

DOKUMENT

FORSCHUNGS- UND AKTIONSPROGRAMM ZUR ENTWICKLUNG DES ARBEITSMARKTES

**Rechtliche, steuerliche, soziale und
administrative Hindernisse für die Entwicklung
örtlicher Beschäftigungsinitiativen**

**Band I: Recht und Rechtspraxis als Hindernisse
für neuentstehende
Beschäftigungsinitiativen**



**KOMMISSION
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN**

Dieses Dokument wurde für den internen Gebrauch der Kommissionsdienststellen ausgearbeitet. Es wird der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, ist aber nicht als offizielle Stellungnahme der Kommission anzusehen.

Bibliographische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1986

Band I: ISBN 92-825-6078-3
Band I-III: ISBN 92-825-6081-3

Katalognummer: CB-69-86-001-DE-C

Der vollständige oder auszugsweise Nachdruck von Teilen dieser Veröffentlichung ist kostenlos, jedoch nur mit Quellenangabe gestattet; hiervon ausgenommen sind urheberrechtlich geschützte Beiträge.

Printed in Belgium

Kommission der Europäischen Gemeinschaften

FORSCHUNGS- UND AKTIONSPROGRAMM ZUR ENTWICKLUNG DES ARBEITSMARKTES

**RECHTLICHE, STEUERLICHE, SOZIALE UND ADMINISTRATIVE HINDERNISSE
FÜR DIE ENTWICKLUNG ÖRTLICHER BESCHÄFTIGUNGSINITIATIVEN**

**BAND I : Recht und Rechtspraxis als Hindernisse für neuentstehende
Beschäftigungsinitiativen**

Von :

Armin HÖLAND
Jürgen DAVITER
Volkmar GESSNER

Zentrum für Europäische
Rechtspolitik (ZERP),
Universitätsallee, GW 1,
D-2800 Bremen 33

Dokument

Dieses Dokument wurde für den internen Gebrauch der Kommissionsdienststellen ausgearbeitet. Es wird der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, ist aber nicht als offizielle Stellungnahme der Kommission anzusehen.

INHALTSVERZEICHNIS

Seite:

Band I: Recht und Rechtspraxis als Hindernisse für
neu entstehende Beschäftigungsinitiativen.
Länderberichte und Schlußfolgerungen

1. Armin Höland, Bremen: Recht und Rechtspraxis als Hin-
dernisse für örtliche Beschäftigungsinitiativen. Ei-
nige Problembereiche in der Bundesrepublik Deutschland 1
2. Dominique Nocaudie, Paris: Entraves juridiques et
administratives au développement des initiatives
locales d'emploi (ILE) en France 87
3. Annegret Döse-Digenopoulos, Frankfurt: Die Genossen-
schaft als Rechtsform für örtliche Beschäftigungs-
initiativen in Frankreich 163
4. Ole Hansen, London: Workers' Co-operatives in the
United Kingdom. The Legal Obstacles 195
5. Annegret Döse-Digenopoulos, Frankfurt: Die Genossen-
schaft als Rechtsform für örtliche Beschäftigungs-
initiativen in Großbritannien 249
6. Joan Crowley, Rom: Background to Cooperative
Development in Italy Today 275
7. Armin Höland, Bremen: Rechtliche und administrative
Erschwernisse für örtliche Beschäftigungsinitiativen
in Europa. Vergleichende Betrachtungen und Schlußfol-
gerungen 355

Band II: Fortführung von Krisenunternehmen durch die
Belegschaften. Länderberichte und Schlußfol-
gerungen

1. Volkmar Gessner, Bremen: Betriebsfortführungen durch
die Belegschaften von Krisenunternehmen in der Bundes-
republik Deutschland 1
2. Philippe Jean/Thierry Ouazan, Paris: Obstacles aux
operations de reprise d'entreprises par leurs salariés 63
3. Ian Swinney/Alistair Clark, Glasgow: Conversion into an
industrial workers cooperative of a solvent or insol-
vent business in England and Scotland 145
4. Carlo Picozza/Raimondo Ortu, Latina: La trasformazione
di società di capitale in cooperative industriali -
il caso italiano 205
5. Volkmar Gessner, Bremen: Vergleichende Analyse der
Probleme von Belegschaftsfortführungen 245

Band III: Gründungs- und Überlebensbedingungen örtlicher
Beschäftigungsinitiativen aus ökonomischer
Sicht. Länderberichte und Schlußfolgerungen

1. Jürgen Daviter, Bremen: Zum Bestand und zur Entwicklungsfähigkeit der Selbstverwaltungswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland 1
2. Jürgen Daviter, Bremen: Zur Kooperation in der Selbstverwaltungswirtschaft 41
3. Jürgen Daviter, Bremen: Zur Versorgung der Selbstverwaltungswirtschaft mit Fremdkapital 97
4. Henri le Marois, Lille: Les créateurs d'entreprise et leurs environnements en France 165
5. Martin Stott, Oxford: Towards the Creation of a Co-operative Sector in the United Kingdom Economy 323
6. Carlo Picozza/Raimondo Ortu, Latina: La struttura e l'evoluzione della cooperativa Italiana con riferimento al settore della produzione e lavoro 381
7. Jürgen Daviter, Bremen: Vergleichende Betrachtungen zu den Überlebensbedingungen der Selbstverwaltungswirtschaft unter besonderer Berücksichtigung von Italien 409

