

Winfried Kluth (Hg.)

Infrastruktur- genossenschaften



IWE GK

Interdisziplinäre Wissenschaftliche Einrichtung
Genossenschafts- und Kooperationsforschung
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg



Band 3

Genossenschafts- und Kooperationsforschung

Schriftleitung

Ass. iur. Christiane Loertzer

Winfried Kluth (Hg.)

Infrastrukturgenossenschaften

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

CLXII

© Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale 2017

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

ISBN 978-3-86977-166-3

Vorwort

Die Idee der genossenschaftlichen Kooperation wurde im November 2016 in die Liste des immateriellen Weltkulturerbes der UNESCO aufgenommen. Damit wird ein weltweit anzutreffendes Modell der solidarischen Selbsthilfe gewürdigt, das zwar in vielen seiner Anwendungsformen darauf abzielt, die *wirtschaftliche* Betätigung von Privaten und kleineren und mittleren Unternehmen effizienter zu gestalten¹, aber darauf nicht beschränkt ist. Auch soziales und bürgerschaftliches Engagement nutzt – in den letzten Jahrzehnten zunehmend² – die Rechtsform der Genossenschaft. Dabei überlappen und ergänzen sich zwei Merkmale der Genossenschaft. Einerseits wird die Genossenschaft als nachhaltige Gesellschaftsrechtsform genutzt, die vor allem durch die Pflichtberatung und die strikte Ausrichtung am Verbandszweck weniger insolvenzfällig ist. Andererseits stellt die Genossenschaft aufgrund ihrer demokratischen Binnenverfassung ein ideales Instrument zur Umsetzung von bürgerschaftlicher Partizipation dar.³ Die so geprägte besondere kooperative Governance⁴ unterscheidet die Genossenschaft von den anderen Gesellschaftsrechtsformen.

In jüngerer Zeit erstreckt sich die Entwicklung bei den Sozialgenossenschaften auch auf das Feld der sog. Infrastruktureinrichtungen. Darunter versteht man für den Freiheitsgebrauch der Bürger wichtige Einrichtungen in den Bereichen Versorgung, Verkehr, Bildung, Kultur und Freizeit. Vor allem in leistungsschwachen ländlichen Räumen, aber nicht nur dort, können diese von Kommunen oft nicht mehr finanziert werden. Es gibt aber auch Bereiche, die bislang durch staatliche Angebote noch nicht oder nicht sinnvoll erfasst werden, etwa im Bereich der Angebote für alte Menschen und Menschen mit spezifischen gesundheitlichen Belastungen.

Der Band verfolgt das Ziel, in einem kompakten Format, das einen schnellen Zugang ermöglicht, in einem ersten Schritt Konzepte der Infrastrukturgenossenschaft zu erklären. Daran schließen sich im zweiten Schritt der Veranschaulichung dienende Beispiele an, die auch den Entstehungsprozess und die tragenden Überlegungen der Akteure dokumentieren. In zwei weiteren Beiträgen wird – mit einem über die Infrastrukturgenossenschaften hinausgehenden Fokus – auf die Möglichkeiten der Bürgerfinanzierung entsprechender Initiativen eingegangen und die Rolle

1 Dazu grundlegend *Grünfeld/Hidebrand*, Genossenschaftswesen: seine Geschichte, volkswirtschaftliche Bedeutung und Betriebswirtschaftslehre, 1929 (Neudruck 2016).

2 Dies zeigen eindrucksvoll die Studien in: Blome-Drees/Schmale (Hrsg.), Genossenschaft innovativ, 2016.

3 Dazu vertiefend *Hettlage*, Genossenschaftstheorie und Partizipationsdiskussion, 2. Aufl. 1987.

4 Zu Einzelheiten *Taisch/Jungmeister/Fabrizi*, Kooperative Governance – eine skizzenhafte Annäherung, 2016.

vor allem der Sparkassen und Kreditgenossenschaften bei der Ko-Produktion öffentlicher Güter im Infrastrukturbereich analysiert.

Die Publikation wurde durch die Gesellschaft zur Förderung der Genossenschafts- und Kooperationsforschung Halle-Wittenberg e.V. (GFGK) gefördert.

