

Karl Martin BORN, Plymouth
Mark BLACKSELL, Plymouth
Michael BOHLANDER, Meiningen
Stephan GLANTZ, Meiningen

Stadtgestalt und Eigentumsrückübertragung in den Neuen Bundesländern

Summary

The unification of Germany on 3 October 1990 marked the beginning of an unique process of social, political and economic transformation in the New Bundesländer. From a geographical point of view, the settling of the over one million property restitution claims, made possible by the governmental decision to provide for the restitution of property *in situ*, rather than paying damages to the former owners, has played an important role in the post-socialist development in east-German towns and cities. As the impact of this policy on the whole process of urban development is controversial and the subject of ongoing debate amongst geographers, sociologists and urban planners, the impact on the inner city area of Gotha has been examined as a case study. This has revealed three key factors affecting the redevelopment of restitution-affected buildings and vacant sites in Gotha. First, the length of time it takes to make decisions within the responsible agencies affects the physical condition of buildings, because of the delays in putting in place measure to preserve them. Second, the location and physical condition of the building influences the use, marketing and investment strategy of any future owner, irrespective of whether it is the occupier or the restituted pre-GDR owner who is confirmed as the legal owner. Thirdly, once ownership has been confirmed, the owner can decide by keeping or selling, not only the future fate of the land or building itself, but to a very significant extent the social fabric of the urban area as whole, since in the process of selling on the open market ownership often switches from private individuals or public ownership, to ownership by large private investment trusts.

1 Fragen der Regelung offener Vermögensfragen als Steuerungsfaktoren der Stadtentwicklung in den Neuen Bundesländern

1.1 Voraussetzungen

Die umfangreichen Veränderungsprozesse in Osteuropa, die mit Gorbatschows Politik der Perestroika einhergingen, werden heute mit dem wissenschaftlichen Begriff der Transformation bezeichnet. Je nach disziplinärer Ausrichtung werden darunter z.B. der Übergang von zentral verwalteten zu marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsformen, die Entwicklung von rechtsstaatlichen Legislativ-, Jurisdiktions- und Exekutivsystemen oder der Übergang von sozialistischen zu bürgerlichen Gesellschaften verstanden (WOJTASZCZYK 1993, MERKEL 1994, OFFE 1994).

Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten am 3.10.1990 stellt hier besonders unter dem Gesichtspunkt der Betrachtung von Veränderungs- bzw. Angleichungsprozessen einen Sonderfall dar, da die Entwicklung der ehemaligen DDR durch die Regelungen des Einigungsvertrages mit wenigen, eher marginalen Ausnahmen auf eine völlige Angleichung mit der ehemaligen BRD festgeschrieben war; an die Stelle der DDR trat quasi über Nacht eine ausgeweitete Bundesrepublik Deutschland mit ihrer spezifischen sozialen, administrativen und juristischen Infrastruktur. Allerdings konnte nicht in allen Bereichen auf bereits erprobte Regelungswerke zurückgegriffen werden: Insbesondere die Frage der enteigneten und anschließend in Volks- oder Privateigentum überführten Unternehmen, Grundstücke und Gebäude bedurfte einer raschen Regelung, da sich hier bereits frühzeitig deutliche Hindernisse für eine Angleichung der Lebens- und Wirtschaftsbedingungen abzeichneten. Aus geographischer Sicht lassen sich hier in Hinblick auf raumstrukturelle Veränderungen entsprechende Auswirkungen beobachten, die die Kern- und Außenbereiche der Siedlungen entwicklungsfördernd oder -hemmend betreffen.

1.2 Ablauf des Verfahrens und Zeitrahmen

Bereits während der Verhandlungen zur Vereinigung wurde festgelegt, daß in Bezug auf die Rückgabe enteigneten Eigentums das vermögensrechtliche Prinzip der „Rückgabe vor Entschädigung“ Anwendung finden sollte, d.h. daß enteignete Personen ihr Eigentum in natura zurückerhalten sollen; nur wenn dies nicht möglich oder von ihnen nicht gewünscht wird, wird eine Entschädigung gezahlt. Die „Gemeinsame Erklärung der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung offener Vermögensfragen vom 15. Juni 1990“ strebte noch eine sozial verträgliche Lösung an und enthielt keine weiteren Konkretisierungen zur eigentlichen Regelung. Das „Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen“ vom 23. September 1990 sieht demnach eine Rücküber-

tragung von Unternehmen, Grundstücken und Gebäuden unter bestimmten Bedingungen und unter Ausschluß wesentlicher Tatbestände¹ vor. Bis zum 31. Dezember 1992 (bzw. 30. Juni 1993 für bewegliche Sachen) konnten Anträge zur Rückübertragung bzw. Entschädigung bei den zuständigen Kreis- und Landesämtern bzw. dem Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen gestellt werden; das Verfahren selbst ist kostenfrei, anwaltliche Hilfe ist nicht erforderlich, da das Amtsermittlungsprinzip des verwaltungsrechtlichen Verfahrens die Heranholung und Prüfung entsprechender Dokumente durch die Behörde (§ 31 Abs. 1 VermG) vorsieht. Die Klärung eigentumsrechtlicher Ansprüche selbst gestaltet sich außerordentlich kompliziert, da Enteignungen aus der Zeit von 1933 bis 1945 und von 1949 bis 1989 rückgängig gemacht wurden; mithin haben in einzelnen Fällen mehrere Enteignungen jüdischer bzw. deutscher Eigentümer stattgefunden.

Zur Darstellung der Komplexität der Regelung und der Dauer des Verfahrens soll hier kurz die Restitution des Gothaer Eigentums einer maßgeblichen Thüringer Industriellenfamilie geschildert werden (GLANTZ 1996): Zwischen 1935 und 1938 wurde die Familie durch sogenannte Zwangsverkäufe aufgrund ihrer jüdischen Herkunft enteignet und die Grundstücke, Industrieanlagen und Wohngebäude in „arisches“ Privateigentum oder städtisches Eigentum überführt. Nach 1990 wurden dann von der Erbgemeinschaft der jüdischen Alteigentümer, der Conference on Jewish Material Claims against Germany und den, zu DDR-Zeiten enteigneten Ariseuren, Anträge zur Eigentumsrückübertragung gestellt. Zur Abarbeitung dieser Anträge wurde vom Thüringer Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen der Weg der Beauftragung eines selbständigen Rechtsanwalts gewählt, der dann in Absprache mit den Betroffenen eine gütliche Einigung, wie sie § 31 Abs. 5 VermG vorsieht, erzielen sollte. Die hierzu notwendigen Schritte umfaßten neben der Aufarbeitung des umfangreichen Aktenmaterials die Ermittlung des Sachverhaltes und die Vermittlung zwischen den Beteiligten. Abweichend von der üblichen Beauftragung eines Rechercheunternehmens wurden die Beteiligten aufgefordert, aktiv an der Beschaffung der notwendigen Unterlagen mitzuwirken und so ihr Verfahren merklich zu beschleunigen. Als weitaus schwieriger erwies sich die Vermittlungsarbeit zwischen den Beteiligten, da es sich um 17 Parteien handelte, darunter die Stadt Gotha, der Freistaat Thüringen, die Bundesrepublik Deutschland, die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte

¹ So ist die Rückübertragung von Flächen und Gebäuden, die dem Gemeingebrauch gewidmet waren, im komplexen Wohnungs- und Siedlungsbau genutzt oder einer gewerblichen Nutzung oder Unternehmenseinheit zugeführt wurden, nach § 5 VermG ausgeschlossen; in diesen Fällen ist dann nur eine Entschädigung der Alteigentümer möglich.