Armin Höland, Bremen

RECHT UND RECHTSPRAXIS ALS HINDERNISSE
FÜR ÖRTLICHE BESCHÄFTIGUNGSINITIATIVEN

- Einige Problembereiche in der Bundesrepublik Deutschland -

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite:
1. Einleitung. Die Bedeutung des Rechts für örtliche Beschäftigungsinitiativen	5
2. Rechtsformen örtlicher Beschäftigungsinitiativen	7
2.1. Das neutralisierte Eigentum	8
2.2. Rechtsform und Binnenorganisation	16
2.3. Fazit	21
3. Genossenschaftsgesetz und Genossenschaftspraxis - Heimat oder Hindernis für örtliche Beschäftigungsinitiativen?	22
3.1. Das verbandspolitische Grundverständnis	24
3.2. Das Genossenschaftsgesetz - ein passender Rahmen für kleine Produktivgenossenschaften?	25
3.3. Die Bedeutung der genossenschaftlichen Prüfungsverbände	29
3.4. Die Rolle der Mustersatzungen	32
3.5. Fazit	33
4. Die Handwerksordnung	36
4.1. Strukturprinzipien des deutschen Handwerks	37
4.2. Alternatives Handwerk - eine Wettbewerbsverzerrung?	41
4.3. Rechtspolitische Schlußfolgerungen	44
5. Arbeits- und sozialrechtlicher Status der in örtlichen Beschäftigungsinitiativen Tätigen	47
5.1. Arbeitsrecht in Produktivgenossenschaften - ein altes Problem	50
5.2. Die Rechtsprechung zur persönlichen Abhängigkeit im Rahmen von Gesellschaftsverhältnissen	52
5.3. Selbstverwaltung - abhängiges Arbeiten oder gemeinsam getragenes Unternehmensrisiko?	56
5.4. Status und soziale Sicherung - das Problem widerspruchsfreien Verhaltens	59
5.5. Einige rechtspolitische Anmerkungen zur Statusfrage	62
6. Das Recht des Übergangs von der Arbeitslosigkeit zur selbständigen wirtschaftlichen Existenz	68

1

1. Einleitung. Die Bedeutung des Rechts für örtliche Beschäftigungsinitiativen

In Krisenzeiten hat Selbsthilfe Konjunktur. Wo Arbeitsmärkte auf Dauer nur noch 7 bis 9 von 10 Erwerbsspersonen unterbringen können, liegt die Suche nach selbständigen Formen der Existenzsicherung nahe. In verschiedenen westeuropäischen Industrieländern läßt sich in den letzten Jahren eine Zunahme der Zahl der Unternehmensgründungen wie auch des Anteiles der Selbständigen auf bestimmten Teilarbeitsmärkten beobachten.

Der unter den Stichworten "Sinnkrise der Arbeit" und "Wertewandel" erörterte allmähliche Übergang zu einem neuen Wertgefüge mit deutlicher Bevorzugung immaterieller Ziele wie Selbstbestimmung, Schonung der Natur und ihrer Ressourcen, demokratische Partizipation an betrieblichen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen, tut ein übriges, um herkömmliche industrielle Arbeit in Frage zu stellen. In national wie individuell unterschiedlichen Mischungsverhältnissen wirken die beiden Grundbedingungen zusammen und erhöhen die Bereitschaft, sich wirtschaftlich selbständig zu machen. Der Trend zu "neuer Selbständigkeit"¹ äußert sich in zwei Grundformen. Zum einen in individueller Selbständigkeit, also dem Bemühen einzelner Personen, sich eine selbständige wirtschaftliche Existenz zu schaffen. Zum anderen in kollektiv angelegten Beschäftigungsformen. Mehrere Personen tun sich zusammen, um gemeinschaftlich wirtschaftliches Auskommen sicherzustellen.

Unter rechtlichen und rechtssoziologischen Gesichtspunkten ergeben sich besondere, über das allgemeine Maß bei Unternehmensgründungen hinausgehende Schwierigkeiten vor allem für gemeinschaftliche Formen des Arbeitens. Auf das Phänomen, daß sich mehrere Menschen gleichberechtigt zusammenschließen, um in einer Kooperative zu wirtschaften, ist die Rechtsordnung bei weitem nicht so gut eingestellt wie auf die herkömmliche Zweiteilung in eine vom Gesellschafts- und Unternehmensrecht verfaßte Eigentümersphäre und eine vom Arbeits- und Sozialrecht betreute Sphäre abhängiger Arbeit.

Selbst ein aus dem Gedanken solidarischen Zusammenwirkens heraus entstandenes Gesetz wie das Genossenschaftsgesetz erweist sich, wie unten zu zeigen sein wird, zumindest in seiner heutigen Gestalt als nur eingeschränkt nutzbarer Rahmen für "postmoderne" Modelle der Beschäftigung.

Den Schwierigkeiten des Rechts entsprechen auf der anderen Seite Schwierigkeiten mit dem Recht. Zu den oftmals gegenkulturellen und bewußt staatsabgewandten Entwürfen "alternativen" Arbeitens gehört auch weitgehender Verzicht auf rechtliche Formen und eine gewisse Geringschätzung der Rolle des Rechts. Wer den Charakter der "Moralökonomie" betont, tut sich erklärlicherweise schwer mit dem Ausklügeln von Satzungsklauseln, von Gesellschafter- und Arbeitsverträgen oder gar den Möglichkeiten zwangsweiser Durchsetzung rechtlicher Ansprüche.

In der immer noch verbreiteten Rechtsabstinenz örtlicher Beschäftigungsinitiativen im allgemeinen und alternativ-ökonomischer Unternehmen im besonderen mag ein wesentlicher Grund dafür liegen, daß in der Wahrnehmung und Diskussion von Problemen das Recht eine untergeordnete Bedeutung hat. Es rangiert deutlich hinter finanziellen, betriebswirtschaftlichen, organisatorischen und psychologischen Fragen.

Diese Subalternität des Rechts, so sympathisch sie in einer verrechtlichten Gesellschaft auch erscheinen mag, entspricht nicht ganz der Wirklichkeit. Nähere Betrachtung macht deutlich, daß eine ganze Reihe der Existenzprobleme örtlicher Beschäftigungsinitiativen durchaus auch auf rechtliche Gegebenheiten oder auf eine aus der bestehenden Rechtslage heraus entstandene Mentalität der Rechtsanwender zurückzuführen ist.

