

## Hemmnisse bei der Gründungsfinanzierung von Sozial- und Infrastrukturgenossenschaften

von Prof. Dr. Winfried Kluth / Maik Wöhlert

Beflügelt durch Neugründungsaktivitäten abseits der klassischen Betätigungsfelder der Finanz- oder Wohnungswirtschaft, bietet sich dem Beobachter der genossenschaftlichen Ideenlandschaft seit Jahren ein nahezu enthusiastisches Bild. So wird die genossenschaftliche Form vielfach als besonders zukunftssicher charakterisiert, wofür aus Sicht der beteiligten Akteure wiederum die Vielzahl an Neugründungen spricht.<sup>1</sup>

Die Reaktivierung des genossenschaftlichen Kooperationsmodells und damit die Wiederaufwertung des aus dem 19. Jahrhundert stammenden Esprits der Humanität und des sozialpolitischen Gemeinwirtschaftsgedankens,<sup>2</sup> hat im Zuge der Energiewende und der damit verbundenen Reorganisation von Aufgaben der Daseinsvorsorge der Frage nach einer Eignung von Genossenschaften für bürgerschaftliches Engagement Vorschub geleistet.

Das gesteigerte Interesse an Gründungen im Bereich des Genossenschaftswesens

hat schließlich auch zu einer Berücksichtigung in den Koalitionsvereinbarungen der 18. und 19. Legislaturperiode geführt.<sup>3</sup> Hierbei wurde dem genossenschaftlichen Modell jeweils eine hohe Priorität als „nachhaltige und krisenfeste Unternehmensform“<sup>4</sup> eingeräumt, deren Förderung es bedürfe. Dafür würden insbesondere Orientierungshilfen benötigt, die den potentiellen GründerInnen das notwendige Wissen über Strukturen und Regelungsregimes an die Hand geben. Wie eine Untersuchung im Auftrag des BMWi aus dem Jahr 2015 offenbart, mangle es bei GründerInnen häufig an Kenntnissen über Eigenschaften und Anwendungsmöglichkeiten der genossenschaftlichen Rechtsform, wobei auch eine fehlende Implementierung in das schulische und universitäre Curriculum kritisiert wurde.<sup>5</sup> Aber auch die Vergessenheit über die sozialpolitischen Errungenschaften der Genossenschaftsidee begrenzen ihre gegenwärtige Emergenz.<sup>6</sup>

Neben diesen *ideellen* Aspekten einer strukturellen Eignung, steht für potentielle GründerInnen zumeist die *monetäre* Frage nach der Finanzierung genossenschaftlicher Unternehmungen im Vordergrund. Dabei ist zu attestieren, dass der Bedarf und das Interesse an einer Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel bei der Gründung genossenschaftlicher Aktivitäten in starkem Widerspruch zu der tatsächlichen Nutzung dieser Möglichkeiten steht.<sup>7</sup> Dabei gilt dies für genossenschaftliche Kooperationsmodelle im Allgemeinen sowie für Infrastrukturgenossenschaften im Speziellen.

Die folgenden Ausführungen sollen Einschränkungen und Erschwernisse bei der Berücksichtigung von Genossenschaften bei der Vergabe öffentlicher Fördermittel skizzieren und notwendige Anpassungen thematisieren.

### **I. Instrumente der finanziellen Förderung für Genossenschaften**

In der Theorie existiert für die Gründung von Genossenschaften ein breites Tableau an Förderinstrumenten. Denn *prima facie* kommen für die Gründung von Genossenschaften ähnliche Mittel in Betracht, wie sie auch für andere Gesellschaftsformen verfügbar sind. Differenziert man zunächst zwischen *monetären* und *ideellen*

Leistungen, so reichen Erstere etwa von klassischen Darlehen über Zuschüsse bis hin zu Sicherheiten, während Letztere beispielsweise in Beratungsleistungen oder Informationen im Allgemeinen bestehen. Dazwischen zu verorten sind etwa Beteiligungen an den Unternehmen selbst.

