

*Franz-Josef Steingens*

## DER GEWERKSCHAFTSPRÜFUNGS-AUSSCHUSS FÜR DIE BRITISCHE ZONE

### *Aufgaben und Befugnisse*

Die im April 1947 erlassene Kontrollratsdirektive (KRD) Nr. 50 regelt die Rückübertragung des demokratischen Organisationsvermögens aus der Zeit vor 1933. Zu ihrer Durchführung sind im Jahre 1948 in der britischen Zone drei Sonderausschüsse gebildet worden. Neben dem Allgemeinen Organisations-Ausschuß (AOA) in Celle und dem Prüfungsausschuß für Ansprüche der Konsumgenossenschaften (Konsumgenossenschaftsausschuß) in Hamburg gehört dazu der auf Grund der Militärregierungs-Verordnung (MRVO) Nr. 150 beim Arbeitsministerium in Düsseldorf errichtete Gewerkschaftsprüfungsausschuß (GPA). Er setzt sich unter dem Vorsitz des Oberlandesgerichtspräsidenten a. D. *Dr. Schetter* aus je einem Vertreter der vier Länder der britischen Zone und zwei Gewerkschaftern zusammen, die mit je einem Stellvertreter auf Vorschlag der Ministerpräsidenten der Länder bzw. des Deutschen Gewerkschaftsbundes von der Militärregierung ernannt worden sind.

Der Ausschuß hat gerichtliche Befugnisse. Er ist ein besonders gestaltetes Verwaltungsgericht. Seine Mitglieder betrachten sich als unabhängige und objektive Sach-

walter für alle Interessenten bei der dem Ausschuß übertragenen Aufgabe. Sowohl die Länder- als auch die Gewerkschaftsvertreter urteilen nach eigener Verantwortung ohne Weisungsgebundenheit. Bei Konflikten mit der entsendenden Stelle können sie äußerstenfalls um Entlassung aus ihrem Amt bitten. Die Entscheidungen des Ausschusses unterliegen nicht der Nachprüfung durch die deutschen Verwaltungsgerichte, sie können jedoch durch Beschwerde an den Hohen Kommissar angefochten werden. Nach dem Wortlaut des Artikels I, Abs. 2 der MRVO Nr. 150 „erwirbt“ der Ausschuß bei seiner Errichtung die gemäß KRD Nr. 50 zurückzuübertragenden Vermögenswerte. Obwohl der englische Text von „property“ spricht, hat der Ausschuß immer wieder die Rechtsauffassung vertreten, daß er nicht selbst Eigentümer geworden sei, sondern lediglich im Rahmen der Rückerstattungsgesetzgebung wie ein Eigentümer Verfügungsbefugnis ausübe. Mit der Verwaltung der Vermögenswerte ist der GPA dagegen nicht befaßt. Diese obliegt — genau wie bei allen sonstigen gesperrten Vermögen — den Treuhändern unter Aufsicht der den Finanzministerien der Länder angegliederten Landesämter für Vermögenskontrolle, die ihrerseits an die Anweisungen der Besatzungsmacht gebunden sind.

Der Umfang der vom Ausschuß zurückzuübertragenden Vermögenswerte war oft sehr umstritten. Unter Bezugnahme auf den Inhalt der beiden Präambeln zu der KRD Nr. 50 und der MRVO Nr. 150 hat der Ausschuß sich bereits in einer seiner ersten Sitzungen auf den Standpunkt gestellt, daß durch ihn nur das am Kapitulationstage vorhandene NS-Vermögen gewerkschaftlicher Herkunft übertragen werden könne, dagegen das im Besitz dritter Personen befindliche Vermögen — soweit es z. B. nach Beschlagnahme durch die DAF während der NS-Zeit weiterveräußert worden ist — seiner Entscheidung nicht unterliege. Erst nach Inkrafttreten des die allgemeine Rückerstattung regelnden Militärregierungs-Gesetzes Nr. 59 im Mai 1949 hat auch die Besatzungsbehörde die vom Ausschuß schon vorher gezogene Begrenzung seiner Zuständigkeit durch eine besondere Anweisung gemäß Art. VI der MRVO Nr. 150 bestätigt

