Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (nachfolgend: Bundesamt) von Amts wegen als Verwaltungsverfahren durchgeführt.	11
(2) Das Bundesamt oder die Stelle, die die Vermögenswerte verwahrt, ermittelt deren Eigentümer oder Rechtsinhaber. Können diese nicht mit den zu Gebote stehenden Mitteln gefunden werden, leitet das Bundesamt das Aufgebotsverfahren ein. Hierzu gibt es die Vermögenswerte im Bundesanzeiger bekannt und fordert die Eigentümer oder Rechtsinhaber auf, sich beim Bundesamt zu melden. In der Bekanntmachung wird der Vermögenswert genau bezeichnet sowie das jeweilige Aktenzeichen und der Endzeitpunkt der Aufgebotsfrist angegeben. Bei Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten gehören dazu die heutige sowie die Grundbuchbezeichnung im Zeitpunkt der Anordnung der staatlichen Verwaltung.	12
(3) Meldet sich innerhalb von einem Jahr seit der ersten Veröffentlichung der Aufforderung im Bundesanzeiger der Berechtigte nicht, erlässt das Bundesamt einen Ausschlussbescheid. Wenn erforderlich, kann zuvor eine angemessene Nachfrist gesetzt werden. Der Bescheid ist öffentlich zuzustellen. Auf die öffentliche Zustellung ist § 5 der Hypothekenablöseverordnung entsprechend anzuwenden. Der bestandskräftige Ausschlussbescheid hat die Wirkungen eines rechtskräftigen Ausschlussbeschlusses. Der Vermögenswert ist an den Entschädigungsfonds abzuführen.	13
(...)	14
1. a) In der DDR und Ost-Berlin standen zahlreiche Vermögenswerte - vor allem Grundstücke wie auch Unternehmen -, die nicht enteignet worden waren, unter verschiedenen Formen staatlicher Zwangsverwaltung. Sie hatte zur Folge, dass der Betroffene bei formalem Fortbestand seines Eigentumsrechts in unterschiedlichem Umfang in seinen Nutzungs- und Verfügungsbefugnissen über den ihm gehörenden Vermögenswert beschränkt war. Diese Befugnisse gingen auf den staatlichen Verwalter über. In ihren wirtschaftlichen Wirkungen war die staatliche Zwangsverwaltung weitgehend einer Enteignung gleichzusetzen (vgl. Nentwig/Nethe, in: Fieberg/Reichenbach/Messerschmidt/Neuhaus, VermG, § 11 VermG Rn. 2; Juli 1999). Sie unterliegt als Vermögensschädigung dem Anwendungsbereich des Vermögensgesetzes - VermG - (vgl. § 1 Abs. 4 VermG) und damit der Wiedergutmachung.	15
b) Der Gesetzgeber hatte sich nach der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands zunächst dafür entschieden, die staatliche Verwaltung fortbestehen zu lassen, allerdings unter inhaltlicher Umgestaltung in ein Treuhandverhältnis (vgl. § 15 VermG). Er ging davon aus, dass in vielen Fällen die Ermittlung der aktuellen Eigentümer sehr schwierig, vielleicht sogar unmöglich sein würde. Die vorläufige Fortfüh-	16

rung der staatlichen Verwaltung sollte daher die sonst in großer Zahl erforderlichen Pflegerbestellungen entbehrlich machen. Das Vermögensgesetz sah ursprünglich weiter vor, dass der Eigentümer einen Anspruch auf Aufhebung der staatlichen Verwaltung hatte (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 VermG), über den - ähnlich wie bei der Restitution nach vorangegangener Eigentumsentziehung - durch antragsgebundenen Verwaltungsakt zu entscheiden war (vgl. § 30 VermG). Bereits im Jahr 1992 wurde allerdings mit dem durch die Novelle des Vermögensgesetzes vom 14. Juli 1992 (BGBl I S. 1257) neu eingefügten § 11a VermG die Aufhebung der staatlichen Verwaltung aller betroffenen Vermögenswerte unmittelbar kraft Gesetzes zum 31. Dezember 1992 angeordnet (§ 11a Abs. 1 Satz 1 VermG). Eines Antrags des Berechtigten oder eines besonderen Vollzugsaktes bedurfte es damit nicht mehr.

c) Danach waren allerdings weiter viele der ehemals staatlich verwalteten Grundstücke „faktisch herrenlos“, weil der jeweilige Eigentümer oder dessen Aufenthalt immer noch nicht bekannt war. Diese faktische Herrenlosigkeit warf vielfältige Probleme auf. Insbesondere bestand ein Bedürfnis dafür, in diesem Sinne herrenlose Grundstücke verkehrsfähig zu machen, das heißt, die Voraussetzungen für deren Verkauf an Investoren zu schaffen. Der gleichzeitig mit der Aufhebung der staatlichen Verwaltung in Kraft getretene § 11b VermG sieht demgemäß vor, dass durch den örtlich zuständigen Landkreis oder die kreisfreie Stadt auf Antrag eines jeden, der hieran ein berechtigtes Interesse hat, ein gesetzlicher Vertreter des Eigentümers bestellt werden kann. Die gesetzliche Vertretung ist der treuhänderischen Verwaltung angenähert, wie sie nach § 15 VermG bis zum 31. Dezember 1992 durch die ehemals staatlichen Verwalter auszuüben war (vgl. BVerwG, Urteil vom 2. Juli 2008 - BVerwG 8 C 18.07 -, NVwZ-RR 2009, S. 46 <47>).

17

d) Die Voraussetzungen für eine endgültige Lösung des Problems der faktisch herrenlosen Vermögenswerte hat der Gesetzgeber für den Bereich der ehemals staatlich verwalteten Vermögenswerte schließlich mit dem hier in Rede stehenden, am 1. Dezember 1994 in Kraft getretenen Entschädigungsgesetz (BGBl I S. 2624) und der dort von Anfang an enthaltenen Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG über das Aufgebotsverfahren in Bezug auf nicht beanspruchte Vermögenswerte geschaffen. Die Regelungen über die Durchführung des Aufgebotsverfahrens wurden später durch die Änderung des Grundbuchbereinigungsgesetzes durch das Gesetz vom 17. Dezember 1997 (BGBl I S. 3039) und den neu eingefügten § 15 GBBerG, auf den § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG verweist, modifiziert.

18

Die aufgebauten und nicht beanspruchten Vermögenswerte sind nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG an den Entschädigungsfonds abzuführen, der als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes errichtet worden ist und durch das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen verwaltet wird. Aus dem Entschädigungsfonds werden Entschädigungen nach dem Entschädigungsgesetz und dem NS-Verfolgtenentschädigungsgesetz erbracht, wenn eine Restitution nach dem Vermögensgesetz nicht erfolgt, ferner Ausgleichsleistungen für nicht mehr rückgängig zu machende Enteignungen auf besatzungsrechtlicher und besatzungshoheitlicher

19

Grundlage nach dem Ausgleichsleistungsgesetz und Leistungen nach dem Vertriebenenzuwendungsgesetz (vgl. § 9 Abs. 1 Satz 1 EntschG); aus ihm werden weitere Leistungsverpflichtungen erfüllt, die sich aus dem Vermögensgesetz und dem DDR-Entschädigungserfüllungsgesetz ergeben.

e) Durch das Änderungsgesetz vom 10. Dezember 2003 (BGBl I S. 2471) wurde § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG schließlich die vorliegend zur Prüfung gestellte Bestimmung hinzugefügt (Satz 2). Nach dieser unterliegen als nicht beanspruchte Vermögenswerte dem Aufgebotsverfahren und der Abführung an den Entschädigungsfonds auch die den nicht bekannten oder nicht auffindbaren Miteigentümern oder Miterben zustehenden Rechte. Handelt es sich um eine Gemeinschaft zur gesamten Hand, wird der Entschädigungsfonds in Folge der Abführung Mitglied dieser Gemeinschaft (vgl. BTDrucks 15/1180, S. 20). Allerdings erfasst die Ausschlussregelung in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG, wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Vorlagebeschluss ausführt, abweichend von dem erbrechtlichen System des Bürgerlichen Gesetzbuchs nicht den gesamten Anteil am Nachlass eines Miterben, sondern nur Rechte an einzelnen Vermögensgegenständen, nämlich denjenigen, die zuvor unter staatlicher Verwaltung gestanden haben. Dies kann eine unterschiedliche personelle Zusammensetzung der jeweiligen Erbengemeinschaft hinsichtlich des betroffenen Nachlassgegenstandes sowie hinsichtlich des weiteren Nachlasses zur Folge haben. 20

Der Regierungsentwurf maß der Ergänzung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG durch den eingefügten Satz 2 ausschließlich verdeutlichende und klarstellende Bedeutung zu (BTDrucks 15/1180, S. 20); er ging offenbar davon aus, dass dessen Regelungsgehalt sich bereits aus einer entsprechenden Interpretation des Satzes 1 der Bestimmung ergebe. Weitere Aufschlüsse über die gesetzgeberischen Motive, insbesondere über den die Einfügung auslösenden Klarstellungsbedarf, lassen sich den Materialien nicht entnehmen. 21

f) Ansprüche auf eine Rückerstattung des an den Entschädigungsfonds übergeführten Miterbenanteils, auf Auskehr eines diesem zugefallenen Erlöses nach einer Auseinandersetzung der Erbengemeinschaft oder sonstige Ausgleichsansprüche für den Fall, dass sich der ausgeschlossene Miterbe oder seine Rechtsnachfolger nach Eintritt der Bestandskraft des Ausschlussbescheides noch melden sollten, kennt das geltende Recht nicht. Über die Vorschrift des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG hinaus sieht es überdies für faktisch herrenlose Miterbenanteile, die nicht Gegenstand der Wiedergutmachung durch Aufhebung der staatlichen Verwaltung waren, keine Regelung vor, die über ein Aufgebotsverfahren zu einem Verlust der Rechtsposition führt. 22

## II.

1. Dem Ausgangsverfahren liegt folgender Sachverhalt zugrunde: 23

Der 1977 verstorbene Vater der Klägerin des Ausgangsverfahrens war Eigentümer eines in F. (Brandenburg) gelegenen Grundstücks. Die Klägerin ist Miterbin nach ih- 24

rem Vater zu einem Drittel. Das Grundstück stand als Eigentum eines Bundesbürgers von 1963 an in der DDR unter vorläufiger staatlicher Verwaltung. Diese endete mit Ablauf des 31. Dezember 1992 nach § 11a Abs. 1 Satz 1 VermG kraft Gesetzes. Anschließend wurde die Stadt F. nach § 11b Abs. 1 VermG zur gesetzlichen Vertreterin der Eigentümer bestellt.