In der Praxis stellt die Abgrenzung der Rechtsform der Genossenschaft von anderen Gesellschaftsformen wie dem eingetragenen Verein (e.V.) oder Kapitalgesellschaften, allen voran die Aktiengesellschaft (AG), die Kommanditgesellschaft auf Aktien (KGaA) oder die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), eine wichtige Differenzierung dar, die weitere Pfadabhängigkeiten begründet: Während es sich bei den zuletzt genannten „klassischen“ Gesellschaftsformen um solche Rechtsformen handelt, deren Förderung – auch aufgrund ihrer Verbreitung – im Fokus der öffentlichen Förderlandschaft steht, kommt den Genossenschaften eher eine Nischenexistenz zu, deren demokratische Struktur besondere Anforderungen an alle Beteiligten stellt. So besteht etwa entgegen ihrer körperschaftlichen Verfasstheit (§ 1 Abs. 1 GenG) eine stark personalistische Ausgestaltung der Genossenschaft, die nicht nur rechtliches Mittel, sondern „Selbstzweck“ ist, mit allen damit verbunden Vor- und Nachteilen.<sup>8</sup>

Die Einschränkungen bei der Förderbarkeit von Genossenschaften stellt sich insofern als Reflex ihres genossenschaftlichen Förderzwecks dar. Indem der Genossenschaftsgedanke weniger an die Erziehung einer Kapitalrendite als an die persönliche Förderung der Mitglieder anknüpft,<sup>9</sup> ergibt sich im Umkehrschluss, dass die Berücksichtigung von Genossenschaften bei der Vergabe öffentlicher Fördergelder nicht ohne Benachteiligung erfolgen kann.

## II. Hemmnisse der finanziellen Förderung von Genossenschaften

Die Kritik einer Nichtberücksichtigung genossenschaftlicher Unternehmungen bei der Vergabe öffentlicher Fördermittel ist ebenso alt, wie die Berufung auf ein erneutes Prosperieren genossenschaftlicher Aktivitäten.

Vorwegzunehmen ist, dass ein ausdrücklicher Ausschluss von Genossenschaften im System der öffentlichen Förderlandschaften äußerst rar ist. Zugleich gibt es jedoch auch kaum Förderinstrumente, die Genossenschaften explizit berücksichtigen oder sich gar singulär an diese richten.<sup>10</sup> Dies ist insbesondere angesichts der oftmals propagierten „Renaissance“<sup>11</sup> des genossenschaftlichen Gedankens durchaus erstaunlich. Festzuhalten ist somit zunächst, dass Genossenschaften als Akteure in der

deutschen Förderlandschaft eine mehrheitlich exotische Stellung einnehmen.

### a) Probleme des Adressatenkreises

Aus dieser hintergründigen Stellung der Genossenschaft im Kontext der deutschen Förderlandschaft folgt das strukturelle Defizit bei der Berücksichtigung von genossenschaftlichen Gründungen im Förderalltag.

Aus der bereits aufgezeigten personalistisch-körperschaftlichen Struktur folgt zunächst eine Problematik hinsichtlich jener Förderinstrumente, die vornehmlich auf Gründerpersönlichkeiten ausgerichtet sind. Während eine Vielzahl der untersuchten Förderinstrumente als Adressaten einzelne Existenz- oder UnternehmensgründerInnen vorsehen, scheint, auch nach Jahren der Kritik, eine *gemeinsame* Gründung in der Förderpraxis kaum denkbar. Gründe hierfür mögen das historische Narrativ der Gründerpersönlichkeit selbst sowie der – insbesondere im Rahmen der Hartz-IV-Konzepte verwirklichte – sozialpolitische Anspruch einer Entlassung von Menschen in die Selbständigkeit sein („Ich-AG“). Förderinstrumente wie das *Einstiegsgeld* oder der *Gründungszuschuss* die bereits ihrem Wortlaut nach auf EinzelgründerInnen zu rekurrieren scheinen („der/die ArbeitnehmerIn“, „der

Leistungsberechtigte“), sind daher in der Förderpraxis selten das Mittel der ersten Wahl für GenossenschaftsgründerInnen, auch wenn die entsprechenden Vorschriften eine gemeinsame Gründung bei genauerer Betrachtung per se nicht ausschließen.<sup>12</sup>

### **b) Unternehmerisches Risiko und unternehmerischer Einfluss**

Doch auch wenn die Hürden hinsichtlich des Adressatenkreises überwunden scheinen, setzen die jeweiligen Fördermittel, häufig in Form von Darlehen oder Bürgschaften, den Typus der Unternehmerpersönlichkeit stillschweigend voraus, da nur dieser – so die Vorstellung – das für die Förderung erforderliche unternehmerische Risiko tragen kann. Dies setzt zumeist eine Eigentümerstellung des Antragstellers oder zumindest die Position eines „Gesellschafter-Geschäftsführers“<sup>13</sup> voraus. In Genossenschaften, in denen alle Mitglieder hingegen als (Mit-)Eigentümer fungieren,<sup>14</sup> ist ein derartiger Status somit nahezu ausgeschlossen.