Sonderaufgaben (BVS), fünf Unternehmen, die Conference on Jewish Material Claims against Germany und drei Antragsteller. Letztlich gelang es durch umfangreiche Verhandlungen und Grundstücks- bzw. Restitutionsanspruchsverkäufe eine Eigentumsrestitution zu erreichen, die allen Interessen, d.h. v.a. die der Stadtplanung Gotha, der Kommunalen Entwicklungsgesellschaft Gotha und der Industrieunternehmen, Rechnung trug und gleichzeitig – wenn auch auf materielle Weise – erlittenes Unrecht wiedergutmachte. Hinzuweisen ist hier auf den zeitlichen Ablauf der Verfahrens: Die Anträge wurden zwischen 1990 und 1993 gestellt, die aktuelle Bearbeitung begann im August 1995 und wurde im März 1996 beendet.

Bei der Betrachtung dieses Falles wird deutlich, daß die Regelung offener Vermögensfragen über eine zeitliche Dimension hinweg Auswirkungen auf die raumstrukturelle und sozio-ökonomische Entwicklung in den Neuen Bundesländern hat: Die Verzögerung bei der Entwicklung von Flächen, die planerischen Einschränkungen durch unklare Eigentumsverhältnisse und die Korrektur von Entscheidungen – in diesem Fall des Verkaufs von Grundstücken durch die BVS – treten neben Phänomene wie Zukunftsangst angesichts unklarer Wohnverhältnisse oder Bedrohung der Arbeitsplätze durch mögliche Transferzahlungen des Betriebes an den Alteigentümer.

1.3 Auswirkungen der Regelung

Die Regelung der „Rückübertragung vor Entschädigung“ war und ist Reizthema für Juristen, Politiker und die Öffentlichkeit. Argumente des Für und Wider dieses Prinzips sind hinlänglich bekannt und verquicken juristische mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aspekten (vgl. dazu allgemein BLOMMESTEIN/MARRESE 1991 oder BÖNKER/OFFE 1994; für Deutschland bspw. MIELKE 1994, BALLHAUSEN 1994, WASSERMANN/MÄRKER 1993 oder DAHN 1994). Tatsächlich ist das Ausmaß der Rückübertragungsansprüche und der Zeitraum bis zu ihrer Lösung wohl allgemein unterschätzt worden: Ende Juni 1997 lagen den 116 Ämtern zur Regelung offener Vermögensfragen 1.010.707 Anträge vor, die sich u.a. auf 198.346 Unternehmen und 2.186.218 Immobilien, Grundstücke und Grundstücksanteile bezogen. Inzwischen sind zwischen 64% und 92% (insgesamt 75%) der Anträge bearbeitet, wobei nur ca. 24% der Unternehmen und Immobilien an die ursprünglichen Besitzer zurückgeben wurden; Ablehnungsquoten von 29% (Unternehmen) und 42% (Immobilien) machen deutlich, wieviele unbegründete Ansprüche erhoben wurden (BLACKSELL/BORN/BOHLANDER 1996a).

Die Auswirkungen vermögensrechtlicher Restitutionsverfahren betreffen soziale und wirtschaftliche, aber auch stadtplanerische bzw. stadtgestalterische Aspekte in den Neuen Bundesländern. Aus der Sicht der Stadtplanung

in Berlin analysiert DIESER (1996, 132–137) den Restitutionsprozeß und summiert dessen Folgen für die Entwicklung von Großstädten:

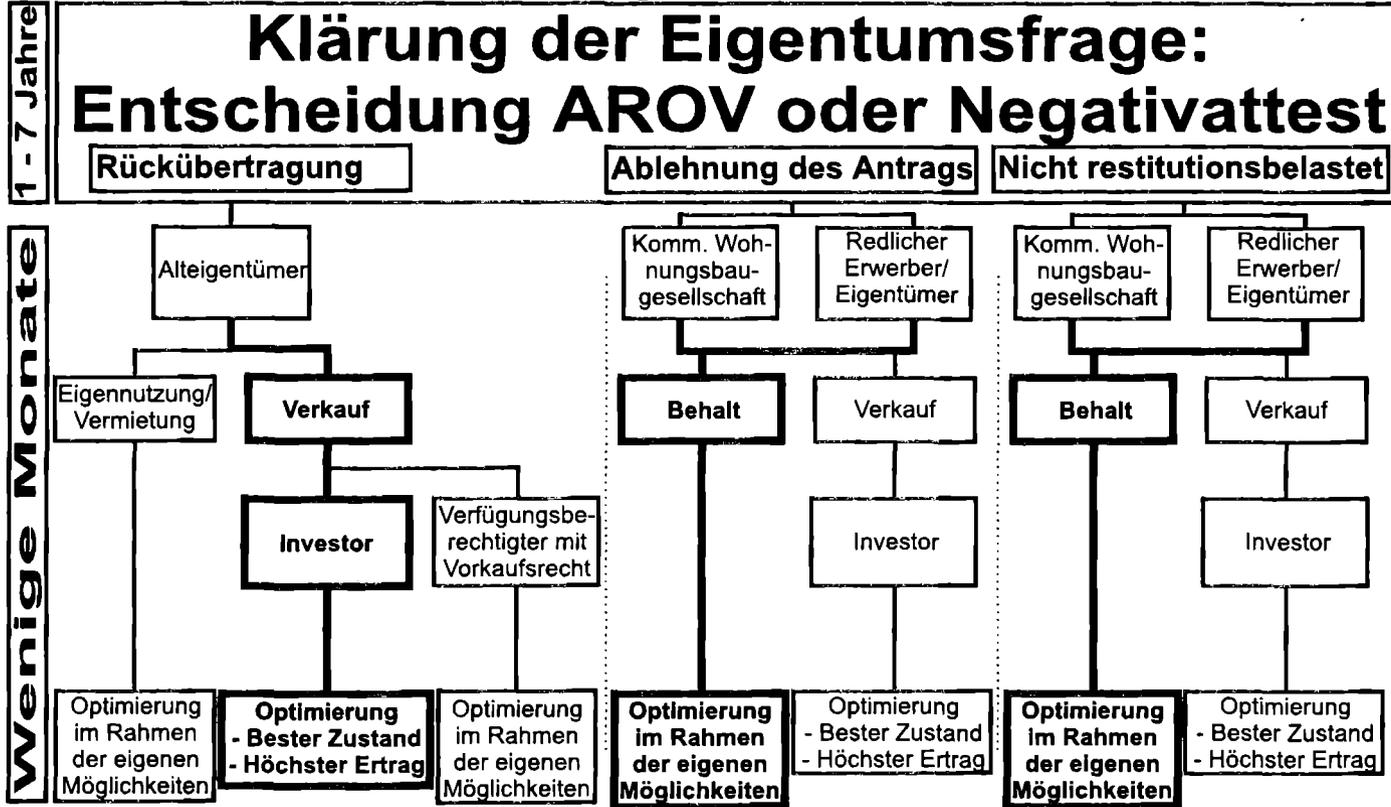
- Die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften als Nachfolgeorganisationen der DDR-Wohnungsgenossenschaften müssen neben den ihnen zugeordneten Wohnungen des komplexen Wohnungsbaus auch in hohem Maß restitutionsbelastete Wohnungen bis zur Entscheidung über die Eigentumsverhältnisse verwalten. Diese Wohnungen werden als „Ballast“ mitgeschleppt, wodurch Renovierung und Instandhaltung verzögert werden. Letztlich steht ein Großteil dieser notverwalteten Wohnungen wegen Unbewohnbarkeit oder durch Wegzug der Mieter leer.
- Die Mehrzahl der restituierten Gebäude und Wohnungen wird durch die Alteigentümer schnellstmöglich verkauft, da kein Eigennutzungsinteresse vorliegt. Diese Objekte fallen dann fast automatisch an Kapitalanlage- oder Investmentgesellschaften, so daß die Eigentümerstruktur völlig verändert wird.
- Der ökonomische Verwertungsdruck führt zu tiefgreifenden Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur der Wohnviertel, da einkommensschwache Bewohnergruppen verdrängt werden. Letztlich setzt eine Gentrifizierung und mit ihr einhergehende tiefgreifende soziale Veränderung der Wohnviertel ein.
- Die Wirksamkeit des Investitionsvorranggesetzes kann bisher nicht genauer bewertet werden: Zwar liegen gerade für lukrative innerstädtische Viertel zahlreiche Anträge vor, doch können positive Effekte für die Stadtentwicklung nur bei langfristigem Erfolg erwartet werden.

