

Oscar Kiesswetter

30 Jahre gesetzliche Regelung der Sozialgenossenschaften in Italien

Zusammenfassung

Die italienische Genossenschaftsbewegung hat seit ihrer Entstehung neben der Mitgliederförderung einen zweiten Förderauftrag entwickelt, der als *soziale Aufgabe* sogar vom Grundgesetz anerkannt wird. Die ersten Sozialgenossenschaften haben diese gemeinwirtschaftliche Ausrichtung bereits vor fünfzig Jahren in einem rechtsfreien Raum zu ihrem Unternehmenszweck gemacht, um auf soziale Bedürfnisse und Notlagen außerhalb ihrer Mitgliederbasis eingehen zu können. Der Gesetzgeber hat nach jahrelangen parlamentarischen Debatten erst im Jahre 1991 die *cooperative sociali* als eigenständiges Modell gesetzlich anerkannt und geregelt. Dreißig Jahre später stehen sie vor neuen Herausforderungen.

Stichworte: Arbeitsintegration von Benachteiligten; Gemeinwirtschaftliche Ausrichtung der Genossenschaften; Entstehung der sozialen Aufgabe italienischer Genossenschaften; Gesetz Nr. 381/1991 zur Regelung der Sozialgenossenschaften; Novellierungsbedarf des Sozialgenossenschaftsgesetzes; Selbsthilfe vor neuen Herausforderungen; Verankerung der sozialen Aufgabe des Genossenschaftswesens in der italienischen Verfassung.

Abstract

Since its inception, the Italian cooperative movement has developed, in addition to traditional membership funding, a second commitment, which is recognized as the social function of co-operation by the article 45 of the Italian Constitution. First *social cooperatives* made this public service orientation to their corporate purpose fifty years ago, in a legal vacuum. The legislator recognized the *cooperative sociali* as an independent model of mutual enterprise after ten years of parliamentary discussions with the Law n. 381 in the year 1991. Thirty years later, they are facing new challenges.

Keywords: History of social commitment of cooperatives in Italy; job placement of disadvantaged people; needs for law amendments and new challenges; recognition by Italian constitution; social cooperatives and the law n. /381/1991.

Ursprung und Entwicklung der sozialen Aufgabe italienischer Genossenschaften

Die ersten italienischen Genossenschaften sind noch vor der Entstehung des heutigen Italiens gegründet worden, nachdem die 1848 vielerorts ausgebrochenen Aufstände gegen soziale und wirtschaftliche Missstände auch das Königreich Piemont erfasst hatten und der Monarch Carlo Alberto di Savoia das nach ihm benannte *Albertinische Statut*, die erste Verfassung in einem italienischen Reich, erlassen musste.

Das darin vorgesehene Versammlungsrecht¹ ermöglichte die Entstehung neuartiger, auf kollektiver Selbsthilfe basierender Organisationsformen, die als Konsum- und Produktionsgenossenschaften ihre Mitglieder förderten und bei der gemeinsamen Bewältigung elementarer Probleme, wie Arbeitslosigkeit und steigende Lebenshaltungskosten, unterstützten.²

Nach der 1861 erfolgten Einigung Italiens³ bestanden große soziale Unterschiede zwischen dem wohlhabenderen und strukturierteren Norden des Landes und dem ländlich geprägten, ärmeren *Mezzogiorno* in Süditalien. Das Ungleichgewicht wuchs mit der von der Industrialisierung Norditaliens ausgelösten Landflucht, da der noch im Aufbau begriffene staatliche Verwaltungsapparat nur mangelhafte Dienst- und Sozialleistungen erbringen konnte und mit der Überwindung historisch gewachsener Unterschiede in ehemals verfeindeten Gebieten beschäftigt war.

Vor diesem Szenario entwickelte die noch junge Genossenschaftsbewegung einen zusätzlichen, zweiten Förderauftrag, um mittels demokratisch verwalteter Selbsthilfe auch fehlende oder unzureichende Leistungen der öffentlichen Hand zu ergänzen. Daraus entstand schließlich die *soziale Aufgabe* der italienischen Genossenschaften als zusätzliche, gemeinwirtschaftliche Ausrichtung, um auch jenseits der eigenen Mitgliederbasis wirtschaftlichen und sozialen Notlagen und Bedürfnissen begegnen und die Unternehmensleistungen auch auf externe Zielgruppen im sozialen und territorialen Umfeld ausdehnen zu können.

Anfangs wurde diese *funzione sociale* von wechselseitigen Hilfsorganisationen ausgeübt, die noch nicht einer genossenschaftlichen Organisationsform im modernen Sinn entsprachen. Einfache Hilfsgesellschaften gewährten ihren Mitgliedern gegen Zahlung eines geringen Lohnanteils erste Ansätze von Sozialleistungen bei Unfall, Krankheit oder Arbeitslosigkeit und stellten Gelder für die Ausbildung der Kinder und die Absicherung der Witwen bereit. Sie nannten sich *Società operaie di mutuo soccorso* (Deutsch: Wechselseitige Arbeiterhilfsgesellschaften) und befolgten genossenschaftsähnliche Grundsätze, übten jedoch keine Unternehmenstätigkeit zur Mit-

- 1 Der für die Entwicklung der Genossenschaftsbewegung relevante Artikel 32 lautet: „Es wird das Recht anerkannt, sich friedlich und unbewaffnet zu versammeln, unter Einhaltung der Gesetze, die eine Ausübung im öffentlichen Interesse regeln können.“ (Übersetzung des Autors des auf dem historischen Portal der Abgeordnetenkammer veröffentlichten Textes) <https://storia.camera.it/norme-fondamentali-e-leggi/nf-statuto-albertino> (Zugriff: 07.09.2021).
- 2 Im Jahr 1854 entstand in Turin die erste Konsumgenossenschaft *Associazione generale degli operai* (Deutsch: Arbeitergeneralverein). Zwei Jahre später wurde in Altare die erste Produktionsgenossenschaft für die Verarbeitung von Kunstglas gegründet: Die *Associazione artistico-vetraria di Altare* (Deutsch: Kunstgläserverein von Altare) sicherte nicht nur die Arbeitsplätze ihrer Mitglieder, sie war auch die erste kooperative Maßnahme zur Fortführung eines vom Aussterben bedrohten kunsthandwerklichen Berufes.
- 3 Die am 17. März 1861 ausgerufenen *Unità d'Italia* vereinigte erstmals seit der Antike nahezu alle von italienischsprachiger Bevölkerung bewohnten Regionen wieder in einem Nationalstaat. Das Königreich Italien wurde in der Folge territorial ausgedehnt und eroberte 1870 auch den Kirchenstaat.

gliederförderung aus. Sie waren den altrömischen *Collegien* nachempfunden und ersetzen die fehlenden Sozialleistungen des Staates bis 1898, als erstmals die Versicherungspflicht für Arbeiter eingeführt wurde.