Halle (Saale), im Mai 2017

Winfried Kluth

Inhaltsverzeichnis

Winfried Kluth

Die Infrastrukturgenossenschaft: Begriff und Systematik sowie ihre
Bedeutung als Aktivierungs- und Gestaltungsinstrument 9

Frederic Stephan und Lukas Krämer

Erfolgreiche Beispiele für genossenschaftliche Trägerschaft im
Bereich örtlicher und regionaler Infrastruktureinrichtungen 27

Oliver Rottmann und André Grüttner

Finanzielle Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten 45

Frank Wessel

Die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben mit Hilfe
finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle unter Einbeziehung von Sparkassen
und Kreditgenossenschaften 71

Autorenverzeichnis 101

Die Infrastrukturgenossenschaft: Begriff und Systematik sowie ihre Bedeutung als Aktivierungs- und Gestaltungsinstrument

von *Winfried Kluth*

I. Einleitung

1. Zur Einordnung der Thematik

Der Bereitstellung von Infrastrukturen für das private und öffentliche Leben kommt in einer entwickelten, hochgradig arbeitsteilig organisierten Gesellschaft eine existenzielle Bedeutung zu. Dies betrifft einerseits die Sicherung der Existenz im elementaren Sinne, denn die Bereitstellung der Versorgung mit elementaren Lebensgütern (Wasser, Nahrung, Elektrizität usw.) sowie die Gewährung der Gesundheitsversorgung und der verschiedenen Facetten öffentlicher Sicherheit (Polizei, Feuerwehr usw.) ist im eigentlichen Sinne des Wortes (über-)lebensnotwendig.¹ Aber andererseits auch die Ermöglichung eines darüber hinausgehenden Grundrechts- und Freiheitsgebrauchs in Gestalt des Zugangs zu Bildung und Kultur sowie der Ermöglichung eines Zugangs zu Beschäftigung bzw. selbständiger wirtschaftlicher Betätigung ist in vieler Hinsicht auf entsprechende Infrastrukturen (Schulen, Hochschulen, Unternehmen usw.) angewiesen, die u.a. durch Vorgaben der Landesverfassungen in Gestalt von Einrichtungsgarantien und Staatszielbestimmungen abgesichert sind.² Der Einzelne kann diese in der Regel nicht schaffen und unterhalten, staatliches oder gesellschaftlich getragenes soziales Engagement ist von Nöten.

In historischer Perspektive lässt sich ein schrittweiser Übergang der infrastrukturellen Absicherung der privaten Lebensführung vom privaten (Familie) in den staatlichen (u.a. kommunalen) Bereich nachzeichnen, wobei auf der örtlichen Ebene die zunächst eher privat verfasste Dorfgemeinschaft zunehmend in den staatlichen Bereich „abgewandert“ ist. Nach heutigem Verfassungsrecht sind die für zentrale Bereiche der Infrastruktur (Daseinsvorsorge) zuständigen Kommunen elementare Bestandteile der Landesverwaltung(en) und gemeinsam mit den Ländern und dem Bund als staatlichen Ebenen der föderalen Ordnung für die Gewährleistung der Infrastrukturen zuständig. Die private Mitverantwortung ist dabei in der Regel

1 Vertiefend dazu *Kluth*, Kommunalwirtschaftliche Aktivitäten als Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch des kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2, 3. Aufl. 2011, § 39.

2 Dazu näher *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1999.

„abstrakt-finanziell“ ausgestaltet, indem die Einwohner durch Gebühren, Beiträge und Steuern zur Finanzierung der Infrastrukturen herangezogen werden.

Infrastrukturen sind damit trotz verschiedener institutioneller Kontexte durch die enge Wechselwirkung von individueller Angewiesenheit und sozialer bzw. solidarischer Leistungsbereitstellung gekennzeichnet. Jeder ist auf die infrastrukturellen Dienste und Einrichtungen angewiesen aber (fast) keiner kann diese alleine „erzeugen“.

Für die Bereitstellung von infrastrukturellen Einrichtungen und Diensten ist die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Gemeinschaft Grund und Grenze zugleich. Das zeigt vor allem der Bereich der kulturellen und sozialen Einrichtungen, die sich in den einzelnen Landesteilen deutlich unterscheiden.

Das eher politisch und weniger verfassungsrechtlich wirkende Postulat der gleichwertigen Lebensverhältnisse³ erzeugt insoweit eine finanzielle Solidarität zwischen den verschiedenen Gemeinschaften, die durch Instrumente des Finanzausgleichs auf der Ebene des Bundesstaates und in den Ländern sowie zwischen den Kommunen umgesetzt wird. Doch gibt es auch hier rechtliche und politische Grenzen der Solidarität, sodass es in vielen Bereichen dabei bleibt, dass die Angebote von der Leistungsfähigkeit abhängen und sich dementsprechend unterscheiden. Durch Kooperation mit Privaten⁴ kann diese Leistungsfähigkeit unter bestimmten Voraussetzungen verbessert werden.⁵

