

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zum Schutz von Genossenschaften

A. Problem und Ziel

Mit dem Gesetzentwurf werden zwei Ziele verfolgt:

- a) Schutz der Rechtsform der Genossenschaft, der „Marke Genossenschaft“, vor solchen Geschäftsmodellen, die dem „grauen Kapitalmarkt“ zugeordnet werden können (siehe in jüngerer Zeit die Fälle Eventus, Grundwerte und GenoGen).
- b) Beitrag zum Schutz kollektiver Verbraucherinteressen.

B. Lösung

Im Genossenschaftsgesetz wird eine Legaldefinition der unzulässigen Form der Kapitalanlagegenossenschaft vorgenommen, um sowohl den Verbrauchern als auch den (zu gründenden) Genossenschaften zu signalisieren, welche Förderzwecke nicht dem Genossenschaftsgedanken entsprechen. Die genossenschaftlichen Prüfungsverbände werden verpflichtet, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und die Aufsichtsbehörde unverzüglich über mögliche Verstöße von geprüften Genossenschaften gegen das Kapitalanlagegesetzbuch oder gegen das Vermögensanlagegesetz zu informieren, damit diese auf Grund der Hinweise tätig werden können. Daneben wird auch den Behörden zur Beaufsichtigung der genossenschaftlichen Prüfungsverbände die Möglichkeit eingeräumt, der BaFin Verstöße gegen das Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) oder das Vermögensanlagegesetz (VermAnlG) anzuzeigen, die ihnen im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit bekannt geworden sind.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Haushalte der Gebietskörperschaften.

E. Erfüllungsaufwand

1. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

2. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

3. Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Zusätzlicher Erfüllungsaufwand ist möglich, kann aber nicht quantifiziert werden.

F. Weitere Kosten

Kosten für die sozialen Sicherungssysteme sowie Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, ergeben sich nicht.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 10. Juli 2019

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 978. Sitzung am 7. Juni 2019 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zum Schutz von Genossenschaften

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zum Schutz von Genossenschaften

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Genossenschaftsgesetzes**

Das Genossenschaftsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2230), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 1 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:
„Die Kapitalanlage ist als eigenständiger Förderzweck unzulässig.“
2. § 62 Absatz 3 Satz 2 wird wie folgt gefasst:
„Der Verband ist verpflichtet, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und der Aufsichtsbehörde unverzüglich eine Abschrift eines Prüfungsberichtes ganz oder auszugsweise zur Verfügung zu stellen, wenn sich aus diesem Anhaltspunkte dafür ergeben, 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 Vermögensanlagengesetzes verstößt.“
3. Dem § 64 wird folgender Absatz 4 angefügt:
„(4) Werden der Aufsichtsbehörde im Rahmen ihrer Zuständigkeit Sachverhalte bekannt, die den Verdacht auf Verstöße von Genossenschaften gegen das Kapitalanlagegesetzbuch oder das Vermögensanlagengesetz begründen, so kann sie die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht darüber informieren. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht teilt der zuständigen obersten Landesbehörde, in deren Bezirk die Genossenschaft ihren Sitz hat, mit, ob sie auf Grund dieser Hinweise Auskunfts- und Vorlegungsersuchen an Genossenschaften gerichtet hat.“

Artikel 2**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Mit dem Gesetzentwurf werden zwei Ziele verfolgt:

- a) Schutz der Rechtsform der Genossenschaft, der „Marke Genossenschaft“, vor solchen Geschäftsmodellen, die dem „grauen Kapitalmarkt“ zugeordnet werden können (siehe in jüngerer Zeit die Fälle Eventus, Grundwerte und GenoGen).
- b) Beitrag zum Schutz kollektiver Verbraucherinteressen.

Zu diesem Zweck muss der Austausch von Informationen zwischen den genossenschaftlichen Prüfungsverbänden, den Behörden zur Aufsicht über die genossenschaftlichen Prüfungsverbände und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verbessert werden.

II. Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Im Genossenschaftsgesetz wird eine Legaldefinition der unzulässigen Form der Kapitalanlagegenossenschaft vorgenommen, um sowohl den Verbrauchern als auch den (zu gründenden) Genossenschaften zu signalisieren, welche Förderzwecke nicht dem Genossenschaftsgedanken entsprechen. Die genossenschaftlichen Prüfungsverbände werden verpflichtet, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und die Aufsichtsbehörde unverzüglich über Verstöße von geprüften Genossenschaften gegen das Kapitalanlagegesetzbuch oder gegen das Vermögensanlagengesetz zu informieren, damit diese auf Grund der Hinweise tätig werden können. Daneben wird auch den Behörden zur Beaufsichtigung der genossenschaftlichen Prüfungsverbände die Möglichkeit eingeräumt, der BaFin Verstöße gegen das Kapitalanlagegesetzbuch oder das Vermögensanlagengesetz anzuzeigen, die ihnen im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit bekannt geworden sind.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 und 11 des Grundgesetzes. Eine bundesgesetzliche Regelung ist erforderlich im Sinne von Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes, weil im Bundesgebiet einheitlich ausgestaltete Rechtsformen zur Verfügung stehen müssen, damit sich der Rechtsverkehr auf einheitliche Vorschriften insbesondere zum Schutz von Gläubigern und Mitgliedern einstellen kann. Der Gesetzentwurf hat die Weiterentwicklung bestehender bundesgesetzlicher Kodifikationen zum Gegenstand und dient damit der Wahrung der Rechtseinheit.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und mit völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar. Das Genossenschaftsrecht ist weder auf EU-Ebene noch im internationalen Bereich harmonisiert, so dass es insoweit keine zu beachtenden Vorgaben gibt.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Zusammenarbeit zwischen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und den Aufsichtsbehörden der Länder wird vereinfacht.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Es sollen durch die Gesetzesänderung jene Genossenschaften gestärkt werden, deren Förderzweck tatsächlich auf die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe abzielt und so der Fehlallokation von Kapital und Steuervorteilen (zum Beispiel aus dem Wohnungsbau-Prämiengesetz) entgegengewirkt werden.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Haushalte der Gebietskörperschaften.

4. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

c) Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Zusätzlicher Erfüllungsaufwand ist möglich, kann aber nicht quantifiziert werden.

5. Weitere Kosten

Kosten für die sozialen Sicherungssysteme sowie Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, ergeben sich nicht.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Keine weiteren Gesetzesfolgen erkennbar.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung ist nicht vorgesehen, da die Akteure Rechtssicherheit benötigen. Eine Evaluierung ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht geplant.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Genossenschaftsgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 1 Absatz 1 Satz 2 GenG-E)

Blöße kapitalzinswirtschaftliche Zwecke sind, anders als bei Aktiengesellschaften oder GmbHs, kein zulässiger Förderzweck von Genossenschaften. Eine Genossenschaft ist nach den Regelungen des Genossenschaftsgesetzes nicht zur Vermögensanlage geeignet, da keine Beteiligung ausscheidender Mitglieder an einem Wertzuwachs vorgesehen und die Genossenschaft auf eine offene Mitgliederanzahl ausgelegt ist. Durch die Klarstellung soll sowohl den Genossenschaftlichen Prüfungsverbänden als auch den Registergerichten die Möglichkeit der Feststellung des zulässigen Förderzwecks (§ 11, § 11a, § 58 Absatz 1 GenG) gegeben werden. Die Zulässigkeit von Kreditgenossenschaften und Wohnungsgenossenschaften mit Spareinrichtungen wird hiervon nicht berührt.

Zu Nummer 2 (§ 62 Absatz 3 Satz 2 GenG-E)

Es wird eine Pflicht des Prüfungsverbandes eingeführt, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und die Aufsichtsbehörde unverzüglich über Verstöße geprüfter Genossenschaften gegen das Kapitalanlagegesetzbuch oder das Vermögensanlagengesetz zu informieren. Es hat sich gezeigt, dass neben Verstößen gegen das KAGB solche gegen das Emittenten-Privileg für Genossenschaften nach dem Vermögensanlagengesetz auftreten (in dem zum Beispiel Wohnungsbaugenossenschaften durch Dritte auf Erfolgsbasis bundesweit Mitglieder akquirieren lassen, die nur im Ausnahmefall in einer der errichteten Wohnungen wohnen), diese aber nach bisheriger Rechtslage der BaFin nicht bekannt gemacht werden können. Die Aufsichtsbehörde erhält nach der bisherigen Systematik des § 64 GenG nach Absatz 2 Nummer 2 lediglich allgemeine Informationen zur Prüfungstätigkeit des Prüfungsverbandes. Erst aufgrund dieser Informationen kann die Aufsichtsbehörde nach Absatz 2 Nummer 1 Prüfungsberichte verlangen. Durch die Ergänzung wird die Aufsichtsbehörde gezielt über Prüfungsfeststellungen informiert.

