

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Deutsch-Ukrainischer
Agrarpolitischer Dialog

beim Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Kommentare zur Agrargesetzesinitiative

APD/KAG/04/2017

Kommentierung des Gesetzentwurfs der Ukraine „Über das landwirtschaftliche Genossenschaftswesen“

Rechtsanwalt H.-Uwe Schöne

April 2017

Über das Projekt „Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD)“

Das Projekt Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD) wird vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) seit 2006 zunächst bis 2018 gefördert und in dessen Auftrag über den Mandatar GFA Consulting Group GmbH sowie eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus der IAK AGRAR CONSULTING GmbH (IAK), dem Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) und der AFC Consultants International GmbH durchgeführt. Projektträger ist das Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung in Kiew. Der APD kooperiert mit der BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH bei der Umsetzung wichtiger Komponenten zur Entwicklung einer effektiven und transparenten Bodenverwaltung in der Ukraine. Benefiziar ist das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine.

In Übereinstimmung mit marktwirtschaftlichen und ordnungspolitischen Grundsätzen und unter Berücksichtigung der sich aus dem EU-Ukraine-Assoziierungsabkommen ergebenden Entwicklungspotentiale soll das Projekt die Ukraine bei der Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft, einer effektiven Verarbeitungsindustrie und bei der Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unterstützen. Dazu sollen vor allem deutsche, hier u.a. ostdeutsche, aber auch internationale, insbesondere EU-Erfahrungen bei der Gestaltung agrarpolitischer Rahmenbedingungen sowie bei der Organisation von entsprechenden Institutionen bereitgestellt werden.



www.apd-ukraine.de

Autor

H.-Uwe Schöne

raschoene@web.de

INHALT

Vorbemerkung	4
I. Auftrag	4
II. Grundsätzliche Bemerkungen	5
III. Bemerkenswerte Detailregelungen	7
IV. Fazit	8
V. Zusatzinformation (Zusatzkommentar des Experten)	8

VORBEMERKUNG

Zwischen der EU und der Ukraine besteht ein Assoziierungsabkommen. Im Rahmen des Annäherungsprozesses sind rechtliche Regelungen vor dem Hintergrund der angestrebten politischen Ziele zu betrachten, darunter u.a. auch der vorliegende Gesetzentwurf.

I. AUFTRAG

Es ergibt sich folgender Auftrag:

- a. Analyse der vorliegenden Gesetzestexte
- b. Bewertung der beabsichtigten Regelungen
- c. Implementierung von Denkanstößen für das weitere Gesetzgebungsverfahren

Zur Erfüllung dieses Auftrages wurden vom Auftraggeber bereitgestellt:

- a. Entwurf des Gesetzes der Ukraine „Über das Landwirtschaftliche Genossenschaftswesen der Ukraine“
- b. Entwurf eines Gesetzes der Ukraine „Über die Änderung des Steuergesetzbuches der Ukraine hinsichtlich der landwirtschaftlichen Genossenschaften“
- c. Vergleichstabelle zum Gesetz der Ukraine „Über die Änderung des Steuergesetzbuches der Ukraine hinsichtlich der landwirtschaftlichen Genossenschaften“ geltende – vorgeschlagene Fassung“

Offen sind die Autoren und die Daten der Entwürfe.

- d. Korinets/Dr. Gerds, Agrarpolitischer Bericht „Entwicklung von Genossenschaftswesen in der Ukraine und in Deutschland – agrarpolitische Vorschläge für die Ukraine“, Kiew , 2016

Um die Aufgabe zu erfüllen, wurden folgende Methoden gewählt:

- a. Kurzanalyse der Entwürfe
- b. Abgleich der Regelungen mit den historisch gewachsenen und in der Genossenschaftsgesetzgebung international üblichen Regelungen.

Als Vergleichsmaterialien wurden genutzt:

- Hagen Henry, Guidelines for cooperative legislation, International Labour Office. – 3rd ed. rev. - Geneva: ILO, 2012
 - Ebert, Genossenschaftsrecht auf internationaler Ebene, Uni Marburg, 1966
 - Lang/Weidmüller, Genossenschaftsgesetz, 37. Auflage, De Gruyter Boston/Berlin, 2011
 - O. v. Gierke, Das Deutsche Genossenschaftsrecht, Bd. 1, Berlin 1868
 - Ilo Empfehlung 193, Empfehlung betreffend die Förderung der Genossenschaften, Genf 2002
 - Genossenschaftsrechtliche Regelungen div. ehemaliger sozialistischer Länder (Kasachstan, Kirgistan, Georgien, Vietnam, Laos, China usw.)
- c. Auf eine Einschränkung muss verwiesen werden: In Anbetracht der für diese Arbeit zur Verfügung stehenden Zeit war es nicht die vorliegenden Entwürfe detailliert zu analysieren und zu kommentieren.

