

Stellungnahme zum Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Erleichterung unternehmerischer Initiativen aus bürgerschaftlichem Engagement und zum Bürokratieabbau bei Genossenschaften



1. Zu Art. 3 Nr. 6 Reg-E (§ 21b GenG-E)

Februar 2017

a. Stellungnahme

§ 21b-GenG-E ist unter folgenden Aspekten problematisch:

aa. § 21b Abs. 1 Nr. 1, § 21b Abs. 3 GenG-E – Zweckbindung

Die Zweckbindung ist zum Schutz der Darlehensgeber an sich nicht geeignet. Diese sollen davor geschützt werden, dass sie mit ihrem Darlehensrückzahlungsanspruch ausfallen. Da das gesamte Genossenschaftsvermögen für den Darlehensrückzahlungsanspruch haftet, müssen Schutzmaßnahmen und Kontrollen folglich an der Genossenschaft als Ganzes und nicht an einzelnen Projekten der Genossenschaft ansetzen.

Die Zweckbindung hat keinen Mehrwert, bringt aber erhebliche praktische Probleme mit sich. Eine Genossenschaft wird nicht immer ohne weiteres in der Lage sein, das Investitionsvorhaben zu konkretisieren, § 21b Abs. 1 Nr. 1 GenG-E. Die Kontrolle der Einhaltung der Zweckbindung ist mit bürokratischem Mehraufwand verbunden. Gleiches gilt für das Vorgehen bei einer Änderung der Zweckbindung nach § 21 Abs. 3 GenG-E.

Hinzu kommt, dass die Genossenschaft den Darlehensbetrag bereits im Hinblick auf ihre Bindung an den Förderzweck nur im Rahmen des § 1 GenG verwenden darf. Eine darüber hinausgehende Bindung an ein bestimmtes Vorhaben ist vor diesem Hintergrund entbehrlich.

bb. § 21b Abs. 1 Nr. 3 GenG-E – Gesamtbetrag

Der Entwurf sieht einen maximalen Gesamtbetrag vor, der sich an den für Schwarmfinanzierungen, soziale Projekte sowie gemeinnützige Projekte und Religionsgemeinschaften, §§ 2a-2c VermAnlG, geltenden Grenzen orientiert.

Diese Obergrenze mag in den dort geregelten Fällen aus Gründen des Anlegerschutzes notwendig sein. Die Übertragung dieser Grenze auf Genossenschaften erscheint fraglich. Wie in der Begründung des Entwurfs richtig ausgeführt wird, unterliegt eine Genossenschaft der regelmäßigen Pflichtprüfung durch den genossenschaftlichen Prüfungsverband, die sich auch auf die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung bezieht. Bereits dadurch wird eventuellen „Klumpenrisiken“ ausreichend begegnet. Die bisherige Verwaltungspraxis der BaFin kennt im Übrigen keine Obergrenze.

Zumindest sollten abgestufte Obergrenzen eingeführt werden, die sich an der Größe der betroffenen Genossenschaft orientieren.

Genossenschaftsverband e.V.
Vorstandsstab

Daniel Illerhaus
T: +49 69 6978-3811
E-Mail: daniel.illerhaus@genossenschaftsverband.de

Stephanie Welkoborsky
T: +49 69 6978-3411
E-Mail: stephanie.welkoborsky@genossenschaftsverband.de

www.genossenschaftsverband.de

Für den Fall der Einführung einer Obergrenze ist der bereits in der Begründung des Entwurfs enthaltene Hinweis, dass ein darüber hinausgehender Finanzierungsbedarf auf andere Weise gedeckt werden kann, unabdingbar.

cc. § 21b Abs. 1 Nr. 4 GenG-E – Zinssatz

Auch die vorgeschlagene Begrenzung des Zinssatzes orientiert sich an den Grenzen für soziale bzw. gemeinnützige Projekte und Religionsgemeinschaften und geht über die bisherige Verwaltungspraxis der BaFin hinaus. Laut der Entwurfsbegründung soll verhindert werden, dass ein Mitglied den Darlehensvertrag ausschließlich zur Gewinnerzielung abschließt. Aufgrund der besonderen genossenschaftlichen Struktur besteht diese Gefahr jedoch nicht. Einem darlehensgebenden Mitglied geht es in erster Linie darum, die eigene Genossenschaft zu fördern und damit die Förderfähigkeit der Genossenschaft zum Nutzen aller Mitglieder - und damit letztlich auch zu seinem eigenen Nutzen - zu verbessern. Die Genossenschaft ist durch ihre Bindung an den Förderzweck gemäß § 1 GenG gehalten, den Darlehensbetrag nur in diesem Sinne zu verwenden.

dd. § 21b Abs. 2, § 21 Abs. 3 Satz 2 GenG-E – Informationspflichten

Vor Abschluss des Darlehensvertrages sollen dem Mitglied die wesentlichen Informationen über das Investitionsvorhaben sowie über mögliche Risiken aus der Darlehensgewährung zur Verfügung gestellt werden. Diese Anforderungen gehen weit über das Informationsbedürfnis des Mitglieds hinaus, da ihm nur die Informationen zur Verfügung gestellt werden müssen, die es zur Einschätzung des mit der Darlehensvergabe verbundenen Ausfallrisikos benötigt.

