

Genossenschaften und Kommunen

Aktive Bürgerbeteiligung im Bereich der Daseinsvorsorge

Die Kommunen nutzen Organisationsformen des privaten Gesellschaftsrechts, insbesondere die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und die Aktiengesellschaft (AG), um alleine oder in Zusammenarbeit mit anderen Kommunen oder privaten Unternehmen (Public-private-Partnership) Aufgaben in verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge zu übernehmen. Im Folgenden soll gezeigt werden, dass durch die Nutzung der Rechtsform der eingetragenen Genossenschaft (eG) zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet werden, die insbesondere eine nachhaltige Bürgerpartizipation ermöglichen.

Die Genossenschaft als kooperative Gesellschaftsrechtsform

Die eingetragene Genossenschaft kommt für die Erfüllung von kommunalen Aufgaben grundsätzlich nur dann in Betracht, wenn es um eine **Kooperation** geht, denn das Genossenschaftsgesetz (GenG) verlangt für die Gründung mindestens eine Beteiligung von drei Personen (§4 GenG). Dadurch scheidet die eG als Rechtsform für Eigengesellschaften aus.

Die geplante Tätigkeit (der „Zweck“ des Unternehmens) muss sich zudem kom-

munalrechtlich im **gesetzlichen Aufgabenbereich der jeweiligen Kommune** bewegen und zugleich der Vorgabe des § 1 Abs. 1 GenG zum Wesen der Genossenschaft entsprechen und „den Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder oder deren soziale oder kulturelle Belange durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb ... fördern“.

Da durch § 1 Abs. 1 GenG vor allem der weite Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge erfasst wird, aber auch gemeinsame Geschäftsbetriebe der Kommunen eingeschlossen sind, ergibt sich ein sehr **weites mögliches Anwendungsfeld für die Nutzung der eG** zu kommunalen Zwecken. Ausgeschlossen sind jedoch – wie bei anderen privatrechtlichen Rechtsformen – rein hoheitliche Aufgaben. Unproblematisch ist die **Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben**, die in der Praxis auch bei den entsprechenden Rechtsgestaltungen im Vordergrund steht.

Anforderungen des kommunalen Wirtschaftsrechts

Zur **Begrenzung von finanziellen Risiken** der Kommunen durch wirtschaftliche Aktivitäten sowie zur **Sicherung eines hinreichenden Einflusses** der kommunalen Leitungsorgane auf die

privatrechtlichen Organisationseinheiten müssen mehrere Vorgaben beachtet werden.

Für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen muss die sogenannte Schrankentrias beachtet werden. Sie verlangt, dass (1) ein **öffentlicher Zweck** die wirtschaftliche Betätigung rechtfertigt, (2) diese nach Art und Umfang in einem **angemessenen Verhältnis** zur Leistungsfähigkeit der Kommune und zum voraussichtlichen Bedarf steht sowie (3) der Zweck nicht **besser und wirtschaftlicher** durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

Hinzu kommt, dass bei der Wahl einer privatrechtlichen Organisationsform nach den meisten Kommunalgesetzen die **Haftung der Kommune** auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt wird, der öffentliche Zweck nicht **ebenso gut durch eine öffentlich-rechtliche Organisationsform** erreicht werden kann und die Kommune einen **angemessenen Einfluss** erhält. Liegt die Beteiligung der Kommune unter 50 Prozent, so gelten diese Vorgaben nur begrenzt in Form einer Hinwirkungspflicht.

Das Vorliegen eines **öffentlichen Zwecks** verlangt konkret, dass die geplante Betätigung der Genossenschaft der Versorgung der Einwohner dient (Daseinsvorsorge). Die Tätigkeit darf nicht ausschließlich der Gewinnerzielung dienen. Konflikte zwischen Kommunal- und Genossenschaftsrecht können auf dieser Ebene deshalb kaum auftreten.

Da es sich bei Genossenschaften um juristische Personen handelt, ist die Haftung grundsätzlich auf das Genossenschaftsvermögen beschränkt, so dass die kommunalrechtlichen **Vorgaben einer Risikobegrenzung** grundsätzlich erfüllt sind.

Die verschiedenen **Vorrangklauseln** können nur mit Blick auf den Einzelfall sinnvoll angewendet werden. Deshalb

lassen sich daraus kaum allgemeine Maßgaben ableiten.

Gibt es einen ausreichenden kommunalen Einfluss?

Besondere Aufmerksamkeit verlangt die kommunalrechtliche Vorgabe zur **Sicherung eines ausreichenden Einflusses**. Diese wird in der Regel durch entsprechende Stimm- und Weisungsrechte sowie über den Unternehmenszweck abgesichert.

Im Falle der Gründung einer Genossenschaft ist der Unternehmenszweck stark durch den **Satzungszweck der Genossenschaft** abgesichert. Seine Verwirklichung ist auch Gegenstand der regelmäßigen Pflichtprüfung durch den Prüfungsverband. Damit ist bei dieser Rechtsform diese kommunalrechtliche Vorgabe gut erfüllt.

Anders als bei anderen Gesellschaftsrechtsformen steht der Kommune aber selbst dann, wenn sie einen hohen Kapitalanteil beisteuert, **keine privilegierte Einflussnahme** zu, da die Stimmrechte in den Organen nicht an der Höhe der Beteiligung ausgerichtet sind, sondern jedes Mitglied gleiches Stimmrecht hat. Diese **demokratische Binnenverfassung** kann den Einfluss der Kommune mindern, wenn viele Einwohner beteiligt sind.

Da es aber dem Zweck dieser Unternehmen entspricht, eine nachhaltige Bürgerbeteiligung zu ermöglichen und die **Zweckorientierung bereits durch die Satzung und die Pflichtprüfung abgesichert** werden, besteht insoweit kein Wertungswiderspruch. Es sollte deshalb nur darauf geachtet werden, dass die kommunale Beteiligung unter 50 Prozent liegt, so dass es sich nur um eine Hinwirkungspflicht handelt.

Zudem kann die Satzung vorsehen, dass einzelne Genossenschaftsmitglieder das Recht erhalten, **Vertreter in den Aufsichtsrat** zu entsenden. So kann festgelegt werden, dass eine Kommune, wenn sie Mitglied der Ge-

nossenschaft ist, einen Sitz im Aufsichtsrat erhält.

Abschließende Bewertung

Durch die Nutzung der eG wird eine neue Art der Public-private-Partnership ermöglicht, bei der die Kommune nicht mit einem starken Unternehmen zusammenarbeitet, dessen Expertise und Kapital genutzt wird, sondern mit vielen Bürgerinnen und Bürgern, denen zugleich ein steuernder Einfluss eröffnet wird. Zugleich stehen bei diesen Partnern nicht so sehr Gewinninteressen, sondern die gute und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung im Vordergrund. Damit wird eine typische Win-win-Situation erzeugt, denn die Kommune selbst ist an diesen Zielen ebenso interessiert wie die Bürgerschaft.

Ein Beitrag von
Prof. Dr. Winfried Kluth
Martin-Luther-Universität
Halle-Wittenberg

Information

DSiGB
DOKUMENTATION N° 146

Genossenschaften und Kommunen



DSiGB
Deutscher Städte- und Gemeindebund
DGRV
Deutscher Genossenschaftsverband

Genossenschaften und Kommunen
Erfolgreiche Partnerschaften

Die Broschüre steht zum Download und zum Erwerb bereit unter
<https://www.genossenschaften.de/genossenschaften-und-kommunen>