Im September 1999 angestellte Nachforschungen des Landkreises H. ergaben, dass der verstorbene Eigentümer des Grundstücks verheiratet gewesen war und drei Töchter hatte. Deren aktueller Aufenthaltsort konnte aber zunächst nicht festgestellt werden. Im Januar 2000 eröffnete das Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen (heute: Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen) das Aufgebotsverfahren gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG in Verbindung mit § 15 GBBerG. Der Vermögenswert wurde im Bundesanzeiger bekannt gegeben; die Berechtigten beziehungsweise ihre Rechtsnachfolger wurden aufgefordert, sich bis zum 8. November 2001 beim Bundesamt zu melden. Im September 2000 machte eine der Schwestern der Klägerin unter Vorlage eines entsprechenden Teilerbscheins fristgerecht Ansprüche für sich und eine weitere Schwester geltend. Sie teilte zugleich mit, dass sie den Aufenthaltsort der ungefähr im Jahr 1965 nach Großbritannien verzogenen Klägerin, die geschieden sei und zwei Kinder habe, trotz intensiver Nachforschungen nicht habe ermitteln können. Auf Antrag der Schwester bestimmte das Amtsgericht den späteren Prozessbevollmächtigten der Klägerin zu ihrem Abwesenheitspfleger und betraute ihn mit ihrer Vertretung bei der Beantragung des Erbscheins nach ihrem Vater sowie der Verwaltung und Verwertung des Nachlasses. Im Juli 2001 meldete der Abwesenheitspfleger der Klägerin ihre Ansprüche beim Bundesamt an und legte einen Teilerbschein vor, der sie als Miterbin auswies. Im September 2001 wurden die Klägerin und ihre beiden Schwestern als Eigentümerinnen des Grundstücks in Erbengemeinschaft im Grundbuch eingetragen. Anschließend wurde auf deren Antrag hin die Bestellung der Stadt F. zur gesetzlichen Vertreterin aufgehoben (§ 11b Abs. 3 VermG).

25

Nachdem auch weitere Recherchen nach dem Aufenthaltsort der Klägerin ohne Erfolg geblieben waren, schloss das Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen die Klägerin von ihrem Miterbenanteil an dem Grundstück aus und stellte fest, dass dieser auf die Bundesrepublik Deutschland - Entschädigungsfonds - übergehe.

26

2. Die vom Abwesenheitspfleger der Klägerin erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht ab. Die dagegen eingelegte Revision der Klägerin ließ das Bundesverwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung zu.

27

3. Das Bundesverwaltungsgericht hat das Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG vom 27. September 1994 (BGBl I S. 2624) in der Fassung des Gesetzes vom 10. Dezember 2003 (BGBl I S. 2471), soweit davon Rechte von Miterben betroffen sind, mit Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar ist.

28

a) Die Gültigkeit von § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG sei für die Entscheidung im Revisionsverfahren erheblich, soweit dort als an den Entschädigungsfonds abzuführende sonstige nicht beanspruchte Vermögenswerte ausdrücklich auch diejenigen Rechte angesehen würden, die nicht auffindbaren Miterben zustünden. Wenn das Bundesverfassungsgericht die Vereinbarkeit der Vorschrift mit dem Grundgesetz bejahe, sei die Revision der Klägerin zurückzuweisen, da es sich bei ihrer Mitberechtigung an dem Grundstück wegen ihres nach wie vor unbekanntem Aufenthalts um einen nicht beanspruchten Vermögenswert im Sinne von § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG in Verbindung mit § 15 GBBerG handele. Danach sei die Beklagte gemäß § 15 Abs. 3 Satz 1 GBBerG zum Erlass eines Ausschlussbescheides ermächtigt gewesen. Werde dagegen § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG für nichtig erklärt, fehle es an einer Rechtsgrundlage für den Ausschluss der Klägerin; das Urteil des Verwaltungsgerichts sei dann zu ändern und der angefochtene Bescheid aufzuheben. 29

Die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage entfalle nicht deshalb, weil das angegriffene Urteil bereits aus anderen Gründen aufgehoben oder bestätigt werden müsse. Der angefochtene Ausschlussbescheid erweise sich nicht bereits deshalb als rechtswidrig, weil der für die Klägerin bestellte Abwesenheitspfleger ihre Rechte im Zuge des Aufgebotsverfahrens angemeldet habe. Ebenso wenig sei der Ausschlussbescheid deswegen aufzuheben, weil unter Verstoß gegen § 15 Abs. 2 Satz 2 GBBerG nicht die zu Gebote stehenden Mittel zum Auffinden der Klägerin eingesetzt worden seien oder das von der Beklagten durchgeführte Aufgebotsverfahren aus sonstigen Gründen fehlerhaft gewesen sei. 30

aa) Das Verwaltungsgericht habe zu Recht angenommen, es handele sich bei den aus ihrer Miterbenstellung folgenden Rechten der Klägerin in Bezug auf das Grundstück um einen „sonstigen nicht beanspruchten Vermögenswert“ im Sinne von § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG, obgleich ihr Abwesenheitspfleger unter Vorlage eines Teilerbscheins ihre Ansprüche geltend gemacht habe. 31

Das Ausschlussverfahren des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG in Verbindung mit § 15 GBBerG diene der baldigen Bereinigung der Eigentumsverhältnisse an staatlich verwalteten Vermögenswerten bei unbekanntem Berechtigten oder Berechtigten unbekanntem Aufenthalts. Die Bestellung eines gesetzlichen Vertreters nach § 11b VermG oder wie hier eines Abwesenheitspflegers nach § 1911 BGB bewirke gerade nicht die durch die Sonderregelung bezweckte Bereinigung der Vermögenslage, weil sie die Eigentumsverhältnisse im Blick auf den Vertretenen nicht kläre. Es bleibe nach wie vor unklar, ob er seine Eigentumsrechte jemals wieder wahrnehmen werde. 32

bb) Der Ausschlussbescheid sei auch nicht deshalb rechtswidrig, weil die Beklagte im Vorfeld des Aufgebotsverfahrens etwa nicht, wie nach § 15 Abs. 2 Satz 1 und 2 GBBerG erforderlich, die zu Gebote stehenden Mittel zur Ermittlung des Aufenthalts der Klägerin eingesetzt habe. An den hierbei zu betreibenden Aufwand seien im Blick 33

auf den mit dem Aufgebots- und Ausschlussverfahren verbundenen Eingriff in die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützten Rechte strenge Anforderungen zu stellen. Diesen Anforderungen sei hier genügt. Weder über die vom Landkreis H. im September 1999 gestellten Anfragen noch durch die Recherchen der Beklagten habe der Aufenthaltsort der Klägerin ermittelt werden können. Auch die Nachforschungen der beiden Schwestern der Klägerin in Großbritannien seien ohne Erfolg geblieben. Weitere Erfolg versprechende Ermittlungsansätze seien nicht ersichtlich, was auch zwischen den Beteiligten unstrittig sei.

cc) Schließlich gebe es auch keinen rechtlichen Grund dafür, dass das Urteil des Verwaltungsgerichts selbst dann Bestand haben könnte, wenn die den Ausschluss anordnende Regelung in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG unwirksam wäre. Halte das Bundesverfassungsgericht die in Satz 2 enthaltene Regelung für verfassungswidrig, soweit sie die Rechte von unbekanntem Miterben oder Miterben unbekanntem Aufenthalts ausdrücklich einbeziehe, stehe dies zugleich einer Auslegung des Satzes 1 entgegen, die bei Nichtigkeit des Satzes 2 dessen Regelungsgehalt bereits dem Satz 1 beilegen würde.

34

b) § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG in der Fassung des Gesetzes vom 10. Dezember 2003 sei mit Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG unvereinbar. Bei dem Ausschluss von Miterben, die nach der Person oder nach ihrem Aufenthalt unbekannt seien, handele es sich nicht um eine entschädigungslose Enteignung gemäß Art. 14 Abs. 3 GG, sondern um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Sie genüge nicht den an eine solche Inhalts- und Schrankenbestimmung zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen.

35

aa) Durch den angegriffenen Ausschlussbescheid und die zugrunde liegenden Regelungen werde der Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG berührt. Dabei könne dahinstehen, ob das Eigentum oder das Erbrecht betroffen sei, das neben dem Erblasser auch das Recht des testamentarischen oder gesetzlichen Erben schütze, die vererbten Gegenstände zu erlangen. Eigentum und Erbrecht unterlägen gleichermaßen dem Schutz von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG.

36

Die Klägerin sei als Miterbin Teil der Gesamthandsgemeinschaft, der gemäß § 2032 BGB der Nachlass als gemeinschaftliches Vermögen zustehe. Allerdings weiche die vom Gesetzgeber in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG gewählte Konstruktion von dem erbrechtlichen System des Bürgerlichen Gesetzbuches insofern ab, als dieses vor der erbrechtlichen Auseinandersetzung nur Rechte der Miterben am Nachlass insgesamt kenne (vgl. § 2032 BGB) und dem Miterben nur eine Verfügung über seinen Anteil an dem Nachlass gestatte (vgl. § 2033 Abs. 1 BGB), nicht aber über seinen Anteil an einzelnen Nachlassgegenständen (§ 2033 Abs. 2 BGB). Hingegen betreffe die genannte Ausschlussregelung Rechte an einzelnen Nachlassgegenständen, die sie entziehe und auf den Entschädigungsfonds überleite. Die Folge sei eine unterschiedliche personelle Zusammensetzung der Erbengemeinschaft, je nachdem, um welchen Nachlassgegenstand es gehe. Eine solche Vorgehensweise sei dem

37

Gesetzgeber jedoch nicht verwehrt. Eine vergleichbare „Aufspaltung“ des Nachlasses nehme etwa auch § 2a Abs. 1a VermG vor.

bb) In der Entziehung der vermögenswerten Rechte, die sich aus der Miterbenstellung der Klägerin in Bezug auf das Grundstück ergäben, liege keine Enteignung, die den Anforderungen von Art. 14 Abs. 3 GG entsprechen müsse, sondern eine Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. 38

Die Enteignung sei auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver, durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteter Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet. Die Enteignung setze den Entzug konkreter Eigentumspositionen voraus, doch sei nicht jeder Entzug eine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG. Diese sei beschränkt auf solche Fälle, in denen Güter hoheitlich beschafft würden, mit denen ein konkretes, der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienendes Vorhaben durchgeführt werden solle. 39