Die Anerkennung der sozialen Aufgabe in der Verfassung

Nach dem Verfall des Königreichs mit seiner Ständegesellschaft und der Überwindung des Autoritarismus unter Benito Mussolini bestanden hohe Erwartungen an das Genossenschaftswesen im Hinblick auf den Wiederaufbau Italiens. In der 1948 in Kraft getretenen Verfassung der Republik Italien wurde die soziale Aufgabe des Genossenschaftswesens ausdrücklich anerkannt.

Der entsprechende Artikel 45 lautet: „Die Republik erkennt die *soziale Aufgabe* des Genossenschaftswesens an, sofern es nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit und ohne Zwecke der Privatspekulation aufgebaut ist. Das Gesetz fördert und begünstigt mit den geeignetsten Mitteln seine Entfaltung und sichert durch eine zweckdienliche Aufsicht seine Eigenart und Zielsetzung.“

Der bis heute unveränderte Wortlaut war ein Kompromiss zwischen gegensätzlichen Forderungen der beiden großen politischen Lager:

- Die Christdemokraten wollten die Anerkennung der Genossenschaft als eigenständige privatwirtschaftliche Unternehmensform, als *tertium genus* zwischen Privatunternehmen und Staatsbetrieben, um ihre Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung Italiens zu unterstreichen.
- In der Vorstellung der kommunistischen Partei hätte eine im Grundgesetz verankerte dritte Eigentumsform neben dem individuellen und dem kollektiven (staatlichen) Eigentum eine starke Entwicklung der Arbeiter- und Produktionsgenossenschaften erleichtert und die Beschäftigungslage stabilisiert.

Schlussendlich formulierte das Grundgesetz eine im internationalen Vergleich einzigartige Anerkennung der sozialen Aufgabe des Genossenschaftswesens, stellte allerdings auch die Bedingung, dass die Genossenschaften *echt* sein müssten, d. h. dass der Grundsatz der Gegenseitigkeit verwirklicht und jedwede private Spekulation vermieden werden sollte, denn erst diese Ausrichtung kann eine korrekte Erfüllung der sozialen Aufgabe garantieren.

Die Verfassung verpflichtet den Staat, die Entfaltung der Genossenschaften *mit den geeignetsten Mitteln*, d. h. wirksam zu fördern und zu begünstigen. Der Gesetzgeber wird weiters beauftragt, Eigenart und Zielsetzungen des Genossenschaftswesens mit einer entsprechenden Aufsichtsfunktion zu garantieren.

Die soziale Aufgabe als genossenschaftliches Unternehmensmodell

Die in der Verfassung verankerten Grundrechte stellten eine große Herausforderung für den zentralistisch verwalteten Staatsapparat dar, denn die Republik benötigte

Jahre, und im Gesundheitswesen sogar drei Jahrzehnte⁴, um das Recht der Bürger auf wirksame Sozialleistungen zu verwirklichen.

So konnte die italienische Genossenschaftsbewegung ihren gemeinwirtschaftlichen zweiten Förderauftrag auf die konkrete Verwirklichung einzelner Grundrechte ausdehnen. Die Bereiche der Gesundheit und der Fürsorge, in denen die Bürger vermehrt zur Selbsthilfe griffen, wurden zum vorwiegenden Tätigkeitsbereich innovativer genossenschaftlicher Vorhaben, aus denen die späteren Sozialgenossenschaften hervorgingen.

Sogar medizinische Erfolge, wie die gestiegene Lebenserwartung und die höheren Überlebenschancen behinderter Neugeborener wurden zum Problem, weil zielgruppengerechte Sozialleistungen fehlten, um benachteiligte Personen als Vollmitglieder der Gesellschaft zu unterstützen.⁵

Die von der Bildungsreform der 1960er Jahre eingeführte allgemeine Schulpflicht und die Liberalisierung des Hochschulstudiums führten eine Vielzahl von benachteiligten und behinderten Jugendlichen einem geregelten Unterricht oder beruflichen Ausbildungsformen zu. Allerdings fanden diese Schulabgänger kaum Zugang zum Arbeitsmarkt und für ihre Eingliederung wurden neuartige genossenschaftliche Unternehmensmodelle entwickelt.

In der Folge trat neben der Jugendarbeitslosigkeit das Problem der Suchterkrankungen zunehmend in den Vordergrund, für welche die Sozialdienste weder Erfahrung noch Ressourcen bereitstellen konnten.

Vor diesem Szenario war die Zeit reif für die Entstehung eines innovativen Genossenschaftsmodells, das die soziale Aufgabe, d. h. das Interesse für die Gemeinschaft, zum primären Gesellschaftszweck macht, den traditionellen Förderauftrag der Mitglieder überwindet und benachteiligte Personen, unabhängig von ihrem Mitgliederstatus, zur ersten Zielgruppe des Unternehmens macht.

Das Zeitalter der *cooperative sociali* konnte beginnen.