In Abstimmung mit dem Auftraggeber konzentriert sich die Arbeit auf Schwerpunkte

II. GRUNDSÄTZLICHE BEMERKUNGEN

1. Bewertung des Entwurfes

Bei der Durchsicht des Gesetzentwurfes „Über das Landwirtschaftliche Genossenschaftswesen der Ukraine“ ist erkennbar, dass sich viele der enthaltenen Regelungen an den international üblichen Regelungen orientieren. Genossenschaftliche Grundsätze finden sich wieder, innergenossenschaftliche demokratische Verfahren sind grundsätzlich vertretbar geregelt und privatwirtschaftliche Prämissen prinzipiell umgesetzt worden.

Es gibt jedoch eine Reihe von vorgesehenen Regelungen, bei denen die Anpassung an international üblich Standards sinnvoll wäre.

Im Vergleich zu Regelungen, die in anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion auffindbar sind stellt der Entwurf einen guten Ausgangspunkt für die weiteren Arbeiten dar.

Hinzuweisen ist jedoch auf den Gegenstand der Regelung. Es wird ein Gesetz über die Landwirtschaftlichen Genossenschaften vorbereitet. Genossenschaften arbeiten üblicherweise unabhängig von ihrer Zweigzuordnung nach gleichen rechtlichen Grundsätzen. Genossenschaftsfragen in einem einheitlichen nationalen Gesetz zu regeln hat sich bewährt. Der vom ukrainischen Gesetzgeber gewählte Weg unterschiedliche Gesetze zu verfassen kann zu Unübersichtlichkeiten und u.U. auch zu Problemen führen.

2. Verhältnis von Gesetz und Satzung

Der Gesetzentwurf verweist eine Vielzahl von Fragen in den Bereich der Satzungsautonomie. Das ist grundsätzlich positiv.

Es gibt jedoch einige Problemkreise, die der Gesetzgeber zumindest vom Grundsatz her einheitlich regeln sollte.

Das sind z.B.

- Ergebnisverwendung
- Ausscheiden aus der Genossenschaft
- Mitgliederregister
- usw.

3. Verteilung von Gewinn und Verlust

Durch das Gesetz zieht sich der Gedanke, dass Gewinne an die Mitglieder zu verteilen sind. Regelungen über die Verlustverteilung fehlen.

In der Entwicklung von Genossenschaften wird es immer wieder Zeiten geben, in denen Verluste auftreten. Genossenschaften sind private wirtschaftliche Organisationen, deren Eigentümer auch Verluste zu tragen haben. Solange die Reservefonds zur Deckung der Verluste ausreichen hat das nur Konsequenzen für ausscheidende Mitglieder, wenn jedoch die Reservefonds aufgebraucht sind muss es u.U. auch eine Entscheidung über die bilanzielle Reduzierung des Geschäftsanteils und dessen erneute Auffüllung geben. Beachtet man diese Grundsätze nicht ist der Konkurs kaum vermeidbar.

Sinnvoll wäre es daher ins Gesetz grundsätzliche Regelungen aufzunehmen

- Gewinne und Verluste werden auf die Mitglieder verteilt
- Reichen die Reserven zur Deckung der Verluste nicht aus entscheidet eine außerordentliche Generalversammlung darüber, ob zur Sicherung der Existenz der Genossenschaft erneute Zahlungen der Mitglieder geleistet werden

Wenn man derartige Regelungen aufnimmt sollte dies im Gesetz durchgängig sein (z.B. Art. 16 Abs.2 Punkt 9).

4. Verfahren zur Beendigung der Mitgliedschaft

Die Beendigung der Mitgliedschaft ist in Art. 13 geregelt.

Die Rechtsfolgen in Art. 22 Abs. 7-9. Hinzu kommen Regelungen in Art. 16 Abs. 2 und Art. 22 Abs. 10.

Die Beendigung der Mitgliedschaft kann für die Mitglieder und die Genossenschaft mit ernsthaften ökonomischen Folgen verbunden sein.

Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll auch Grundsätze des Verfahrens der Beendigung der Mitgliedschaft im Gesetz zu regeln.

- Regelungen straffen

Sinnvoll wäre es ein eigenes Kapitel zur Beendigung der Mitgliedschaft zu machen (Arten, Formen, Verfahren und Rechtsfolgen der Beendigung der Mitgliedschaft) und hier die verstreuten Regelungen des Gesetzes zusammenzuführen und Grundsätze – siehe unten - hinzuzufügen.

- Fristen und Termine bei Austritt und Ausschluss

Nach dem aktuellen Entwurf kann jeder jederzeit aus der Genossenschaft austreten. Das wird Chaos erzeugen. Im Entwurf fehlen Fristen, bzw. Termine. Insbesondere die Problematik der Bodennutzung zwingt dazu Fristen einzuführen. Ein Mitglied kann der Genossenschaft Vermögenswerte, u.a. den Boden zur Nutzung überlassen. Tritt es aus, erhält es seinen Boden zurück (Art. 22 Abs. 8). Wenn Fristen und Zeitpunkte des Austritts nicht geregelt sind ist Streit über den Aufwuchs auf den Flächen zu erwarten.

Bewährt hat sich festzulegen, dass das Ausscheiden (Austritt oder Ausschluss) zu einem bestimmten Termin wirksam wird. Wenn man sich dem oben, unter Ziff.3. gemachten Vorschlag anschließt sollte dies der Bilanzstichtag sein, der der Austrittserklärung, bzw. dem Ausschluss durch die Generalversammlung folgt.

- Rechtsfolgen des Austritts

Der aktuelle Entwurf legt fest, dass bei Austritt die Rückzahlung der Anteile (Art. 22 Abs. 7) erfolgt. Diese Regelung ist sehr problematisch. Sie kann letztlich dazu führen, dass in Krisenzeiten Mitglieder die Genossenschaft verlassen und diejenigen, die sich um den Erhalt der Genossenschaft bemühen auf den gesamten Verlusten sitzen bleiben. (Siehe dazu auch oben Ziff. 3.)

Denkbar ist, dass, ausgehend vom genossenschaftlichen Grundsatz der „Verteilung der Gewinne und der Verluste“ zwei Festlegungen erfolgen:

- Das Mitglied hat beim Ausscheiden keinen Anspruch auf Teile des Reservefonds, des Entwicklungsfonds usw.
- Weist der Jahresabschluss der Genossenschaft zum Zeitpunkt des Austritts/Ausschlusses einen Verlust aus ist das ausscheidende Mitglied an diesem Verlust zu beteiligen.

5. Mitgliedsregister

Der Gesetzentwurf überlässt es der Satzungsautonomie jeder Genossenschaft ein Mitgliedsregister zu führen. In einigen Regelungen des Gesetzes wird den Mitgliedern der Weg eröffnet Rechte in gerichtlichen Verfahren durchzusetzen. Spätestens an der Stelle kommt der Mitgliederliste hohe Bedeutung zu. Es bietet sich an zumindest die Mindestanforderungen, die die

Mitgliederliste enthalten muss im Gesetz zu fixieren (Name, Anschrift, Beitritts-, bzw. Austrittsdatum, Anteile).

6. Vorstand

Ein wichtiges genossenschaftliches Grundprinzip ist das der kollektiven Leitung. Der Gesetzentwurf sieht die Bildung eines Vorstandes und die Führung durch einen Vorstandsvorsitzenden vor (Art. 17).

Es wird empfohlen, im Gesetz zu regeln:

- Die Generalversammlung wählt als Exekutivorgan einen Vorstand, der aus mindestens Personen besteht.
- Der Vorstand wählt aus seiner Mitte einen Vorstandsvorsitzenden
- Die Genossenschaft wird durch den Vorstandsvorsitzenden und ein weiteres Vorstandsmitglied vertreten

Es hat sich bewährt, wenn man für kleine Genossenschaften dieses Prinzip der Kollektiven Leitung auf eine Einzelvertretung reduziert, das setzt jedoch voraus, dass der Gesetzgeber die Kriterien für die Genossenschaften definiert, die eine derartige Regelungen anwenden dürfen, indem er z.B. eine Mitgliederzahl festlegt, bis zu welcher von der Erleichterung Gebrauch gemacht werden kann.

