

Eckpunkte eines Referentenentwurfs für ein Gesetz zur Stärkung der genossenschaftlichen Rechtsform

Die deutschen Genossenschaften mit ihren 23,5 Millionen Mitgliedern sind eine wesentliche Säule der deutschen Wirtschaft. Genossenschaften sind häufig gemeinwohlorientiert: Zum Beispiel sorgen Wohnungsgenossenschaften für vergleichsweise günstigen Wohnraum, Kreditgenossenschaften versorgen auch ländliche Regionen mit Bankdienstleistungen vor Ort, Energiegenossenschaften leisten einen wesentlichen Beitrag zur Energiewende; einzelne Genossenschaften übernehmen Verantwortung, wo der Staat sich aus finanziellen Gründen zurückzieht, und betreiben ehemals kommunale Einrichtungen wie ein Schwimmbad oder eine Stadthalle. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Genossenschaften müssen mit den Entwicklungen in der Praxis wie der Digitalisierung Schritt halten. Der Koalitionsvertrag für diese Legislaturperiode sieht zudem u.a. vor: „Wir verbessern die rechtlichen Rahmenbedingungen für gemeinwohlorientiertes Wirtschaften, wie zum Beispiel für Genossenschaften, Sozialunternehmen, Integrationsunternehmen.“ Das Bundesministerium der Justiz plant daher, einen Referentenentwurf für ein Gesetz zur Stärkung der genossenschaftlichen Rechtsform vorzulegen.

Vorgesehen sind punktuelle Änderungen des Genossenschaftsgesetzes (GenG) mit den folgenden Zielen:

- Förderung der Digitalisierung bei Genossenschaften
- Steigerung der Attraktivität der genossenschaftlichen Rechtsform
- Maßnahmen gegen unseriöse Genossenschaften

1. Förderung der Digitalisierung bei Genossenschaften

Der fortschreitenden Digitalisierung soll auch im Genossenschaftsgesetz Rechnung getragen werden.

a) Bereits im Sommer 2022 sind zwei wesentliche Gesetzesänderungen im Bereich der Digitalisierung bei Genossenschaften in Kraft getreten:

Mit dem Gesetz zur Einführung virtueller Hauptversammlungen von Aktiengesellschaften und Änderung genossenschafts- sowie insolvenz- und restrukturierungsrechtlicher Vorschriften vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1166) wurden alternative Formen der General- und Vertreterversammlung ermöglicht. Danach kommt neben der herkömmlichen Präsenzversammlung auch eine sog. virtuelle Versammlung ausschließlich unter Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel in Betracht. Ebenfalls möglich ist eine sog. hybride Versammlung, bei der die Mitglieder wählen können zwischen einer Teilnahme in Präsenz oder aus der Ferne im Wege elektronischer Kommunikation. Als weitere Option kann eine Versammlung im gestreckten Verfahren durchgeführt werden, die aufgespalten wird in eine virtuelle oder hybride Erörterungsphase und eine zeitlich nachgelagerte Abstimmungsphase, die schriftlich oder über elektronischen Kommunikation abgehalten wird.

Seit dem 1. August 2022 können aufgrund des Gesetzes zur Ergänzung der Regelungen zur Umsetzung der Digitalisierungsrichtlinie und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 15. Juli 2022 (BGBl. I S. 1146) Beglaubigungen der Anmeldungen zum Genossenschaftsregister auch mittels Videokommunikation im notariellen Online-Verfahren erfolgen.

b) Zur weiteren Förderung der Digitalisierung bei Genossenschaften sollen nunmehr **alle Schriftformerfordernisse des GenG dahingehend überprüft werden, ob statt der Schriftform die Textform ermöglicht werden kann**. Dabei muss aber durch geeignete Regelungen die jeweils mit der Schriftform bezweckten Schutz-, Warn- und Beweisfunktionen erhalten bleiben.