Der Nachweis einer gewissen Existenzberechtigung auch rechtlicher Reflexion, Beratung und Reformdiskussion im Bereich alternativer Ökonomie soll im folgenden an einigen in der Bundesrepublik besonders hohen Hürden geführt werden.

Die Betrachtung geht von der rechtlichen Verfassung selbstverwalteter Unternehmen aus (2) und erörtert einige typische Probleme bei der Suche nach geeigneten Rechtsformen, wie beispielsweise das der Kapitalneutralisierung, der Mitgliederfluktuation und der direkten Kontrollrechte des Kollektivs.

Eine besondere Rechtsform, die der Genossenschaft, verdient aus kulturellen wie rechtlichen Gründen in diesem Zusammenhang besondere Beachtung (3). Von der internen rechtlichen Organisation der örtlichen Beschäftigungsinitiativen soll dann überleitet werden auf rechtliche Kollisionslagen in der Außenwelt, zunächst auf die Handwerksordnung, die für die meist kleinhandwerklich strukturierten Beschäftigungsinitiativen von großer Bedeutung ist (4).

Ebenfalls praktisch bedeutsam sind Fragen des arbeits- und sozialrechtlichen Status der in selbstverwalteten Betrieben Tätigen (5). Mit Statusänderungen hängen zusammen rechtliche und konzeptionelle Fragen der Unterstützung des Übergangs von der Arbeitslosigkeit in die Selbständigkeit (6).

2. Rechtsformen örtlicher Beschäftigungsinitiativen

Wo immer sich Personen zu gemeinsamem Zweck vereinigen, unterliegen sie rechtlichen Formerfordernissen. Trotz der weitreichenden grundgesetzlichen Gewährleistung des Artikel 9 Abs. 1 GG ("alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.") besteht keine allgemeine gesellschaftsrechtlicher Organisationsfreiheit². Wer sich mit anderen verbündet, um bestimmte, in unserem Zusammenhang wirtschaftliche Zwecke zu erreichen, kann sich nicht seine eigene Verbandsform mit eigenem Statut kreieren, sondern muß sich aus dem numerus clausus vorgeschaffener Rechtsformen eine passende aussuchen. Der Schutz des Verkehrs zwischen Verband und Außenwelt, aber auch der interne Schutz der Mitglieder bzw. Arbeitnehmer werden als die Hauptgründe für diese Begrenzung der Privatautonomie ins Feld geführt³.

Dem Rechtsformenzwang entgeht auch die alternative Ökonomie nicht. Die Schwierigkeiten damit scheinen sich allerdings in Grenzen zu halten. Will man die gesamte Debatte und Erfahrung zum Thema Rechtsform zusammenfassen, so kann man folgendes feststellen. Es gibt zum ersten keine unüberwindlichen Hindernisse bei der Wahl geeigneter Rechtsformen. Es ist uns kein Beispiel einer örtlichen Beschäftigungsinitiative bekanntge-

worden, die am Mangel einer rechtlichen Form gescheitert wäre. Es gibt zum zweiten aber auch keine Zufriedenheit mit dem gegenwärtigen Formenangebot.

Es hat den Anschein, als ob sich in letzter Zeit in der Bundesrepublik die Stimmen mehrten, die eine eigene Rechtsform für alternativ-ökonomische Unternehmen fordern⁴. Zum einen beruht diese Suche auf einem kulturellen Bedürfnis. Man möchte die besondere, vom umgebenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Milieu deutlich abgesetzte Einrichtung eines selbstverwalteten Unternehmens auch gerne in eine von der Außenwelt unmißverständlich identifizierbare Form kleiden. Zum anderen stecken hinter der Forderung nach einer eigenen Rechtsform aber auch handfeste Erfahrungen mit der hinderlichen Konzeption oder Praxis der bestehenden gesellschaftsrechtlichen Formen. Auf einige Aspekte soll näher eingegangen werden.

2.1. Das neutralisierte Eigentum

Der Mangel einer allgemein akzeptierten rechtlichen Form für die Neutralisierung des Unternehmenseigentums ist einer der Hauptpunkte der Diskussion in der Bundesrepublik über Rechtsformen selbstverwalteter Unternehmen.

In der Eigentumsverfassung der neuen Wirtschaftskollektive drückt sich ein von den herrschenden Eigentumsmustern radikal abgesetztes anderes Verständnis aus. Das macht es schwierig, eine allgemein konsensfähige Form dafür zu finden.

Was versteht man unter neutralisiertem Eigentum oder Kapital? Bei allen Varianten und Unvollständigkeiten im einzelnen ist das Grundbedürfnis stets gleich. Man will die prinzipielle Gleichheit der Gruppenmitglieder bewahren vor einer Auflösung in individuell unterschiedliche Eigentums- und Machtanteile. Eventuelle Wertzuwächse sollen im Betrieb verbleiben, das Kapital soll sich sozusagen selbst gehören⁵. Die Neutralisierung des Kapitals soll verhindern, daß Orwells satirische Feststellung zur Wirklichkeit wird: Alle Tiere sind gleich, aber einige Tiere sind gleicher als andere.

Der Gedanke der Eigentumsneutralisierung ist keineswegs neu. Die überindividuelle Bindung des Eigentums gehört zum alten genossenschaftlichen Ideengut, sie ist beispielsweise bereits von Buchez mit der Vorstellung eines "fonds indivisible et indissoluble"⁶ 1842 programmatisch formuliert worden. Im theologischen Denken reichen die Wurzeln noch viel weiter zurück zu sehr alten Formen der Eigentumsaskese und der individuellen Armut innerhalb klösterlicher Kollektive⁷.