Ziel solcher Mitteilungen ist es, Schaden von den Mitgliedern abzuwenden. Dessen ungeachtet hat der Prüfungsverband seine Möglichkeiten vollumfänglich zu nutzen, um die Genossenschaft zur Änderung ihres Geschäftsgebarens anzuhalten.

Zu Nummer 3 (§ 64 Absatz 4 GenG-E)

Es wird für die Aufsichtsbehörden die Möglichkeit geschaffen, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht über Verstöße von Genossenschaften gegen das Kapitalanlagegesetzbuch oder das Vermögensanlagengesetz zu informieren. Bisher ist das nicht möglich und übermittelte Informationen würden einem „Verwertungsverbot“ unterliegen. Die Aufsichtsbehörde über den Prüfungsverband kann in der Regel keine Maßnahmen gegen eine Genossenschaft ergreifen, da das Regionalprinzip aufgehoben wurde und die Genossenschaft im gesamten Bundesgebiet ihren Sitz haben kann. Soweit sich aus der Mitteilung der BaFin Anhaltspunkte für ein Einschreiten gegen die Genossenschaft ergeben, sollte daher die zuständige oberste Landesbehörde, in deren Bezirk die Genossenschaft ihren Sitz hat, informiert werden. Dies entspricht auch der Regelungssystematik des § 81 GenG.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Das Gesetz soll am Tag nach seiner Verkündung in Kraft treten.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates wie folgt Stellung:

1. Die Bundesregierung unterstützt das Ziel des Gesetzentwurfs, Verbraucherinnen und Verbraucher sowie die „Marke Genossenschaft“ vor unseriösen Geschäftsmodellen zu schützen. 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 beziehungsweise zu erschweren.

Die Bundesregierung hat einen nach Inkrafttreten dieser Genossenschaftsgesetz-Novelle auch durch die Medien bekannt gewordenen Fall einer insolventen Genossenschaft zum Anlass genommen, um zu prüfen, welche weiteren Maßnahmen erforderlich sind, um die Aufsicht im Bereich der Genossenschaften zu verbessern. Für den Abschluss dieser Prüfungen sollten zunächst noch die Erkenntnisse aus einem Gutachten abgewartet werden, das die Landesaufsichtsbehörde über den in dem genannten Fall zuständigen genossenschaftlichen Prüfungsverband in Auftrag gegeben hat. Auch ohne abschließende Kenntnis des Gutachtens ergibt sich nach Meinung der Bundesregierung ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf, der zunächst auf der Grundlage eines bereits im Mai 2019 vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vorgestellten Diskussionspapiers mit den Ländern und den beteiligten Kreisen diskutiert werden soll.

Aus Sicht der Bundesregierung sind die Gesetzesvorschläge des Bundesrates allein allerdings nicht ausreichend, um unseriöse Kapitalanlage-Genossenschaften wirksam zu verhindern. Statt jetzt einzelne, allein nur wenig wirksame Änderungen vorzunehmen, erscheint es vorzugswürdig, später ein Gesamtpaket aus allen Regelungsvorschlägen zu bilden.

2. Die Bundesregierung merkt zu den einzelnen vom Bundesrat vorgeschlagenen Gesetzesänderungen Folgendes an:

Zu Artikel 1 (Änderung des Genossenschaftsgesetzes)**Zu Nummer 1 (Änderung des § 1)**

Gegen die Klarstellung in § 1 Absatz 1 des Genossenschaftsgesetzes (GenG), dass die Kapitalanlage als eigenständiger Förderzweck unzulässig ist, bestehen aus Sicht der Bundesregierung keine Bedenken – es entspricht der geltenden Rechtslage, dass die bloße Kapitalanlage kein zulässiger Förderzweck ist.

Allerdings ist nach Einschätzung der Bundesregierung fraglich, ob der Vorschlag gegen unseriöse Kapitalanlage-Genossenschaften hilft. Die derzeitige Praxis bei auffälligen Genossenschaften zeigt, dass diese leicht einen zulässigen Förderzweck in ihre Satzung aufnehmen können, zudem ist bei Prüfung der Satzung zum Zeitpunkt der Genossenschaftsgründung für den Prüfungsverband beziehungsweise das Registergericht die tatsächliche (vom geschriebenen Förderzweck abweichende) Praxis noch nicht erkennbar.