In diesem Zusammenhang sei kurz erwähnt, daß es praktisch keine Schwierigkeiten in der Abgrenzung der Aufgaben des GPA zu denen der Wiedergutmachungsbehörden gegeben hat. Die Verfahren der drei Sonderausschüsse nach den MR-Verordnungen Nr. 149, 150 und 159 sind gegenüber dem Wiedergutmachungsgesetz Nr. 59 Sonderverfahren auf eigener Rechtsgrundlage, in denen dem Ermessen der Ausschüsse erheblich größerer Spielraum gelassen ist als in dem Verfahren bei der allgemeinen Wiedergutmachung. Dem steht allerdings nicht im Wege, daß die im Gesetz Nr. 59 zum Durchbruch gekommenen Grundgedanken über Art und Umfang der Restitutionsen auf das formelle und materielle Recht der Sonderausschüsse analoge Anwendung finden können.

Durch Erlaß der MRVO Nr. 202 im September 1949 wurde eine Zuständigkeitserweiterung des GPA vorgenommen. Dem Ausschuß sind von dem Vermögen gewerkschaftlicher Herkunft das ehemalige Reichs- und Landesvermögen sowie Wertpapiere, Barguthaben und Geldfordertungen, die durch die KRD Nr. 50 bisher ausgenommen waren, zur Verfügung überlassen worden.

#### *Schwierige Abgrenzung der Nachfolge-Eigenschaft*

Über die Frage der Legitimationsprüfung im Anmeldeverfahren vor dem GPA würde besonders zu Anfang erheblich gestritten. In strenger Anlehnung an Art. II der KRD Nr. 50 erschienen zunächst nur die vom Zonenbefehlshaber anerkannten neuen Gewerkschaften zur Anmeldung von Ansprüchen aktiv legitimiert. Später wurde allerdings infolge der durch das Grundgesetz wieder geschaffenen Organisationsfreiheit die Voraussetzung der Anerkennung der Gewerkschaft durch den Zonenbefehlshaber fallen gelassen.

Der Ausschuß stellte fest, daß eine Abgrenzung des Begriffs „Gewerkschaften“ schwierig sei, weil er sich wegen nicht vollständiger Erfassung durch be-

sondere Kennzeichen kaum eindeutig festlegen lasse. Zur Prozeßfähigkeit vor dem GPA wird eine Arbeitnehmerorganisation gefordert, die „überparteilich, unabhängig und überbetrieblich sich zusammengeschlossen, in der Öffentlichkeit durch historische oder tatsächliche Betätigung bei Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern Anerkennung gefunden und eine entsprechende Satzung“ hat.

In keinem einzigen Falle konnte vom Ausschuß eine nach 1945 gegründete Gewerkschaft mit einer vor 1933 bestandenen Organisation als völlig identisch beurteilt werden. Jedesmal war daher zu prüfen, ob die ein bestimmtes Vermögenobjekt anmeldende Gewerkschaft als „Nachfolge“-Gewerkschaft gelten kann. In der KR D Nr. 50 wird nur verlangt, daß deren Ziele denen der früheren Organisationen ähnlich sind. Der Ausschuß hat sich bei der Entscheidung dieser oft sehr schwierigen Frage von folgenden Gesichtspunkten leiten lassen: Wenn mehrere Gewerkschaften ein Vermögenobjekt in Anspruch nehmen, weil ihre heutigen oder früheren Mitglieder bei der einen oder anderen Gewerkschaft organisiert waren, so kommt es für den Begriff der „Nachfolge“ nicht allein auf die zahlenmäßige Beteiligung der Mitglieder bei der einen oder anderen Gewerkschaft an, sondern auch darauf, inwieweit Namen und Statut der neuen Gewerkschaften den alten, vor 1933 bestandenen, als gleichgerichtet anzusehen sind, wieweit vor allem aber auch die Größe der neuen Organisation die Erfüllung der einer Gewerkschaft obliegenden Aufgaben möglich macht und schließlich, wie die einzelnen Objekte je nach örtlicher Lage durch die eine oder andere Gewerkschaft dem Ziel, dem sie dienen sollen, am vorteilhaftesten zugeführt werden können.