So alt der Gedanke, so wenig Verbreitung hat er jedenfalls im privatwirtschaftlichen Leben gefunden. Es macht daher auch Mühe, ihm als Strukturprinzip örtlicher Beschäftigungsinitiativen rechtliche Form zu geben. Es mangelt allerdings nicht an Versuchen findiger Kautelarjurisprudenz, Eigentumsneutralisierung in bestehenden Rechtsformen statutenmäßig zu erreichen.

So läßt sich der Ausschluß von Gewinnen bei der GmbH durch entsprechende Satzungsgestaltung im Rahmen des § 29 Abs. 1 GmbHG erreichen⁸. Ein solcher Gewinnverzicht ist, jedenfalls als zeitlich begrenzter Verzicht (etwa bis zur wirtschaftlichen Konsolidierung nach der Gründung) oder auch als zeitlich unbegrenzte Bestimmung bei gemeinnützigen GmbH in der Rechtsprechung anerkannt⁹. Eine obergerichtliche Aussage darüber, ob zeitlich unbegrenzter Verzicht auf Gewinnverteilung auch bei nicht-gemeinnützigen GmbH mit dem "Wesen der GmbH" vereinbar ist, liegt bisher nicht vor.

Darüber hinaus müßte konsequente Kapitalneutralisierung auch den Ausschluß der Vermögensverteilung nach Liquidation sicherstellen, um die Auflösung der Gesellschaft nicht dem ökonomischen Kalkül der Gesellschafter zu überlassen. Ob ein derart weitreichender Entzug von Eigentumsrechten am "inneren Wert" im Statut einer GmbH, die weder wohltätig noch gemeinnützig ist, gerichtlich unanfechtbar untergebracht werden kann, ist fraglich. Bisher herrscht hierzu die Meinung vor, daß die Satzung zwar sogar einen gleichzeitigen Ausschluß vom Gewinn- und Stimmrecht vorsehen kann, daß sie den Gesellschaftern aber auf jeden Fall die Mitwirkungsrechte und das Recht am Liquidationserlös belassen muß¹⁰. Ob auch einer erwerbswirtschaftlichen GmbH in dieser Frage der Dispens gewährt wird, Liquidationserlöse einem idealen Zweck zu widmen¹¹, ist

ebenfalls noch nicht entschieden. Die hier angeschnittenen Fragen stellen sich übrigens analog für andere Rechtsformen wie die Gesellschaft bürgerlichen Rechts und die in der alternativen Wirtschaftspraxis minder bedeutsamen Formen der offenen Handelsgesellschaft und der Kommanditgesellschaft¹².

Ein die Rechtsformen übergreifender Gesichtspunkt im Zusammenhang mit dem Eigentumsverständnis alternativ-ökonomischer Unternehmen ist schließlich die Problematik der Abfindung ausscheidender Gesellschafter. Hier läßt sich ebenfalls die Unsicherheit der gegenwärtigen Rechtslage demonstrieren. Zur konsequenten Neutralisierung des Kapitals gehört, daß einem aus dem laufenden Geschäftsbetrieb ausscheidenden Gesellschafter nicht mehr an Zugriff auf den inneren Wert, Rücklagen und goodwill des Unternehmens zugestanden werden kann als den im Unternehmen verbleibenden Gesellschaftern. Andernfalls wäre das individuelle Verlassen eines florierenden Unternehmens möglicherweise eine ökonomisch reizvollere Alternative als das Verbleiben. Theoretisch läßt sich das verhindern durch eine Abfindungsklausel im Gesellschaftsvertrag, die den Abfindungsanspruch entweder völlig ausschließt oder ihn auf den nominalen Wert der erbrachten Einlage beschränkt. Ob derartige Klauselinhalte im Streitfall einer gerichtlichen Überprüfung anhand des Maßstabes der Sittenwidrigkeit nach § 138 Abs. 1 BGB (sittenwidrige Knebelung) standhalten, kann mit guten Gründen angezweifelt werden. Der völlige Ausschluß einer Abfindung wird von der herrschenden Meinung grundsätzlich als unzulässig angesehen¹³. Zwar sind Gesellschaften mit ideellem Zweck hiervon ausgenommen, aber einen solchen Status werden am Markt operierende Beschäftigungsinitiativen nicht oder jedenfalls nicht auf Dauer in Anspruch nehmen können.

Eine gewisse Neutralisierungswirkung können Buchwertklauseln entfalten. Die auf ihrer Grundlage bemessenen Abfindungen liegen im allgemeinen erheblich höher als reine Nennwertabfindungen, aber sie bleiben, je nach Unternehmensentwicklung, mehr oder weniger weiter hinter den realen Werten zurück, gewähren also keinen Anteil am aktuellen Verkehrswert. Auch den Buchwertklauseln gegenüber hat die Rechtsprechung in der Bun-

desrepublik in den letzten Jahren eine zunehmend kritische und differenzierende Haltung eingenommen. Zwar hält der Bundesgerichtshof Klauseln, die dem ausscheidenden Gesellschafter abweichend von § 738 Abs. 1 S. 2 BGB den Firmenwert und die stillen Reserven vorenthalten, grundsätzlich für zulässig, stellt jedoch dann strengere Anforderungen an Abfindungsklauseln, wenn ein Gesellschafter ohne wichtigen Grund - nach freiem Ermessen - der Gesellschaftsmehrheit ausgeschlossen wird¹⁴. Soll eine Buchwertklausel in solchen Fällen nicht dem Nichtigkeitsverdikt des § 138 BGB zum Opfer fallen, muß sie durch Besonderheiten des Einzelfalles, etwa besondere Fähigkeiten und Begabungen der zur Ausschließung ohne wichtigen Grund berechtigten Gesellschafter, gerechtfertigt sein¹⁵.