Dazu ist es nicht erforderlich, das Mitglied über das konkrete Investitionsvorhaben zu informieren. Mit obiger Argumentation muss das Mitglied zwar über Informationen betreffend die Genossenschaft verfügen. Diese stehen ihm aber bereits aufgrund seiner Rechte als Mitglied zur Verfügung. Dies wird auch in der Begründung des Entwurfs ausdrücklich anerkannt („Personen, die über den Darlehensnehmer gut informiert sind ...“). Ein darüber hinausgehendes Informationsbedürfnis besteht nur hinsichtlich der Risiken, die mit einer Darlehensvergabe an sich verbunden sind. Darüber muss das Mitglied vor Vertragsschluss in Kenntnis gesetzt werden.

ee. § 21 Abs. 4 GenG-E – Widerrufsrecht

Der Entwurf überträgt das in § 2d VermAnlG vorgesehene - sowohl Verbrauchern als auch Unternehmern zustehende - Widerrufsrecht auf Mitglieder darlehen.

Das Widerrufsrecht nach § 2d VermAnlG soll als „Ausgleich“ für die Ausnahmen in den §§ 2a-c VermAnlG dienen. Da die Ausnahmen den Schutz des Anlegers einschränken, soll über das Widerrufsrecht das Schutzniveau wieder angehoben werden.

Darlehensgebende Genossenschaftsmitglieder sind aber bereits aufgrund der genossenschaftsrechtlichen Besonderheiten, insbesondere ihre Rechte als Mitglieder und die genossenschaftliche Pflichtprüfung, ausreichend

geschützt. Soweit es sich bei den Mitgliedern um Verbraucher handelt, greifen die im Bürgerlichen Gesetzbuch vorgesehenen Widerrufsrechte. Einer Anhebung des Schutzniveaus über ein generelles Widerrufsrecht bedarf es daher nicht.

b. Regelungsvorschlag

Um das gesetzgeberische Ziel zu erreichen, könnte § 21b GenG-E wie folgt gefasst werden:

„§ 21b Mitgliederdarlehen

(1) Eine Genossenschaft kann Darlehen ihrer Mitglieder entgegen nehmen, auch wenn sie über keine Erlaubnis zum Betreiben des Einlagengeschäfts nach dem Kreditwesengesetz verfügt.

(2) Der Vorstand der Genossenschaft hat dafür zu sorgen, dass den Mitgliedern der Genossenschaft vor Vertragsschluss die wesentlichen Informationen über mögliche Risiken aus der Darlehensgewährung zur Verfügung gestellt werden.“

Im Protokoll der Ausschussberatungen sollte ausgeführt werden, dass diese Ergänzung die aktuelle Verwaltungspraxis der BaFin zum Einlagengeschäftstatbestand, insbesondere diejenige betreffend Genossenschaften, im Übrigen unberührt lässt. Außerdem sollte klargestellt werden, dass keine Informationen über die konkrete Verwendung des Darlehensbetrages notwendig sind.

2. Zu Art. 3 Nr. 8 a) Reg-E (§ 30 Abs. 2 GenG-E)

Die Änderungen in § 30 Abs. 2 GenG-E sind gegenüber dem Referentenentwurf unverändert geblieben. Wir regen an, nochmals darüber nachzudenken, ob die vorgeschlagenen Änderungen zu spürbaren Vereinfachungen bei der Führung der Mitgliederliste führen werden.

Es ergeben sich nur geringfügige Abweichungen zwischen den jetzigen gesetzlichen Mindestangaben und einer geplanten, möglichst schlanken Gestaltungsmöglichkeit über die Satzung.

Aus der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung folgt, dass eine Genossenschaft auch zukünftig im gleichen Umfang zur Führung der Mitgliederliste verpflichtet bleiben wird, wenn sie eine ordnungsgemäße Mitgliederverwaltung sicherstellen will.

Aus diesem Grund kann es bei der jetzigen Regelung bleiben.