Es ist zu berücksichtigen, daß die vor 1933 bestandenen Gewerkschaften in ihrer überwiegenden Mehrheit nach nationalen, völkischen, partei- und sozialpolitischen oder religiösen Gesichtspunkten außerordentlich zersplittert waren. Im Zusammenhang mit dem NS-Gesetz vom 9. Dezember 1937 über die Einweisung der Deutschen Arbeitsfront in das frühere Gewerkschaftsvermögen sind anschließend mehrere hundert gewerkschaftliche Organisationen im Reichs- und Staatsanzeiger veröffentlicht worden. In den Jahren nach 1945 war dagegen zunächst der Grundgedanke der Einheitsgewerkschaft vorherrschend. Wenn diese Absicht sich in der Folgezeit auch nicht voll und ganz durchsetzen konnte, so sind jedenfalls bei weitem weniger Gewerkschaften neugegründet worden, als vor 1933 bestanden haben. Dennoch ist es durchaus möglich, daß nicht nur eine, sondern mehrere neugegründete Gewerkschaften als „Nachfolge“-Organisation einer früheren Gewerkschaft in Betracht kommen.

Bei mehreren Anmeldungen wurde den Antragstellern — soweit ihnen nach Ansicht des GPA Nachfolgeeigenschaft zuzusprechen war — Gelegenheit geboten, sich zunächst gegenseitig zu verständigen. Dies ist auch in fast allen Fällen — insbesondere zwischen dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft (DAG) und dem Deutschen Beamtenbund (DBB) — praktisch durchgeführt worden. Auf Grund dieser Verständigungen haben die bevollmächtigten Vertreter der einen oder anderen Organisation in bezug auf bestimmte Vermögenswerte ausdrücklich Verzicht geleistet bzw. ihre angemeldeten Ansprüche zurückgezogen. Nur in verhältnismäßig wenigen Einzelfällen waren Entscheidungen des Ausschusses notwendig, die wegen Nichtanerkennung als Gewerkschaft oder mangels hinreichender Nachfolgeeigenschaft einer anmeldenden Organisation zu einer absoluten Ablehnung des Anspruchs führten.

Die Gewerkschaftsvertreter äußerten sich unter Hinweis auf die MEVO Nr. 150 anfänglich dahin, daß die Länder im Rückerstattungsverfahren überhaupt nicht zu beteiligen seien, weil erst nach dessen Abschluß nur die Vermögenswerte, deren Erwerb von den Gewerkschaften abgelehnt werde, der Regierung des Landes zu übertragen seien, in dem sich die Vermögenswerte befinden. Der Ausschuß stellte aber fest, daß nach dem Aufbau der KR D Nr. 50 die Länder tatsächlich Anspruch auf alles Vermögen haben, das den in der Direktive aufgeführten demokratischen Organisationen durch Entscheidung der Sonderausschüsse nicht zugeteilt werden kann.

Außer von den Gewerkschaften und den Ländern sind auch von Dritten fortlaufend Ansprüche beim GPA angemeldet worden. Dabei handelt es sich teilweise um vor 1933 an bestimmten gewerkschaftlichen Vermögensobjekten bestandene dingliche Rechte, die meist durch das NS-Entziehungsgesetz vom 9. Dezember 1937 untergegangen sind, ohne daß dafür eine Abfindung gezahlt worden ist. Teilweise sind es Renten- oder ähnliche Ansprüche gegen Gewerkschaften alter Art. In diesem Zusammenhang beschloß der Ausschuß, daß er keine Legitimation besitze, sich mit Ersatzansprüchen einzelner Personen gegen Erwerber von NS-Vermögen zu befassen, und daß für die Ansprüche gegen ehemalige Gewerkschaften aus der Zeit vor 1933 keine Rechtsgrundlage zur Verfolgung gegen die neuen Gewerkschaften gegeben sei. Darüber hinaus wurden aber Ansprüche, soweit sie vor der Entziehung des Gewerkschaftsvermögens in bezug auf bestimmte Objekte dinglich gesichert waren (z. B. Hypotheken) und dafür von Seiten der Deutschen Arbeitsfront oder sonstwie keine oder nur unzureichende Entschädigungen gezahlt worden sind, bei der Rückerstattung dieser Objekte von Amts wegen berücksichtigt. Bei nur obligatorischen Ansprüchen Dritter auf Grund früherer gewerkschaftlicher Satzungsbestimmungen hat der Ausschuß auf Veranlassung der Besatzungsbehörde die Antragsteller an die heutigen Gewerkschaften verwiesen, um sie freiwillig zur Übernahme von Rentenzahlungen zu veranlassen, die gegenüber alten Gewerkschaften oder deren Einrichtungen begründet waren, aber später in Fortfall gekommen sind. Die beiden größten Gewerkschaften — Deutscher Gewerkschaftsbund und Deutsche Angestellten-Gewerkschaft — haben jedoch stets bestritten, „Rechtsnachfolger“ der DAF oder der früheren Gewerkschaften zu sein, weil sowohl die Vermögenseinweisungen der DAF als auch die Rückübertragung von Einzelvermögenswerten durch den GPA als staatliche Hoheitsakte originären Eigentumsübergang bewirken. Zu einer moralischen Abfindung der Gläubiger der früheren Gewerkschaften halten sie sich nur in dem Umfang verpflichtet, als ihnen ehemaliges Gewerkschaftsvermögen übertragen wird. Bei den außerordentlichen Verlusten, die das 1933 vorhanden gewesene Gewerkschaftsvermögen — insbesondere durch Maßnahmen der DAF während der NS-Zeit — erlitten hat, müßten auch die Ansprüche der früheren Gläubiger diesen Verlusten angepaßt werden.