An anderer Stelle hat der BGH schon Anfang der 50er Jahre ein Bedenken erörtert, das noch größere praktische Bedeutung haben dürfte. Es ist in der Literatur inzwischen weitgehend akzeptiert. Der BGH sieht nämlich bei einer aufgrund sehr hoher stiller Reserven großen Diskrepanz zwischen vertraglichem Abfindungsanspruch und wahren Wert eine ganz erhebliche Einschränkung der Entschließungsfreiheit zur Kündigung nach § 723 Abs. 3 BGB¹⁶. Da nach der genannten Vorschrift eine Vereinbarung, durch welche das Kündigungsrecht ausgeschlossen oder beschränkt wird, nichtig ist, könnte ein gutgehendes selbstverwaltetes Unternehmen in einen Zustand hineinwachsen, in dem neutralisierende Abfindungsklauseln ihre Gültigkeit verlieren.

Wie wenig selbstverständlich eine Abfindung ist, die keine Teilhabe am gewachsenen Unternehmenswert eröffnet, sondern lediglich die eingebrachte Einlage (einschließlich Zinsen) zurückreicht, erhellt im übrigen auch aus einem steuerrechtlichen Zusammenhang. Nach § 7 Abs. 7 des Erbschaftssteuer- und Schenkungssteuergesetzes (ErbStG) gilt seit 1974 "als Schenkung auch der auf einem Gesellschaftsvertrag beruhende Übergang des Anteiles oder Teils eines Anteiles eines Gesellschafters bei dessen Ausscheiden auf die anderen Gesellschafter oder die Gesellschaft, soweit der Wert, der sich für seinen Anteil zur Zeit seines Ausscheidens nach § 12 ergibt, den Abfindungsanspruch übersteigt". Eine entsprechende Regelung für

den Erwerb von Todes wegen enthält § 3 Abs.1 Ziff.2 ErbStG. In eine etwas weniger juristische Sprache übersetzt, unterwirft diese Regelung jeden Differenzbetrag zwischen dem vollen Wert und darunter liegenden Abfindungsansprüchen der Erbschafts- bzw. Schenkungssteuer. Von einem Freibetrag in Höhe von DM 3.000 abgesehen (§ 16 Abs.1 Ziff.5), beginnen die Steuersätze für die hier in Betracht kommende Steuerklasse bei 20 vom Hundert und reichen - theoretisch - bis zu 70 vH (§ 19 Abs.1 ErbStG).

Abgesehen von den nachteiligen steuerlichen Folgen, die sich aus diesen Bestimmungen für die Kooperativen ergeben können, macht die Regelung auch auf die dogmatischen Schwierigkeiten aufmerksam, die Figur des neutralisierten Eigentums rechtlich angemessen zu verarbeiten. Der Verzicht auf Kapital- und Arbeitsertragnisse wird als Schenkung, d.h. als "eine Zuwendung, durch die jemand aus seinem Vermögen einen anderen bereichert" (§ 518 Abs.1 BGB) vom Recht wertemäßig und systematisch untergebracht. Die Frage, ob ein aus dem laufenden Unternehmen ausscheidender Gesellschafter nur nominell oder auch substantiell abgefunden werden muß, steht, wie man leicht erkennen kann, in einem systematischen und wertemäßigen Zusammenhang mit der Grundfrage, ob sich das produktive Eigentum unter den gegenwärtigen rechtlichen Bedingungen abschließend neutralisieren läßt. Fände nämlich eine Abfindung lediglich zum Buchwert im Streitfall keine gerichtliche Anerkennung, so stünde sich ein vorzeitig und im Konflikt die Gesellschaft verlassender einzelner Gesellschafter besser als das bis zum Schluß ausharrende Kollektiv. Jenem würde ein Zugriff auf die Unternehmenssubstanz gewährt, der nach der Idee der Eigentumsneutralisierung verwehrt werden sollte. Diese Sachlage würde eine in sich konsistente und im Streitfall auch gerichtsfeste Neutralisierungsregelung zusätzlich erschweren.

Der Wert innovativer Satzungsentwürfe zur Behebung der geschilderten Schwierigkeiten soll keineswegs geschmälert werden. Für die rechtliche Fixierung ist es zur Zeit unumgänglich, das Ziel der Kapitalneutralisierung so gut wie möglich in die Gesellschaftsverträge und Statuten einzuarbeiten. Daß

gleichwohl der Ruf nach einer eigenen Rechtsform im Bereich der alternativen Ökonomie nicht verstummt, weist auf fortbestehende Unzufriedenheit mit dem gegenwärtigen Zustand hin. Für die Unzufriedenheit lassen sich zumindest zwei Gründe ausmachen.

Zum einen erweisen sich die vorgeschlagenen Lösungen in Gesellschaftssatzungen bei näherem Hinsehen keineswegs als krisenfest. An rechtlich relevanten Krisen, in denen sich die vorgeschlagenen Satzungsstrukturen gegebenenfalls auch vor Gericht als haltbar erweisen müßten, kommen in der Praxis vor allem zwei Situationen in Betracht: das Ausscheiden eines oder mehrerer Gesellschafter im Streit und der Konkurs der Gesellschaft mit einer dann erwartungsgemäß geringen Toleranz der Gläubiger gegenüber zwar vorhandenen, ihrem Zugriff gleichwohl entzogenen Vermögenswerten.