2. Zum Begriff der Infrastruktur

Der für die Überlegungen leitende Begriff der Infrastruktur ist kein klarer Rechtsbegriff, sondern wird in verschiedenen Zusammenhängen unterschiedlich konkretisiert. Gemeinsam ist aber allen Anwendungsformen, dass es um dauerhafte Einrichtungen geht, die die Grundlage für den Freiheitsgebrauch der Bürgerinnen und Bürger darstellen.⁶

Dabei bestehen vielfältige Bezüge und Überlappungen zu bzw. mit anderen Begriffen wie den öffentlichen Einrichtungen, der Daseinsvorsorge und den Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Bei jedem dieser Begriffe stehen andere tatsächliche und rechtliche Gesichtspunkte im Vordergrund, sodass man hier von komplementären Konzepten ausgehen kann und muss.⁷ Für die nachfolgenden

3 Dazu näher *Kabl*, „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ unter dem Grundgesetz, 2016; *Kluth*, Der demographische Wandel als Herausforderung für das Recht, 2014, S. 34 ff.

4 Zu Beispielen und Rechtsrahmen *Kment*, *VerwArch* 2012, 63 ff.; *Stober*, *IR* 2011, 323 ff. Zu planungsrechtlichen Aspekten der Infrastruktureinrichtungen *Köck*, *ZUR* 2016, 579 ff.

5 Dazu näher *Stober*, in: *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, *Verwaltungsrecht I*, 13. Aufl. 2017, § 5, Rn. 4 ff. und 9 ff.

6 *Stober*, (Fn. 5), § 4, Rn. 17 ff. auch mit einer Übersicht zu den wichtigsten Themenfeldern. Grundlegend *Hermes*, *Staatliche Infrastrukturverantwortung*, 1999. Siehe auch *BVerfGE* 107, 370 (393).

7 Ähnlich *Stober*, (Fn. 5), § 4, Rn. 17.

Überlegungen wird von einem Verständnis ausgegangen, bei dem die Leistungen der Daseinsvorsorge im Vordergrund stehen.

II. Genossenschaftsidee und kommunale Selbstverwaltung

1. *Gemeinsame Ursprünge*

Die kommunale Selbstverwaltung und das Genossenschaftswesen, wie es u.a. in der eingetragenen Genossenschaft (eG), aber auch in verschiedenen öffentlich-rechtlichen Rechtsformen konkretisiert ist, beruhen auf den gleichen historischen, konzeptionellen und ideengeschichtlichen Wurzeln. In beiden Fällen sind Rezeptionsvorgänge aus England und die Orientierung an den Strukturmerkmalen Ehrenamt, Selbstorganschaft und Selbstverwaltung zu verzeichnen.⁸

Einer der frühen und bedeutendsten deutschen Genossenschaftswissenschaftler, *Ernst Grünfeld*, hatte sich in seiner Dissertation mit der Gesellschaftslehre *Lorenz von Steins* befasst und daraus wichtige Anregungen für seine auch soziologisch ausgerichtete Genossenschaftslehre abgeleitet.⁹

In beiden Fällen besteht eine enge Wechselbezüglichkeit zwischen der Aufgabenerfüllung und den sozialen, gesellschaftlichen Bezügen und Wirkungen der Organisationsform. Aber während die kommunale Selbstverwaltung sehr allgemein auf die Gestaltung der örtlichen und regionalen Lebensbedingungen ausgerichtet ist, sind die einzelnen Genossenschaften auf einen einzelnen Zweck bzw. ein genau definiertes Betätigungsfeld bezogen. Daraus ergeben sich Ansatzpunkte für Zuordnung beider Phänomene, auf die später näher einzugehen sein wird. Zuvor sollen jedoch die Merkmale der Genossenschaft erläutert werden, weil diese nicht zum allgemeinen aktiven Wissensbestand auch der juristisch gebildeten Leserschaft gerechnet werden können.

2. *Merkmale der Genossenschaft*

Zu Beginn der diesbezüglichen Ausführungen ist darauf hinzuweisen, dass eine rechtliche und rechtswissenschaftliche Beschäftigung mit den Genossenschaften auf der Grundlage der durch das Genossenschaftsgesetz verbindlich vorgegebenen Einordnung der Genossenschaft als Form der *wirtschaftlichen* Betätigung zu erfolgen

8 Zu Einzelheiten *Grünfeld/Hildebrand*, Genossenschaftswesen: seine Geschichte, volkswirtschaftliche Bedeutung und Betriebswirtschaftslehre, 1929 (Neudruck 2016), S. 15 ff.