Auf eine solche hoheitliche Güterbeschaffung zur Durchführung eines konkreten Vorhabens ziele die Entziehung von vermögenswerten Rechten auf der Grundlage eines Ausschlussbescheides nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG in Verbindung mit § 15 GBBerG jedoch nicht ab. Der Ausschlussbescheid regle die Neuordnung von vermögenswerten Rechten für den Fall, dass nach ergebnislosen Aufklärungsmaßnahmen auch ein nachfolgend eingeleitetes Aufgebotsverfahren zur Ermittlung eines Erben oder Miterben, sei es der Person oder dem Aufenthaltsort nach, ohne Erfolg geblieben sei. Damit sollten nach der Beendigung der staatlichen Verwaltung von Vermögenswerten im Beitrittsgebiet, die gemäß § 11a Abs. 1 Satz 1 VermG spätestens zum 31. Dezember 1992 eingetreten sei, die Eigentumsverhältnisse bei unbekanntem Berechtigten oder Berechtigten unbekanntem Aufenthalts bereinigt und eine auch nur faktische Herrenlosigkeit beseitigt werden. 40

Allerdings habe sich der Gesetzgeber zu den mit dem Aufgebots- und Ausschlussverfahren nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG in Verbindung mit § 15 GBBerG verfolgten Zielen weder in den Materialien zum Entschädigungsgesetz noch in der Begründung für die Anfügung von § 15 GBBerG durch das Gesetz vom 17. Dezember 1997 geäußert. Jedoch ergebe sich aus der Begründung zu § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 EntschG, wonach an den Entschädigungsfonds nicht anderweitig zuzuordnende Vermögenswerte aus dem Bereich des Amtes für den Rechtsschutz des Vermögens der Deutschen Demokratischen Republik und Überweisungen der Hinterlegungsstellen nach § 4 Abs. 2 DDR-Schuldbuchbereinigungsgesetz abzuführen seien, dass es dem Gesetzgeber darauf angekommen sei, die Entstehung von „herrenlosem“ Vermögen zu vermeiden. Dieser Gedanke könne wegen der Vergleichbarkeit der Ausgangssituation auch auf die an ein ergebnisloses Aufgebotsverfahren anknüpfende Regelung in Nummer 7 des § 10 Abs. 1 Satz 1 EntschG übertragen werden. 41

Das mit der Regelung angestrebte Ziel der Vermeidung herrenlosen Vermögens be- 42

dürfe dabei der Präzisierung. Davon gehe offensichtlich auch der Gesetzgeber selbst aus, nachdem er das Adjektiv „herrenlos“ in der Gesetzesbegründung in Anführungszeichen gesetzt habe. Nachdem er einen Ausschluss auch für solche Vermögenswerte vorsehe, bei denen lediglich der Aufenthaltsort des Miteigentümers oder Miterben unbekannt sei, sei offensichtlich auch eine faktische Herrenlosigkeit gemeint, also der Fall, dass der Berechtigte zwar der Person nach feststehe, aber nicht auffindbar und damit nicht erreichbar sei.

Zwar gebe es mit dem Erlass eines Ausschlussbescheides nicht nur einen Verlierer, sondern durch die Neuordnung der Rechte auch einen Gewinner. Begünstigt durch einen auf der Grundlage von § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG in Verbindung mit § 15 GBBerG ergangenen Ausschlussbescheid werde der Entschädigungsfonds. Damit werde der Eigentumszugriff aber nicht zu einem Güterbeschaffungsvorgang und damit zu einer Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG. Dies gelte selbst in Ansehung der Aufgabe des Fonds, Leistungen nach dem Entschädigungsgesetz und dem Ausgleichleistungsgesetz zu finanzieren. Darin liege nach der dargestellten Intention des Gesetzgebers nicht der Grund für die Entziehung der Rechte, sondern allenfalls für die Auswahl desjenigen, der den Vermögenswert erhalten solle. Die damit ermöglichte Verwendung der entzogenen Vermögenswerte sei nicht, wie dies für eine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG erforderlich wäre, Zweck des Aufgebots- und Ausschlussverfahrens nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG in Verbindung mit § 15 GBBerG, sondern Folge der angestrebten Eigentumsbereinigung.

43

Demgemäß handele es sich bei der in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG getroffenen Regelung um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Solche Vorschriften blieben auch dann Inhalts- und Schrankenbestimmungen, wenn sie konkrete Vermögenspositionen ganz oder teilweise entzögen oder hierzu für den Einzelfall die Voraussetzung bildeten. Auch eine etwa wegen einer Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verfassungswidrige Inhaltsbestimmung stelle nicht zugleich einen „enteignenden Eingriff“ im verfassungsrechtlichen Sinne dar und könne wegen des unterschiedlichen Regelungsgehalts von Inhaltsbestimmung und Enteignung auch nicht in einen solchen umgedeutet werden.

44

cc) Der Gesetzgeber habe mit der Einfügung von Satz 2 in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG die Grenzen einer im Rahmen von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungsrechtlich zulässigen Regelung überschritten.

45

(1) Bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG müsse der Gesetzgeber die schutzwürdigen Interessen des Berechtigten und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Er müsse sich dabei im Einklang mit allen anderen Verfassungsnormen halten; insbesondere sei er an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebunden.

46

(2) Zwar sei ausgehend von diesen Grundsätzen die Grundregelung des § 10

47

Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 1 EntschG verfassungsgemäß. Das aus verfassungsrechtlicher Sicht legitime Anliegen des die Wiedervereinigung und ihre Folgen regelnden Gesetzgebers, faktisch herrenloses Vermögen zu vermeiden, rechtfertigt es grundsätzlich, einen in angemessener Zeit mit zumutbaren Mitteln nicht auffindbaren Eigentümer oder Rechtsinhaber mit seinen Rechten auszuschließen. Eine solche Maßnahme sei zur Verwirklichung des mit dem Gesetz verfolgten Ziels erforderlich, klare Eigentumsverhältnisse zu schaffen. Ein herrenloser Zustand lasse sich bei unbekanntem Eigentümer oder bei unbekanntem Aufenthalt dieses Eigentümers auf Dauer nur durch Zuordnung des Vermögenswertes an einen neuen Eigentümer vermeiden, der zur Ausübung seines Rechts und damit auch zur Wahrnehmung der damit verbundenen Pflichten bereit und in der Lage sei. Aus diesem Grund führten bloße Vertretungsregelungen wie die gesetzliche Vertretung nach § 11b VermG oder die Bestellung eines Pflegers nach § 1911 BGB oder § 1960 BGB nicht weiter, weil sie am Kernproblem der Herrenlosigkeit nichts änderten. Sie seien darauf angelegt, vorübergehende Verwaltungs- oder auch Verfügungshindernisse zu beseitigen, ohne jedoch die Eigentumszuordnung hinsichtlich des Vermögenswertes oder des dafür erzielten Erlöses endgültig zu bereinigen und damit den Rechtsverkehr von den mit der ungeklärten Eigentumssituation verbundenen Problemen dauerhaft zu entlasten.

(3) Grundlegend anders verhalte es sich aber bei der Berechtigung eines Miterben an einem Vermögenswert. Das Ziel, herrenloses Eigentum zu vermeiden, erfordere in solchen Fällen nicht den Ausschluss des unbekanntem Miterben oder des Miterben unbekanntem Aufenthalts, um einen neuen, erreichbaren Eigentümer an seine Stelle zu setzen, der die Funktion des Eigentümers nicht nur rechtlich, sondern auch faktisch ausfülle.

48

In Ansehung der nach § 2032 BGB zur gesamten Hand gehaltenen Nachlassgegenstände gebe es bei der Unauffindbarkeit eines Miterben gerade keinen herrenlosen Zustand, der einen staatlichen Zugriff auf die Rechte dieses Miterben erforderlich mache. Anders als beim Alleineigentum, bei dem bei Nichtgreifbarkeit des Eigentümers die mit dem Eigentum verbundenen Rechte und Pflichten gegenüber Dritten dauerhafter Regelung bedürften, gebe es bei der gesamthänderischen Erbengemeinschaft bereits gesetzliche Vorkehrungen, falls einzelne Miterben unbekannt oder unbekanntem Aufenthalts seien. Die §§ 2038 ff. BGB räumten den übrigen Miterben entsprechende Verwaltungsrechte ein, unter anderem über die Notgeschäftsführungsbefugnis nach § 2038 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 BGB. Auch die Eigentumszuordnung regle das Zivilrecht. An die Stelle des nicht auffindbaren Miterben träten im Falle einer Todeserklärung und je nach deren Zeitpunkt die an seiner Stelle berufenen Erben, oder es finde nach § 2094 Abs. 1 BGB Anwachsung statt. Die Probleme, die mit den Vorschriften des bürgerlichen Rechts bewältigt werden müssten, bestünden lediglich „nach innen“, also innerhalb der Erbengemeinschaft. Im Außenverhältnis gebe es mit den übrigen auffindbaren Miterben sowohl für Private als auch für die Behörden verantwortliche Ansprechpartner, denen die Nachlassgegenstände gemeinschaftlich zugeordnet seien. Insofern könne im Blick auf die Nachlassgegen-

49

stände weder von einer rechtlichen noch von einer faktischen Herrenlosigkeit gesprochen werden. Herrenlos sei allenfalls die Mitberechtigung des nicht auffindbaren Miterben. Faktische oder rechtliche Beeinträchtigungen im Rechtsverkehr, derer sich der Staat im Interesse des Gemeinwohls über die im bürgerlichen Recht bereits getroffenen Regelungen hinaus annehmen müsste, entstünden daraus nicht. Probleme dürften sich im Gegenteil eher dann ergeben, wenn der Entschädigungsfonds nach dem Ausschluss des unbekanntem oder unauffindbaren Miterben dessen Stelle in der Erbengemeinschaft einnehme. Ein solches, den in der Regel familiär verbundenen Erben fremdes Zwangsmitglied, das lediglich ein finanzielles, aber kein Affektionsinteresse hinsichtlich der Nachlassgegenstände habe, werde bei der gemeinschaftlichen Verwaltung des Nachlasses nicht den Erhalt des Familienerbes im Auge haben, sondern vor allem dessen Verwertung. Insoweit werde es ohne Rücksicht auf familiäre Interessen die Auseinandersetzung des Erbes betreiben, die es gemäß § 2042 Abs. 1 BGB regelmäßig verlangen könne.