Die erste Sozialgenossenschaft in Italien

Die erste Sozialgenossenschaft im wahren Sinne des Wortes, die definitionsgemäß „...das allgemeine Interesse der Gemeinschaft an der Förderung des Menschen und

4 Die Bestimmung aus Art. 32 des Grundgesetzes („Die Republik hütet die Gesundheit als Grundrecht des einzelnen und als Interesse der Gemeinschaft und gewährleistet den Bedürftigen kostenlose Behandlung...“) wurde erst 1978 mit der Einrichtung des staatlichen Gesundheitsdienstes verwirklicht (Gesetz Nr. 833 vom 23. Dezember 1978). In dieser Zeit waren die bereits erwähnten wechselseitigen Hilfsgesellschaften und Krankenkassen als genossenschaftsähnliche Privatinitiativen bei der Betreuung der Bevölkerung sehr erfolgreich.

5 Art. 38 besagt: „Jeder arbeitsunfähige Staatsbürger, dem die zum Leben erforderlichen Mittel fehlen, hat Anspruch auf Unterhalt und Fürsorge ... Die Arbeitsunfähigen und Körperbehinderten haben Anspruch auf Erziehung und Berufsausbildung“.

an der sozialen Integration der Bürger...“⁶ bezweckte, wurde 1972 gegründet, also fast zwanzig Jahre vor der 1991 erfolgten Veröffentlichung des Staatsgesetzes zur Anerkennung, Regelung und Förderung dieses neuen Unternehmensmodells.

Im Gründungsakt wurde als Rechtssitz die geschlossene psychiatrische Anstalt von Triest⁷ angegeben, wo Franco Basaglia die nach ihm benannte Psychiatriereform in die Wege leitete, mit der er psychisch kranke Patienten (wieder) als Menschen in den Mittelpunkt eines innovativen Behandlungsansatzes stellen wollte.

In der Anstalt wurde die Ergotherapie nach dem deutschen Psychiater Hermann Simon praktiziert, der die moderne Arbeitstherapie als *aktivere Krankenbehandlung* für den Daueraufenthalt psychisch Kranker entwickelt hatte.⁸ Basaglia betrachtete diese Beschäftigung als eine Art Zwangsarbeit und wollte den menschenverachtenden und ausbeuterischen Rahmen überwinden, in dem die therapeutischen Arbeitsleistungen erfolgten, wobei sogar Entlassungen von genesenen Patienten hinausgezögert wurden, um länger über deren Arbeitsleistung verfügen zu können.

Die *Freiheit, arbeiten zu dürfen* sollte von den Patienten nicht als Großzügigkeit des Psychiaters verstanden werden, sondern eine persönliche Errungenschaft mit starker therapeutischer Wirkung darstellen.

In den Mitarbeiterbesprechungen mit der gesamten Belegschaft reifte der Vorschlag heran, eine Patientenkooperative zu gründen, um die internen Arbeitsbeziehungen und den Austausch mit der Außenwelt zu organisieren. Für sein Vorhaben verwendete Basaglia den Begriff des *Freiheitslaboratoriums*: Er befand, dass die Flexibilität des Genossenschaftsmodells ein Arbeitsumfeld ermöglichte, das die Patienten in fördernder Weise in die Arbeitsprozesse mit einbezog und deren brachliegende Fähigkeit wieder aktivieren konnte. Das Konzept, aus besitzlosen Arbeitern arbeitsame

6 Definition gemäß Art. 1 des Gesetzes Nr. 381 vom 8.11.1991 zur Regelung der Sozialgenossenschaften.

7 Die Anstalt *San Giovanni* in Triest war 1904 von den Habsburgern errichtet worden und unterschied sich von anderen Anstaltsgebäuden in Italien, weil sie nicht aus einem einzigen monströsen Palast, sondern nach dem deutschen *Open-door*-Modell aus vielen kleineren Gebäuden bestand, die mit Spazierwegen verbunden waren. Die Zitadelle in Meeresnähe auf einem Hügel war von einer drei Meter hohen Mauer umgeben und von der Außenwelt hermetisch abgeschlossen. In den 21 Wohnhäusern waren die Patienten entsprechend ihrem Zustand eingeteilt. Im Jahre 1971 waren in der Anstalt 1.182 Patienten eingeschlossen, davon 840 zwangseingewiesene. Dazu gehörten 150 Jugoslawen, die als Kriegsentschädigung auf Kosten Italiens in der Klinik untergebracht waren und keine Aussicht auf Rückführung in ihr Heimatland hatten.

8 1971 verrichteten in der Anstalt über 350 Patienten niedrigste Arbeiten ohne Entlohnung und geeignete Ausrüstung, wobei insbesondere die mit der Sammlung des medizinischen Sondermülls beauftragten Patienten einer akuten Infektionsgefahr ausgesetzt waren. Trotzdem sahen die Patienten in der Arbeit eine Möglichkeit, dem tristen Alltag in den geschlossenen Abteilungen zu entgehen und eine beschränkte Bewegungsfreiheit zu genießen. Auch externe Geschäftspartner profitierten von diesem Umstand, weil z. B. die Entladung der Kohle von Patienten selbst verrichtet wurde.

Besitzer zu machen, erhielt den für die Umsetzung nötigen Rückhalt vom französischen Soziologen Robert Castel, dessen Studien das Integrationspotenzial von Erwerbsarbeit bestätigten.

Am 3. Mai 1972 gründeten achtundzwanzig Mitglieder die Genossenschaft *C.L.U. Cooperativa Lavoratori Uniti* (Deutsch: Genossenschaft vereinter Arbeiter) und legten in der Satzung fest, dass das Unternehmen allen Mitgliedern, die innerhalb oder außerhalb der psychiatrischen Landesanstalt Leistungen erbringen, die Anerkennung ihrer Rechte als Arbeitnehmer garantieren und die Voraussetzungen für ihre wirksame Eingliederung in die Gesellschaft und ihre psychosoziale Rehabilitation schaffen würde.

Die innovative Arbeitsgenossenschaft betrat rechtsfreien Raum, da ihr rein sozialer, gemeinwirtschaftlicher Unternehmenszweck weder vom Gesetz noch vom Handelsgesetz vorgesehen war; auch die Gewerkschaften standen dem Vorhaben misstrauisch gegenüber und der Gründungsnotar beanstandete, dass jene Mitglieder, die Insassen einer psychiatrischen Anstalt waren, als nicht handlungsfähig galten, auch wenn sie dank ihrer Mitgliedschaft in geordnete Arbeitsverhältnisse und in die Gesellschaft integriert werden sollten.