Ermöglicht werden soll insbesondere Folgendes:

- **Digitaler Beitritt zur Genossenschaft.** Künftig soll damit der Beitritt auch z.B. in einer E-Mail oder über eine geeignete Smartphone-App erklärt werden können. Die ausdrücklichen Hinweis- und Kenntnisnahmepflichten nach § 15a GenG, wenn die Genossenschaftssatzung Nachschusspflichten, weitere Zahlungspflichten oder eine Kündigungsfrist von mehr als einem Jahr vorsieht, müssten digital abgebildet werden. Der mit der Schriftform bezweckte Schutz vor einem übereilten Beitritt könnte dadurch erreicht werden, dass bei einem Beitritt in Textform eine ausdrückliche Bestätigung in Textform nach einer gewissen Bedenkzeit erforderlich ist – zumindest dann, wenn die Genossenschaftssatzung Nachschusspflichten, weitere Zahlungspflichten oder eine Kündigungsfrist von mehr als einem Jahr vorsieht, sollte eine mindestens 24-stündige Überlegungsfrist einzuhalten sein. Gleiche Regelungen zur Textform sollten für eine

Vollmacht zur Abgabe der Beitrittserklärung (§ 15 Absatz 1 Satz 3 GenG) sowie für eine Erklärung zur Beteiligung mit weiteren Geschäftsanteilen (§ 15b Absatz 1 GenG) gelten.

- **Digitale Errichtung der Satzung.** Die Genossenschaftssatzung sollte auch als originär elektronisches Dokument errichtet werden können. Das Schriftformerfordernis erfüllt im Rahmen der Anmeldung einer Genossenschaft beim Genossenschaftsregister keine unmittelbare Beweisfunktion mehr, da seit 2007 nur noch eine elektronische Aufzeichnung der unterzeichneten Gründungssatzung eingereicht werden kann (vgl. § 11 Absatz 4 GenG, § 12 Absatz 2 HGB). Das Erfordernis, dass die Gründungssatzung von mindestens drei Mitgliedern unterzeichnet sein muss (§ 11 Absatz 2 Nummer 1 GenG), könnte dadurch ersetzt werden, dass der Vorstand gegenüber dem Registergericht die Versicherung abgibt, dass der Wortlaut der eingereichten Satzung identisch mit dem Wortlaut der von der Gründungsversammlung beschlossenen Satzung ist.
- **Digitale Kündigung der Mitgliedschaft** in einer Genossenschaft. Auch die Kündigung sollte z.B. in einer E-Mail oder über eine geeignete Smartphone-App erklärt werden können. Dem Übereilungsschutz könnte wie beim Beitritt durch eine Bestätigungspflicht Rechnung getragen werden.

Die Textform sollte dabei nicht verpflichtend sein, sondern eine Genossenschaft könnte in ihrer Satzung weiterhin die Schriftform vorsehen und die Textform ausschließen können.

Dagegen ist fraglich, ob der Ausschluss eines Mitglieds aus der Genossenschaft digital zulässig werden sollte. Für dieses sowohl für die Genossenschaft als auch das betreffende Mitglied einschneidende und in der Praxis seltene Ereignis könnte nach wie vor ein eingeschriebener Brief nach § 68 Absatz 2 Satz 1 GenG erforderlich sein.

Auch beim Prüfungsbericht des Prüfungsverbandes ist zu prüfen, ob es bei der Schriftform nach § 58 GenG bleiben sollte. Zwar könnten die mit der Schriftform des Prüfungsberichts verbundenen Informations- und Dokumentationszwecke grundsätzlich auch im Wege der Textform erfüllt werden. Die Erstellung des Prüfungsberichts hat für Prüfer jedoch sowohl haftungs- (§ 62 GenG) als auch strafrechtliche (§ 150 GenG) Implikationen. Vor diesem Hintergrund besitzt die Schriftform hier auch Beweis- und Warnfunktion, die bei einer Ersetzung durch die Textform ggf. nicht entsprechend erfüllt werden könnten.

c) Ferner ist im Bereich der Digitalisierung bei Genossenschaften Folgendes geplant:

- Regelungen zu **digitalen Formen der Sitzung und Beschlussfassung durch Vorstand und Aufsichtsrat**. Analog zu den alternativen Formen der General- und Vertreterversammlung sollten auch Vorstands- und Aufsichtsratssitzungen als virtuelle oder hybride Versammlung oder als Versammlung im gestreckten Verfahren durchgeführt werden können.
- Klarstellung, dass auch die **Gründungsversammlung einer Genossenschaft als virtuelle Versammlung, hybride Versammlung oder als Versammlung im gestreckten Verfahren** durchgeführt werden kann. Derzeit besteht Rechtsunsicherheit, ob dies zulässig ist, da es für die Einberufung der Gründungsversammlung noch keinen Vorstand und Aufsichtsrat gibt, die über die Form der Versammlung entscheiden könnten.
- Regelung, dass **bei einer hybriden Versammlung die in Präsenz teilnehmenden Mitglieder auch dann elektronisch abstimmen** können, wenn in der Satzung eine andere Art der Stimmabgabe vorgesehen ist. Es soll Rechtssicherheit für eine einheitliche elektronische Abstimmung in einer hybriden Versammlung geschaffen werden, auch wenn in der Satzung bei Präsenz eine Abstimmung per Handzeichen vorgesehen ist.
- **Regelungen zur Stärkung der Mitwirkung von Mitgliedern mittels digitaler Instrumente** insbesondere bei bestehenden Vertreterversammlungen (z.B. Information der Mitglieder über Vertreterversammlungen durch Livestream-Übertragungen; digitale Vertreter-Wahlen). Derzeit gibt es bei Bestehen einer Vertreterversammlung teilweise wenig Interesse bei den „normalen“ Mitgliedern, die Wahlbeteiligung bei Vertreterwahlen ist zum Teil sehr gering. Den Genossenschaften sollen Möglichkeiten gegeben werden, durch Nutzung digitaler Instrumente alle Mitglieder stärker einzubinden.
- **Klarstellungen im Umwandlungsgesetz**. In § 82 Absatz 2 und § 260 Absatz 3 Satz 3 UmwG soll klargestellt werden, dass die den Mitgliedern einer Genossenschaft vor dem Umwandlungsbeschluss bereitzustellenden Unterlagen mit deren Einwilligung auch elektronisch übermittelt werden dürfen, sowie in § 83 Absatz 1 Satz 1 und § 261 Absatz 1 Satz 1 UmwG, dass die „auszulegenden“ Unterlagen den virtuell an der Generalversammlung teilnehmenden Mitgliedern auch lediglich elektronisch zugänglich gemacht werden können.

2. Steigerung der Attraktivität der genossenschaftlichen Rechtsform

Mit den o.g. Regelungen zur Förderung der Digitalisierung bei Genossenschaften würde die Attraktivität der genossenschaftlichen Rechtsform gesteigert werden. Um darüber hinaus die genossenschaftliche Rechtsform zu modernisieren und ihre Attraktivität zu steigern, sollte zudem Folgendes diskutiert werden:

- **Einrichtung einer Datenbank über genossenschaftliche Prüfungsverbände.** Jede Genossenschaft braucht gemäß § 11 Absatz 2 Nummer 3 GenG, bevor sie in das Genossenschaftsregister eingetragen werden kann, die Bescheinigung eines Prüfungsverbandes, dass die Genossenschaft zum Beitritt zu dem Prüfungsverband zugelassen ist, sowie eine gutachtliche Äußerung des Prüfungsverbandes, ob nach den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen, insbesondere der Vermögenslage der Genossenschaft, eine Gefährdung der Belange der Mitglieder oder der Gläubiger der Genossenschaft zu besorgen ist. Um die Suche nach einem passenden Prüfungsverband zu beschleunigen, sollten alle genossenschaftlichen Prüfungsverbände verpflichtet werden, ihre Kontaktdaten in eine von einer staatlichen Stelle geführten Datenbank einstellen zu lassen und zu aktualisieren; fakultativ könnten sie in die Datenbank auch zusätzlichen Angaben aufnehmen lassen, z.B. über eine Spezialisierung für bestimmten Genossenschaftsbranchen, über durchschnittliche Kosten für die Prüfungen, über etwaige Maßnahmen zugunsten neugegründeter Genossenschaften oder über digitale Angebote.
- **Standardisierung der Gründungsgutachten.** Die gutachtliche Äußerung des Prüfungsverbandes nach § 11 Absatz 2 Nummer 3 GenG (sog. Gründungsgutachten) ist die wesentliche Grundlage für die Prüfung durch das Registergericht. Diese Gründungsgutachten sind in der Praxis sehr unterschiedlich aufgebaut. In Einzelfällen sind sie sehr kurz und vage formuliert, so dass das Registergericht Rückfragen stellen muss. Teilweise sind sie sehr lang und unübersichtlich, so dass es länger dauert, bis das Registergericht die erforderlichen Informationen zusammenstellen kann. Eine Standardisierung der Gründungsgutachten unter verpflichtender Verwendung eines Formblatts zum Ankreuzen könnte die Prüfung durch das Registergericht beschleunigen. Hierfür könnte eine Verordnungsermächtigung in das GenG aufgenommen werden.