Übrige im Entwurf enthaltene Regelungen können erhalten bleiben (Geschäftsführer – Art. 17, Abs. 6 usw.)

7. Revisionsausschuss oder Aufsichtsrat

Art. 18 und 19 des Entwurfes regeln den Revisionsausschuss und ermöglicht die Installation eines Aufsichtsrates.

Diese Regelung ist in der vorliegenden Form unzureichend. Es fehlen Kriterien nach denen eine Genossenschaft berechtigt ist auszuwählen, ob sie einen Aufsichtsrat oder einen Revisionsausschuss einsetzt.

Vernünftig wäre eine an den oben angeführten Punkt 6. angelehnte Regelung:

- Die Generalversammlung wählt einen Aufsichtsrat, der aus Mitgliedern besteht.
- Dieses wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden
- Kleine Genossenschaften wählen einen Prüfer

III. BEMERKENSWERTE DETAILREGELUNGEN

Im Gesetzentwurf sind eine Reihe von Regelungen enthalten, bzw. fehlen, die relevant für ein effizientes Arbeiten der Genossenschaft sein können. Auf folgende sei hier verwiesen:

1. Generalversammlung

- Art. 16 Abs. 11 enthält ein Quorum. Die genossenschaftliche Praxis hat gezeigt, dass derartige Quoren problematisch werden können. Nichterscheinen von Mitgliedern in der Generalversammlung kann eine für die Existenz der Genossenschaft wichtige Beschlussfassung verhindern. Es bietet sich an, entweder das Quorum zu streichen oder aber bei Nichterreichen des Quorums die Möglichkeit zu eröffnen zu einer neuen Generalversammlung mit gleicher Tagesordnung einzuladen, die ohne Quorum beschlussfähig ist.
- Dieser Artikel enthält auch eine Regelung, dass gleichlautende Beschlüsse mit unterschiedlichen Mehrheitserfordernissen gefasst werden können, wenn sie mündlich oder schriftlich

zur Abstimmung gelangen. Diese Regelung dürfte demokratischen Grundsätzen widersprechen.

- Es sollte aufgenommen werden, dass über jede Generalversammlung Protokoll zu führen ist. Einzelheiten kann die Satzung regeln.
- Art. 16 Abs. 12 eröffnet es den Genossenschaften in ihrer Satzung Mehrstimmrechte einzuführen. Gleichzeitig werden die Kriterien für deren Einführung auf Arbeitslohn und Umsatz eingeschränkt. Konsequenz ist, dass Mitglieder, die bereit sind mehrere Anteile zu erwerben nicht motiviert werden. Es wäre zu überlegen, ob der Gesetzgeber die Möglichkeit der Mehrstimmrechte grundsätzlich einführt, es aber dann den Genossenschaften überlässt Einzelheiten in der Satzung zu regeln. Bewährt hat sich, dass das Gesetz Obergrenzen für die Stimmenzahl festlegt und gleichzeitig bestimmt, dass es bei sehr wichtigen Entscheidungen kein Mehrstimmrecht geben kann (Liquidation, Kapitalerhöhung usw.)

2. Vorstand

- Im Entwurf fehlt eine Haftungsregelung des Vorstandes. Während klar geregelt ist, dass der Geschäftsführer persönliche Verantwortung trägt (Art. 17 Abs. 7) ist dieser Persönlichkeitsbezug beim Vorstand nicht vorhanden. Verantwortung und Haftung sind unterschiedliche Regelungen. Organmitglieder, die schuldhaft pflichten verletzen und der Genossenschaft einen Schaden zufügen sollten dafür auch einstehen müssen.
- Es fehlt eine Regelung zur Vermeidung von Interessenkollisionen. In der Genossenschaft wird es auf allen Ebenen hin und wieder Beschlüsse geben, die Organmitglieder oder deren Familienmitglieder persönlich betreffen (Vorstand, Aufsichtsrat). Es ist ratsam hier eine Regelung vorzusehen, die die Teilnahme derjenigen an der Beschlussfassung ausschließt, die aus dieser Beschlussfassung einen Vorteil für sich oder ihre Familienangehörigen ziehen könnten. Unter Umständen kann man diese Regelung auch in der Mustersatzung, mit zwingender Übernahme in die individuelle Satzung, treffen.