Die nächste Schwierigkeit bestand darin, die von den Genossenschaftsmitgliedern – und im weiteren Sinne von allen arbeitenden Insassen der Anstalt – erbrachten Leistungen bei den Auftraggebern in Rechnung zu stellen, da diese die C.L.U. nicht als Geschäftspartner anerkennen wollten. Dagegen half in entscheidender Weise ein Generalstreik während der Ergotherapie, der als erste Arbeitsniederlegung in der Spitalpsychiatrie große Resonanz fand.⁹

Die C.L.U. war nicht nur der Versuch eines neuen therapeutischen Ansatzes, dessen Erfolg viel zur Verabschiedung des nach Franco Basaglia benannten Reformgesetzes beitrug, sie war die allererste Sozialgenossenschaft (italienisch: *cooperativa sociale*) Italiens, in der Patienten der Psychiatrie und andere Personen gemeinsam arbeiteten, in der Benachteiligte zu Beteiligten werden konnten. Sie kümmerte sich in der Folge auch um Personen, die am Rande der Gesellschaft lebten und versuchte, Haftentlassene, Suchtkranke und Arbeitslose in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft einzugliedern.¹⁰

Die C.L.U. war somit die erste Genossenschaft, die mit ihrem Geschäftsmodell die von der Verfassung anerkannte *soziale Aufgabe* des Genossenschaftswesens verwirklichte.

- 9 Die vom Streik erwirkte Anerkennung der jahrelang von den Kranken ohne jegliche Absicherung und Entlohnung geleisteten Arbeit brachte *de facto* auch die Geschäftsfähigkeit der in einem Unternehmen organisierten Patienten mit sich.
- 10 Die Genossenschaft, die heute noch erfolgreich tätig ist, hat mit Beschluss der Mitgliederversammlung vom 21. Mai 1981 ihre Bezeichnung umgewandelt, um ihren Gründer und ersten Vorsitzenden zu verewigen; seitdem lautet die amtliche Firmenbezeichnung *Società Cooperativa Sociale Lavoratori Uniti Franco Basaglia*. <http://www.clufbasaglia.it> (Zugriff 07.09.2021)

Der Werdegang der gesetzlichen Anerkennung der Sozialgenossenschaften

Einige Jahre nach dem Experiment in Triest wurden die öffentlichen Sozialdienste mit den zunehmenden Suchterkrankungen konfrontiert, für die sie weder Erfahrung noch Ressourcen bereitstellen konnten. Also griffen Ärzte, Pfleger, Angehörige und Betroffene wiederum zur Selbsthilfe und gründeten Arbeitsgenossenschaften für die Betreuung von Drogenabhängigen und für ihre spätere Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft.

Mit der Zeit wurden der sozial ausgerichtete Unternehmenszweck und das Interesse für die Gemeinschaft, insbesondere für ihre schwächeren Mitglieder, zum Kennzeichen eines innovativen Genossenschaftsmodells, das die rein wirtschaftliche Förderung als primäres Ziel überwand und benachteiligte Personen, unabhängig von ihrem Mitgliederstatus, zur Zielgruppe des Unternehmens machte.

Die italienische Genossenschaftsbewegung hat sich zu jener Zeit dank ihrer Flexibilität schneller und effizienter als die öffentliche Hand auf neue soziale und ökonomische Bedürfnisse eingestellt. Diese Entwicklung erfolgte allerdings lange Jahre in einem rechtsfreien Raum, weil der Gesetzgeber mit der Anerkennung und Regelung der Sozialgenossenschaften nachhinkte.

Fast zehn Jahre nach der Pionierleistung von Franco Basaglia in Triest erschien der Begriff *cooperative di solidarietà sociale* erstmals in den parlamentarischen Unterlagen.¹¹

Der Christdemokrat Franco Salvi legte in der achten Legislaturperiode¹² am 16. September 1981 einen Gesetzesentwurf vor und argumentierte, dass man sich von der Vorstellung eines Staates, der für alle Bedürfnisse der Gemeinschaft aufkommen kann, endgültig verabschieden müsse; ebenso sollten unterschiedliche religiöse oder ideologische Ansätze überwunden werden, um einem solidarischen Handeln im Interesse der Gemeinschaft Platz zu machen. Sein Gesetzesvorschlag sollte die von neuartigen Genossenschaften unternehmerisch betriebene, solidarische Ausrichtung auf das Interesse eines breiten sozialen Umfeldes anerkennen und regeln.

Dieser Entwurf wurde nicht weiters behandelt, weil im Parlament noch sehr unterschiedliche, zum Teil ideologisch begründete Ansichten über die ersten Sozialgenossenschaften bestanden; selbst die auf Arbeitsgenossenschaften fokussierten Verbände waren sich noch nicht darüber einig, welchen Stellenwert das neue Modell, das Arbeitsplätze mit sozialem und nicht betriebswirtschaftlichem Engagement schaffen wollte, erhalten sollte.

11 Alle Angaben zu den in diesem Abschnitt erwähnten Gesetzesentwürfen stammen von den historischen Portalen des italienischen Parlaments: für die Abgeordnetenkammer <https://storia.camera.it> oder <https://legislatureprecedenti.camera.it> und für den Senat <http://www.senato.it/sitostorico/home> (Zugriff: 07.09.2021).

12 Die achte Legislaturperiode des italienischen Parlaments dauerte vom 20. Juni 1979 bis zum 11. Juli 1983

In der folgenden, neunten Legislaturperiode¹³ nahm die Bereitschaft zur gesetzlichen Regelung der *cooperative di solidarietà sociale* in beiden Kammern des Parlaments zu, vor allem im christdemokratischen Lager, weil die Zahl der Neugründungen kontinuierlich stieg und sich auch die Verbände begannen, mit der Materie zu beschäftigen.¹⁴

Der bereits erwähnte Franco Salvi, als Senator der Republik wiedergewählt, unternahm am 14. März 1984 einen neuen Versuch, der zwar auch diesmal nicht in ein Gesetz mündete, aber erstmals ausdrücklich die soziale Eingliederung von Benachteiligten mittels Beschäftigungsmaßnahmen als Schwerpunkt der genossenschaftlichen Tätigkeit definierte und so den bisher benützten, generell gehaltenen Hinweis auf das Wirken für die sozialen Bedürfnisse der Menschen überwand. Zu den geschützten Kategorien gehörten Personen mit physischen und psychischen Handicaps und mit Verhaltensproblemen, die auch zu 100% arbeitsunfähig sein konnten. Deren Entlohnung wurde von der Mitgliederversammlung festgelegt und war von Sozialversicherungsbeiträgen befreit.