Betrachtet man die Auswirkungen der Klärung der Eigentumsfrage für individuelle Gebäude (vgl. Schaubild 1), können folgende Kategorien identifiziert werden:

- Die zeitliche Verzögerung der Inwertsetzung von Objekten durch die Bindung der Grundstücksverkehrsgenehmigung an ein sog. Negativattest² der Restitutionsbehörden.
- Die zeitliche Verzögerung der Inwertsetzung von restitutionsbelasteten Objekten durch die Länge des Entscheidungsfindungsprozesses unabhängig vom Charakter der Entscheidung.
- Die zeitliche Verzögerung in der Inwertsetzung durch den überwiegenden Verkauf von restituierten Objekten.
- Die qualitative Einschränkung von Inwertsetzungsmaßnahmen durch die Optimierung der Objekte im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten von Wohnungsbaugesellschaften und redlichen Erwerbern.

² Am 30.6.1997 waren von den 5.976.760 Anträgen gemäß § 1 GVO (Grundstücksverkehrsordnung) 5.840.405 (= 97,72%) erledigt.

Schaubild 1: Schema der Inwertsetzung restitutionsbelasteter Gebäude



2 Die Fallstudie Gotha

Im vorliegenden Beitrag soll für einen städtischen Raum das Ausmaß der Eigentumsrückübertragung dargestellt und im Hinblick auf die o.g. Kategorien der Frage eines möglichen Einflusses des Restitutionsprozesses auf die Entwicklung der Stadtgestalt nachgegangen werden. Der Abgleich von Daten zur Belastung von Objekten mit Rückübertragungsansprüchen mit einer gegenwärtigen Zustandskartierung erlaubt so eine kritische Überprüfung der vorher geäußerten Vermutung einer investitions- und sanierungshemmenden Wirkung von Restitutionsverfahren (BORN/BLACKSELL/BOHLANDER 1996).

Als Untersuchungsgebiet wurden die Innenstadt Gothas und die sie umgebenden Wohnviertel ausgewählt. Gotha eignet sich besonders für eine solche Untersuchung, da die Autoren bereits über Kontakte zu den jeweiligen Ämtern zur Regelung offener Vermögensfragen verfügen; darüber hinaus erscheint Gotha mit einer Einwohnerzahl von ca. 50.000 Personen in 30.000 Haushalten in ca. 26.130 Wohnungen (STADTVERWALTUNG GOTHA 1996) als repräsentativ für den Typus einer Mittelstadt unterhalb der Ebene einer ehemaligen Bezirksstadt ohne großes städtisches Zentrum. Die relativ hohe diversifizierte ökonomische Struktur der Stadt und die geringe Neubautätigkeit im Untersuchungsbereich zu DDR-Zeiten (und somit einem hohem Restitutionspotential) trugen neben dem Vorhandensein planerischer (PLANUNGSBÜRO Thüringen der Hessischen Heimstätte GmbH 1991) und soziologischer Studien (HERLYN/BERTELS 1994) zur Auswahl Gothas mit bei.

Die vorliegende Untersuchung basiert auf der Auswertung von Daten zu Ansprüchen auf Eigentumsrückübertragung, die vom Gothaer bzw. vom Thüringer Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen aufbereitet wurden. Die Daten wurden kartographisch umgesetzt und mit den Ergebnissen einer Gebäudekartierung vom September 1997 verglichen. Aus datenrechtlichen Gründen ist es hier nicht möglich, komplette kartographische Übersichten zur Eigentumsrückübertragung zu veröffentlichen. Dennoch erlauben die so gewonnenen Datensets die individuelle Zuordnung von Flurstücken, eigentumsrechtlichen Ansprüchen sowie des heutigen Zustandes bzw. der heutigen Nutzung und somit auch die Evaluierung der Auswirkungen von Restitutionsanträgen auf die Entwicklung einzelner Grundstücke. Die bereits o.g. Darstellung eines besonders komplexen und umfangreiche Flächen Gothas betreffenden Restitutionsfalles erlaubte die Beurteilung der Auswirkungen von Rückübertragungsansprüchen auf dem Hintergrund von Lage, Verfahren und Regelungszeitraum.

Das Untersuchungsgebiet in Gotha umfaßt die Innenstadt und fünf daran anstoßende Gebiete mit unterschiedlicher Funktion und Zustand; die Aus-

wahl der Gebiete selbst war durch die Flureinteilung des Katasteramtes Gothas präjudiziert. Funktional werden die Gebiete außerhalb der Innenstadt überwiegend durch Wohn-, Büro- und Gewerbenutzung geprägt, während in der Innenstadt Handel und Dienstleistungen vor Wohnen dominieren. Nur einzelne Areale sind zu DDR-Zeiten flächenhaft neu bebaut worden, so daß die ursprüngliche Bausubstanz weitgehend erhalten wurde. Im Untersuchungsgebiet wurde der Zustand und die Nutzung von insgesamt 1513 Gebäuden aufgenommen und kartiert.