Zur ersten Situation, dem Ausscheiden einzelner Mitglieder aus dem Unternehmenskollektiv im Streit, läßt sich zur Verdeutlichung der Problematik folgende Interessenlage vorstellen. Ein Mitglieder verläßt das gemeinschaftliche Unternehmen nach längerer, arbeitsreicher Zeit, während derer das Geschäftsvermögen erheblich vergrößert werden konnte. Aufgrund der konfliktreichen Umstände des Ausscheidens und damit der Unfreiwilligkeit des Weggangs fühlt sich das Mitglied veranlaßt, seinen ideellen Anteil an dem kollektiv gebundenen, neutralisierten Eigentum einzuklagen. Dabei ließe sich etwa eine Argumentation skizzieren, wonach der entschädigungslose Verzicht auf einen Anteil am mitgeschaffenen Vermögenszuwachs des Unternehmens enteignenden Charakter trägt. Wie ein Gericht in diesem delikaten, verfassungsrechtlich geschützte Positionen einbeziehenden Interessenwiderstreit (Eigentum, Vertragsfreiheit, Besitzstandswahrung im Rahmen des Sozialstaatsprinzips) entscheiden würde, läßt sich nicht zuverlässig vorhersagen.

Verstärken ließe sich das Argument noch durch die Einbeziehung mittelbarer Vermögensinteressen etwa von Unterhaltsberechtigten, sonstigen Gläubigern oder auch von Trägern der Sozialversicherung. Die Position der letzteren erhielte vor allem dann einiges Gewicht, wenn man den in örtlichen Beschäfti-

gungsinitiativen Tätigen im Hinblick auf ihren sozialen Status gewisse Arbeitnehmermerkmale zubilligen würde. Im Rahmen einer nur flüchtigen Befassung mit diesen Fragen läßt sich keine seriöse Vorhersage über den Ausgang gerichtlicher Rechtmäßigkeitskontrollen von Satzungen treffen. Aber zumindest für Gesellschaftsformen wie GmbH, oHG und KG läßt sich der Einwand doch nicht ganz von der Hand weisen, daß derart weitgehende Vereinbarungen von Vermögensverzicht, gewissermaßen von Selbstenteignung, nicht unter allen Umständen rechtlich Bestand haben können.

Für GmbH und KG läßt sich das Argument auch mit dem Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs verstärken, die stets die Satzungsautonomie an der Grenze enden läßt, die "durch das Wesen der Gesellschaft mbH gezogen wird"¹⁷ oder die bei der Überprüfung gesellschaftsvertraglicher Bestimmungen auf das "gesetzliche Leitbild" abhebt¹⁸. Daß konsequenter und dauerhafter Gewinnverzicht zum gesetzlichen Leitbild der erwähnten gesellschaftsrechtlichen Formen gehört, darf bezweifelt werden. In der Entscheidung aus dem Jahre 1954 kann nach Ansicht des BGH "ernstlich kaum gezweifelt werden, daß derjenige, der kein Stimmrecht, kein Gewinnrecht und keinen Liquidationsanteil besitzt, kein Gesellschafter ist".¹⁹

Ähnlich wären Interessenlage und Argumentation von Konkursgläubigern. Eine konsequente Neutralisierung des Eigentums müßte einen Transfer verbleibenden Vermögens bei der Liquidation des Unternehmens auf ein anderes Unternehmen gleichen Typs oder auf einen Dachverband vorsehen, ähnlich den englischen ICOM-Regeln oder den französischen SCOP-Regeln²⁰. Es wäre schwer vorstellbar, daß Konkursgläubiger einem etwa innerhalb des letzten Jahres vor Konkursantrag veranlaßten, nicht ganz unerheblichen Vermögenstransfer dieser Art vom unteilbaren Reservefonds auf dritte Nutznießer tatenlos zusehen würden. Auch für diesen Fall eines Konfliktes um neutrales Eigentum liegt Rechtsprechung in der Bundesrepublik noch nicht vor. Ein denkbare Ergebnis könnte jedenfalls sein, daß sich die Vertragspartner auf eine solche "typenwidrige" Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge einer GmbH, oHG oder KG nicht

einrichten mußten.

Aber auch unter einem zweiten, eher rechtssoziologischen Betrachtungswinkel erklärt sich das Bedürfnis der alternativen Ökonomie nach einem besonderen rechtlichen Gewand für ihre Unternehmungen. Es ist die faktische Wirkung von Üblichkeit bzw. Unüblichkeit. Die gesellschaftlichen und gesetzlichen Leitbilder der verbreiteten handelsrechtlichen Formen, vielleicht mit Ausnahme der Genossenschaft, weichen deutlich von den von selbstverwalteten Unternehmen bevorzugten Zielsetzungen ab. Auch wenn sich Kapitalneutralisierung und direkte Kontrolle der Geschäftstätigkeit durch das Kollektiv konstruktiv in den Statuten unterbringen läßt, bleibt das Gefühl, mit einem Selbstverwaltungsprojekt doch nicht ganz in eine Gesellschaft mbH, in eine offene Handelsgesellschaft oder in eine Kommanditgesellschaft hineinzupassen. Man fühlt sich in einem, rechtlich gesehen, schlecht sitzenden Gewand, das üblicherweise auf privatkapitalistisches, auf Gewinn erpichtes, von einem handlungsstarken Management geleitetes wirtschaftliches Handeln zugeschnitten ist. Wer ohnehin schon in einer gesellschaftlich und wirtschaftlich marginalen Lage lebt, hat naturgemäß ein stärkeres Bedürfnis nach einer auch rechtlich klaren Identität.

Daß im übrigen die Üblichkeit auch ein rechtlich bedeutsames Auslegungskriterium in Zweifelsfällen ist, ist oben schon angedeutet worden. Insbesondere in dem vergleichsweise rechtlich wenig regulierten Handelsverkehr spielen "handelsübliche Weise" (z.B. § 25 Abs. 3 HGB), "Gewöhnlichkeit" (z.B. §§ 54 Abs.1, 56 HGB), "Verkehrsanschauung", "kaufmännische Gepflogenheiten" eine große Rolle.