Für diese neue Form bürgerte sich im Laufe der Diskussion die Bezeichnung *integrierte Erzeugungs- und Arbeitsgenossenschaft* ein, die neben jener der *Genossenschaften für Sozialdienste* benützt wurde, um die unterschiedliche Ausrichtung der beiden Modelle zu kennzeichnen.¹⁵

Die Bewertung der Sozialgenossenschaften entsprach den zwei vorherrschenden, entgegengesetzten Weltanschauungen in der damaligen Genossenschaftsbewegung:

- Die Verfechter eines christlichen Sozialengagements wollten vor allem jene Sozialunternehmen anerkennen und fördern, die den aktiven Einsatz von Bürgern zu Gunsten der Gemeinschaft bündeln. Im Sinne des Genossenschaftsverbandes *Confcooperative* waren sie die einzigen *echten* Sozialgenossenschaften und galten als Prototyp eines auf die gesamte örtliche Gemeinschaft ausgerichteten Genossenschaftsmodells, das fähig war, den freiwilligen sozialen Einsatz der Mitglieder mit betriebswirtschaftlichen Funktionen zu strukturierten Sozialunternehmen zu vereinen und in den Dienst kollektiver Bedürfnisse zu stellen.
- Demgegenüber konsolidierte sich im parlamentarischen linken Flügel die Vision eines mitgliederzentrierten Genossenschaftsunternehmens, bei welchem benach-

13 Die neunte Legislaturperiode des italienischen Parlaments dauerte vom 12. Juli 1983 bis zum 1. Juli 1987.

14 Der Begleitbericht zu einem Gesetzesentwurf aus dem Jahre 1987 führte erstmals genauere Angaben über die damalige Dimension der *cooperative di solidarietà sociale* an. Diese hatten sich seit 1980 jährlich verdoppelt und verzeichneten Ende 1986 fast tausend Unternehmen mit 15.663 Kunden, 1.546 benachteiligten Mitarbeitern und 4.051 freiwillig mitarbeitenden Mitgliedern.

15 Darin kann man bereits die ersten Ansätze zur späteren Unterteilung in Sozialgenossenschaften vom *Typ A*, die Sozialdienste erbringen, und *Typ B*, die Arbeitsmarktintegration betreiben, erkennen, die im endgültigen Gesetz Nr. 381/1991 definiert wurde; vorerst entsprach diese Zweiteilung vor allem einer ideologisch gefärbten Diskussion.

teiligte Personen mindestens die Hälfte der Mitgliederbasis ausmachen und die erste Zielgruppe des Förderauftrages darstellen mussten, damit sie durch die Arbeitsmöglichkeiten in der Genossenschaft ihre soziale Wiedereingliederung verwirklichen konnten. Demokratisch selbstverwaltete, integrierte Arbeitsgenossenschaften waren das Ziel des Genossenschaftsverbandes *Legacoop* und seiner parlamentarischen Lobbyarbeit.

Die mühevoll verrichtete Vermittlungsarbeit zwischen diesen Positionen, die den restlichen Teil der neunten Legislatur beanspruchte, brachte keine gesetzliche Bestimmung hervor.

Erst in der zehnten Legislatur¹⁶ war allen Beteiligten klar, dass man für die bereits aktiven Sozialunternehmen einen gesetzlichen Rahmen schaffen musste, wenn man vermeiden wollte, ihr Wachstum und Wirken zu behindern und die soziale Bedeutung ihrer Leistungen zu gefährden. Das neue Genossenschaftsmodell stellte zunehmend eine Entlastung für den kriselnden Staatshaushalt dar und betrat mitunter sogar Neuland, das die staatlichen Sozialdienste noch gar nicht als Einsatzgebiet erkannt hatten.

Diese gesteigerte Sensibilität gegenüber dem neuen Modell bewirkte auch erste konkrete Förderungsmaßnahmen: Die Arbeitsplätze für Benachteiligte innerhalb der Sozialgenossenschaften sollten u. a. durch Aufträge und Bestellungen seitens der öffentlichen Hand gesichert werden.

Die geschützten Kategorien umfassten neben Personen mit physischen und psychischen Benachteiligungen auch ausgegrenzte Mitglieder der Gesellschaft, wie Alte, Suchtkranke oder Jugendliche in Notlagen, aber diese Auflistung wurde in der Folge noch mehrfach überarbeitet.

Der Senator Claudio Vecchi von der kommunistischen Partei reichte am 17. September 1987 einen eigenen Gesetzesentwurf ein, um die zunehmende Selbsthilfe der Bürger in geordnete Bahnen zu lenken. Er beabsichtigte, Sozialunternehmen zu fördern, die die Lebensqualität der benachteiligten Personen am Rande der Gesellschaft verbessern sollten, er wollte aber auch vermeiden, dass eine unregelmäßige, überwiegende Beteiligung von Freiwilligen schlussendlich die Qualität der Sozialleistungen und den Wettbewerb gefährdete. In seinem Modell einer Sozialgenossenschaft bestanden neben den ordentlichen und den freiwilligen, d. h. ehrenamtlich wirkenden Mitgliedern, auch Mitglieder, die auf Grund ihrer Bedarfslage oder Benachteiligung vor allem selbst Abnehmer der Unternehmensleistungen waren. Solidaritätsgenossenschaften, die nicht nur eine soziale Dienstleistung erbringen, sondern mit einer echten Produktionsleistung Invaliden beschäftigen wollten, wurden in einem eigenen Artikel geregelt und Dienstleistungsunternehmen gleichgestellt. Gegen die genossenschaftliche Einmischung in Wirkungsbereiche, die traditionsgemäß vom

16 Die zehnte Legislatur des italienischen Parlaments dauerte vom 2. Juli 1987 bis zum 26. März 1992.

Staat wahrgenommen wurden, machte der rechte Flügel im Senat mobil und behinderte eine zügige Bearbeitung des Entwurfes.