2.1 Restitutionsanträge in Gotha

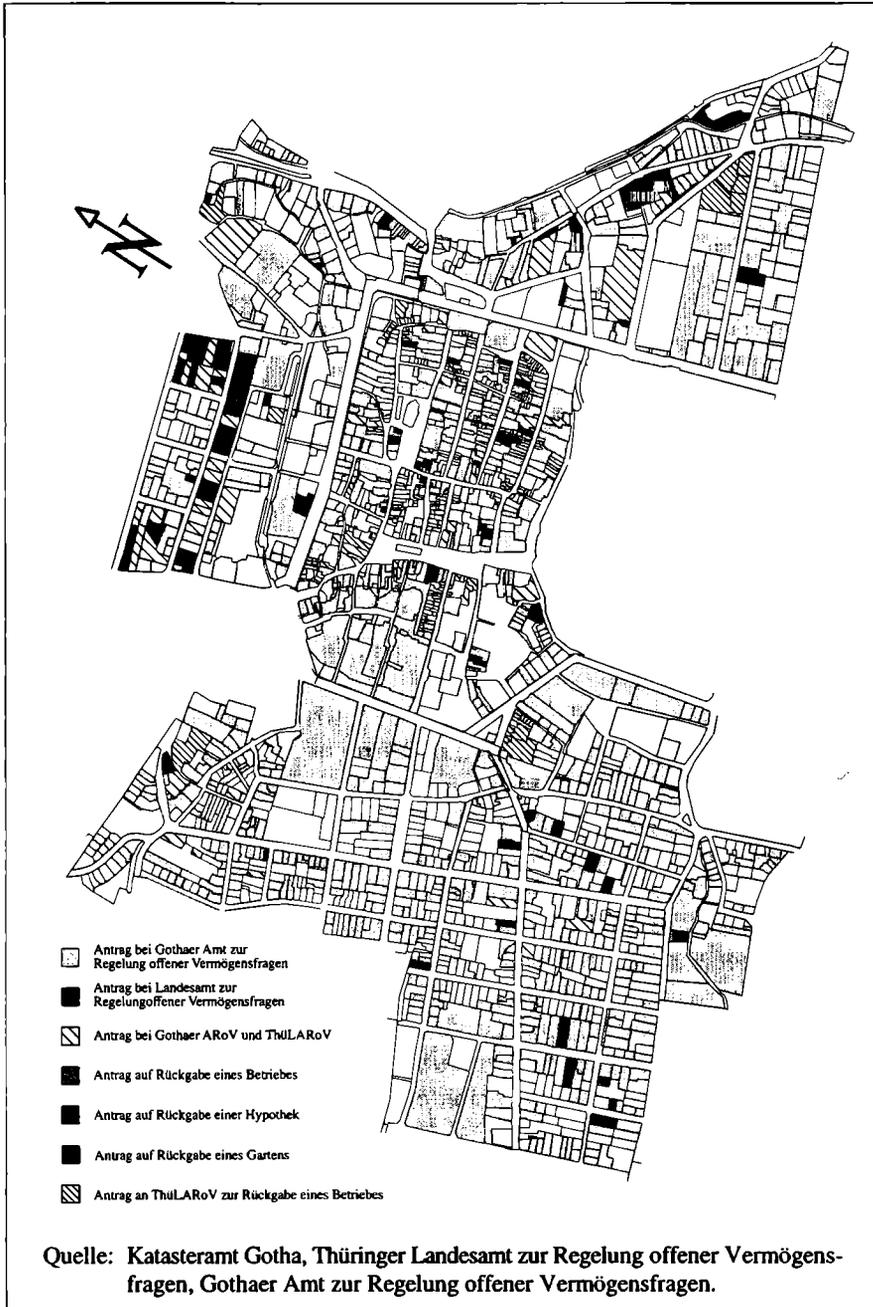
Die Anzahl von rückübertragungsbelasteten Parzellen an der Gesamtzahl schwankt in den Untersuchungsgebieten zwischen 50,21% westlich der Innenstadt und 61,60% in der Innenstadt bei einem Mittelwert von 57,90%. Anhand der Kartierung rückübertragungsbelasteter Parzellen (vgl. Karte 1) lassen sich keine Schwerpunkte einer Antragstätigkeit festlegen, vielmehr hat es den Anschein, als wären für alle in Frage kommenden Grundstücke Restitutionsanträge gestellt worden; Fragen des Zustandes von Objekten, der derzeitigen oder zukünftigen Nutzung spielten hier wohl keine Rolle.

Der höhere Anteil an restitutionsbehafteten Flächen in der Innenstadt Gothas reflektiert die Enteignungspolitik der DDR gegenüber selbständigem Gewerbe und Einzelhandel. Auffällig ist weiterhin, daß alle im Untersuchungsgebiet vorhandenen Industrieobjekte (bspw. in der Waltershäuser Straße und der Lutherstraße) restitutionsbehaftet sind, d.h. daß offenbar die enteigneten Besitzer bzw. deren Erben unabhängig vom Zustand der Objekte eine Restitution anstreben.

Für eine städtebauliche Bewertung der Auswirkungen von Restitutionsverfahren auf die Stadtentwicklung ist es notwendig, neben dem Antragsstand und dem gegenwärtigen Zustand der Gebäude auch das Ausmaß der bisherigen Erledigungen zu kennen. Leider kann dies im Fall von Gotha nicht genau ermittelt werden, da die Anträge durch das Amt zur Regelung offener Vermögensfragen des Landkreises Gotha und durch das Landesamt Thüringen bearbeitet werden; Ergebnisse auf der Ebene von Flurstücken liegen nicht vor. Anhand der Erledigungsdaten für Immobilien in Thüringen (30,12%) und Berlin (48,85%)³ und der Zustandskartierung vom September 1997⁴ kann geschätzt werden, daß ca. 40% der Objekte bereits rückübertragen wurden.

³ Thüringen wurde als Bundesland und Berlin als Beispiel für städtische Restitutionsverfahren ausgewählt.

⁴ Anteil der renovierten, in Renovierung befindlichen oder neu errichteten Gebäude zum Gesamtbestand der restitutionsbehafteten Gebäude.



Karte 1: Rückübertragungsansprüche in Gotha, 1997

	Mit Restitutionsanspruch (in %)	Ohne Restitutionsanspruch (in %)	Zusammen (in %)
Ungenutzt	11,30	6,21	17,51
Unrenoviert	23,53	22,87	46,40
In Renovierung	2,38	1,32	3,70
Renoviert	16,06	8,99	25,05
Neubau	4,63	2,71	7,34
Zusammen	57,90	42,10	100,00

Tab. 1: Anteil restitutionsbelasteter und -unbelasteter Grundstücke im Untersuchungsgebiet

(Quelle: Daten des ARoV Gotha und LARoV Thüringen sowie eigene Erhebungen)