#### *Berücksichtigung des Wertzuwachses*

Die für den Gewerkschaftsprüfungsausschuß wohl schwierigste Aufgabe liegt in der jeweiligen Anwendung der Bestimmung des Artikels III, Ziffer 4c, letzter Satz der MRVO Nr. 150, wonach es dem freien Ermessen des Ausschusses überlassen bleibt, ob der Erwerber für jeden Wertzuwachs Zahlung leistet oder Haftung übernimmt. Der GPA beschloß, daß die Frage der Beurteilung des Wertzuwachses nicht — wie von den Gewerkschaften angeregt — generell geprüft und einer späteren Gesamregelung überlassen bleiben könne, sondern vielmehr in bezug auf jedes Einzelvermögen bereits bei der Übertragung festgestellt werden müsse, in welcher Höhe ein Wertzuwachs gerade bei diesem Objekt eingetreten sei. Der Ausschuß faßt den Zuwachs als die Bereicherung auf, die sich bei Vergleich des Vermögensstandes im Jahre 1933 und bei Rückgabe des Objektes ergibt. Dabei werden die normalerweise aus dem Objekt selbst oder dem darin geführten Betrieb erwachsenen Verbesserungen nicht als zu vergütender Wertzuwachs, sondern als eine naturgemäße Folge normaler Nutzung angesehen; dagegen sind größere Investitionen sowie die Entlastung von kapitalmäßigen, auf dem Grundstück ruhenden Verbindlichkeiten (Hypotheken) regelmäßig als Wertzuwachs zu betrachten. Jedoch ist eine Klärung darüber notwendig, ob die Löschung aus gewerkschaftlichem Vermögen oder mit DAF-Mitteln bewirkt worden ist. Soweit bei in der Zeit von 1933 bis 1945 gelöschten Hypotheken Gläubiger und Schuldner zwar verschiedene, aber gewerkschaftliche Rechtsträger waren, soll ein festgestellter Wertzuwachs unberücksichtigt bleiben. Eine Aufrechnung von entgangenen Nutzungsentschädigungen gegen Wertzuwachs wird trotz der gegenteiligen Auffassung der Landesämter für Vermögenskontrolle vom GPA anerkannt. Auch Kriegsschäden an zurückzuübertragenden Objekten können

im Rahmen der Ermessensprüfung des Ausschusses bei Feststellung eines Wertzuwachses für das Einzelobjekt wertmindernd oder einen Wertzuwachs ausschließlich berücksichtigt werden.

#### *Rückwirkung von Vermögenserstattungen*

Von weiterhin grundsätzlicher Bedeutung sind noch die Entscheidungen des GPA über den Zeitpunkt des Eigentumsübergangs und dessen rückwirkende Kraft. Bereits zu Beginn seiner Tätigkeit hat der Ausschuss eine Auslegung der MR-Gesetze dahin vorgenommen, daß das Eigentum durch Hoheitsakt kraft öffentlichen Rechts auf den Erwerber mit dem Tage des Zuteilungsbeschlusses und nicht etwa erst mit der Eintragung im Grundbuch übergeht. Da die zur Grundstücksübertragung durch privatrechtliches Rechtsgeschäft notwendige Auflassung hier fehlt, hat die noch vorzunehmende Grundbuchsbeschreibung als Berichtigung nur deklaratorische Bedeutung.