Die Berücksichtigung der Mitglieder von *Produktivgenossenschaften*, bei der die Mitglieder Unternehmer (Eigentümer) und Mitarbeiter zugleich sind, scheitert jedoch an dem Umstand, dass das deutsche Genossenschaftsrecht die entsprech-

enden Nutzungsverhältnisse als (genossenschaftliches) Beschäftigungs- bzw. Arbeitsverhältnis und nicht als selbständige Tätigkeit qualifiziert.<sup>15</sup>

Ausnahmen sollen jedoch für solche Mitglieder gemacht werden, die in Vorstandspositionen tätig sind, da diesen die spezifisch-hierarchisch organisierte Abhängigkeit im arbeitsrechtlichen Sinne fehle.<sup>16</sup>

In der Praxis sind auf Gründerpersönlichkeiten fokussierte Förderinstrumente hingegen oft aus anderen Gründen untauglich: Die regelmäßig erforderliche Bedingung einer selbstschuldnerischen Bürgschaft des Einzelnen für alle Mitgenossenschaftler scheitert, aller genossenschaftlichen Solidarität zum Trotz, in der Regel an der Risikofreude des Antragstellers.<sup>17</sup> Teilweise fehlt es auch an der nötigen Liquidität der AntragstellerInnen.

Weitere Probleme offenbaren sich hinsichtlich des in den entsprechenden Regularien als Voraussetzung formulierten „unternehmerischen Einflusses“. Als diffizil erweist sich hierbei insbesondere das genossenschaftliche Demokratieprinzip („Ein Mitglied Eine Stimme“-Prinzip, § 43 Abs. 3 S. 1 GenG), wobei eine Unterschreitung des Quorums in begründeten Einzelfällen möglich ist.

### III. Fazit

Genossenschaften führen trotz ihrer vielfältigen Möglichkeiten zur Reaktivierung bürgerschaftlichen Engagements<sup>18</sup> und einer beachtlichen historischen weltweiten Erfolge, die durch die Aufnahme der Genossenschaftsidee in das immaterielle UNESCO Weltkulturerbe zum Ausdruck gebracht wurde, weiterhin ein Schattendasein im Bereich der Neugründungen. Sie sind sowohl bei GründerInnen als auch bei Beratungseinrichtungen relativ unbekannt. Die in einigen Bereichen zu verzeichnende genossenschaftlichen Gründungsbooms hat sich wegen der unzureichenden Informationsbasis, aber auch wegen der unzureichend auf Genossenschaften angepassten Förderinstrumente nicht auf weitere Felder erstreckt. Symptomatisch hierfür ist etwa, dass Genossenschaften im Dickicht der Förderlandschaft in den entsprechenden Förderdatenbanken nicht auftauchen.<sup>19</sup> Desweiteren erfährt eine notwendige Kapitalbeschaffung der Genossenschaften in den einschlägigen Praxiswerken keine nennenswerte Erörterung,<sup>20</sup> was sich wiederum negativ auf die Kenntnis derartiger Förderinstrumente bei den GründerInnen auswirkt und im Ergebnis eine wenig spürbare Berücksichtigung seitens der Vergabeakteure zur Folge hat – ein Teufelskreis.

Während der Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode noch die Implementierung von geeigneten Förderinstrumenten und die Anpassung bereits bestehender Strukturen vorsah (S. 17), beschränken sich die Ausführungen im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode auf ein allgemeines Bekenntnis zur Förderung der Gründung von Genossenschaften und setzt Prioritäten im Bereich der Vereinbarkeit des Genossenschaftswesens mit dem deutschen Kartellrecht (Rz. 2924 ff.). Inwiefern eine derartige Kenntnisnahme aufgrund politischer Direktiven für die Zukunft zu erwarten ist, bleibt somit zumindest unklar.

Aus der Perspektive der beteiligten Akteure gilt es den Widerspruch zwischen der ubiquitären Betonung der Bedeutung von Genossenschaften und deren tatsächlicher Anerkennung aufzulösen. Dies kann durch ein Mehr an Informationen geschehen, etwa die Berücksichtigung in Förderdatenbanken sowie entsprechende Ausweisungen in Förderrichtlinien. Wünschenswert wäre darüber hinaus eine proaktive Förderung von Genossenschaften durch eigene Förderprogramm, wie in Niedersachsen und Bayern bereits geschehen.<sup>21</sup>

<sup>1</sup> Allerdings ist diese Erscheinung von einer paradoxen Entwicklung geprägt. Während die Bedeutung der Genossenschaften gemessen an ihrer Gesamtanzahl abnimmt, steigt die Anzahl der genossenschaftlich organisierten Mitglieder stetig. Indes ist diese Dynamik bereichsspezifisch und auch lokal unterschiedlich ausgeprägt. Einen Überblick bietet *Stappel*, Die deutschen Genossenschaften 2018 sowie *ders.*, Zur Geschichte und aktuellen Situation von Genossenschaften, WD 1 – 3000 – 001/18. Vgl. auch *Beuthien*, GenG, 16. Aufl. 2018, S. 18ff.