Die endgültige gesetzliche Anerkennung der Sozialgenossenschaften

Die aus heutiger Sicht kaum verständliche Verzögerung bei der parlamentarischen Behandlung der einzelnen Entwürfe verursachte einen fast zehnjährigen Entstehungsprozess des Sozialgenossenschaftsgesetzes.

In der Zwischenzeit hatten einzelne Regionen damit begonnen, eigene Bestimmungen zu erlassen. Das entschlossene und eigenständige Vorgehen der Autonomen Region Trentino-Südtirol mit der ersten, wenn auch regional beschränkten gesetzlichen Anerkennung¹⁷ des neuen Genossenschaftsmodells trug sicherlich dazu bei, dass Anfang 1991 die Debatte über die längst fällige gesetzliche Regelung auf gesamtstaatlicher Ebene in beiden Häusern des italienischen Parlaments eine entscheidende Beschleunigung erfuhr. Alle vorliegenden Gesetzesvorschläge wurden zu einem einzigen Entwurf zusammengefasst, wobei der Begriff *Genossenschaften der sozialen Solidarität* der generellen Definition *Sozialgenossenschaften* weichen musste.

Der Text durchlief den parlamentarischen Weg ohne weitere Änderungen oder Ergänzungen und der Staatspräsident Francesco Cossiga konnte am 8. November 1991 das Gesetz endgültig unterzeichnen.¹⁸

Es erhielt die Nummer 381 und etablierte endlich eine genossenschaftliche Unternehmensform, bei der das zentrale Anliegen nicht das private Interesse der Mitgliederförderung ist, sondern das generelle, gleichsam öffentliche Interesse der Gemeinschaft am Wohlergehen ihrer Teilnehmer und an der Integration der Schwächeren.

Durch dieses Gesetz wurde erstmals sichtbar – und juridisch abgesichert – was jene *soziale Aufgabe* des Genossenschaftswesens konkret sein kann, die von den Gründungsvätern der Republik im Artikel 45 der italienischen Verfassung bereits 1948 anerkannt worden war.

Bisherige Änderungen und aktueller Novellierungsbedarf

Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes sind inzwischen dreißig Jahre vergangen und neun der zwölf Artikel sind heute noch in ihrem ursprünglichen Wortlaut unverändert gültig.

17 Auf Grund der eigenen Zuständigkeit hat die Autonome Region am 22. Oktober 1988 das Gesetz Nr. 24 erlassen und darin erstmals ausdrücklich anerkannt, dass die Sozialgenossenschaften ein geeignetes Instrument für die Förderung des Menschen sind und dass deren Entfaltung unterstützt werden sollte.

18 Die Veröffentlichung erfolgte am 3. Dezember 1991 im Amtsblatt der Republik. Von diesem Datum an hatten die einzelnen Regionen ein Jahr Zeit, um die erforderlichen Durchführungsbestimmungen zu erlassen, die den örtlichen Besonderheiten im Wirken der Sozialgenossenschaften Rechnung tragen und eine zweckgebundene Förderung ermöglichen sollten.

Im Jahre 1996 mussten die im Artikel 5 vorgesehenen, nahezu unbürokratischen Kooperationsformen zwischen den Sozialgenossenschaften und der öffentlichen Hand den aufkommenden EU-Kriterien des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs weichen. Die ursprüngliche Absicht des Gesetzgebers, dass Sozialgenossenschaften mit öffentlichen Ämtern direkte Konventionen abschließen sollten, um die Lieferung von Gütern und Dienstleistungen zu vereinbaren und dadurch wirksam die Beschäftigung von benachteiligten Personen zu fördern, verstieß gegen die strengeren Ausschreibungs- und Vergabebestimmungen der EU und musste abgeändert werden.

Eine Ergänzung des Gesetzes Nr. 381/1991 erfolgte im Rahmen der Neuregelung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Häftlinge. Im Originaltext waren Insassen von Strafanstalten nicht als benachteiligte Kategorie definiert worden und daher konnten Sozialgenossenschaften nur bei der gesellschaftlichen Wiedereingliederung von Verurteilten, die zu *haftalternativen Maßnahmen* zugelassen waren, tätig sein. Das Gesetz Nr. 193/2000 ergänzte die Auflistung der Benachteiligten im Artikel 4 um die *in Strafanstalten inhaftierten und eingewiesenen* Personen, die somit auch in den Genuss der Eingliederungsmaßnahmen von Sozialgenossenschaften kommen konnten.

Die vorerst letzte Änderung des Gesetzes Nr. 381/1991 erfolgte im Rahmen der weitreichenden Reform des Dritten Sektors im Jahre 2017. Dabei wurde die bisherige, sehr allgemein gehaltene Auflistung der Dienstleistungen, die von Sozialgenossenschaften vom Typ A im Sozialbereich, im Gesundheitswesen und in der Erziehung erbracht werden können, um sechs weitere Tätigkeitsbereiche ergänzt, in denen Sozialgenossenschaften allerdings mit den restlichen Sozialunternehmen konkurrieren. Die historischen Tätigkeiten der Sozialgenossenschaften, insbesondere die Arbeitseingliederung von Benachteiligten, bleiben hingegen weiterhin den *cooperative sociali* vorbehalten.

Rückblickend kann man an dieser Stelle – dreißig Jahre nach der Verabschiedung des Staatsgesetzes und fünfzig Jahre nach dem Pioniervorhaben in der psychiatrischen Anstalt in Triest – festhalten, dass die italienischen Sozialgenossenschaften ein Erfolgsmodell innerhalb der vielseitigen italienischen Genossenschaftsbewegung darstellen und im internationalen Vergleich eine viel beachtete Besonderheit sind.