Zur Frage der Rückwirkung von Vermögenserstattungen hat der GPA nach gemeinsamer Aussprache mit den Mitgliedern des AOA am 8. September 1950 in Celle folgende protokollarische Feststellungen getroffen: „Jeder vom Ausschuss übertragene Vermögenswert (Grundstücke, Hypotheken, Geschäftsanteile, Inventar, Konten) geht mit Wirkung vom 8. Mai 1945 auf den Empfänger über.“

In der Begründung dazu heißt es wörtlich: „Die nationalsozialistischen Organisationen sind seit dem 8. Mai 1945 untergegangen, als die Partei mit allen angeschlossenen Gliederungen aufgelöst wurde. Ihr Vermögen wurde damit herrenlos. Da ein Rechtsträger seitdem nicht mehr vorhanden ist, kann das Vermögen auch nicht als im Liquidationszustand befindlich anerkannt werden, denn für jede Liquidation ist begriffliche Voraussetzung, daß der Rechtsträger der Liquidationsmasse existent bleibt. Der Zustand der Herrenlosigkeit wird erst dadurch beendet, daß ein neuer Rechtsträger das Eigentum zugesprochen erhält. Ein kontinuierlicher Rechtszustand tritt daher nur ein, wenn der Erwerb durch Vermittlung des GPA sich an den Zeitpunkt der Herrenlosigkeit anschließt. Das bedeutet praktisch die Rückwirkung der Übertragung auf den Zeitpunkt des Verlustes der Rechtspersönlichkeit des Vorbesitzers.“

Diese Entscheidung bedeutet eine Abweichung von der Rechtsauffassung des AOA, der in seiner Geschäftsordnung bestimmt hat, daß alle Übertragungen mit Wirkung ex nunc stattfinden, wenn er auch nach Ansicht seiner Mitglieder auf anderem Wege zu gleichen oder ähnlichen Folgerungen wie bei der Wirkung ex tunc gelangt. Die auf den 8. Mai 1945 generell begrenzte ex-tunc-Wirkung der GPA-Rückübertragungen nähert sich zwar grundsätzlich der gesetzlichen Regelung bei der allgemeinen Wiedergutmachung. Diese reicht jedoch noch weiter zurück, als durch Fiktion in Art. 12 des Gesetzes Nr. 59 eine Rückwirkung bis auf den Zeitpunkt der Entziehung vorgeschrieben ist. Die Auffassung des GPA deckt sich auch nicht mit der Ansicht der Bank deutscher Länder, die den Standpunkt vertritt, daß die NS-Organisationen durch ihre Auflösung nicht ersatzlos untergegangen, sondern im Zustand der Abwicklung als Rechtsträger bestehen geblieben seien.

#### *Gesellschaftlich gebundene frühere Gewerkschaftsvermögen*

Damit ist weiter eine Frage angeschnitten, der in anderem Zusammenhang bei der Rückübertragung des gesellschaftlich gebundenen früheren Gewerkschaftsvermögens besondere Bedeutung zukommt. Es handelt sich um die Auslegung des Art. I des Kontrollratsgesetzes Nr. 2, ob auch alle wirtschaftlichen Unternehmungen der durch das Gesetz aufgelösten NS-Organisationen restlos der Auflösung verfallen seien oder ob die von der DAF meist in Form einer AG oder GmbH übernommenen bzw. neu aufgebauten Wirtschaftsunternehmungen am 8. Mai 1945 nicht erloschen und als Rechtspersönlichkeiten bestehen geblieben seien.