9 *Grünfeld*, Lorenz von Stein und die Gesellschaftslehre, 1910.

hat.¹⁰ Die Genossenschaft steht damit rechtssystematisch in ihrem Ausgangspunkt auf einer Ebene mit den Kapitalgesellschaften sowie den Personenhandelsgesellschaften. Wie die Erscheinungsform der gemeinnützigen gGmbH zeigt, die den „normalen“ Anforderungen des GmbHG unterliegt und lediglich nach Maßgabe der § 51 ff. AO wegen der gemeinnützigen Ziele (teilweise) steuerbefreit ist, sind auch diese einer gemeinnützigen Ausrichtung gegenüber offen.

Es handelt sich bei der Gemeinnützigkeit lediglich um besondere Rahmenbedingungen einer im Kern nach wie vor wirtschaftlichen Betätigung, die grundlegende Anforderungen in Bezug auf den Schutz der Interessen der Vertragspartner und des Marktes gerecht werden muss. Zweck des Gesellschaftsrechts ist es ja unter anderem, die berechtigten schutzwürdigen Interessen der übrigen Teilnehmer des Wirtschaftslebens durch besondere organisatorische und verhaltensbezogene Anforderungen abzusichern.

Im Sinne dieser Unterscheidung kennt das Genossenschaftsrecht auch keine Sozialgenossenschaft als eigenständige Rechtsform, sondern (lediglich) eingetragene Genossenschaften, die durch einen sozialen Zweck geprägt sind, den sie als Wirtschaftsunternehmen verfolgen. In der heutigen Form spiegelt sich dies in § 1 Abs. 1 GenG wieder:

„Gesellschaften von nicht geschlossener Mitgliederzahl, deren Zweck darauf gerichtet ist, den Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder oder deren soziale oder kulturelle Belange durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zu fördern (Genossenschaften), erwerben die Rechte einer „eingetragenen Genossenschaft“ nach Maßgabe dieses Gesetzes.“

Das typologische Spektrum der Genossenschaft besteht in dieser Form zwar erst seit der Gesetzesnovelle des Jahres 2006. Schon vorher war es aber möglich, Sozialgenossenschaften zu gründen und zu betreiben, wenn die gemeinsame „Wirtschaft“ der Mitglieder zugleich einen sozialen Zweck zum Gegenstand hatte. So konnten z.B. Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen durch eingetragene Genossenschaften betrieben werden.¹¹

Die Fixierung dieses Beitrags auf die eingetragene Genossenschaft stellt nicht in Abrede, dass dem Genossenschaftsgedanken (und seinen einzelnen prägenden Grundsätzen) verpflichtete Aktivitäten auch in anderen Rechtsformen, etwa der gGmbH, verwirklicht werden können. Die eingetragene Genossenschaft beansprucht kein Monopol auf die Verwirklichung ihres solidarischen und kooperativen Wirtschaftskonzepts. Sie sichert es lediglich in besonders wirksamer Form institutionell ab.

10 Unter dem Oberbegriff der Non-profit-Organisationen werden zwar ebenfalls zahlreiche Formen der wirtschaftlichen Betätigung erfasst, aber nicht nur diese. Siehe näher *Hirth*, *Corporate Governance in Non-Profit-Organisationen*, 2013.

11 Siehe zu dieser Gesetzesnovelle näher und kritisch *Beuthien*, *NZG* 2008, 210 ff.

Die Idee der genossenschaftlichen Kooperation wurde im November 2016 in die Liste des immateriellen Weltkulturerbes der UNESCO aufgenommen. Damit wird ein weltweit anzutreffendes Modell der solidarischen Selbsthilfe gewürdigt, das zwar in vielen seiner Anwendungsformen darauf abzielt, wirtschaftliche Betätigung von Privaten und kleineren und mittleren Unternehmen effizienter zu gestalten, aber darauf nicht beschränkt ist. Auch soziales und bürgerschaftliches Engagement nutzt in den letzten Jahrzehn-

ten zunehmend die Rechtsform der Genossenschaft. In jüngerer Zeit erstreckt sich die Entwicklung dabei auf Infrastruktureinrichtungen, die einerseits von Kommunen nicht mehr finanziert werden können oder andererseits durch staatliche Angebote noch nicht oder nicht sinnvoll erfasst werden. Der Band erklärt das Konzept der Infrastrukturgenossenschaft, veranschaulicht es an Beispielen und gibt einen Überblick zu seiner Finanzierung und Förderung.