Allerdings sind die gesetzlich vorgesehenen und immer noch nahezu unveränderten Kategorien von benachteiligten Menschen als Zielgruppen von Sozialgenossenschaften nicht mehr aktuell und müssen erweitert werden, da verschiedene italienische und europäische Bestimmungen bereits neue Bedürfnisse definiert und anerkannt haben, um die sich Sozialgenossenschaften gemäß dem Gesetz Nr. 381/1991 in geltender Fassung nicht kümmern können.

Ausblick auf zukünftige Herausforderungen

Auch in Italien tragen die unaufhaltsamen demographischen Entwicklungen dazu bei, dass sich für Sozialgenossenschaften neue Zielgruppen abzeichnen. Die *cooperative sociali* müssen sich darauf vorbereiten, die Aufgaben zu übernehmen, die im deutschsprachigen Ausland von Seniorengenossenschaften und sozialen Wohnungsgenossenschaften erfüllt werden, umso mehr, als Initiativen für aktives Altern in Italien weitgehend unbekannt und die Zeitbanken weder kapillar vertreten noch genossenschaftlich vernetzt sind.

Die von den jüngsten Konjunkturkrisen verursachten Schwierigkeiten bei der Eingliederung von Benachteiligten in den freien Arbeitsmarkt haben dazu geführt, dass viele ihr Rentenalter als Arbeitnehmer einer Sozialgenossenschaft erreichen: Ein entsprechendes Angebot für die Betreuung langjähriger Mitarbeiter in ihrer neuen Rolle als *benachteiligte Rentner* wird in den nächsten Jahren ein weiteres Betätigungsfeld für die Sozialgenossenschaften werden.

Ein neues Staatsgesetz, das Maßnahmen zu Gunsten von schwer Benachteiligten ab dem Zeitpunkt vorsieht, wenn deren Eltern nicht mehr für sie aufkommen können, bietet den Sozialgenossenschaften neue Einsatzmöglichkeiten, um ihr Knowhow in der Behindertenbetreuung mit zielgruppengerechten Inhalten und Leistungen auszufüllen.

Schließlich lässt die zunehmende Aufmerksamkeit, die dem Bereich der sozialen Landwirtschaft von Seiten des Gesetzgebers, der Institutionen und der Landwirte geschenkt wird, hoffen, dass Sozialgenossenschaften ihr soziales Engagement auch auf den Agrarbereich ausdehnen.

Schlussbemerkung

In den letzten Jahren sind in Italien vermehrt genossenschaftliche Initiativen entstanden, die den gemeinwirtschaftlichen Förderauftrag der Sozialgenossenschaften nochmals erweitern, weil sie neue Formen der Benachteiligung erkennen, die sich nicht auf einzelne Menschen beziehen, sondern ganze Bevölkerungsgruppen, aber auch abwanderungsgefährdete Territorien, entlegene ländliche Gebiete mit lückenhafter Nahversorgung oder schwierige Stadtteile betreffen.

Für diese Zielgruppen hat die italienische Genossenschaftsbewegung ein innovatives Unternehmensmodell entwickelt, um ihrer sozialen Aufgabe gerecht zu werden. Bewohner dieser Gebiete, die sich vermehrt der Benachteiligung bewusst werden, erfinden neue Formen gesellschaftlichen und genossenschaftlichen Engagements, um dieser Entwicklung entgegenzuarbeiten. Sie übernehmen Verantwortung und gründen unternehmerische Initiativen, um strukturschwache Gebiete und örtliche Gemeinschaften zu beleben. Dabei erbringen sie erbringen nachfrageorientierte, bürgernahe Dienstleistungen, die von einer säumigen oder verarmten Lokalverwaltung nicht bereitgestellt werden bzw. an denen Privatunternehmer nicht interessiert sind.

Sie versuchen z. B. die Nahversorgung aufrecht zu erhalten, die Abwanderung durch Betriebsansiedlungen einzudämmen, aktiven Umweltschutz und ökologische Energiegewinnung zu betreiben, alte Berufe zu bewahren, nachhaltigen Fremdenverkehr zu fördern oder lokale Produkte zu vermarkten.

Diese neuen genossenschaftlichen Zusammenschlüsse sind spontan und unabhängig voneinander in verschiedenen Regionen Italiens entstanden. Die bisherigen Vorhaben zeigen, dass es sich noch nicht um ein eindeutiges Modell mit klaren Definitionen und Merkmalen handelt, sondern um Experimente der Selbsthilfe, die auf spezifische lokale Bedürfnisse eingehen.

Die gegenüber den Sozialgenossenschaften erweiterte soziale Aufgabe dieser *cooperative di comunità* (Deutsch: Bürgergenossenschaften) besteht darin, dass sie nicht bloß eine Gruppe von benachteiligten Personen einzubinden versuchen, sondern ein bestimmtes räumliches Gebiet als Ganzes im Blick haben. Mit den Sozialgenossenschaften der 1980er Jahre haben sie gemeinsam, dass trotz ihres Bestehens und Wirken bis heute eine gesetzliche Regelung auf gesamtstaatlicher Ebene fehlt, während einzelne Regionen im Alleingang bereits Bestimmungen zu ihrer Regelung und Förderung erlassen haben.¹⁹

Dies beweist einmal mehr, dass die italienische Genossenschaftsbewegung schneller auf neue soziale und wirtschaftliche Bedürfnisse reagiert, als dies beim Gesetzgeber der Fall ist.

Literaturverzeichnis

- Bagnoli, L. (a cura di), *La funzione sociale della cooperazione – Theorie, esperienze e prospettive*. Roma: Carrocci.
- Beyer, T. & Görtler, E. & Rosenkranz, D. (Hrsg.). (2015). *Seniorengenossenschaften – Organisierte Solidarität*. Basel: Beltz Juventa.
- Borzaga, C. (a cura di) (2018). *Cooperative da riscoprire – Dieci tesi controcorrente*. Roma: Donzelli.
- Borzaga, C. & Ianes, A. (2006). *L'economia della solidarietà – Storia e prospettive della cooperazione sociale*. Roma: Donzelli.
- Brazda, J. & Dellinger, M. & Rössl, D. (Hrsg.) (2013). *Genossenschaften im Fokus einer neuen Wirtschaftspolitik*. Berlin: LIT-Verlag.
- Cattabini, F. (2010). *Assemblea costituente: il dibattito sulla cooperazione*. In L. Bagnoli (a cura di), *La funzione sociale della cooperazione – Theorie, esperienze e prospettive* (p. 59–72). Roma: Carrocci.