Von den Landesämtern für Vermögenskontrolle in der britischen Zone wurde einmütig die Auffassung vertreten, daß gemäß KR-Gesetz Nr. 2, Art. 1, nicht nur die ehemalige NSDAP, ihre Gliederungen und die ihr angeschlossenen Verbände und abhängigen Organisationen abgeschafft und für ungesetzlich erklärt worden seien, sondern auch „alle anderen Nazi-Einrichtungen, die von der Partei als Werkzeuge ihrer Herrschaft geschaffen wurden“. Die Aufzählung der im Anhang zum KR-Gesetz Nr. 2 genannten aufgelösten Organisationen sei nicht erschöpfend, sondern nur beispielhaft. Auch das gesamte Gesellschaftsvermögen der seit dem 8. Mai 1945 aufgelösten NS-Organisationen sei eine herrenlose Masse ohne Vermögensträger, die lediglich durch Treuhänder verwaltet werde und von dem zur Durchführung der KR-D Nr. 50 je nach Lage zuständigen Sonderausschuß entweder einer Nachfolgeorganisation oder an eines der Länder übertragen werden müsse.

Entgegen dieser Ansicht der Landesämter führte die im April 1951 in Celle stattgefundene Besprechung der drei Ausschuß-Vorsitzenden der Berliner Kommission, des AOA und des GPA zu der übereinstimmenden Rechtsauffassung, daß „1. Organ-Gesellschaften, welche die Verwaltung einer NS-Organisation führen, stets als aufgelöst anzusehen seien, 2. sonstige Gesellschaften mit dem Ziele wirtschaftlicher Betriebsergebnisse nur dann als Werkzeuge der Parteiherrschaft angesehen werden sollen, wenn mehr als die Hälfte ihrer Anteile der NS-Organisation gehörten. Daneben sei aber zu prüfen, ob der Charakter der wirtschaftlichen Betriebe zur Durchführung der weltanschaulichen Zwecke der Partei geeignet gewesen sei. Insbesondere spreche in den Fällen der Presse und Propagandabetriebe die Vermutung dafür, daß die Gesellschaft aufgelöst sei. 3. Soweit bei Kapitalgesellschaften eine weltanschauliche Orientierung nicht erkennbar sei, vielmehr lediglich Gründe der Kapitalanlage oder soziale Zwecke zu einer Beteiligung geführt hätten, seien die Gesellschaften nicht als aufgelöst zu betrachten. Das gelte insbesondere für reine Bauunternehmungen zu sozialen Zwecken.“

Wenn auch dieses Ergebnis der Auffassung der Landesämter nur teilweise entspricht, so bestand bei den drei Sonderausschuß-Vorsitzenden Einmütigkeit darüber, daß entsprechend der Einstellung der Landesämter für die Vermögensrückgabe am regionalen Prinzip festzuhalten sei, das heißt daß ohne Rücksicht auf den Sitz der gesellschaftlichen Betriebe das zu erstattende Vermögen dem Ausschuß zur Verteilung zustehe, in dessen Zonenbezirk es gelegen sei.

Gerade die Behandlung des gesellschaftlich gebundenen früheren Gewerkschaftsvermögens hat wegen der dabei ständig neu auftretenden Zweifelsfragen eine erhebliche Verzögerung in der Abwicklung der Aufgaben des GPA bewirkt. Fast alle Anmeldungen auf Einzelobjekte — Grundstücke, Hypotheken, Inventarien, Konten und Wertpapiere — sind bereits seit längerer Zeit abschließend bearbeitet. Bei den Anmeldungen von Vermögenswerten in gesellschaftlicher Bindung ergeben sich außer den hier behandelten Problemen noch weitere Schwierigkeiten hinsichtlich des Nachweises der gewerkschaftlichen Herkunft dieser Vermögenswerte. Da die Länderfinanzverwaltungen auf alle von früher her nichtgewerkschaftlichen Anteile Anspruch erheben, sind zwischen den verschiedenen Interessenten oft langwierige Verständigungsverhandlungen notwendig, die leider nur sehr schleppend vor sich gehen. Das bezieht sich insbesondere auf die Vermögenswerte der „Neuen-Heimat“-Gesellschaften, bei denen es sich um gemeinnützige Bau- und Siedlungsgesellschaften gewerkschaftlicher Gründung handelt, in die die DAF zusätzlich eigene Geldmittel investiert hat. Diese in der Form der GmbH betriebenen Gesellschaften haben sehr großen, teilweise überbelasteten Grundbesitz an Häusern, der aufgeteilt werden müßte, falls nicht die Länder mit den Gewerkschaften zu einer Verständigung kämen.