

**21.04.21**

## **Unterrichtung**

**durch die Bundesregierung**

---

### **Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschlieung des Bundesrates „Unzulässige Kapitalanlagegenossenschaften wirkungsvoll bekämpfen - Vorschläge zur Anpassung des Genossenschaftsgesetzes zum Schutze des Genossenschaftswesens“**

Bundesministerium  
der Justiz und  
für Verbraucherschutz  
Parlamentarischer Staatssekretär

Berlin, 10. März 2021

An den  
Präsidenten des Bundesrates  
Herrn Ministerpräsidenten  
Dr. Reiner Haseloff

Sehr geehrter Herr Präsident,

zu der Entschlieung „Unzulässige Kapitalanlagegenossenschaften wirkungsvoll bekämpfen – Vorschläge zur Anpassung des Genossenschaftsgesetzes zum Schutze des Genossenschaftswesens“ nehme ich wie folgt Stellung:

1. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung des Bundesrates, dass es wichtig ist, gegen unzulässige Kapitalanlagegenossenschaften vorzugehen, um Anlegerinnen und Anleger vor Vermögensschäden zu schützen und die Rechtsform der Genossenschaft vor missbräuchlicher Verwendung zu bewahren.

---

siehe Drucksache 500/20 (Beschluss)

Es geht hierbei um – einige wenige – sog. Kapitalanlage-Genossenschaften, die eher dem sog. Grauen Kapitalmarkt zuzuordnen sind. Diese Unternehmen treten meist als Wohnungsgenossenschaften auf dem Markt auf, wobei es aber nicht um die Versorgung der Mitglieder mit preisgünstigem Wohnraum geht, sondern um die bloße Kapitalanlage. Die betreffenden Unternehmen werben regelmäßig deutschlandweit Mitglieder mit hohen Renditeversprechen, die sich insbesondere auf staatliche Zulagen stützen. Nach dem Genossenschaftsgesetz wären solche Genossenschaften gar nicht zulässig, da die bloße Kapitalanlage kein zulässiger Förderzweck einer Genossenschaft ist. Ggf. könnte sogar ein unerlaubtes Investmentgeschäft vorliegen, gegen das die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht einschreiten kann.

Bereits das Gesetz zum Bürokratieabbau und zur Förderung der Transparenz bei Genossenschaften vom 17. Juli 2017 (BGBl. I, S. 2434) enthielt verschiedene Regelungen, um die Geschäftsmodelle unseriöser Kapitalanlage-Genossenschaften zu verhindern bzw. zu erschweren. Insbesondere wurde die Pflicht der genossenschaftlichen Prüfungsverbände eingeführt, im jeweiligen Prüfungsbericht zur Einhaltung des Förderzwecks Stellung zu nehmen. Überdies wurde die Verschwiegenheitspflicht des Prüfungsverbands gegenüber der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht so eingeschränkt, dass Anhaltspunkte für das Vorliegen eines unerlaubten Investmentgeschäfts mitgeteilt werden können.

Mein Haus nahm den Fall einer insolventen Wohnungsgenossenschaft, der nach Inkrafttreten der Genossenschaftsgesetz-Novelle von 2017 auch durch Medienberichterstattung bekannt wurde, zum Anlass der Prüfung weitergehenden Gesetzgebungsbedarfs. Weil wiederum viele Anlegerinnen und Anleger insgesamt mehrere Millionen Euro verloren hatten, erfolgte eine erneute Debatte mit den Ländern und den beteiligten Kreisen auf der Grundlage eines Diskussionspapiers aus dem Mai 2019. Infolge dessen sind im Jahr 2020 bereits zwei Gesetzesänderungen im Hinblick auf Kapitalanlage-Genossenschaften in Kraft getreten: Zum einen wurde im Rahmen der Fünften Verordnung zur Änderung steuerlicher Verordnungen präzisiert, dass staatliche Zulagen nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz nur gewährt werden, wenn die betreffende Wohnungsgenossenschaft nach der Satzung und der tatsächlichen Geschäftstätigkeit die Versorgung der Mitglieder mit Wohnraum bezweckt. Zum anderen wurde durch eine Änderung des Körperschaftsteuergesetzes im Rahmen des Gesetzes zur Einführung einer Pflicht zur Mitteilung grenzüber-

schreitender Steuergestaltungen klargestellt, dass eine Vermietung durch eine Wohnungsgenossenschaft an lediglich investierende Mitglieder nicht steuerlich begünstigt wird.