(4) Zudem werfe die in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG eingefügte Regelung im Blick auf den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG deshalb Probleme auf, weil das Vermögensgesetz für die Restitution im Gegensatz zur Abwicklung der staatlichen Verwaltung eine Verweigerung der Rückgabe bei einem unbekanntem Miterben oder einem Miterben unbekanntem Aufenthalts ebenso wenig kenne wie den nachträglichen, nach der Restitution vorzunehmenden Ausschluss eines solchen Miterben von seinen Rechten. Nach § 2a Abs. 1 Satz 1 VermG werde ein Vermögenswert an eine Erbengemeinschaft selbst dann zurückgegeben, wenn deren Mitglieder nicht sämtlich namentlich bekannt seien; in diesem Fall werde der Vermögenswert der Erbengemeinschaft nach dem zu bezeichnenden Erblasser restituiert. Es sei dann ausschließlich Sache der weiteren Miterben, die Probleme zu bereinigen, die sich durch die Unauffindbarkeit eines Miterben ergäben. Ein sachlicher Grund dafür, warum das Recht eines unauffindbaren Miterben im Fall der Beendigung der staatlichen Verwaltung als nicht beanspruchter Vermögenswert qualifiziert werde, während es im Fall der vermögensrechtlichen Restitution ausreiche, dass einer der Miterben den Anspruch der in der Erbengemeinschaft verbundenen Erben geltend mache (vgl. § 2039 BGB), sei nicht ersichtlich. Der vergleichende Blick auf § 2a Abs. 1 Satz 1 VermG zeige, dass der Gesetzgeber im Vermögensrecht trotz nicht vollständig aufgefundener Erbengemeinschaften keine herrenlosen Zustände gesehen habe, die eine Abhilfe durch hoheitliche Maßnahmen erforderten.

50

(5) Die Zuweisung eines nicht beanspruchten Miterbenanteils an den Entschädigungsfonds führe neben der Verletzung des individuellen Eigentums oder Erbrechts zudem zu einem Eingriff in die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ebenfalls gewährleistete Institutsgarantie des Erbrechts. Zu deren grundlegendem Gehalt gehörten die Testierfreiheit und das Prinzip des Verwandtenerbrechts. Bei gewillkürter Erbfolge werde die Testierfreiheit beeinträchtigt, weil entgegen § 2094 Abs. 1 BGB selbst dann keine Anwachsung statfinde, wenn der Erblasser die gesetzliche Erbfolge ausgeschlossen und damit zum Ausdruck gebracht habe, dass bei Ausfall eines Erben

51

nur die von ihm eingesetzten Personen erbberechtigt sein sollten. Bei gesetzlicher Erbfolge entfalle aufgrund der zur Prüfung gestellten Regelung das Verwandtenerbrecht im Umfang des dem unauffindbaren Miterben zustehenden Erbanteils. Auch diese Eingriffe in die Institutsgarantie seien aus den bereits dargestellten Gründen verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

c) Eine verfassungskonforme Auslegung von § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG in der Fassung durch das Entschädigungsrechtsänderungsgesetz, mit der die dargestellten Gründe für die Verfassungswidrigkeit der Regelung ausgeräumt werden könnten, sei angesichts des eindeutigen Wortlauts der Norm und deren Entstehungsgeschichte nicht möglich.

52

### III.

Zu der Vorlage haben Stellung genommen das Bundesministerium der Finanzen namens der Bundesregierung, das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen und der Vorsitzende des V. Zivilsenats des Bundesgerichtshofs.

53

1. Das Bundesministerium der Finanzen vertritt die Auffassung, die Vorlage sei unbegründet. Der Gesetzgeber habe bei der Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG - wie auch sonst bei der Wiedergutmachung des Unrechts einer durch das Grundgesetz nicht verpflichteten Staatsgewalt - einen besonders weiten Gestaltungsspielraum. Die Regelung sei mit dem insofern vorrangig zu prüfenden Art. 3 GG sowie mit den in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG niedergelegten Garantien des Eigentums und des Erbrechts vereinbar.

54

a) Ein Verstoß gegen das Willkürverbot des Art. 3 Abs. 1 GG liege nicht vor. Die Fallgruppe der nicht bekannten oder nicht erreichbaren Alleinerben bei Aufhebung der staatlichen Verwaltung sei vergleichbar mit der bei nicht bekannten oder nicht auffindbaren Miterben. Diese Fallgruppen würden auch gleich behandelt. Das Bundesverwaltungsgericht sehe eine Ungleichbehandlung in Bezug auf die Behandlung von Erbengemeinschaften im Rahmen der Restitution, die nach § 2a Abs. 1 Satz 1 VermG auch dann möglich sei, wenn nicht sämtliche Mitglieder einer Erbengemeinschaft bekannt oder nicht auffindbar seien. Insoweit fehle es aber an der Vergleichbarkeit der herangezogenen Fallgruppen. Die Restitution und die Beendigung der staatlichen Verwaltung stellten in sich geschlossene Regelungssysteme mit unterschiedlichen Regelungsgegenständen dar, deren Wertungen allenfalls eingeschränkt übertragbar seien: Für den Bereich der Restitution ergebe sich die Notwendigkeit einer raschen Eigentumsklärung vor allem aus der Beteiligung des Verfügungsberechtigten und der damit bestehenden Konkurrenz der Ansprüche. § 2a Abs. 1 Satz 1 VermG solle aber nicht das Problem der faktischen Herrenlosigkeit regeln, da sich dieses wegen der Antragsgebundenheit der Restitution dort nicht stelle. Das Erfordernis einer endgültigen Eigentumsklärung bestehe zwar auch bei der Beendigung der staatlichen Verwaltung, aber nur bei faktischer Herrenlosigkeit, wenn Miterben nicht bekannt oder auffindbar seien. Wegen der eigentlich geklärten Eigentumslage habe der Gesetzgeber zunächst nur den Bedarf für eine Vertretungsregelung (§ 11b

55

VermG) gesehen. Da im Rahmen der Beendigung der staatlichen Verwaltung kraft Gesetzes nach § 11a VermG weder ein Antragserfordernis noch eine Antragsfrist vorgesehen seien, würde die Vertretung lediglich dazu führen, dass auf unabsehbare Zeit keine endgültigen Eigentumsverhältnisse geschaffen würden. Hier gelte es mithin im Unterschied zur Restitution, das Eigentum zur Vermeidung der Herrenlosigkeit überhaupt jemandem endgültig zuzuordnen. § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG ziele darauf, endgültige Eigentumsverhältnisse zu schaffen und Grundstücke wieder voll verkehrsfähig zu machen. Die Regelung diene damit auch der wirtschaftlichen Entwicklung der neuen Länder.

b) § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG stehe im Einklang mit der Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG. Unter dem Schutz der Eigentumsgarantie stünden auch die in der DDR erworbenen Eigentumsrechte. Dies gelte auch im Fall der Klägerin, die nach § 363 Abs. 1 des Zivilgesetzbuchs der DDR (ZGB) Erbin geworden sei. Ihr stehe der Nachlass nach § 400 Abs. 1 Satz 1 ZGB gemeinschaftlich mit den anderen Erben zu. Der Vorlagebeschluss lasse nicht eindeutig erkennen, ob das Bundesverwaltungsgericht auch die Eigentumsrechte der übrigen Miterben mit Blick auf die von ihm angesprochene Möglichkeit der Anwachsung nach § 2094 BGB als berührt ansehe. Unabhängig hiervon handele es sich dabei jedoch um eine bloße Erwerbschance, die nicht von Art. 14 Abs. 1 GG erfasst werde.

56

Durch § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG seien die verfassungsrechtlichen Grenzen einer Inhalts- und Schrankenbestimmung nicht überschritten. Die Vorschrift sei aus Klarstellungsgründen eingefügt worden. Die Zuweisung von Vermögen an den Entschädigungsfonds ergebe sich aus dem Entstehungsgrund. Der Gesetzgeber sei mit § 10 EntschG davon ausgegangen, dass bei den Regelungen der Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen einerseits der Staatsbankrott der DDR und andererseits die finanziellen Lasten der Vereinigung zu berücksichtigen seien. Die Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG diene dem legitimen Ziel, die staatliche Verwaltung zu beenden und sei zu dessen Erreichung auch geeignet. Sie sei weiter erforderlich, um das Ziel der alsbaldigen Schaffung klarer Eigentumsverhältnisse zu erreichen. Die Abwesenheitspflegschaft nach § 1911 BGB beende die staatliche Verwaltung nicht endgültig, da sie keine abschließende Regelung vorsehe, wenn ein Erbe dauerhaft nicht bekannt werde. Gleiches gelte für die Nachlasspflegschaft nach § 1960 BGB und die Bestellung eines Vertreters nach § 11b VermG. Die Übertragung auf die Miterben sei eine Alternative, die aber den Betroffenen nicht weniger belaste, da ihm das Eigentum ebenso entzogen würde. Der Gesetzgeber habe mit der Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG die Interessen der Berechtigten und die Belange des Gemeinwohls in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht. Zielsetzung und Mittelauswahl seien beim Alleineigentum, beim Miteigentum und der Miterbengemeinschaft identisch. Es gehe immer um die Vermeidung herrenlosen Vermögens, weshalb der Gesetzgeber in der Vorschrift auch nur eine Klarstellung gesehen habe. Es sei dem Gemeinwohl abträglich, wenn in den neuen Ländern die Eigentumsverhältnisse an ehemals staatlich verwalteten Grundstücken auf längere

57

Zeit ungeklärt bleiben. Anders als das Bundesverwaltungsgericht meine, komme es bei Anwendung der Vorschriften über die Erbengemeinschaft nach den §§ 2032 ff. BGB entweder nicht zur Schaffung endgültiger und klarer Eigentumsverhältnisse, oder es ergäben sich Eingriffe, die nicht milder seien als der Ausschluss nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG.