- **Mögliche Beschleunigung der Förderzweckprüfung durch das Registergericht.** Genossenschaften müssen einen zulässigen Förderzweck gemäß § 1 GenG verfolgen, z.B. die Versorgung der Mitglieder mit preisgünstigem Wohnraum. Dies ist für das Registergericht aufgrund der Anmeldeunterlagen schwierig zu überprüfen. Deswegen sollte in § 11 Absatz 2 Nummer 3 GenG klargestellt werden, dass der Prüfungsverband in seinem Gründungsgutachten ausdrücklich dazu Stellung nehmen muss, ob die Genossenschaften einen zulässigen Förderzweck verfolgt. Auch in § 11a Absatz 2 Satz 1 GenG könnte der Förderzweck aufgenommen werden, d.h. das Registergericht hätte in Bezug auf den Förderzweck die Eintragung nur dann abzulehnen, wenn die Genossenschaft offenkundig oder auf Grund der gutachtlichen Äußerung des Prüfungsverbandes keinen zulässigen Förderzweck verfolgt. Um die seltenen Fälle zu erfassen, in denen sich später herausstellt, dass eine Genossenschaft doch keinen zulässigen Förderzweck verfolgt, könnte erwogen werden, hier Regelungen zu schaffen, die eine Anwendung des Amtslöschungsverfahrens nach § 395 FamFG bei einer Förderzweckverfehlung ermöglicht (Näheres dazu unter 3.).
- **Frist für Eintragungen im Genossenschaftsregister erwägen.** Es könnte erwogen werden, analog zu der Frist für die Eintragung einer GmbH in § 25 Absatz 3 Handelsregisterverordnung auch für Genossenschaften eine regelmäßige Frist für die Eintragung durch das Registergericht einzuführen. Im Hinblick auf den größeren Prüfungsumfang könnten diese doppelt so lang wie bei der GmbH sein, d.h. in der Regel 20 Werktage nach dem Eingang der vollständigen Anmeldung oder im Fall eines durch den Antragsteller behebbaren Eintragungshindernisses in der Regel 20 Werktagen nach dessen Behebung; erfolgt die Eintragung nicht innerhalb dieser Frist, würde das Registergericht die Antragssteller über die Gründe für die Verzögerung informieren. Um die Frist möglichst einhalten zu können, könnten die Landesjustizverwaltungen erwägen, die Zuständigkeit für die Führung des Genossenschaftsregisters auf einzelne Registergerichte zu konzentrieren – wie es in einzelnen Ländern bereits bei der Führung des Partnerschaftsregisters gemacht wird –, damit dort durch regelmäßiger Befassung mit Genossenschaftsneugründungen mehr Routine entstehen kann und etwaige personelle Ausfälle weniger stark ins Gewicht fallen.

3. Maßnahmen gegen unseriöse Genossenschaften

Zur Stärkung der genossenschaftlichen Rechtsform ist es auch wichtig, die missbräuchliche Verwendung der Rechtsform zu verhindern. Insbesondere sog. Kapitalanlagegenossenschaften, deren Zweck die bloße Kapitalanlage ist und die deshalb mangels Förderzweck nicht zu-

lässig sind, sind geeignet, dem guten Ruf der Genossenschaft zu schaden, gerade wenn Anleger und Anlegerinnen ihr Geld durch eine Beteiligung an solchen Kapitalanlagegenossenschaften verlieren.

In der Vergangenheit wurden diesbezüglich bereits gesetzgeberische Maßnahmen ergriffen. Diese sollen nun durch weitere punktuelle Gesetzesänderungen ergänzt werden, wobei auch die Vorschläge des Bundesrates (BR-Drs. 88/22 – Beschluss) berücksichtigt werden sollen. Dabei ist zu beachten, dass es nur einige wenige unseriöse Genossenschaften gibt, während die ganz große Mehrheit der Genossenschaften seriös ist und nicht mit bürokratischem Aufwand aufgrund von Gesetzesänderungen belastet werden sollte.

Geplant ist insbesondere Folgendes:

- **Regelung bei Förderzweckverfehlung verbessern.** Von der derzeitigen Regelung in § 81 Absatz 1 Satz 1 zweite Alternative GenG, wonach eine Genossenschaft, deren Zweck entgegen § 1 GenG nicht bzw. nicht mehr auf die Förderung ihrer Mitglieder gerichtet ist, auf Antrag der zuständigen obersten Landesbehörde durch Urteil aufgelöst werden kann, wird in der Praxis kein Gebrauch gemacht. Dies könnte auch daran liegen, dass diese Auflösung zur Liquidation der Genossenschaft nach den §§ 83 bis 93 GenG führt, was als Sanktion für den Fall der Förderzweckverfehlung unangemessen hart erscheinen könnte. Es erscheint daher sinnvoll, einen Vorschlag aus der Literatur (Beuthien, NZG 2020, S. 681 ff) aufzugreifen und für die Frage möglicher Förderzweckverfehlungen statt einer Auflösung nach § 81 Absatz 1 Satz 1 zweite Alternative GenG mit Liquidationsfolge eine Entscheidung des Registergerichts über die Löschung aus dem Genossenschaftsregister nach § 395 Absatz 1 Satz 1 FamFG vertieft zu prüfen. In Folge einer solchen Löschung verliert eine Genossenschaft zwar ihre Rechtsfähigkeit. Sie besteht aber im Normalfall als körperschaftliche Vereinigung fort, ohne dass es zu einer Zwangsliquidation kommt. Die Mitglieder können sodann über den Fortbestand in dieser Form oder eine Umwandlung in eine andere Rechtsform entscheiden, die dem zum Zeitpunkt der Löschung verfolgten Zweck entspricht.
- **Ausweitung der Rechte und Pflichten des Prüfungsverbandes.** Genossenschaftlichen Prüfungsverbände sollten verpflichtet werden, in der gutachtlichen Stellungnahme nach § 11 Absatz 2 Nummer 3 GenG ausdrücklich zu erklären, ob und welchen Förderzweck die jeweilige Genossenschaft erfüllt. In diesem Zusammenhang sollte in § 1 GenG ausdrücklich klargestellt werden, dass die bloße Kapitalanlage kein zulässiger Förderzweck ist. Die Rechte des Prüfungsverbandes nach § 60 GenG soll-

ten ausgeweitet werden: Der Prüfungsverband sollte bereits dann eine außerordentliche Generalversammlung einberufen können, wenn er im Rahmen seiner Prüfung Mängel feststellt, die eine erhebliche Gefährdung der Belange der Mitglieder besorgen lassen; der Verband sollte über die Form der außerordentlichen Generalversammlung (z.B. virtuell oder hybrid) entscheiden können; statt der Einberufung einer Generalversammlung soll der Verband sich direkt in Textform an die einzelnen Mitglieder wenden dürfen. Der Prüfungsverband könnte ferner verpflichtet werden, dem Registergericht eine Förderzweckverfehlung mitzuteilen, sowie die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zu informieren, wenn er im Rahmen seiner Prüfung Anhaltspunkte dafür festgestellt hat, dass die geprüfte Genossenschaft unerlaubte Investmentgeschäfte im Sinne des § 15 des Kapitalanlagegesetzbuches tätigt oder gegen das Emittenten-Privileg nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 und 1a des Vermögensanlagegesetzes verstößt.

- **Stärkung der Staatsaufsicht über genossenschaftlichen Prüfungsverbände.** Eine Ausweitung der Rechte und Pflichten des Prüfungsverbandes bewirkt wenig, wenn ein Prüfungsverband tätig wird, der nicht ordnungsgemäß prüft. Die Aufsichtsbehörden in den Ländern über die genossenschaftlichen Prüfungsverbände sollten ausdrücklich verpflichtet werden, die Zuverlässigkeit der einzelnen Vorstandsmitglieder des jeweiligen Prüfungsverbandes zu prüfen. Hierfür sollten sie von den zuständigen Behörden und Stellen über strafrechtliche Ermittlungsverfahren sowie über berufsrechtliche Verfahren gegen die Vorstandsmitglieder informiert werden. Die Aufsichtsbehörden sollten dann, wenn durch eine mangelhafte oder fehlende Prüfung eine erhebliche Gefährdung der Belange der Mitglieder der vom Prüfungsverband zu prüfenden Genossenschaften zu besorgen ist, auch dann ein Ruhen des Prüfungsrechts gemäß § 56 Absatz 1 Satz 1 GenG anordnen können, wenn noch keine Untersuchung nach § 64 Absatz 2 Satz 2 Nummer 4 GenG durchgeführt wurde. Im Zusammenhang mit den Rechten des Spitzenverbandes nach § 56 Absatz 2 Satz 1 GenG sollte geregelt werden, dass einem Spitzenverband seinerseits das Prüfungsrecht verliehen sein muss, so dass sichergestellt ist, dass auch der Spitzenverband unter Staatsaufsicht steht. Alle Prüfungsverbände sollten ferner verpflichtet werden, der Aufsichtsbehörde eine Kopie des Prüfungsberichts über die Qualitätsprüfung zu übersenden.