3. Zu Art. 3 Nr. 15 Reg-E (§ 53 Abs. 2 Satz 1 GenG-E)

Wir begrüßen zwar, dass im Regierungsentwurf im Vergleich zum Referentenentwurf eine geringere Anhebung der Größenmerkmale in § 53 Abs. 2 Satz 1 GenG vorgesehen ist. Die Anhebung der Größenmerkmale in § 53 Abs. 2 Satz 1 GenG wird von uns aber weiter abgelehnt.

Wie die Studie des BMWi „Potenziale und Hemmnisse von unternehmerischen Aktivitäten in der Rechtsform der Genossenschaft“ aus dem Jahr

2015 eindeutig darlegt, ist die genossenschaftliche Pflichtprüfung ein Grund für die im Vergleich zu anderen Unternehmensformen sehr niedrige Insolvenzquote. Eine Aufweichung des genossenschaftlichen Prüfungssystems führt hier zu einem erheblichen Reputationsschaden für die Rechtsform der Genossenschaft. Durch die Anhebung der Größenklassen wird die Nichtprüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts vom Ausnahme- zum Regelfall. Dies konter-kariert die begrüßenswerten übrigen Bestrebungen des Regierungsentwurfs, mehr Transparenz zu schaffen: Was soll bspw. eine Angabe des Prüfungsverbandes auf der Internetseite der Genossenschaft bewirken, wenn dieser Verband nur noch ausnahmsweise den Jahresabschluss prüft? Hier besteht die Gefahr der Schaffung einer großen Erwartungslücke.

Der Hinweis auf die Anhebung der Größenklassen für kleine Kapitalgesellschaften, die von der Prüfung des Jahresabschlusses befreit sind, in § 267 Abs. 1 HGB überzeugt nicht. Genossenschaften sind eben keine Kapitalgesellschaften. Genossenschaften haben in der Regel eine Vielzahl von Mitgliedern und nicht nur einen bzw. wenige Anteilseigner, die sich intensiv mit der Gesellschaft befassen können. Weiter werden insbesondere kleine Genossenschaften vielfach von ehrenamtlich tätigen Vorständen geleitet. Bei Genossenschaften besteht somit ein höheres Schutzbedürfnis als bei Kapitalgesellschaften. Folglich bedingen die gesellschaftsrechtlichen und tatsächlichen Unterschiede der verschiedenen Rechtsformen auch eine unterschiedliche Regelung. Zudem ist der Anteil der Genossenschaften, die nicht der Prüfung des Jahresabschlusses unterliegen, seit 2006 sogar noch gestiegen. Dies ist eine Folge des Gründungsgeschehens in den vergangenen 10 Jahren, da vor allem kleinere Genossenschaften gegründet wurden.

Auch hinkt der Vergleich mit vermeintlichen Vorteilen der Rechtsform des Vereins, der nicht der Prüfungspflicht unterliegt. Im Vergleich zu einem Verein unterliegt eine Genossenschaft beispielsweise auch den Vorgaben zur Führung der Mitgliederliste in § 30 GenG, den Bilanzierungspflichten nach § 336 HGB und der Verpflichtung zur Einrichtung eines Aufsichtsrats (Ausnahme Kleinstgenossenschaften mit weniger als 20 Mitgliedern).

Die genossenschaftliche Pflichtprüfung dient nachgerade als Korrelat für die Selbstorganschaft und ist insbesondere bei den kleineren Genossenschaften, die nicht besonderer Aufsicht unterstehen, unbedingt notwendig. So bauen auch die Befreiungen von Genossenschaften im KAGB und VermAnlG auf die umfassende Pflichtprüfung durch die Prüfungsverbände auf (siehe auch Gesetzesbegründung Kleinanlegerschutzgesetz).

Eine Pflichtprüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse und der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung nach § 53 Abs. 1 GenG ist ohne eine Prüfung des Jahresabschlusses nach § 53 Abs. 2 GenG schon bei den derzeitigen Schwellenwerten des § 53 Abs. 2 Satz 1 GenG ein Spagat, der nur bei überschaubaren Sachverhalten umsetzbar ist. Bei der beabsichtigten Erhöhung der Schwellenwerte um 50% ist dies faktisch unmöglich. Die Nichtprüfung des Jahresabschlusses würde damit nahezu zum Regelfall werden.

Die „Erweiterung“ der Prüfung nach § 53 Abs. 1 GenG um die Prüfung des Jahresabschlusses unter Einbeziehung der Buchführung und des Lageberichts nach § 53 Abs. 2 GenG umfasst praktisch eine vollständige Prüfung des Jahresabschlusses nach § 316 ff. HGB und nach IDW Prü-

fungsstandards. Dies umfasst insbesondere die Durchführung von Prüfungshandlungen und Einholung von entsprechenden Prüfungsnachweisen zur Sicherstellung des Bestands, der Vollständigkeit und der Bewertung der Vermögensgegenstände und Schulden, was bei einer bloßen Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse und der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung nicht erfolgt. Kreditgebende Banken verlangen in der Praxis daher von kleinen Genossenschaften (unter 1 Mio. EUR Bilanzsumme oder unter 2 Mio. EUR Umsatzerlöse), sich freiwillig einer erweiterten Prüfung des Jahresabschlusses durch den Prüfungsverband zu unterziehen.