2. Das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen, das für die Bundesrepublik Deutschland als Beklagte des fachgerichtlichen Ausgangsverfahrens Stellung genommen hat, hält die Vorlage für unzulässig und unbegründet. 58

a) Das Bundesverwaltungsgericht sei den Anforderungen an die Begründung einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG in Verbindung mit § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG nicht gerecht geworden. Es habe sich darauf beschränkt zu erläutern, dass der angefochtene Ausschlussbescheid sich nicht etwa aus anderen Gründen, neben der angenommenen Nichtigkeit der Rechtsgrundlage, als rechtswidrig erweise. Es fehle eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob der Abwesenheitspfleger - dessen Anmeldung von Rechten nach der Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts nicht zur Aufklärung der Zuordnung des Vermögenswerts führe - insoweit überhaupt eine Rechtsverletzung geltend machen könne. Zwar könne nach § 2038 Abs. 1 Satz 2 BGB jeder Miterbe ohne Mitwirkung der anderen Erben die zur Erhaltung des Nachlasses notwendigen Maßregeln treffen. Dazu zählten nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch Rechtsbehelfe gegen den Entzug von Nachlassgegenständen. Die Frage, warum einerseits eine Anmeldung des Abwesenheitspflegers zur Wahrung der Rechte der nicht auffindbaren Erbin nicht ausreiche, andererseits dieser möglicherweise erfolgreich eine Rechtsverletzung rügen könne, sei jedoch nicht erörtert worden. 59

Zudem verdeutliche der Vorlagebeschluss nicht hinreichend, wessen Rechte das Bundesverwaltungsgericht als verletzt sehe. Der Vorlagebeschluss spreche von den betroffenen Rechten der „Miterben“, ohne dass dies auf die unbekannt oder unauffindbaren Miterben im Sinne von § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG beschränkt werde. Soweit in der Begründung die Anwachsung nach § 2094 BGB als Vorgehensweise zur Klärung der Eigentumszuordnung bei unbekannt oder unauffindbaren Miterben erörtert werde, mit der Folge, dass auch danach die unbekannt oder unauffindbaren Miterben ausgeschlossen werden könnten, bleibe im Ergebnis offen, ob das Bundesverwaltungsgericht durch die Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG auch die bekannten oder auffindbaren Miterben in ihren Rechten betroffen sehe, weil ihnen eine durch eine mögliche Anwachsung zustehende Erbteils-erhöhung vorenthalten werde. 60

Gehe aus dem Vorlagebeschluss jedoch nicht deutlich hervor, wessen Grundrechte durch die zu überprüfende Norm verletzt würden, sei dies ein erheblicher Darlegungsmangel, welcher zur Unzulässigkeit des Vorlagebeschlusses führe. 61

b) Der Vorlagebeschluss sei auch unbegründet. § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG sei mit Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar. Es handele sich um eine zulässige Inhalts- 62

und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Der Gesetzgeber habe die schutzwürdigen Interessen der Berechtigten und die Belange des Gemeinwohls zu einem angemessenen Ausgleich gebracht. Mit der Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG habe die Entstehung von faktisch herrenlosem Vermögen nach Aufhebung der staatlichen Verwaltung verhindert werden sollen. Zur Erfüllung dieses legitimen Zwecks sei die Vorschrift geeignet und auch erforderlich. Entgegen der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts bestehe das Problem der Herrenlosigkeit auch dann, wenn einzelne Miterben ihre Ansprüche geltend gemacht hätten; denn die erbrechtlichen Regelungen der §§ 2032 ff. BGB hätten eine andere Zielrichtung. Die nach den §§ 2038 ff. BGB bestehenden Verwaltungsrechte seien nicht auf eine endgültige Klärung des Eigentums angelegt. Zwar könne damit - wie durch eine Pflegerbestellung - für die notwendige Sicherung des Vermögenswertes gesorgt werden. Eine darüber hinausgehende Klärung finde jedoch nicht statt. Die Eigentumszuordnung durch Anwachsung nach § 2094 BGB führe zwar ebenfalls zu einem Ausschluss des unbekanntem Miterben; sie setze aber voraus, dass eine gewillkürte Regelung vorhanden sei. Zudem bestünden dabei in der Praxis erhebliche Nachweisschwierigkeiten, insbesondere bei im Ausland unauffindbaren Miterben. Außerdem sei nicht ersichtlich, inwieweit es sich hierbei um ein milderes Mittel zur endgültigen Klärung der Herrenlosigkeit handle, da sich für den Betroffenen auch diese Eigentumszuordnung als Eingriff in seine Rechte darstelle. Mit dem Aufgebotsverfahren werde ein hohes Maß an Rechtssicherheit im Grundstücksverkehr erreicht, da mit Bestandskraft des Bescheides sämtliche Miteigentümer des Grundstücks bekannt seien und damit das gesetzgeberische Ziel verwirklicht werde. Sollte sich in Einzelfällen danach noch ein Berechtigter melden, so bestehe grundsätzlich die Möglichkeit, diesem auch außerhalb der gesetzlichen Regelung den Vermögenswert zurückzugeben oder einen Verwertungserlös auszuzahlen.

Die Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG verstoße auch nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Es fehle bereits an der Vergleichbarkeit der vom Bundesverwaltungsgericht herangezogenen Vergleichsgruppen. Im Bereich der Restitution handle es sich nicht um eine Regelung zur Klärung der faktischen Herrenlosigkeit eines Grundstücks. Hier stehe der Vermögenswert vielmehr im Eigentum des Verfügungsberechtigten. Dem Verfügungsberechtigten werde aus Gründen der Wiedergutmachung im Rahmen der Restitution das Eigentum entzogen. Im Rahmen der staatlichen Verwaltung sei die Wiedergutmachung auf deren Beendigung und nicht auf die Abführung an den Entschädigungsfonds gerichtet gewesen. Die Regelung des § 2a Abs. 1 Satz 1 VermG ziele auch nicht auf die Lösung des Problems der faktischen Herrenlosigkeit ab, sondern auf die Klärung der Eigentumsfrage im Verhältnis zwischen Antragsteller und Verfügungsberechtigtem.

Schließlich sei § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG auch mit der Garantie des Erbrechts in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar. Schon der Schutzbereich sei nicht berührt, weil weder die gewillkürte noch die gesetzliche Erbfolge als solche von dem

63

64

Aufgebotsverfahren und dem Ausschluss betroffen seien. Dies gelte sowohl gegenüber dem Alleinerben als auch gegenüber einem Miterben. An der Erbberechtigung des vom Erblasser bestimmten Erben werde durch dessen Unauffindbarkeit nichts verändert.

3. Der Vorsitzende des V. Zivilsenats des Bundesgerichtshofs hat erklärt, der Senat sei mit der angesprochenen Rechtsfrage bislang nicht befasst gewesen. Es sei darauf hinzuweisen, dass sich ähnliche Fragen bei § 6 GBBerG und bei § 1170 BGB stellen könnten. In diesem Zusammenhang könne der Senat damit befasst werden. Ob er dann ein Aufgebotsverfahren für zulässig hielte, obwohl ein Abwesenheitspfleger bestellt gewesen sei, sei freilich zweifelhaft. Verneine man das, stelle sich die Frage der Verfassungswidrigkeit nicht.

65

## B.

Die Vorlage ist zulässig. Allerdings bedarf die Vorlagefrage der Einschränkung.

66

## I.

Die Vorlagefrage des Bundesverwaltungsgerichts ist auf die Prüfung von § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 VermG zu beschränken, soweit dadurch die Rechte von unauffindbaren Miterben betroffen sind und zumindest ein weiterer Miterbe bekannt und aufgefunden, also ermittelt ist oder sich im Aufgebotsverfahren gemeldet hat (§ 15 Abs. 2 GBBerG).

67

§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG ist nicht schlechthin, sondern nur im Rahmen der für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Rechtsfrage (§ 81 BVerfGG) auf seine Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. Die Vorschrift betrifft nicht nur die Einbeziehung von Rechten in das Aufgebotsverfahren, die Miterben zustehen, sondern auch solche von Miteigentümern. Zudem bezieht sie sich einerseits auf Miteigentümer oder Miterben, die namentlich unbekannt sind, und andererseits auf solche, die zwar bekannt, aber nicht auffindbar sind. Zu einer Prüfung, ob der Gesamtgehalt der Bestimmung hinsichtlich aller von ihr Betroffenen verfassungsgemäß ist, kann die Vorlage allerdings nicht führen. Enthält eine gesetzliche Vorschrift mehrere Alternativen, ist sie nur wegen derjenigen Alternative vorzulegen und zu prüfen, auf die es bei der Entscheidung ankommt (vgl. BVerfGE 3, 187 <196>; 4, 74 <80>; 24, 220 <224 f.>; stRspr).

68

Das Bundesverwaltungsgericht hat dies grundsätzlich berücksichtigt und die im Tenor des Vorlagebeschlusses gestellte Rechtsfrage auf die Rechte von Miterben beschränkt. Allerdings steht für die im Ausgangsverfahren zu treffende Entscheidung nicht die Anwendbarkeit der Vorschrift auf Miterben schlechthin in Rede. Maßgeblich ist sie nur in Bezug auf solche Miterben, die wie die Klägerin des Ausgangsverfahrens namentlich zwar bekannt, aber unbekanntem Aufenthalts sind. Insofern geht die Vorlagefrage über das hinaus, was für eine abschließende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts erforderlich ist. Darüber hinaus ist die zu entscheidende Fallgestaltung dadurch gekennzeichnet, dass weitere Miterben nicht nur bekannt, son-

69

dern auch aufgefunden sind. Dass das Bundesverwaltungsgericht die Notwendigkeit einer entsprechenden Eingrenzung der Vorlagefrage gesehen hat, ergibt sich aus der Begründung des Vorlagebeschlusses. Die Vorlagefrage kann daher sinngerecht und fallbezogen einschränkend gefasst werden.

## II.

Auch die weiteren verfahrensrechtlichen Voraussetzungen der Normenkontrolle liegen vor. 70

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Entscheidungserheblichkeit der zur Prüfung gestellten Norm nachvollziehbar dargelegt. Es hat unter Berücksichtigung der nahe- 71  
liegenden rechtlichen Gesichtspunkte ausgeführt, dass und mit welchen Gründen es im Fall der Gültigkeit der in Frage gestellten Norm anders zu entscheiden hätte als im Falle ihrer Ungültigkeit.