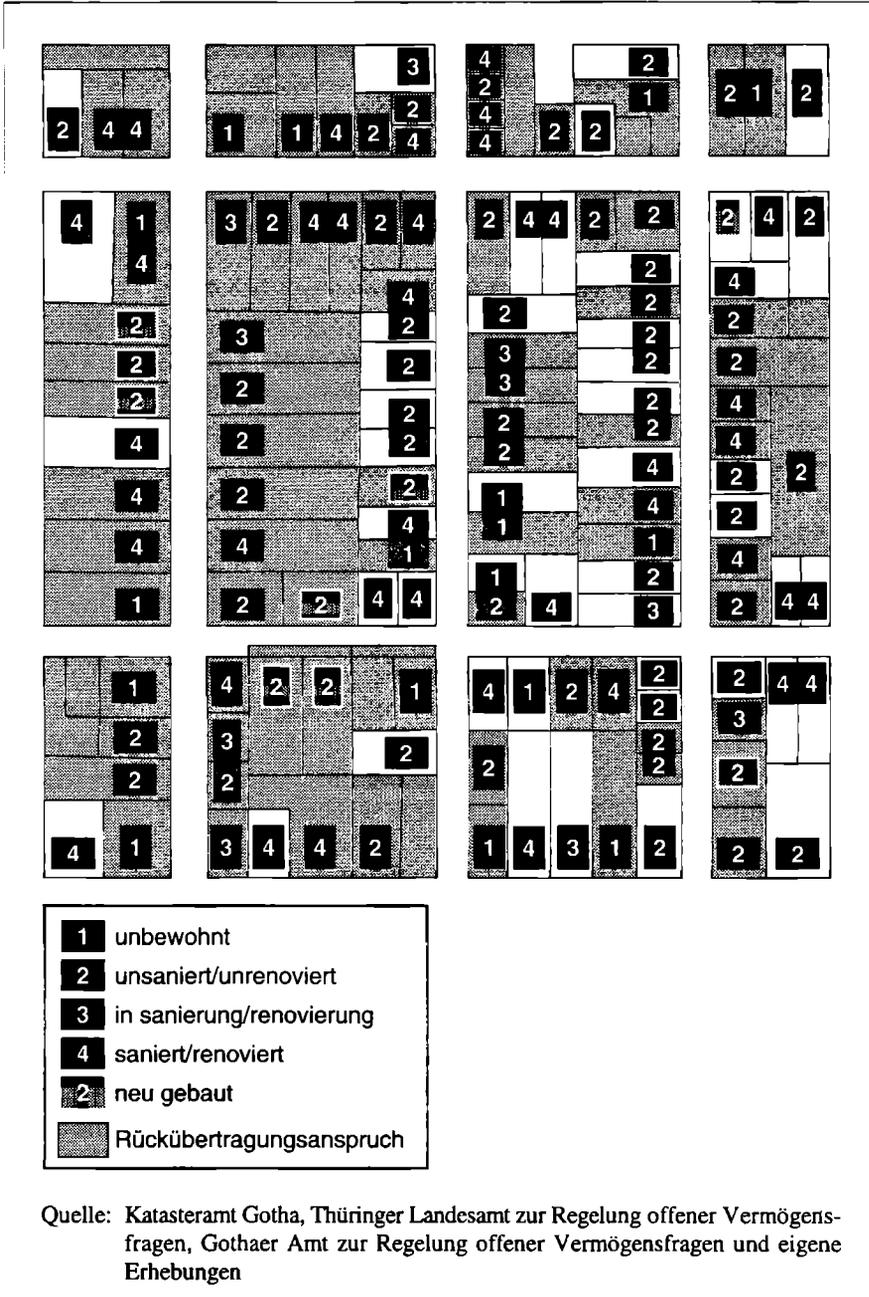
Anhand der Skizze⁵ (Skizze 1) wird das Ausmaß und die Verteilung eigentumsrechtlicher Ansprüche und der Gebäudeentwicklung deutlich: Gebäude und Gebäudehälften weisen unterschiedliche Bauzustände auf, offenbar ist es dabei gleichgültig, ob und wie weit Restitutionsanträge vorliegen. Die Skizze dokumentiert die Heterogenität der Gebäudeentwicklung in den Neuen Bundesländern zwischen der Regelung offener Vermögensfragen und der wirtschaftlicher Entwicklung.

Das im Untersuchungsgebiet offenkundigste Anzeichen für die Problematik der Regelung offener Vermögensfragen ist die Anzahl ungenutzter Gebäude: Insgesamt sind 17,51% aller Gebäude⁶ ungenutzt, wobei sowohl einzelstehende Ein- und Mehrfamilienhäuser, Teile von Reihenhäusern als auch früher gewerblich genutzte Gebäude betroffen sind. Da 63,53% dieser Gebäude restitutionsbehaftet sind, wird an dieser Stelle deutlich, wie stark Rückübertragungsansprüche die Inwertsetzung bzw. die Vermarktung von Gebäuden – zumal solchen in unmittelbarer Innenstadtlage – verzögern können.

⁵ Aus datenrechtlichen Gründen darf hier nur eine schematische Skizze eines typischen Ausschnitts eines Wohngebietes in Gotha gezeigt werden.

⁶ Demgegenüber liegt die Leerstandsquote für Wohnungen im ganzen Stadtgebiet bei 9,12% (STADTVERWALTUNG GOTHA 1996, 8). Die Gebäude- und Wohnungszählung 1995 ermittelte für die Neuen Bundesländer einen Anteil von 6,6%, der allerdings auch auf vorübergehende Leerstände wegen Sanierungen, Modernisierung und Umzügen zurückgeführt werden kann (STATISTISCHES BUNDESAMT 1996).

Stadtgestalt und Eigentumsrückübertragung in den Neuen Bundesländern



Skizze 1: Restitutionsansprüche und Gebäudezustand in fiktivem Gothaer Wohngebiet

An 46,40% aller Gebäude sind bisher noch keine Renovierungs- oder Sanierungsmaßnahmen⁷ durchgeführt worden, wobei sich keine Unterschiede zwischen restitutionsbelasteten und unbelasteten Objekten erkennen lassen. Offenbar haben in diesem Fall Eigentumsrückübertragungsverfahren – gleichgültig, ob sie noch offen oder bereits gelöst sind – keinen Einfluß auf den Zustand von Gebäuden.

Eine Momentaufnahme der Auswirkungen von Eigentumsrückübertragungsansprüchen auf die Stadtentwicklung bietet die Zahl der in Renovierung befindlichen Gebäude: Sie machen zwar nur 3,7% aller Gebäude aus, doch sind ca. 65% von ihnen mit Eigentumsrückübertragungsanträgen belastet. Dies läßt den Schluß zu, daß diese Gebäude dem Entwicklungsprozeß quasi nachhinken, da ein höherer Anteil erst jetzt renoviert wird⁸. Ein Blick auf die Zahlen der bereits renovierten Gebäude widerlegt allerdings diese Annahme, da hier der Anteil restitutionsbehafteter Gebäude ebenfalls signifikant größer ist als der unbelasteter Gebäude: Sie machen 25,05% aller Gebäude aus, wobei 64,12% von ihnen restitutionsbelastet waren. Gleiches gilt für neu errichtete Gebäude auf vorher ungenutzten Flächen: Auch hier liegt der Anteil restitutionsbehafteter Gebäude mit 63% über dem unbelasteter.

Anhand dieser Daten zum Untersuchungsgebiet läßt sich festhalten, daß offenbar der Prozeß der Eigentumsrückübertragung die Inwertsetzung bisher ungenutzter Gebäude nachhaltig hemmt, während bereits oder noch genutzte Gebäude und Flächen mit Restitutionsansprüchen in der Weise davon profitieren, als daß sie überproportional stark saniert oder neu bebaut wurden.