Mit diesen beiden Änderungen wurde das Geschäftsmodell von Kapitalanlage-Genossenschaften zusätzlich deutlich erschwert. Hinzu kommt, dass die genossenschaftlichen Prüfungsverbände aus dem genannten Fall der insolventen Wohnungsgenossenschaft ihre Lehren gezogen haben. Die beiden genossenschaftlichen Spitzenverbände DGRV und GdW haben die ihnen angehörenden Prüfungsverbände für das Thema der Kapitalanlage-Genossenschaften sensibilisiert und ihnen Handreichungen gegeben, wie mit möglichen Förderzweckverstößen bei den zu prüfenden Genossenschaften umzugehen ist. Zudem werden Verbraucherinnen und Verbraucher seitens der genossenschaftlichen Spitzenverbände verstärkt darüber aufgeklärt, dass die Beteiligung an Genossenschaften keine reine Kapitalanlage ist, und darüber informiert, woran man ggf. unseriöse Genossenschaften erkennen kann. Auch beim Großteil der nicht den beiden genossenschaftlichen Spitzenverbänden angehörenden Prüfungsverbände ist – nicht zuletzt dank eines im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie stattgefundenen Workshops, zu dem sämtliche genossenschaftlichen Prüfungsverbände eingeladen waren – eine verstärkte Sensibilisierung hinsichtlich Kapitalanlage-Genossenschaften festzustellen. Gleichwohl scheinen vereinzelte Prüfungsverbände weiterhin mögliche oder auch offensichtliche Förderzweckverstöße bei den von ihnen zu prüfenden Genossenschaften nicht zu beanstanden. Sollte so etwas geschehen, ist die Staatsaufsicht über den jeweiligen Prüfungsverband gefordert. Ihr obliegt es dann, das im Genossenschaftsgesetz vorgesehene Aufsichtsinstrumentarium anzuwenden, das bis zur Entziehung des Prüfungsrechts reicht.

Nach alledem dürfte der gesetzgeberische Änderungsbedarf im Hinblick auf unzulässige Kapitalanlage-Genossenschaften durch die Genossenschaftsgesetz-Novelle von 2017 sowie die genannten Änderungen aus dem Jahr 2020 bereits weitestgehend ausgeschöpft sein. Allenfalls punktuell kommen weitere Änderungen bzw. Klarstellungen im Genossenschaftsrecht in Betracht. Im Vergleich dazu von wesentlich größerer Bedeutung ist die konsequente Anwendung und Durchsetzung der bestehenden gesetzlichen Regelungen in der Praxis.

Die Staatsaufsicht über den in dem genannten Einzelfall zuständigen genossenschaftlichen Prüfungsverband hat ein Gutachten in Auftrag gegeben, das auch zur Frage, ob eine Klarstellung des Instrumentariums der Staatsaufsicht sinnvoll ist, Feststellungen enthalten könnte, das der Bundesregierung aber bis heute noch nicht vorliegt.

## 2. Zu den einzelnen Vorschlägen in der EntschlieÙung:

a) Gegen eine Stärkung der Qualitätskontrolle bei genossenschaftlichen Prüfungsverbänden bestehen keine grundsätzlichen Bedenken, dies war auch ein Vorschlag im oben genannten BMJV-Diskussionspapier vom Mai 2019. Allerdings ist der Nutzen der in der EntschlieÙung vorgeschlagenen Ausweitung für das Vorgehen gegen unzulässige Kapitalanlage-Genossenschaften beschränkt, denn die Qualitätskontrolle besteht im Wesentlichen aus einer Organisationsprüfung. Deren Gegenstand ist aber gerade nicht die Überprüfung, ob im jeweiligen Einzelfall das Fehlen eines zulässigen Förderzwecks ordnungsgemäß beanstandet wurde. Zudem findet die Qualitätskontrolle im Regelfall nur alle sechs Jahre statt. Es ist auch zu bedenken, dass sich die genossenschaftlichen Spitzenverbände in der Anhörung zum Diskussionspapier gegen eine solche Ausweitung der Qualitätskontrollen ausgesprochen haben. Denn damit würden zusätzliche Dokumentationspflichten entstehen und somit Bürokratie und Kosten bei allen, in der großen Mehrzahl seriösen, Prüfungsverbänden erhöht und letztlich die Prüfung für alle Genossenschaften verteuert.