Die bloße Möglichkeit einer Beauftragung einer freiwilligen Prüfung greift aber als Argument für den Verzicht auf eine Pflichtprüfung nicht, da gerade mögliche „schwarze Schafe“ sich dann eben nicht der freiwilligen Prüfung des Jahresabschlusses und schon gar nicht durch den gesetzlichen Prüfungsverband unterziehen. Die Reputation der Genossenschaften als solide Rechtsform ist hier ernsthaft gefährdet.

Die Erfahrung zeigt auch, dass sich insbesondere bei kleineren Genossenschaften, die die Prüfungsgrenzen des § 53 Abs. 2 Satz 1 GenG gerade knapp überschritten haben, in der Aufstellungsphase im Rahmen der parallelen Prüfung des Jahresabschlusses viel Anpassungsbedarf am Jahresabschluss ergibt, da das Rechnungswesen der Genossenschaft noch nicht ausreichend professionalisiert ist.

Der Kontakt während der Prüfung, der Einblick durch die Prüfung und das Aufzeigen von Verbesserungsmaßnahmen sind wesentliche Teile der Betreuungsfunktion des Prüfungsverbandes. Falls künftig bis zu 80% der Mitgliedsgenossenschaften nicht mehr der Prüfung des Jahresabschlusses unter Einbeziehung der Buchführung und des Lageberichts unterliegen, könnten die Prüfungsverbände auch nicht mehr die notwendigen entsprechenden Spezialisten für die Vielfalt an Branchen und Themen der Mitgliedsgenossenschaften zur Verfügung stellen. Die beratende genossenschaftliche Prüfung durch den Verband ist mit einer Dienstleistung verknüpft und kein bloßer bürokratischer Kostenfaktor. Viele Genossenschaften sind überdies im ländlichen Raum angesiedelt, ein strategischer Austausch erfolgt hier im Rahmen der Prüfung vor Ort.

4. Zu Art. 3 Nr. 16 Reg-E (§ 53a GenG-E)

Wir begrüßen grundsätzlich die Einführung einer vereinfachten Prüfung für sehr kleine Genossenschaften.

Eine starre Vorgabe von begrenzten Prüfungsunterlagen begründet jedoch die Gefahr, einen Prüfer von anlassbezogen zusätzlich erforderlichen Prüfungshandlungen abzuhalten. Der eigenverantwortlich handelnde Prüfer hat nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ob im Einzelfall zusätzliche Prüfungshandlungen erforderlich sind, um ein sachgemäßes und zutreffendes Prüfungsurteil abzugeben.

Daher sollte § 53a Abs. 3 Satz 1 GenG-E wie folgt gefasst werden:
„Der zuständige Prüfungsverband hat das Recht, eine vollständige Prüfung nach § 53 Abs. 1 Satz 1 GenG vorzunehmen.“

5. Zu § 58 GenG-E

Durch die Änderung der Regelung zur Gestaltung des Berufssiegels für Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften in der Berufssatzung und der Ermöglichung, das Siegel auch elektronisch oder drucktechnisch führen zu können (§ 20 Abs. 2 Satz 2 BS WP/vBP), kann künftig auf die Aushändigung eines gesiegelten Exemplars des Prüfungsberichtes in Papierform verzichtet werden, denn das Siegel kann ausschließlich in elektronischer Form in den Vermerk beziehungsweise den Bericht integriert werden.

§ 58 GenG (Prüfungsbericht) enthält in Abs. 1 noch das Erfordernis schriftlich zu berichten. Eine reine elektronische Übermittlung des Prüfungsberichtes würde den administrativen Aufwand gerade bei der Prüfung von Kleinstgenossenschaften deutlich reduzieren. Wir regen daher an, "schriftlich" durch "in Textform" zu ersetzen.

6. Zu Art. 3 Nr. 21 Reg-E (§ 60 Abs. 1 Satz 1 GenG-E)

Wir schlagen vor, nochmals zu prüfen, ob in Folge der Änderung zu § 59 Abs. 1 Satz 1 GenG-E es in § 60 Abs. 1 Satz 1 statt „Beratung“ jeweils „Beratung und möglichen Beschlussfassung“ heißen sollte, so wie es sich auch in der Gesetzesbegründung wiederfindet.