3. Finanzen der Genossenschaft

- Art. 24 Abs. 3 ermöglicht es einzelne Genossenschaftsmitglieder von der Gewinnverteilung auszuschließen. Ohne eine entsprechende Klarstellung liegt hier Konfliktpotenzial. Es ist international anerkannter Grundsatz, dass eine Gewinnverteilung auf der Basis des Anteils des Einzelnen am Eigenkapital erfolgt. Konsequenz ist, dass nur derjenige von der Gewinnverteilung ausgeschlossen werden kann, der seinen Pflichtanteil nicht vollständig eingezahlt hat.

IV. FAZIT

Der vorliegende Gesetzentwurf bietet eine gute Basis für die weitere Arbeit.

V. ZUSATZINFORMATION (ZUSATZKOMMENTAR DES EXPERTEN)

1. Produktivgenossenschaften nutzen Land der Bauern,
Das ist auch in unseren Produktivgenossenschaften üblich. Ich weiß aus meiner Arbeit in Kasachstan, Kirgistan und anderen ehemaligen Teilen der Sowjetunion, dass es einen wesentlichen Unterschied zwischen dem bei uns üblichen Verfahren der Landnutzung und dem dortigen gibt.
Bei uns sind Mitglieder landwirtschaftlicher Produktivgenossenschaften verpflichtet den Boden, der ihr Eigentum ist ihrer Genossenschaft zur Nutzung zu überlassen. Über diese Nut-

zung werden zivilrechtliche Verträge in der Regel mit Laufzeiten von 12 Jahren abgeschlossen. Für diese Nutzung erhalten die Bauern von der Genossenschaft jährlich einen Geldbetrag – die Pacht. Das Land bleibt Eigentum der Bauern. Die Genossenschaft darf es nicht als Sicherheit für Kredite einsetzen. Und sollte es im schlimmsten Falle zum Konkurs der Genossenschaft kommen fällt dieses Land immer wieder an den Bauern zurück, der Eigentümer ist. Wenn eine Genossenschaft sich nicht an diese Regeln halten würde, würde sie aufhören zu existieren. Die Bauern wären nie bereit in eine Genossenschaft einzutreten, wenn sie dadurch ihr Eigentum an Grund und Boden gefährden würden.

Ich weiß, wie gesagt, dass man im Bereich der ehemaligen Sowjetunion anders vorgeht. Das ist bedenklich. Wenn eine Situation eintritt, in der die Bauern durch die Mitgliedschaft in einer Genossenschaft ihr Eigentum an Land verlieren, dann stirbt in dem betreffenden Staat die gesamte Idee des Genossenschaftswesens. So kritisch sehe das nicht nur ich – das ist eine klare Position die EU weit gilt.

2. Ihre Problematik der Produktivgenossenschaften und Dienstleistungsgenossenschaften und Gefahren, auf die Sie hingewiesen haben.

Wir haben bei uns ein Genossenschaftsgesetz, das seit fast 130 Jahren gut funktioniert. Diejenigen, die seinerzeit das Gesetz gemacht haben sind davon ausgegangen, dass es bei allen Genossenschaften Gemeinsamkeiten geben muss und nur diese wurden im Gesetz geregelt. Egal, ob eine Kreditgenossenschaft, eine Dienstleistungsgenossenschaft, eine Produktivgenossenschaft, usw. alle werden vom Genossenschaftsgesetz, auch von den Steuergesetzen gleich behandelt. Dadurch gibt es auch keine Probleme bei Fusionen oder anderen Veränderungen.

3. Ein weiterer Unterscheid zu Ihre geplanten Regelung besteht im Umgang mit Mittel, die der Staat der Genossenschaft überlassen hat (Förderung). Wir kennen das System der Fonds nicht (in der DDR war es aber, wie bei Ihnen üblich). Geld, was vom Staat kommt geht in das Eigentum der Genossenschaft über. Die Genossenschaft muss es, egal ob sie gut arbeitet oder liquidiert wird, nicht zurückzahlen. Es gibt nur eine Ausnahme. Wenn die Genossenschaft Finanzen für Investitionen bekommt hat sie eine Frist zwischen 5- 12 Jahren einzuhalten, in der sie mit den aus der Förderung erworbenen Investitionsgütern arbeiten muss. Hält sie dies nicht ein, muss sie anteilig zurückzahlen. Der Staat macht auch keinen Unterscheid bei der Förderung. Genau wie bei den steuerlichen Regelungen behandelt er alle gleich, egal ob das Unternehmen eine Genossenschaft, eine GmbH oder Aktiengesellschaft ist.