In Anbetracht der Rolle des Üblichen und Typischen lastet auf jemandem, der von solchen Mustern abweicht, stets so etwas wie eine faktische Beweislast des Rechtmäßigen. Diese Widrigkeit erklärt ebenfalls das Bedürfnis nach einer rechtlichen Form, die als selbstverständlich akzeptiert wird und von allen Rechtfertigungsnotwendigkeiten entlastet.

2.2. Rechtsform und Binnenorganisation

Unter einem zweiten Blickwinkel empfinden örtliche Beschäftigungsinitiativen die bestehende Ausgestaltung von Rechtsformen mitunter als hinderlich oder doch zumindest als unbefriedigend. Das aus einem starken Gleichheits- und Demokratiedenken gespeiste Bedürfnis, alle wesentlichen Unternehmensentscheidungen im Kollektiv, möglichst auch noch einstimmig²¹, zu treffen, läßt sich nicht ohne weiteres in die Rechtsverfassung übersetzen. Zwar sieht die an sich ganz egalitäre Ausgestaltung der Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) im § 709 Abs. 2 BGB im Grundsatz gemeinschaftliche Geschäftsführung und Einstimmigkeitsprinzip vor. Außerdem gilt für die GbR wie auch für offene Handelsgesellschaft (oHG) und Kommanditgesellschaft (KG) der Grundsatz der Selbstorganschaft, der die Geschäftsführerstellung notwendig den Gesellschaftern vorbehalten²². Aber zum einen erscheint die GbR, und noch stärker die oHG, wegen der unbeschränkten und gesamtschuldnerischen Haftung auf Dauer für ein kapitalschwaches wirtschaftliches Unternehmen problematisch. Zum anderen steht die Form der GbR wegen des Rechtsformenzwanges der §§ 105, 161 HGB nur dann zur Verfügung, wenn der Gesellschaftszweck nicht auf ein Handelsgewerbe gerichtet ist.

Als beengend erscheint das Rechtskostüm vor allem im Hinblick auf die innere Organisation der beiden Formen der GmbH und der Genossenschaft. Um zu verstehen, worum es dabei geht, muß man sich drei Elemente der Wirklichkeit selbstverwalteter Beschäftigungsprojekte in der Bundesrepublik vergegenwärtigen. Typischerweise sind diese Unternehmungen zum ersten kleine Gebilde, die bisher vorliegenden empirischen Untersuchungen ergeben Durchschnittsgrößen zwischen fünf bis neun Mitgliedern²³. Zum zweiten legen sie durchweg großen Wert auf demokratische Willensbildung und Entscheidungsfindung, dauerhaft hierarchische Strukturen widersprechen dem Grundverständnis alternativen Wirtschaftens²⁴. In Anbetracht der überschaubaren Gruppengröße dürfte demokratische Binnenorganisation nach den theoretischen wie empirischen Vorhersagen auch tatsächlich gute Aussichten auf Verwirklichung haben²⁵. Zum dritten sind

örtliche Beschäftigungsinitiativen im Hinblick auf ihren Mitarbeiterbestand instabil, vergleichsweise hohe Fluktuation ist nicht ungewöhnlich²⁶.

Die grundsätzlich interessante Frage, ob selbstverwaltete Unternehmen eine zeitbedingte Erscheinung darstellen (Arbeitslosigkeit, Demographie) oder ob sie auf Dauer ein neues Element einer postindustriellen Wirtschaftsgesellschaft darstellen, soll an dieser Stelle nicht erörtert werden. Eingehende Überlegungen hierzu finden sich im volkswirtschaftlichen Teil des Berichtes²⁷. Davon unabhängig aber läßt sich schon jetzt erwarten, daß die zeitliche Perspektive einzelner Mitarbeiter nicht sehr lang sein, jedenfalls um einiges unter der Zeitdauer "normaler" Berufsverläufe liegen wird. Die aufgrund des technologischen Wandels und einer fortschreitenden Maschinisierung der Berufsarbeit allgemein beobachtbare Verkürzung von beruflichen Perspektiven²⁸, aber auch der für die alternative Wirtschaft bezeichnende hohe Bildungsstand der darin Tätigen²⁹ machen auch für die Zukunft Fluktuation wahrscheinlich.

Vor diesem Wirklichkeitsbefund wird erklärlich, daß insbesondere die Regeln über die Geschäftsführung bzw. Vorstandstätigkeit (§§ 6, 35f. GmbHG, 24ff. GenG) sowie speziell bei Genossenschaften einschließlich der Wohnungsbaugenossenschaften die Dreigliederung in Vorstand, Aufsichtsrat und Generalversammlung (§§ 9, 36ff., 43 GenG) als unhandlich bzw. unangemessen angesehen werden. Aus der Sicht der Kooperativen behindern sie direkte Demokratie, widersprechen dem Bemühen um Aufhebung von Arbeitsteilung und Hierarchie, und begünstigen die Wiederherstellung einer faktischen Zweiteilung der Belegschaft in Leitende und Ausführende. Außerdem erscheinen die Regeln über den Ein- und Austritt von Mitgliedern nicht praxisgerecht.

Zwar ist es bei der GmbH möglich, sämtliche Gesellschafter zur Geschäftsführung zu berufen (§ 6 Abs.3 GmbHG). Aber dieses Vorgehen dürfte sich bei Kooperativen in dem häufigsten Größenbereich zwischen 5 bis 10 Mitarbeitern, die nach dem Identitätsprinzip möglichst zugleich auch Gesellschafter sein sollen, als wenig praktikabel erweisen. Sie erhöhen den bei der GmbH ohnedies schon beträchtlichen Aufwand an Formalitäten und Kosten beim Gesellschafterwechsel noch zusätzlich dadurch, daß

die neuen Geschäftsführerpersonen jeweils nebst Bestellungskunden und Angabe ihrer Vertretungsbefugnis zum Handelsregister anzumelden sind, und sie dort auch ihre Unterschrift zu zeichnen haben (§ 39 GmbHG). Ganz abgesehen davon unterliegen dann auch alle Gesellschafter der besonderen Haftung der Geschäftsführer nach § 43 GmbHG.