Die außergewöhnlich komplexe Situation, die sich durch das komplizierte Restitutionsverfahren ergibt (vgl. BLACKSELL/BORN/BOHLANDER 1996b, 203) wird in weitaus höherem Maße, als dies die Autoren noch 1996 konstatierten, von Stagnation und Dynamik geprägt. Ungenutzte und dem Verfall überlassene Gebäude stehen direkt neben bereits sanierten oder sogar neu errichteten Gebäuden. Es ist dabei nicht einfach, die Hintergründe einer solchen Entwicklung zu erfassen: Restitutionsansprüche, Sanierungs- bzw. Renovierungsaufwand, Nutzungsmöglichkeiten und Lage im Stadtgefüge können als Faktoren genannt, aber in ihrer Auswirkung nur schwerlich quantifiziert werden. Die von DIESER (1996) aufgelisteten

⁷ Unrenovierte Gebäude zeigen keine äußerlich sichtbaren Spuren von Renovierungsmaßnahmen an Wänden, Türen, Fenstern oder Dachflächen.

⁸ Seit Beginn der statistischen Erhebungen zur Eigentumsrückübertragung Ende 1991 stieg die Erledigungsquote für Immobilien pro Jahr um etwa 11,16% (BUNDESAMT zur Regelung offener Vermögensfragen 1991–1997)

Folgen des Restitutionsprozesses aus städtebaulicher Sicht lassen sich hier nur insofern beobachten, als daß der Wohnungsleerstand und der Anteil restitutionsbelasteter unsanierter Gebäude recht hoch ist, während Gebäude mit offenbar gelösten Ansprüchen überwiegend saniert sind. Eine Untersuchung von vier Teilgebieten in Gotha soll dazu beitragen, lokale Unterschiede aufzuzeigen und mögliche Erklärungsmuster zu entwickeln.

2.2 Verteilungsmuster restitutionsbeeinflusster Objektentwicklungen

Bevor aus diesen Befunden weitere Schlüsse gezogen werden, soll hier noch kurz auf regionale Differenzierungen innerhalb des Untersuchungsgebietes eingegangen werden, da sich hier einige bemerkenswerte Verteilungsmuster ergeben.

Gebiet	Mit Restitutionsanspruch					Ohne Restitutionsanspruch					Zusammen				
	A	B	C	D	Alle	A	B	C	D	Alle	A	B	C	D	Alle
Unge- nutzt	12,00	18,95	12,84	4,18	11,30	6,60	10,46	6,08	3,77	6,21	18,60	29,41	18,92	7,95	17,51
Unreno- viert	20,60	23,53	17,57	27,62	23,53	17,00	25,49	24,32	32,22	22,87	37,60	49,02	41,89	59,83	46,40
In Reno- vierung	2,40	1,31	3,38	2,51	2,38	1,40	0,65	2,03	1,26	1,32	3,80	1,96	5,41	3,77	3,70
Renoviert	17,60	9,15	24,32	13,39	16,06	9,20	6,54	5,41	10,46	8,99	26,80	15,69	29,73	23,85	25,05
Neubau	9,00	2,61	3,38	2,51	4,63	4,20	1,31	0,68	2,09	2,71	13,20	3,92	4,05	4,60	7,34
Zusam- men	61,60	55,56	61,49	50,21	57,90	38,40	44,44	38,51	49,79	42,10	100	100	100	100	100

Tab. 2: Anteil restitutionsbelasteter und -unbelasteter Grundstücke in den Teilgebieten

(Quelle: Daten des ARoV Gotha und LARoV Thüringen sowie eigene Erhebungen)

Die Innenstadt Gothas blieb während der DDR-Zeit weitgehend unverändert; lediglich im Bereich der Blumenbachstraße, Klosterstraße und des Nonnenberges wurden Ende der siebziger Jahre nach Abriß der vorhandenen Bausubstanz Neubauten in Plattenbauweise errichtet. Gegenüber den anderen hier untersuchten Stadtteilen weist die Innenstadt mit 61,60% die höchste Antragsbelastung auf, wobei sich die Anträge gleichmäßig über das Gebiet verteilen. Trotz der raschen Errichtung großflächiger Einzelhandels-geschäfte am Stadtrand (Gewerbegebiet Gotha-Süd) hat die Innenstadt nicht nur ihre Funktion als Einzelhandels- und Dienstleistungszentrum erhalten können, sondern bleibt offenbar auch Hauptanziehungspunkt in Gotha: Die

überdurchschnittliche Renovierungs- oder Neubautätigkeit, die 43,80% der Flächen ausmacht, weist auf die hohe wirtschaftliche Attraktivität der Innenstadt hin.

Der geringste Anteil an sanierten, renovierten oder neu errichteten Gebäuden findet sich in einem Wohngebiet südöstlich der Innenstadt. Die hier gelegenen Gebäude überdurchschnittlicher Qualität aus der zweiten Stadterweiterungsphase (NUHN 1993) sind zwar nur durchschnittlich stark restitutionsbelastet (55,56%), befinden sich aber überwiegend in schlechtem Zustand: 29,41% der Gebäude stehen leer, 49,02% sind unsaniert. Als Erklärungsansatz kann sowohl auf die Problematik einer besonders langwierigen Eigentumsrestitution (18,95% der Gebäude sind ungenutzt und restitutionsbelastet) als auch auf die notwendigen hohen Investitionskosten zur Inwertsetzung dieser Villen und Mehrfamilienhäuser verwiesen werden. Die Restitution einiger der Grundstücke dieses Bereichs wird dadurch erschwert, daß mehrere Anträge vorliegen: Einer von den jüdischen Eigentümern, die nach 1933 enteignet wurden, und ein oder mehrere weitere Anträge von den nach 1949 enteigneten Eigentümern, oftmals die sog. Ariseure aus nationalsozialistischer Zeit. Deutlich wird an dieser Stelle aber auch ein, bereits für Berliner Wohnviertel (REIMANN 1997) identifizierter Trend einer möglichst raschen Veräußerung restitutionsbehafteter Objekte an Investmentgesellschaften, da nur in wenigen Fällen die wiedereingesetzten Eigentümer selber dort wohnen möchten oder die hohen Kosten für Renovierung etc. scheuen. Dieser Vermarktungsprozeß trägt neben dem eigentlichen Restitutionsverfahren wesentlich zur stark verzögerten Inwertsetzung bei. Ein Anzeichen für einen Vermarktungsprozeß und die umfangreichen Schwierigkeiten bei der Sanierung der in diesem Gebiet liegenden Villen ist die höhere Sanierungsquote für restituierte (9,15%) als für nicht-restitutionsbehaftete Objekte (6,54%). Es scheint offensichtlich, daß Investmentgesellschaften mit ihrem hohen Inwertsetzungsinteresse ihre Objekte möglichst rasch in einen bezugsfähigen Zustand setzen. So sind bspw. die Gebäude der o.g. Industriellenfamilie aufgrund des erfolgreichen Restitutionsverfahrens inzwischen zu 50% saniert. Lediglich die ebenfalls zu diesem Komplex gehörenden Gebäude der Thüringer Justizverwaltung – restitutionsbelastet, aber aufgrund der Nutzung nur zu entschädigen – entziehen sich jeglichem ökonomischem Verwertungsdruck, bleiben aber weiterhin in unsaniertem Zustand.