Zu Nummer 2 (Änderung des § 62)

Gegen die vorgeschlagene Verschärfung in § 62 Absatz 3 Satz 2 GenG bestehen aus Sicht der Bundesregierung keine grundsätzlichen Bedenken. Damit soll statt der derzeitigen Ermessensentscheidung des Prüfungsverbands künftig dessen Pflicht vorgesehen werden, Feststellungen im Prüfungsbericht unverzüglich an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) weiterzuleiten. Dies soll nicht nur – wie derzeit – bei Anhaltspunkten für unerlaubte Investmentgeschäfte im Sinne des § 15 des Kapitalanlagegesetzbuches geschehen, sondern auch bei möglichen Verstößen gegen das Emittenten-Privileg nach § 2 Absatz 1 Num-

mer 1 und 1a des Vermögensanlagengesetzes. Die Bundesregierung gibt jedoch zu bedenken, dass bei leichteren Verstößen, die nicht zu einer Gefährdung von Verbraucherinnen und Verbrauchern führen und die gegebenenfalls von der Genossenschaft selbst sofort abgestellt werden, eine Durchbrechung der grundsätzlichen Verschwiegenheitspflicht des Prüfungsverbands durch eine Weiterleitungspflicht unverhältnismäßig sein könnte.

Nach Einschätzung der Bundesregierung dürfte eine Weiterleitungspflicht nur begrenzt gegen unseriöse Kapitalanlage-Genossenschaften helfen. Denn gerade diese Genossenschaften sind zumeist Mitglied bei solchen (offensichtlich vereinzelt vorhandenen) genossenschaftlichen Prüfungsverbänden, die dem Anschein nach die Prüfung „nicht so genau nehmen“. Und wenn der genossenschaftliche Prüfungsverband in seinen Prüfungsbericht keinerlei Ausführungen zu möglichen Verstößen gegen das Kapitalanlagegesetzbuch oder gegen das Emittenten-Privileg nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 und 1a des Vermögensanlagengesetzes macht, geht die vorgeschlagene Regelung ins Leere.

Im Übrigen ist es nicht Aufgabe des Prüfungsverbands zu prüfen und zu bewerten, ob unerlaubte Investmentgeschäfte im Sinne des § 15 des Kapitalanlagegesetzbuches vorliegen oder gegen das Emittenten-Privileg nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 und 1a des Vermögensanlagengesetzes verstoßen werden könnte. Diese Prüfung und Bewertung obliegt allein der BaFin beziehungsweise letztlich den zuständigen Gerichten. Aufgabe des Prüfungsverbands ist es in diesem Zusammenhang vielmehr, zu prüfen und zu bewerten, ob und auf welche Weise die Genossenschaft einen zulässigen Förderzweck verfolgt hat. Der Prüfungsverband sollte der BaFin daher nur tatsächliche Feststellungen mitteilen (zum Beispiel das Vorliegen eines unzulässigen Förderzwecks oder die Zahlung erfolgsabhängiger Vergütungen für den Vertrieb der Genossenschaftsanteile).

Zu Nummer 3 (Änderung des § 64)

Gegen eine ausdrückliche Regelung in § 64 GenG, dass die Aufsichtsbehörde über einen genossenschaftlichen Prüfungsverband die BaFin über mögliche Verstöße von Genossenschaften gegen das Kapitalanlagegesetzbuch oder das Vermögensanlagengesetz informieren darf, bestehen aus Sicht der Bundesregierung keine Bedenken. Solche Informationen dürften jedoch nicht häufig vorliegen, da die Aufsichtsbehörde nur den genossenschaftlichen Prüfungsverband beaufsichtigt, nicht aber die vom Prüfungsverband geprüften Genossenschaften.

Die weiter vorgeschlagene Informationspflicht der BaFin gegenüber der zuständigen obersten Landesbehörde, in deren Bezirk die Genossenschaft ihren Sitz hat, erscheint zu weitgehend gefasst: Allein die Tatsache, dass die BaFin (ergebnisoffen) ein Auskunfts- und Vorlegungsersuchen an eine Genossenschaft gerichtet hat, ist noch keine hinreichende Grundlage für eine Klage gemäß § 81 GenG zur Auflösung dieser Genossenschaft.