Für die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit einer zur verfassungsrechtli- 72  
chen Prüfung gestellten Norm kommt es auf den Rechtsstandpunkt des Fachgerichts an, sofern er nicht offensichtlich unhaltbar ist (vgl. BVerfGE 2, 181 <190 f.>; 121, 233 <237>; stRspr). Nach diesem Maßstab hat das Bundesverfassungsgericht die rechtliche Bewertung zur Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage im Vorlagebe-  
schluss zugrunde zu legen. Das Bundesverwaltungsgericht hat insbesondere in ver-  
tretbarer Weise dargelegt, dass die Anforderungen an die Ermittlung des  
Aufenthaltsorts der unauffindbaren Miterbin erfüllt sind (vgl. § 15 Abs. 2 GBBerG). Es  
hat weiter nachvollziehbar verdeutlicht, dass es den in Rede stehenden Erbanteil der  
Klägerin des Ausgangsverfahrens als nicht beansprucht im Sinne des § 10 Abs. 1  
Satz 1 Nr. 7 Satz 1 und 2 EntschG ansieht, obwohl für diese ein Abwesenheitspfleger  
bestellt ist. Schließlich hat es auch die Möglichkeit einer einengenden verfassungs-  
konformen Auslegung der vorgelegten Norm erwogen und verworfen. Dies bedurfte  
in Ansehung des entgegenstehenden, klar erkennbaren Willens des Gesetzgebers  
keiner weitergehenden Begründung. Damit ist den Anforderungen an die Darlegung  
der Entscheidungserheblichkeit der in Frage gestellten Vorschrift genügt (vgl.  
BVerfGE 105, 61 <67>; 107, 59 <85>; 121, 233 <237 f.>; 121, 241 <252>).

Die Überzeugung des Bundesverwaltungsgerichts von der Verfassungswidrigkeit 73  
der zur Prüfung gestellten Vorschrift ist in der erforderlichen Weise näher dargelegt  
(vgl. BVerfGE 65, 265 <282>; 66, 265 <270>; 76, 100 <104>; 121, 241 <253>  
m.w.N.). Die Vorlage verdeutlicht, dass das vorlegende Gericht jedenfalls den unauf-  
findbaren Miterben in seinem Eigentumsgrundrecht verletzt sieht.

## C.

§ 10 Absatz 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG ist mit dem Grundgesetz vereinbar, so- 74  
weit danach ein nicht auffindbarer Miterbe von seinen zur gesamten Hand gehaltenen  
Rechten hinsichtlich ehemals staatlich verwalteter Vermögenswerte auch dann  
ausgeschlossen werden kann, wenn zumindest ein weiterer Miterbe und dessen Auf-  
enthalt bekannt ist.

## I.

Die Vorschrift ist formell verfassungsgemäß. 75

Dem Bund kommt die Gesetzgebungsbefugnis für den Erlass des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG zu. Sie ergibt sich aus dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 9 GG für das Gebiet der Wiedergutmachung und darüber hinaus auch aus dem des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG für das bürgerliche Recht. 76

1. Die Ausschluss- und Abführungsregelung nach § 10 EntschG ist dem Gesetzgebungskompetenztitel des Gebietes der Wiedergutmachung zuzuordnen. Sie ist konzeptionell Teil der Ausgestaltung eines Gesamtsystems, das Wiedergutmachung auch im Sinne einer finanziellen Abgeltung erlittener Schäden (vgl. BVerfGE 3, 407 <419>) durch Entschädigungen aus dem Entschädigungsfonds sowie die Einrichtung und Finanzierung dieses Fonds regelt. 77

Herangezogen werden kann darüber hinaus der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Die Befugnis zur Regelung des bürgerlichen Rechts umfasst alle Normen, die herkömmlicherweise dem Zivilrecht zugerechnet werden (vgl. BVerfGE 11, 192 <199>; 42, 20 <31>; vgl. auch BVerfGE 45, 297 <344>). Hierauf können grundsätzlich auch Vorschriften gestützt werden, die Eigentum der öffentlichen Hand begründen, wenn der betreffende Gegenstand herrenlos ist oder ein Eigentümer nicht ermittelt werden kann. 78

2. § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG wird auch den zum Zeitpunkt seiner Verkündung geltenden Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG in der bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung (Art. 72 Abs. 2 GG a.F.) gerecht. Vorschriften, die die Bereinigung überholter oder unklarer Rechtsverhältnisse an Vermögenswerten zum Gegenstand haben, können namentlich dann, wenn die Gegebenheiten die Verkehrsfähigkeit des betreffenden Vermögenswertes beeinträchtigen, grundsätzlich als zur Wahrung der Rechtseinheit erforderlich angesehen werden. Das gilt auch mit Blick darauf, dass die Regelung dem Rechtsgebiet der Wiedergutmachung zuzuordnen ist. Insoweit liegt auf der Hand, dass nur eine das gesamte Beitrittsgebiet erfassende, also bundeseinheitliche Konzeption in Betracht kommt (vgl. BVerfGE 111, 226 <253 f.>). 79

## II.

Die vorgelegte Norm ist in dem zu prüfenden Umfang auch materiell verfassungsgemäß. 80

1. Die Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG ist mit dem Grundrecht des ausgeschlossenen Miterben auf Eigentum vereinbar (Art. 14 Abs. 1 GG). Als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums trägt sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit noch hinreichend Rechnung und ist gleichheitsgerecht ausgestaltet. 81

a) Einer Prüfung am Maßstab des Art. 14 GG steht nicht entgegen, dass das Eigen- 82

tumsgrundrecht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Prüfungsmaßstab nicht in Betracht kommt, soweit es darum geht, eine Pflicht des Gesetzgebers zur Wiedergutmachung von Unrecht einer nicht grundgesetzgebundenen Staatsgewalt herzuleiten und deren Art, Umfang und Ausgestaltung zu bestimmen, und zwar auch für die Wiedergutmachung von Vermögensschäden rechtsstaatswidrig entzogener Vermögenswerte (vgl. BVerfGE 102, 254 <297 ff.>). Bei den hier in Rede stehenden Fallgestaltungen geht es nicht darum, ob und wie für ehemals in der DDR staatlich verwaltete Vermögenswerte Wiedergutmachung gewährt wird. Diese Frage hat der Gesetzgeber bereits durch die Aufhebung der staatlichen Verwaltung beantwortet. Überdies verdeutlichen die einschlägigen Regelungen des Vermögensgesetzes (vgl. § 1 Abs 4, § 11 Abs. 1 Satz 2 und § 15 Abs. 2 Satz 1 VermG), die seit dessen Inkrafttreten in Bezug auf den staatlich verwalteten Vermögenswert ausdrücklich von „Eigentum“ und von seinem „Eigentümer“ sprechen, dass der gesamtdeutsche Gesetzgeber in Umsetzung der Nummer 2 der Gemeinsamen Erklärung der beiden deutschen Regierungen zur Regelung offener Vermögensfragen vom 15. Juni 1990 (BGBl II S. 1237) auch das weiterhin staatlich verwaltete Eigentum als Eigentumsposition anerkannt hat. Das staatlich verwaltete Eigentum stand damit vom 3. Oktober 1990 an unter dem Schutz des Art. 14 GG (vgl. BVerfGE 91, 294 <307 f.>).

b) § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG berührt den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG. 83

Zu den schutzfähigen Rechtspositionen im Sinne des Art. 14 GG gehören alle vermögenswerten Rechte, die das bürgerliche Recht einem privaten Rechtsträger als Eigentum dergestalt zuordnet, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf (vgl. BVerfGE 70, 191 <199>; 97, 350 <371>; 112, 93 <107>). Dies umfasst auch die Rechtsstellung als Mitglied einer Gesamthandsgemeinschaft, insbesondere einer ungeteilten Erbengemeinschaft (vgl. BVerfGE 24, 367 <384>). Grundrechtlichen Schutz genießt auch eine auf der Grundlage früheren DDR-Rechts erworbene Miterbenstellung, weil diese durch Art. 235 § 1 Abs. 1 EGBGB als gesamtdeutsche Rechtsposition anerkannt worden ist (vgl. BVerfGE 91, 294 <307 f.>). 84

Diese geschützte Rechtsposition wird dem unauffindbaren Miterben und hier der Klägerin des Ausgangsverfahrens auf der Grundlage des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG jedenfalls teilweise entzogen. Sie verliert infolge der Einbeziehung ihres Miterbenanteils in das in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG in Verbindung mit § 15 GBBerG für faktisch herrenlose Vermögenswerte vorgesehene Aufgebotsverfahren und den Ausschlussbescheid nach der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts zwar nicht ihre Miterbenstellung insgesamt, jedoch - abweichend von den allgemeinen erbrechtlichen Regeln - ihre gesamthänderisch gebundene Berechtigung an dem in Rede stehenden Vermögenswert, der zuvor unter staatlicher Verwaltung stand. 85

c) Bei dieser Regelung handelt es sich um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 und 2 GG und nicht um eine Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG. 86

Mit der Enteignung greift der Staat auf das Eigentum des Einzelnen zu. Diese ist beschränkt auf solche Fälle, in denen Güter hoheitlich beschafft werden, mit denen ein konkretes, der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienendes Vorhaben durchgeführt werden soll (vgl. BVerfGE 104, 1 <10>). Die gesetzlichen Regelungen über das Aufgebotsverfahren und die anschließende Abführung an den Entschädigungsfonds enthalten indessen keine Ermächtigung der Exekutive, ein bestimmtes Eigentumsobjekt zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben ganz oder teilweise zu entziehen. Sie zielen hierauf schon deshalb nicht ab, weil das Aufgebotsverfahren auf die Ermittlung des Berechtigten gerichtet und sein Ergebnis offen ist, also dem Entschädigungsfonds ein bestimmter Vermögenswert nicht verlässlich zufließt. 87

d) Der Gesetzgeber, der Inhalt und Schranken der als Eigentum grundrechtlich geschützten Rechtspositionen bestimmt, hat dabei sowohl der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG als auch der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) Rechnung zu tragen. Das Wohl der Allgemeinheit, an dem sich der Gesetzgeber bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums zu orientieren hat, ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die Beschränkung des Eigentümers (vgl. BVerfGE 25, 112 <118>; 50, 290 <340 f.>; 100, 226 <241>). Der Gesetzgeber hat die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen (vgl. BVerfGE 100, 226 <240>) und sich dabei im Einklang mit allen anderen Verfassungsnormen zu halten. Insbesondere muss jede Inhalts- und Schrankenbestimmung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten (vgl. BVerfGE 75, 78 <97 f.>; 110, 1 <28>). Die Grenzen der Gestaltungsbezugnis des Gesetzgebers sind indessen nicht für alle Sachbereiche gleich. Die Reichweite des Schutzes der Eigentumsgarantie bemisst sich zum einen danach, welche Befugnisse einem Eigentümer zum Zeitpunkt der gesetzgeberischen Maßnahme konkret zustehen. Soweit das Eigentum die persönliche Freiheit des Einzelnen im vermögensrechtlichen Bereich sichert, genießt es einen besonders ausgeprägten Schutz. Zum anderen ist die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht (vgl. nur BVerfGE 50, 290 <340 f.>; 70, 191 <201>; 102, 1 <16 f.>; je mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung). Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers wird darüber hinaus insbesondere durch die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse geprägt, in denen Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmt werden (vgl. BVerfGE 24, 367 <389>; 52, 1 <30>; 70, 191 <201>; 112, 93 <110>). Darüber hinaus ist er an den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG als allgemeines rechtsstaatliches Prinzip auch bei der inhaltlichen Festlegung von Eigentümerbefugnissen und -pflichten gebunden (vgl. BVerfGE 21, 73 <84>; 34, 139 <146>; 37, 132 <143>; 49, 382 <395>; 87, 114 <139>; 102, 1 <16 f.>). 88

e) § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG genügt diesen Anforderungen, die bei der Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 GG an einen gerechten Interessenausgleich zu stellen sind. 89

aa) Die Vorschrift dient einem legitimen Regelungsziel, das im öffentlichen Interesse liegt. Sie ist wie die Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 EntschG insgesamt auf eine Bereinigung der Eigentumsverhältnisse bei unbekanntem Berechtigten oder Berechtigten unbekanntem Aufenthalts und damit auf die Beseitigung einer faktischen Herrenlosigkeit ehemals im Beitrittsgebiet staatlich verwalteter Vermögenswerte gerichtet (vgl. BVerwG, Vorlagebeschluss, Rn. 22, NVwZ 2008, S. 430 <432>; ebenso Broschat, in: Fieberg/Reichenbach/Messerschmidt/Neuhaus, VermG, § 10 EntschG Rn. 42, August 2009). Insofern stellt sie sich als Teil der Regelungen dar, mit denen die sozialistische Rechts- und Eigentumsordnung der DDR in das Rechts- und Wirtschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland überführt wurde, wobei auch die Folgen der Nachkriegswirren und der mehr als vierzigjährigen Teilung Deutschlands für die Rechtswirklichkeit gerade in Bezug auf Grund und Boden bewältigt werden mussten. Mit ihrem Ziel, endgültige Eigentumsverhältnisse zu schaffen und auf diese Weise die Verkehrsfähigkeit von Grundstücken zu verbessern, dient sie einer geordneten Rechts- und Wirtschaftsentwicklung in den neuen Ländern (vgl. auch Kuhlmeier/Wittmer, in: Kimme, Offene Vermögensfragen, § 10 EntschG Rn. 29, November 2004; VG Berlin, Beschluss vom 6. November 2003 - 29 A 294.02 -, VIZ 2004, S. 463 <464>). Solche auf die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Beitrittsgebiet abzielenden Regelungen können grundsätzlich mit Blick auf Art. 14 Abs. 1 GG ein legitimes Gemeinwohlziel darstellen (vgl. etwa BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 21. Oktober 1998 - 1 BvR 179/94 -, NJW 1999, S. 1460 <1462>). 90

bb) § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG ist geeignet und erforderlich, den Gesetzeszweck zu erfüllen. Hinsichtlich der objektiven Zwecktauglichkeit ist die Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht darauf beschränkt, ob das eingesetzte Mittel schlechthin oder objektiv untauglich ist (vgl. BVerfGE 30, 250 <263> m.w.N.). Dem Gesetzgeber steht zudem in dem hier zu regelnden Kontext der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Ländern ein Beurteilungs- und Prognosespielraum in Bezug auf die Bewertung und Auswahl der zu erwägenden Maßnahmen und ihre Wirkung zu (vgl. auch BVerfGE 50, 290 <332 f.>). Nach diesen Maßstäben kann die Ungeeignetheit der hier in Rede stehenden Maßnahme nicht festgestellt werden. Zwar dürfte der Hinweis des Bundesverwaltungsgerichts zutreffen, bei der hier vorliegenden Fallgestaltung sei faktisch herrenlos allenfalls der jeweilige Anteil des unauffindbaren Miterben an der Erbengemeinschaft, nicht hingegen der jeweilige Nachlassgegenstand selbst, auf die sich die Gesamthandsberechtigung der Miterben bezieht. Der Gesetzgeber durfte jedoch bei typisierender Betrachtungsweise davon ausgehen, dass gerade die Unauffindbarkeit eines Miterben dazu führt, dass eine Erbengemeinschaft - jedenfalls solange kein Pfleger bestellt ist - nur Maßnahmen zur ordnungsgemäßen Verwaltung (vgl. § 2038 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 745 BGB) oder solche der Notgeschäftsführung (vgl. § 2038 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 BGB) ergreifen 91

kann und damit etwa aufwendige Sanierungsarbeiten an Gebäuden, die zu Zeiten der DDR verfallen sind, ebenso unterbleiben wie ein Verkauf des ererbten Grundstücks. Zumindest erscheint es nachvollziehbar, dass sich solche Schwierigkeiten bei derartigen Erbgemeinschaften eher ergeben können als sonst. Solche Hemmnisse können dadurch bewältigt werden, dass der in Rede stehende Erbanteil an dem Nachlassgegenstand an den Entschädigungsfonds überführt wird, der regelmäßig die Teilung der Erbgemeinschaft und damit die Veräußerung des Vermögenswerts betreiben wird.

Die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung kann grundsätzlich nur dann von Verfassungs wegen verneint werden, wenn von dem als Alternative in Betracht gezogenen Eingriff von geringerer Intensität in jeder Hinsicht und eindeutig feststeht, dass er den angestrebten Zweck sachlich gleichwertig erreicht (vgl. BVerfGE 105, 17 <36>). An dieser Erforderlichkeit fehlt es der Entziehung der Rechtsstellung des unauffindbaren Miterben zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht. Bei typisierender Betrachtung durfte der Gesetzgeber der Einschätzung folgen, dass eine Belebung des Grundstücksverkehrs und der Wirtschaftsentwicklung mittels einer durch den Entschädigungsfonds initiierten Auseinandersetzung einer nicht uneingeschränkt handlungsfähigen Erbgemeinschaft schneller erreicht werden könne als durch eine Lösung, bei der die Handlungsfähigkeit der Erbgemeinschaft lediglich punktuell für bestimmte Maßnahmen durch Bestellung eines Vertreters oder Pflegers herstellbar ist. Ein milderer Mittel liegt auch nicht darin, den Erbteil des ausgeschlossenen Miterben durch Anwachsung den übrigen Erben zufallen zu lassen, denn auch in diesem Fall verliert der Miterbe seine Rechtsstellung.

92

cc) § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG führt für den ausgeschlossenen unauffindbaren Miterben auch nicht zu einer unverhältnismäßigen und unzumutbaren Belastung.

93

(1) Für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne sind zunächst die Intensität sowie die Schwere und Tragweite der Eigentumsbeeinträchtigung von Bedeutung. Diese werden in hohem Maße davon mitbestimmt, ob ein Eingriff in die eigentumsrechtlichen Zuordnungsverhältnisse und die Substanz des Eigentums vorliegt. Der vollständige Entzug der geschützten Rechtsposition des betroffenen Miterben - der Anteil am Gesamthandseigentum - stellt einen gravierenden Eingriff dar. Dieser unterliegt einer besonders strengen Prüfung, da die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich die Erhaltung des Zuordnungsverhältnisses und der Substanz verlangt (vgl. BVerfGE 84, 382 <385>; siehe auch BVerfGE 42, 263 <295>; 50, 290 <341>). Gleichwohl kann auch die völlige Beseitigung bisher bestehender, durch die Eigentumsgarantie geschützter Rechtspositionen zulässig sein (vgl. BVerfGE 83, 201 <212>).

94

(2) Die Gründe des öffentlichen Interesses, die für einen solchen Eingriff sprechen, müssen so schwerwiegend sein, dass sie Vorrang haben vor dem Vertrauen des Bürgers auf den Fortbestand seines Rechts, das durch die Bestandsgarantie des Art. 14

95

Abs. 1 Satz 1 GG gesichert wird. Auch das Ausmaß des zulässigen Eingriffs hängt vom Gewicht des dahinterstehenden öffentlichen Interesses ab. Selbst wenn Art. 14 Abs. 3 GG als Regelung der Enteignung nicht unmittelbar eingreift, ist das darin zum Ausdruck kommende Gewicht des Eigentumsschutzes bei der vorzunehmenden Abwägung zu beachten, da sich der Eingriff für den Betroffenen wie eine Teil- oder Vollenteignung auswirkt. Die völlige, übergangs- und ersatzlose Beseitigung einer Rechtsposition kann daher nur unter besonderen Voraussetzungen in Betracht kommen (vgl. BVerfGE 83, 201 <212 f.>).

Die Eingriffsintensität wird hier nicht unmittelbar durch einen finanziellen Ausgleichsanspruch oder durch einen anderweitigen kompensierenden Ausgleich abgemildert (vgl. BVerfGE 58, 137 <149 f.>). Das Bundesamt hat zwar in seiner Stellungnahme erklärt, auch einem Berechtigten, der sich nach Bestandskraft des Ausschlussbescheides melde, könne der Vermögenswert zurückgegeben oder ein etwaiger Erlös ausgezahlt werden. Es fehlt aber schon an einem gesetzlich geregelten Rechtsanspruch dieses Inhalts, nachdem das Gesamthandseigentum insoweit auf den Entschädigungsfonds übergegangen ist (vgl. BVerfGE 100, 226 <245>).