Einen ebenso hohen Restitutionsanteil wie die Innenstadt weist der südwestlich von ihr gelegene Untersuchungsteil auf. Er wird von Mehrfamilienhäusern, öffentlichen Einrichtungen und einem Gewerbebetrieb gekennzeichnet. Trotz des höheren Restitutionsanteil von 61,49% liegt hier der Anteil an unbewohnten und unrenovierten Gebäuden mit Restitutions-

antrag unter dem Durchschnitt, während der von renovierten oder gerade in Renovierung befindlichen Gebäuden signifikant über dem Durchschnitt des Untersuchungsgebietes liegt. Obwohl dieses Viertel nicht das Entwicklungspotential der Innenstadt, die übrigens ähnliche Werte des Antragsstandes und der Inwertsetzung zeigt, aufweist, wird dennoch das gute Vermarktungspotential der Objekte deutlich: Trotz der leerstehenden Industrieanlagen und Gebäude der öffentlichen Hand sind offenbar nicht nur die Anträge auf Eigentumsrestitution geklärt, sondern auch für 45% der restitutionsbelasteten Flächen Renovierungs- und Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt worden. Über Erklärungen kann hier nur gemutmaßt werden, doch liegt es nahe zu vermuten, daß Mehrfamilienhäuser mit mehreren Ansprüchen rascher an Investmentfonds übertragen oder in Eigentumswohnungen umgewandelt werden können.

Einen weiteren Typus von restitutionsbelasteten Stadtvierteln stellt das Gebiet um die 18. März-Straße westlich der Innenstadt dar. Es ist von Ein- und Mehrfamilienhäusern, öffentlichen Gebäuden und Gewerbebetrieben gekennzeichnet. Der Anteil an rückübertragungsbelasteten Gebäuden liegt hier mit 50,21% am niedrigsten in ganzen Untersuchungsgebiet. Der niedrige Leerstandsanteil von 7,95% und der hohe Anteil an nicht-renovierten Gebäuden von 59,83% – restitutionsunbelastete Gebäude sind zu 64,71% unrenoviert – lassen sich mit der höheren Rechtssicherheit für die Eigentümer, aber auch deren fehlenden Investitionsmitteln erklären.

3 Faktoren der Inwertsetzung innerstädtischer Objekte in den Neuen Bundesländern

Die Analyse der hier betrachteten Veränderungsprozesse in städtischen Wohngebieten Gothas legt Schlüsse auf den Ablauf von entsprechenden Inwertsetzungsprozessen nahe. Dabei muß zwischen verfahrensbezogenen, objektbezogenen und entscheidungsprozessualen Faktoren unterschieden werden.

Die zeitliche Länge des Entscheidungsprozesses – oder vielmehr des Zeitraums, während dessen Antragsteller wie Verfügungsberechtigte auf eine Entscheidung warten bzw. die Entscheidung selbst gefällt wird⁹ – wirkt sich überaus negativ auf den Zustand des restitutionsbelasteten Objektes aus, da ausschließlich erhaltende und nicht verbessernde Maßnahmen

⁹ So konnte im o.g. Beispiel der Restitution einer jüdischen Industriellenfamilie aus Gotha zwar innerhalb weniger Monate eine gütliche Einigung erzielt werden, jedoch mußten die Berechtigten wie die Verfügungsberechtigten fast drei Jahre abwarten, bis mit der Bearbeitung begonnen wurde.

durchgeführt werden können, darüber hinaus setzen sich viele Verfügungsberechtigte bereits vor einer Entscheidung mit der Möglichkeit des Wohnungsverlustes auseinander und suchen neue, sichere Wohnungen. Insbesondere Kommunale Wohnungsbaugesellschaften können aus finanziellen Gründen bei restitutionsbehafteten Objekten keine umfassenden Erneuerungsmaßnahmen durchführen, darüber hinaus sind ihnen auch aus rechtlichen Gründen die Hände gebunden.

Mitbestimmend für die Inwertsetzung von Gebäuden mit Restitutionsansprüchen ist auch der Zustand des Objektes selbst: Fragen der Verwertbarkeit, der Vermarktung und der Rentabilität von Investitionen spielen hierbei eine wesentliche Rolle. In Hinblick auf die Verwertbarkeit von Immobilien kommt die Problematik der Antragslage hinzu: Es können mehrere Anträge für unterschiedliche Teile eines Objektes vorliegen oder sogar getrennte Anträge für Gebäude und Grundstück betrachtet werden müssen¹⁰. Weiterhin entscheidet auch das Nutzungspotential der Objektlage – und hier mithin auch planerische Festsetzungen des Flächennutzungs- oder Bebauungsplans – über den weiteren Umgang mit dem Gebäude.

Letztlich bestimmen aber die persönlichen Entscheidungen der Eigentümer – gleichgültig ob restituierte Alteigentümer oder in ihren Eigentumsrechten bestätigte Wohnungsbaugesellschaften oder redliche Erwerber – die weitere Zukunft der Objekte. Gebäude, die sich anhand eines Negativattests als unbelastet erwiesen haben oder die durch eine Entscheidung des Vermögensamtes nicht restituiert wurden, unterliegen dem normalen Abwägungsprozeß zwischen Selbstbehalt oder Verkauf der Immobilie. Für restitutionsbelastete und den Alteigentümern zurückerstattete Gebäude gilt jedoch ein besonderer, durch die Einmaligkeit des Vorganges hervorgerufener Abwägungsprozeß zwischen Behalt und Verkauf: Fragen einer Bindung an das Gebäude bzw. den Ort, einer Erforderlichkeit der Eigennutzung und einer Aufteilung der Ansprüche auf eine Erbengemeinschaft beeinflussen den Trend einer Entscheidung zugunsten des Verkaufs der Immobilie an Immobiliengesellschaften, wie bereits von DIESER (1996) und REIMANN (1997) herausgestellt wurde.

Aus städtebaulicher Sicht ergeben sich daraus weitreichende Folgen für die Entwicklung ostdeutscher Gemeinden. Die unterschiedlichen Verwertungsinteressen und -kompetenzen von Privateigentümern und Immobiliengesellschaften polarisieren den Gebäudebestand in unrenovierte und renovierte bzw. neu errichtete Objekte. Wie bereits aus den Daten ersichtlich wird, ist dabei die Entwicklung restitutionsbelasteter Gebäude deutlich

¹⁰ Für einzelne Flurstücke im Untersuchungsbereich wurden bis zu acht Anträge beim Amt und Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen gezählt.

positiver als die ohne Rückübertragungsansprüche, da Wohnungsgesellschaften und die in ihren Rechten bestätigte redliche Erwerber oder Privateigentümer im Falle eines Selbstbehalts der Immobilie über wesentliche geringere finanzielle Mittel als Immobiliengesellschaften verfügen. Diese wiederum können nach dem Kauf eines Objektes von den Alteigentümern, den Wohnungsgesellschaften oder den bestätigten redlichen Erwerbern ungleich höhere Finanzmittel aufwenden und müssen entsprechende marktwirtschaftliche Optimierungsstrategien einsetzen, um die Interessen ihrer Anleger zu befriedigen (vgl. dazu PFEIFFER 1994, 29).