Wirksamer erscheint es, wenn die Staatsaufsicht bei einzelnen, mutmaßlich unseriösen genossenschaftlichen Prüfungsverbänden nach § 64 Absatz 2 Satz 2 Nummer 4 Genossenschaftsgesetz (GenG) eine Sonderprüfung beauftragt, um zeitnah und zielgerichtet festzustellen, ob der betreffende Verband seine Aufgaben nicht mehr ordnungsgemäß erfüllt, z. B. weil er einer offensichtlich unzulässigen Kapitalanlage-Genossenschaft gleichwohl einen zulässigen Förderzweck bescheinigt.

b) Gegen eine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung der Prüfungsverbände, im Rahmen der Prüfung der Gründung von Genossenschaften neben ihrer gutachterlichen Äußerung nach § 11 Absatz 2 Nummer 3 Halbsatz 2 GenG künftig explizit zu prüfen, ob von der Genossenschaft ein zulässiger Förderzweck im Sinne von § 1

GenG verfolgt wird, bestehen keine Bedenken. Es würde sich allerdings nur um eine Klarstellung handeln. Denn bereits nach geltendem Recht basiert die gutachtliche Äußerung nach § 11 Abs. 2 Nummer 3 GenG auch auf der Prüfung durch den Verband, ob das von der Genossenschaft geplante Geschäftsmodell den gesetzlichen Anforderungen und damit auch § 1 GenG entspricht. Seriöse Prüfungsverbände nehmen bereits heute solche Kapitalanlage-Genossenschaften nicht auf, die nach ihrem Geschäftsmodell erkennbar unzulässig sind. Gegen unseriöse Prüfungsverbände, die von anderen Prüfungsverbänden abgelehnte erkennbar unzulässige Kapitalanlage-Genossenschaften aufnehmen und ihnen in der gutachterlichen Äußerung gleichwohl einen zulässigen Förderzweck bescheinigen, würde auch die vorgeschlagene gesetzliche Regelung wenig helfen. Wesentlich effektiver ist hier ein unterschiedenes Vorgehen der Staatsaufsicht gegen solche unseriösen Prüfungsverbände.

c) Gegen eine Einschränkung der Zulässigkeit investierender Mitglieder, z.B. durch die Festlegung einer prozentualen Höchstgrenze, bestehen keine grundsätzlichen Bedenken. Auch dieser Vorschlag war bereits Teil des oben genannten BMJV-Diskussionspapiers vom Mai 2019. Insbesondere bei Wohnungsgenossenschaften erscheint dies unproblematisch. Denn rechtlich gesehen können investierende Mitglieder gemäß § 8 Absatz 2 Satz 1 GenG nur solche sein, die für die Nutzung der Dienste der Genossenschaft nicht in Frage kommen. Das ist, wenn es um die Nutzung von Wohnraum geht, kaum denkbar, denn hierfür kommt grundsätzlich jede Person in Frage. Es ist nicht erforderlich, dass ein Genossenschaftsmitglied aktuell Wohnraum nutzt – viele Wohnungsgenossenschaften können nicht alle Mitglieder sofort mit Wohnraum versorgen und haben Wartelisten, andere Mitglieder ziehen z.B. in ein Eigenheim, bleiben aber Mitglied, um im Alter ggf. zurück in eine Genossenschaftswohnung ziehen zu können; diese Mitglieder werden dadurch nicht etwa zu investierenden Mitgliedern, sondern sind selbstverständlich „normale“ Mitglieder der Wohnungsgenossenschaft.

Bei landwirtschaftlichen Genossenschaften ist dagegen die Konstruktion der investierenden Mitglieder sehr sinnvoll, um zu ermöglichen, dass nicht mehr aktive Landwirtinnen und Landwirte weiterhin Mitglieder bleiben, dabei aber nicht die aktiven Mitglieder überstimmen können. Hier könnte eine gesetzliche Einschränkung der Zulässigkeit investierender Mitglieder im Einzelfall zu unangemessenen Ergebnissen führen.

3. Insgesamt bestehen gegen die Vorschläge in der Entschließung keine grundsätzlichen Bedenken. Sie wurden im Wesentlichen auch bereits vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Jahr 2019 mit Ländern und Verbänden diskutiert. Die Vorschläge könnten mit weiteren Vorschlägen zusammengefasst und von der Bundesregierung als zusätzliche Änderungen eingebracht werden, wenn der Deutsche Bundestag den ihm zugeleiteten Gesetzentwurf des Bundesrates zum Schutz von Genossenschaften, BR-Drs. 244/19 (Beschluss) berät.

Insgesamt muss aber beachtet werden, dass es nur einzelne unseriöse Genossenschaften und einzelne unseriöse Prüfungsverbände gibt. Deshalb halte ich es für hinterfragenswert, ob der Kampf gegen diese Einzelfälle es tatsächlich erfordert, die große Mehrzahl der seriösen Genossenschaften und seriösen Prüfungsverbände mit Bürokratie und Kosten zu belasten, dies umso mehr, als dass bereits derzeit auf der Grundlage des geltenden Rechts wirksam gegen unseriöse Genossenschaften und unseriöse Prüfungsverbände vorgegangen werden kann und sollte.

Mit freundlichen Grüßen  
Christian Lange