<sup>2</sup> Vgl. *Grünfeld/Hildebrand*, Genossenschaftswesen, 2016, S. 16.

<sup>3</sup> Vgl. *Koalitionsvertrag 18. Legislaturperiode*, S. 17, *Koalitionsvertrag 19. Legislaturperiode*, Rz. 2920 ff.

<sup>4</sup> Vgl. oben, Rz. 2921.

<sup>5</sup> *Potenziale und Hemmnisse von unternehmerischen Aktivitäten in der Rechtsform der Genossenschaft*, IC 4-02 08 15-41/13, S. 153.

<sup>6</sup> Vgl. *Beuthien*, in: *ders.*, GenG, Einleitung, Rn. 20.

<sup>7</sup> *Potenziale und Hemmnisse*, S. 305.

<sup>8</sup> Zu nennen sind hier etwa die schwankende Kapitalbasis sowie Besonderheiten im Stimmrecht im Vergleich zu anderen Gesellschaftsformen.

<sup>9</sup> Ausdrücklich BGHZ 17, 385 (390), der betont, das Genossenschaftskapital habe „keine herrschende, sondern nur eine der persönlichen Beteiligung der Genossen dienende Rolle“.

<sup>10</sup> Als Ausnahmen sind hier die „Förderung der Gründung von Sozialgenossenschaften“ (Niedersachsen), „Anschubfinanzierung“ (Bayern) zu nennen. Beide Länder verfügen auch über entsprechende Förderrichtlinien. Eine weitere Ausnahme bildet das *Startgeld* (KfW, Programm 067), welches seit einiger Zeit auch Genossenschaften in den Antragsbedingungen berücksichtigt.

<sup>11</sup> *Klemisch/Boddenberg*, Zur Lage der Genossenschaften – tatsächliche Renaissance oder Wunschdenken, in: WSI Mitteilungen, 570 (570).

<sup>12</sup> Für den *Gründungszuschuss* ist es unerheblich, in welcher Form die Tätigkeit ausgeübt wird, vgl.

*Jüttner*, in: *Mutschler/Schmidt-De Caluwe/Coseriu* (Hrsg.), SGB III, § 93 Rn. 39. Systematisch ähnlich gelagerte Überlegungen lassen sich schließlich auch für das nach § 16b SGB II zu beantragende *Einstiegsgeld* anstellen.

<sup>13</sup> *Jüttner*, in: *Mutschler/Schmidt-De Caluwe/Coseriu* (Hrsg.), SGB III, § 93 Rn. 39.

<sup>14</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 GenG („Identitätsprinzip“).

<sup>15</sup> *Beuthien*, in: *ders.* (Hrsh.), GenG, § 1 Rn. 59.

<sup>16</sup> Ähnlich *Heublein*, Mitarbeit in der Produktivgenossenschaft, S. 156ff. Den Aspekt der Weisungsgebundenheit betonend: BAG, in: DB 1995, 1519. Für eine solche selbstständigenähnliche Stellung spricht zudem die Eigenverantwortung des Vorstandes (§ 27 I 1 GenG), die unabhängig von der konkreten Qualifizierung der Be- bzw. Anstellung des Vorstands ist. In diesem Sinne etwa die Erläuterungen zum *Startgeld* (Programm 067) der KfW, welches als Voraussetzung die Vertretungsbefugnis und eine Gleichberechtigung der Vorstandsmitglieder verlangt.

<sup>17</sup> So auch die Zweifel in *Potenziale und Hemmnisse*, S. 90.

<sup>18</sup> Für Infrastrukturgenossenschaften speziell *Kluth*, Der Beitrag von Infrastrukturgenossenschaften zur Daseinsvorsorge, ZfgG 2019, 119 ff.

<sup>19</sup> So ergibt etwa die Suche nach „Genossenschaften“ in der Förderdatenbank des BMWi 0 Treffer. Bei der manuellen Suche bedarf es hingegen einer Differenzierung danach, ob man als Existenzgründer, Privatperson, Verband/Ver-einigung oder Unternehmen oder -Einrichtung suchen möchte.

<sup>20</sup> Anstelle vieler etwa *Glenk*, Genossenschaftsrecht, 2. Aufl. 2013, Rn. 648, der sich lediglich auf die Nennung der Möglichkeit einer Starthilfe durch öffentliche Programme beschränkt, ohne hierauf – geschweige denn etwaige Komplikationen – weiter einzugehen.

<sup>21</sup> Vgl. Fn. 10.