Gleichwohl hat der Gesetzgeber die Grenzen seines Gestaltungsspielraums nicht überschritten. Dem Gesetzgeber kommt bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums ein erweiterter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, soweit er die Überführung der Rechts- und Eigentumsordnung der DDR in das Rechts- und Wirtschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland regelt (vgl. BVerfGE 98, 17 <38>; 101, 54 <76>). Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG Vermögenswerte betrifft, die seit geraumer Zeit vom Berechtigten, der trotz Ausschöpfung aller zumutbaren Ermittlungsmöglichkeiten unauffindbar geblieben ist, nicht in Anspruch genommen worden sind, obwohl hierzu grundsätzlich die Möglichkeit bestanden hat. Der Rechtsordnung ist seit jeher der Gedanke nicht fremd, dass über eine lange Zeit tatsächlich nicht beanspruchte Rechte infolge des Zeitablaufs verloren gehen können, weil dann Rechtsfrieden und Rechtssicherheit höheres Gewicht beizumessen ist als dem Eigentum. Der Gesetzgeber hat diesen Weg im Zusammenhang mit der Überführung der Rechtsordnung der DDR in die der Bundesrepublik Deutschland und der damit verbundenen Bereinigung der tatsächlichen Folgen der Nachkriegswirren und der Teilung Deutschlands für die Eigentumsverhältnisse in den neuen Ländern schon verschiedentlich beschränkt (vgl. etwa § 6 GBBerG). Es war ihm nicht verwehrt, Konsequenzen selbst dann zu ziehen, wenn für den unauffindbaren Inhaber eines ehemals staatlich verwalteten Vermögenswertes ein Pfleger oder ein sonstiger gesetzlicher Vertreter bestellt ist. Mit Blick auf die besondere Situation nach der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands durfte der Gesetzgeber in der Belegung des Grundstücksverkehrs und der Wirtschaftsentwicklung eine hinreichende Rechtfertigung für den Entzug der hier in Rede stehenden gesamthänderisch gebundenen Berechtigung eines unauffindbaren Miterben vor allem deshalb sehen, weil dieser über einen langen Zeitraum hinweg - bis zum Inkrafttreten der Regelung 13 Jahre lang - Gelegenheit hatte, sich um sein

96

97

Erbe zu bemühen. Hinzu kommt, dass die Einleitung eines Aufgebotsverfahrens nach § 15 Abs. 2 Satz 1 und 2 GBBerG erst zulässig ist, nachdem das Bundesamt seiner Pflicht zur Ermittlung des Eigentümers oder Berechtigten von Amts wegen mit den zu Gebote stehenden Mitteln genügt hat. Auch wenn einzuräumen ist, dass die Beeinträchtigung des Grundstücksverkehrs und der Wirtschaftsentwicklung im Fall der bloß faktischen Herrenlosigkeit eines Miterbenanteils weniger schwer wiegt, als wenn ein Vermögenswert insgesamt faktisch herrenlos ist, ist der Entzug der Miterbenstellung in Ansehung der verstrichenen Zeit und der trotz Ermittlungen und Aufgebot fortbestehenden Unauffindbarkeit des Berechtigten gerechtfertigt, weil damit das öffentliche Interesse in der besonderen Situation nach der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands überwiegt.

Unter Berücksichtigung dieser Umstände ist es auch nicht zu beanstanden, dass der Entzug der durch Art. 14 GG geschützten Rechtsstellung kompensationslos erfolgt. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass der an den Entschädigungsfonds abgeführte Wert nicht allgemeinen fiskalischen Zwecken dient, sondern anderen Personen zugute kommt, die mit dem ursprünglichen Rechtsinhaber als Opfer wiedergutmachender Vermögensschädigungen im weitesten Sinne in einer Art Schicksalsgemeinschaft verbunden sind (vgl. VG Berlin, Beschluss vom 6. November 2003 - 29 A 294.02 -, VIZ 2004, S. 463).

98

f) Die in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG enthaltene Inhalts- und Schrankenbestimmung ist zudem gleichheitsgerecht ausgestaltet (Art. 3 Abs. 1 GG).

99

aa) Allerdings bewirkt die Vorschrift eine Ungleichbehandlung von zwei Gruppen unauffindbarer Miterben, die nach der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands die uneingeschränkte Mitberechtigung an im Beitrittsgebiet belegenen Vermögenswerten im Wege der Wiedergutmachung zurückerlangt haben und miteinander verglichen werden können, weil sie demselben rechtlichen Ordnungsbereich angehören (vgl. BVerfGE 40, 121 <139 f.>). Unterschiedlich behandelt werden einerseits unauffindbare Miterben, bei denen die Wiedergutmachung die Unterstellung unter die staatliche Verwaltung betrifft und die deshalb unter die hier in Rede stehende Vorschrift fallen, und andererseits solche Miterben, in deren Fall die Wiedergutmachung durch die Rückübertragung (Restitution) eines Vermögenswertes nach den §§ 3 ff. VermG erfolgt. Zwar ist wegen der Antragsgebundenheit der Restitution (§ 30 VermG) die Entstehung faktisch herrenloser Vermögenswerte auf diesem Wege im Allgemeinen nicht möglich. Gleichwohl können auch Erbengemeinschaften mit unauffindbaren Miterben zur gesamten Hand die Berechtigung an einem restituierten Vermögenswert erlangen, so dass auf diesem Wege faktisch herrenlose Miterbenanteile entstehen können (vgl. dazu Neuhaus, in: Fieberg/Reichenbach/Messerschmidt/Neuhaus, VermG, § 2a VermG Rn. 3, Januar 1995; Wasmuth, in: RVI, B 100, § 2a Rn. 13, August 2008). Diese unterliegen jedoch anders als im Fall der Wiedergutmachung durch Aufhebung der staatlichen Verwaltung keinem der Regelungen des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Satz 2 EntschG entsprechenden Aufgebotsverfahren.

100

bb) Diese Verschiedenbehandlung ist aber sachlich gerechtfertigt. 101

(1) Der Gesetzgeber hat einen besonders weiten Gestaltungsspielraum bei der Wiedererrichtung einer funktionierenden Eigentumsordnung, soweit diese zugleich in einem funktionalen Zusammenhang mit der gesetzlichen Regelung der Wiedergutmachung von Unrecht steht, das - wie das unter der Hoheit der DDR erlittene - eine dem Grundgesetz nicht verpflichtete Staatsgewalt zu verantworten hat. Ein solcher funktionaler Zusammenhang ist vorliegend gegeben, weil die in § 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 VermG vorgesehene Neuordnung des Eigentums insgesamt ersichtlich auch darauf abzielt, im Nachhinein vom Gesetzgeber nicht gewollte, aber zunächst hingegenommene Folgen der Durchführung der Wiedergutmachung im Fall der staatlichen Verwaltung wieder zu beseitigen. Der Gesetzgeber ist zwar auch insoweit an den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebunden, muss ihn aber bei diesem Regelungsgegenstand wie allgemein auch bei der Bewältigung der Folgen des Krieges und des Zusammenbruchs des nationalsozialistischen Regimes nur in seiner Bedeutung als Willkürverbot beachten (vgl. auch BVerfGE 102, 254 <299>; 106, 201 <206>). Verboten ist dem Gesetzgeber danach die willkürlich ungleiche Behandlung von Sachverhalten, die in wesentlichen Punkten gleich sind. 102

Der Weite des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums entspricht die Kontroll-dichte bei der verfassungsgerichtlichen Prüfung: Kommt als Maßstab nur das Willkür-verbot in Betracht, so kann ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG nur festgestellt werden, wenn die Unsachlichkeit der Differenzierung evident ist (vgl. BVerfGE 88, 87 <96 f.>). 103

(2) Hieran gemessen ist ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nicht feststellbar. Die vom Gesetzgeber vorgenommene Differenzierung ist nicht evident sachwidrig. Sie erklärt sich aus der unterschiedlichen Bedeutung der faktischen Herrenlosigkeit im Fall der Wiedergutmachung einer Eigentumsentziehung einerseits und derjenigen einer Unterstellung unter die staatliche Verwaltung andererseits. Anders als im Fall der Restitution entsteht die faktische Herrenlosigkeit des hier in Rede stehenden Miterbenanteils nicht erst durch einen einzelfallbezogenen und antragsgebundenen Rückübertragungsakt. Sie ist vielmehr bereits unausweichliche Folge des Umstands, dass der Gesetzgeber mit dem Vermögensgesetz pauschal, zeitgleich und uneingeschränkt zunächst das Eigentum an staatlich verwalteten Vermögenswerten als fortbestehend bestätigt und schließlich zum 31. Dezember 1992 in gleicher Weise die staatliche Verwaltung kraft Gesetzes gänzlich aufgehoben hat, obwohl er sich bewusst war, dass hinsichtlich einer unüberschaubaren Vielzahl von Vermögenswerten und auf unabsehbare Zeit unklar sein würde, ob ein Berechtigter sich werde ermitteln lassen. Angesichts dieser konzeptionell gänzlich anderen Herangehensweise an die Wiedergutmachung der spezifischen jeweiligen Vermögensschädigungen ist auch eine auf deren Eigenart abstellende Differenzierung bei der Behandlung der so entstandenen faktisch herrenlosen Vermögenswerte von Verfassungen wegen nicht zu beanstanden (vgl. BVerfGE 55, 72 <90 f.>). 104

2. Auch die sich aus Art. 14 Abs. 1 GG ergebende grundrechtliche Stellung der anderen, präsenten Miterben wie die des Erblassers ist nicht verletzt. 105

a) Den weiteren Miterben wird - bezogen auf den jeweiligen Nachlassgegenstand - zwar der Entschädigungsfonds als gegenstandsbezogenes Mitglied der ungeteilten Erbengemeinschaft aufgezwungen, der vor allem an deren Teilung interessiert ist. Das ist für sich gesehen jedoch kein Eingriff in eine vermögenswerte Rechtsposition, zumal die Erbengemeinschaft ohnehin nicht auf Dauer angelegt ist (vgl. § 2042 Abs. 1 BGB). Soweit aus der Abführung des Miterbenanteils am betroffenen Vermögenswert eine Verringerung der Haftungsmasse für etwaige Nachlassverbindlichkeiten resultieren sollte (vgl. § 2046 BGB), wird gegebenenfalls eine Mithaftung des abgeführten Vermögenswertes an bestehenden Nachlassverbindlichkeiten im Wege verfassungskonformer Auslegung der maßgeblichen Vorschriften sicherzustellen sein. 106

b) Die Grundrechtsposition des Erblassers (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG), der sein Vermögen unter Ausübung seiner Testierfreiheit, aber auch nach den gesetzlichen Regeln der Verwandtenerbfolge vererben darf, ist ebenfalls nicht berührt. Der Erbfall und damit die Gesamtrechtsnachfolge als solche ist nach Maßgabe der Regeln des gesetzlichen Erbrechts, einschließlich des im Vorlagebeschluss angesprochenen § 2094 Abs. 1 BGB, oder der letztwilligen Verfügung des Erblassers eingetreten; der hier in Rede stehende Eingriff betrifft allein die Rechtsstellung desjenigen, der auf dieser Grundlage Miterbe geworden ist. 107

Kirchhof	Hohmann-Dennhardt	Bryde
Gaier	Eichberger	Schluckebier
	Masing	

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 21. Juli 2010 -  
1 BvL 8/07**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 21. Juli 2010 - 1 BvL 8/07 -  
Rn. (1 - 107), [http://www.bverfg.de/e/ls20100721\\_1bvl000807.html](http://www.bverfg.de/e/ls20100721_1bvl000807.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2010:ls20100721.1bvl000807