4 Zusammenfassung und Ausblick

Die vorliegende Fallstudie zur Restitution enteigneten Wohneigentums in Gotha verdeutlicht nicht nur die Komplexität und den Umfang des Verfahrens, sondern präzisiert auch die städtebaulichen Folgen dieser Regelung. Hohe Leerstandsquoten, lange Zeiträume der Unsicherheit und langwierige Verzögerungen bei der Inwertsetzung von Immobilien kennzeichnen einen Prozeß, der überraschenderweise zu dem Ergebnis führt, daß restituierte und anschließend veräußerte Gebäude je nach Lage in einem besseren Zustand als unbelastete Objekte sind. Die unterschiedlichen Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten der jeweils Begünstigten – Alteigentümer, bestätigte redliche Erwerber, Kommunale Wohnungsbau- und private Immobiliengesellschaften – beeinflussen nachhaltig die städtebauliche Gestalt der Wohngebiete.

Obwohl bereits ein großer Teil der Restitutionsanträge erledigt ist, bleibt auch sieben Jahre nach der Wiedervereinigung ein Entwicklungsdefizit – ablesbar am hohem Leerstand und den teilweise unbefriedigenden Wohnverhältnissen – bestehen. Es ist daher notwendig und lohnend, weitere Forschungen in diesem Bereich zu unternehmen. In Langzeitstudien sollte der Entwicklung einzelner Gebäude auf dem Hintergrund der Eigentumsverhältnisse, der vermögensrechtlichen Entscheidung und der Nutzungs- bzw. Verwertungskonzepte nachgegangen werden. Solche Arbeiten in Verbindung mit Untersuchungen zum Entscheidungsprozeß der Eigentümer können dazu beitragen, städtebauliche wie auch sozio-ökonomische Veränderungen in den Neuen Bundesländern aufzuspüren.

An dieser Stelle wird aber auch deutlich, wie stark primär politisch-administrative Transformationsprozesse die Entwicklung von Stadtlandschaften beeinflussen können, indem Entwicklungspotentiale aktiv unterstützt (Restitution statt Entschädigung, wovon dann die durch Steuersparmodelle begünstigten Immobiliengesellschaften profitieren) oder gehemmt (langwierige Entscheidungszeiträume und Rechtsunsicherheit bei

den Verfügungsberechtigten) werden. In einem Blick über Deutschlands Grenzen hinweg lassen sich für die osteuropäischen Staaten mit verstaatlichtem Wohnungssektor ähnliche Problemstellungen entdecken – mit der Ausnahme, daß dort noch keine finanzkräftigen Immobiliengesellschaften vorhanden sind.

Literaturliste

- BALLHAUSEN, W. 1994: Die schlimmen Folgen des Rückgabepinzips. In: *Kritische Justiz* 27, S. 214–217.
- BLACKSELL, M., BORN, K.M., BOHLANDER, M. 1996a: The geographical consequences of property restitution in Germany's New Bundesländer since Unification. In: *Europa Regional* 4, 1996, S. 14–19.
- BLACKSELL, M., BORN, K.M., BOHLANDER, M. 1996b: Settlement of property claims in former East Germany. In: *Geographical Review* 86, 1996, S. 198–215.
- BLOMMESTEIN, H., MARRESE, M. (Hrsg.) 1991: *Transformation of planned economies: Property rights reform and macroeconomic stability*. Paris: OECD.
- BÖNKER, F., OFFE, C. 1994: Die moralische Rechtfertigung der Restitution des Eigentums. In: *Leviathan* 22, S. 318–352.
- BORN, K. M., BLACKSELL, M., BOHLANDER, M. 1996: Die Regelung offener Vermögensfragen in den Neuen Bundesländern: Ausmaß und regionale Unterschiede. In: *Geographische Zeitschrift* 84, S. 238–248.
- BUNDESAMT zur Regelung offener Vermögensfragen (Hrsg.) 1991–1997: *Pressemitteilungen zum Stand der Bearbeitung vermögensrechtlicher Ansprüche. 1991–1997*. Berlin.
- DAHN, D. 1994: *Wir bleiben hier oder wem gehört der Osten. Vom Kampf um Häuser und Wohnungen in den neuen Bundesländern*. Hamburg: Rowohlt.
- DIESER, H. 1996: *Restitution: Wie funktioniert sie und was bewirkt sie?* In: Häußermann, H./Neef, R. (Hrsg.): *Stadtentwicklung in Ostdeutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 129–138.
- GLANTZ, S. 1996: *Projekt Gotha. Unveröffentlichter Bericht für das Thüringer Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen*. Meiningen.
- HERLYN, U., BERTELS, L. (Hrsg.) 1994: *Stadt im Umbruch: Gotha. Wende und Wandel in Ostdeutschland*. Opladen: Leske+Budrich.
- MIELKE, K. 1994: *Der vermögensrechtliche Restitutionsgrundsatz*. In: *Kritische Justiz* 27, S. 200–213.
- MERKEL, W. (Hrsg.) 1994: *Systemwechsel I. Theorien, Ansätze und Konzeptionen*. Opladen: Leske+Budrich.
- NUHN, H. 1993: *Gotha. Funktionswandel und Zukunftsperspektiven einer Mittelstadt in Thüringen*. In: MÄUSBACHER, R.; SEDLACEK, P. (Hrsg.): *Freistaat Thüringen. Beiträge zur Landesforschung und Landesentwicklung*. Jena. S. 127–147 (=Jenaer Geographische Schriften 1).
- OFFE, C. 1994: *Der Tunnel am Ende des Lichts: Erkundungen der politischen Transformation im neuen Osten*. Frankfurt/Main, New York: Campus.
- PFEIFFER, U. (Hrsg.) 1994: *Wohnungspolitik in Ostdeutschland*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- PLANUNGSBÜRO der Hessischen Heimstätte GmbH 1991: *Altstadtsanierung Gotha. Bericht über die vorbereitenden Untersuchungen*. Weimar.

Stadtgestalt und Eigentumsrückübertragung in den Neuen Bundesländern

- REIMANN, B. 1997: Restitution. Verfahren, Umfang und Folgen des vermögensrechtlichen Grundsatzes für die Stadtentwicklung und Wohnungsversorgung in Ostdeutschland. In: SCHÄFER, UTA (Hrsg.): Städtische Strukturen im Wandel. Opladen, S. 15–116.
- STADTVERWALTUNG GOTHA (Hrsg.) 1996: Gothaer Statistik aktuell. Statistischer Quartalsbericht II/96. Gotha.
- STATISTISCHES BUNDESAMT der Bundesrepublik Deutschland 1996: Pressemitteilung vom 12.12.1996. Wiesbaden.
- WASSERMANN, R., MÄRKER, K. 1993: Rechtstatsächliche Anmerkungen zur Behandlung der offenen Vermögensfragen. In: Zeitschrift für Rechtspolitik 26, S. 138–142.
- WOJTASZCZYK, K. (Hrsg.) 1993: Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa. Warschau.