19 Ein Gesetzesvorschlag zur Anerkennung, Regelung und Förderung der Bürgergenossenschaften ist am 23. März 2018 in der italienischen Abgeordnetenversammlung eingereicht worden, wartet aber seitdem auf die parlamentarische Behandlung http://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/stampati/pdf/18PDL0003830.pdf (Zugriff 07.09.2021).

- CGM Centro studi Gruppo Cooperativo Gino Mattarelli (1997). *Imprenditori sociali – Secondo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*. Torino: Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli.
- Depedri, S. (a cura di) (2012) *L'inclusione efficiente – L'esperienza delle cooperative sociali di inserimento lavorativo*. Milano: FrancoAngeli.
- Elsen, S. (Hrsg.) (2011). *Ökosoziale Transformation – Solidarische Ökonomie und die Gestaltung des Gemeinwesens*. Neu-Ulm: AG SPAK.
- Elsen, S. (2017). Das innovative Potenzial genossenschaftlichen Wirtschaftens. In I. Schmale, & J. Blome-Drees, (Hrsg.), *Genossenschaft innovativ* (S. 135–144). Wiesbaden: Springer.
- Elsen, S. & Angeli, S. & Bernhard, A. & Nicli, S. (Hrsg.) (2020). *Perspektiven der Sozialen Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Italien*. Bozen: Bu.Press.
- Fazzi, L. & Borzaga, C. (2011). *Le imprese sociali*. Roma: Carrocci.
- Fici, A. (2012). *Imprese cooperative e sociali – Evoluzione normativa, profili sistematici e questioni applicative*. Torino: Giappichelli.
- Fiorenzano, S. (2008). *Cooperazione e Costituzione*. Roma: Isicoop.
- Giarè, F. (Marzo 2018). *Agricoltura sociale e opportunità di inclusione socio-lavorativa*. In RRN-Magazine La rivista della rete rurale nazionale (p. 20–21).
- Göler von Ravensburg, N. (2016). Was hat Social Entrepreneurship mit Genossenschaften zu tun? In I. Schmale (Hrsg.), *Zur Diffusion der Genossenschaften in neue Geschäftsfelder*. Berlin: LIT Verlag.
- Kiesswetter, O. (2018). *Genossenschaften Made in Italy – Ein Erfolgsbericht*. Norderstedt: BoD Verlag. ISBN: 978-3-74810-7293
- Kiesswetter, O. (2020): Die Anerkennung der sozialen Aufgabe des Genossenschaftswesens in der italienischen Verfassung, in: *Non Profit Law Yearbook 2019 - Schriftenreihe des Instituts für Stiftungsrecht und das Recht der Non-Profit-Organisationen*. S. 257-268. C. H. Beck München.
- Kiesswetter, O. (2019): *Sozialgenossenschaften – Glänzende Vergangenheit, ungewisse Zukunft*. In *SOZIALwirtschaft_aktuell* Infodienst für das Management in der Sozialwirtschaft Ausgabe 8 Mai 2019 Seite 1 ff. NOMOS Verlag.
- Kiesswetter, O. (2013): *Innovative Geschäftsmodelle italienischer Genossenschaften als Antwort auf Sparkurs und Reformen*. In *ZfgG Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen* Band 63 (2013) – Heft 1. S. 29-42. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Lorenz, W. & Elsen, S. (Hrsg.). (2014). *Soziale Innovation, Partizipation und gesellschaftliche Entwicklung*. Bozen: Bu.Press.
- Maggi, S. & Taborri, M. (2017). *Le società di mutuo soccorso – Un patrimonio tra passato e presente*. Milano: Fondazione Cesare Pozzo per la mutualità.
- Mannino, V. (2021). *Cooperative 2020 plus – Sfide da accettare e sfide da lanciare*. Roma: Ecura.
- Mori, P.A. (2010). *Cooperazione e interesse generale*. In L. Bagnoli (a cura di), *La funzione sociale della cooperazione – Teorie, esperienze e prospettive* (S. 147–165). Roma: Carrocci.
- Notz, G. (2021). *Genossenschaften – Geschichte, Aktualität und Renaissance*. Stuttgart: Schmetterling.
- Pichler, W. & Walter, K. (2007): *Zwischen Selbsthilfe und Marktlogik*. Bozen: Raetia.

- Resch, K. (2017). Sozialgenossenschaften als Teil der Sozialpolitik in Italien, in: Verein z. Förderung d. solidar. Ökonomie e.V. (Hrsg.): Die ökonomische Dimension des Friedens: Soziale Solidarische Ökonomie (S. 87-100). Kassel: University Press.
- Schmale, I. & Blome-Drees, J. (2017). Genossenschaften Innovativ – Genossenschaften als neue Organisationsform in der Sozialwirtschaft. Wiesbaden: Springer VS.
- Schmale, I. (Hrsg.) (2016). Zur Diffusion der Genossenschaften in neue Geschäftsfelder. Berlin: LIT-Verlag.
- Taisch, F. & Jungmeister, A. & Gernet, H. (Hrsg.) (2016). Genossenschaftliche Identität und Wachstum. St. Gallen: Verlag Raiffeisen Schweiz.
- Venturi P. & Zandonai F. (a cura di) (2012). L'impresa sociale in Italia – Pluralità dei modelli e contributo alla ripresa. Milano: Altra Economia.

Autor

Oscar Kiesswetter, Betriebswirt und Wirtschaftspublizist, SOPHIA Sozialgenossenschaft für soziale Innovation und Forschung, Mazzini Platz 50-56, 39100 Bozen (Italien), oscar.kiesswetter@rolmail.net