Wie die sogenannte "Geschäftsführerdebatte" in den alternativ-ökonomischen Unternehmen und Medien der Bundesrepublik angedeutet³⁰, ist das Modell der Geschäftsführung durch alle Gesellschafter ganz unüblich. Typischerweise übernehmen ein oder zwei Personen aus dem Kreis der Gesellschafter diese Aufgabe.

Unter rechtssoziologischen Gesichtspunkten muß man zunächst anmerken, daß die tatsächliche Ausgestaltung des Binnenlebens einer Organisation in erster Linie Ergebnis des Willens und Verhaltens der Beteiligten ist. Sowohl in seinen unterstützenden als auch in seinen behindernde Wirkungen erweist sich das Recht als schwach gegenüber der Möglichkeit, eine bestimmte Praxis einzurichten oder entstehen zu lassen. Allerdings kann das Recht als latente Ordnung durchaus eigenständige Wirkung entfalten. Dies insbesondere im Verkehr mit der Außenwelt, die sich im Zweifel an dem allgemeinen Muster des Rechts und nicht an einer ungewissen konkreten Praxis orientieren wird, und im Falle eines Konfliktes, wenn das Bedürfnis nach Rechthaben die Bestimmungen des Statuts aufleben läßt. Über andere Inhalte in der gesellschaftsrechtlichen Ordnung örtlicher Beschäftigungsinitiativen nachzudenken, erscheint deshalb legitim.

Für eine rechtspolitische Abwägung der Interessen gilt es zu beachten, daß der Rechtsverkehr ein ebenfalls schützenswertes Interesse an Klarheit und einfach zuordenbarer Haftung der für die Kooperative Handelnden hat. Auch ist die im Genossenschaftsgesetz mit der notwendigen Bildung eines Aufsichtsrates beabsichtigte innere Kontrollfunktion von der Idee hier durchaus plausibel, ihre Abschaffung also nicht unbedingt von Vorteil für die Fortexistenz des Unternehmens.

Dennoch erscheint für kleine Produktivgenossenschaften mit bis zu 20, vielleicht auch mit bis zu 50 Mitgliedern der Aufsichtsrat entbehrlich. Der Gewinn an unabhängiger Kontrolle ist hier, sofern überhaupt vorhanden, gering, der Aufwand an

Ämterverteilung groß. Läßt sich die Genossenschaftsstruktur in dieser Frage durch eine einfache Bereichsausnahme entlasten³¹, so ist die ebenfalls diskutierte stärkere Verantwortlichkeit des Vorstandes gegenüber der Generalversammlung nur durch eine Reform der Reform zu erreichen. Denn größere Eigenverantwortlichkeit des Vorstandes, wie sie im § 27 GenG in Anlehnung an § 76 Aktiengesetz festgelegt worden ist, war gerade eines der Hauptziele der Novellierung des Genossenschaftsgesetzes im Jahre 1973³². Gleichwohl ist das Bedürfnis nicht von der Hand zu weisen, die Entscheidungsmacht des Vorstandes bzw. der Geschäftsführer an die Vorgaben der Gesamtheit der Gesellschafter bzw. der Generalversammlung zu binden. Dafür sollte eine selbstverständliche rechtliche Form gefunden werden, die sich gegebenenfalls auch bei Konflikten der Geschäftsführer mit der Außenwelt aufgrund der internen Beschlußlage als haltbar erweist.

Während das Bedürfnis nach einer angemessenen rechtlichen Form für die Entscheidungsdemokratie in kleinen Kooperativen plausibel erscheint und gegebenenfalls zu einer Sonderregelung im GenG führen sollte, ist es auf der anderen Seite sinnvoll, am Geschäftsführer bzw. Vorstand festzuhalten. So unbequem eine solche Rollenaufteilung in kleinen Gruppen auch sein mag und so sehr sie zu einer gewissen Förmerei führen kann, ihre Ersetzung durch Geschäftsführerbefugnis aller Mitglieder wäre, von den Fällen einer entsprechenden Festlegung im Gesellschaftsvertrag abgesehen, für das Kooperativ wenig hilfreich. Für Verhandlungs- und Geschäftskontakte mit der Außenwelt ist eine zumindest für eine gewisse Zeit gültige Bestimmung von Vertretern mit Rechtsmacht praktisch notwendig. Außerdem dürfte sich das Modell der Außenvertretung durch alle wegen der immensen Entscheidungskosten und der Unvereinbarkeit mit Arbeitsabläufen in der betrieblichen Praxis kaum durchhalten lassen.

Vor dem Hintergrund der bereits erwähnten Mitgliederfluktuation ist die Frage von einiger praktischer Bedeutung, wie der Ein- und Austritt rechtlich organisiert ist und welche Ko-

sten durch derartige Veränderungen entstehen. Insbesondere die GmbH erweist sich unter diesem Gesichtspunkt als teure Rechtsform. Jeder Gesellschafterwechsel erfordert einen entsprechenden Abänderungsbeschluß der Gesellschafter, der gem. § 53 Abs. 2 GmbHG notariell beurkundet werden muß. Anschließend ist die Abänderung des Gesellschaftsvertrages zur Eintragung in das Handelsregister anzumelden (§ 54 Abs. 1 GmbHG). Beide Vorgänge erzeugen, je nach Höhe des Geschäftsanteiles bzw. des Wertes des Betriebsvermögens (§§ 79, 26 Kostenordnung), spürbare Kosten³³. Kostengünstiger gestaltet sich hingegen Mitgliederwechsel in der Genossenschaft. Hier muß der Vorstand die Aufkündigung eines Genossen dem Registergericht zur Liste der Genossen einreichen (§ 69 Abs. 1 GenG). Für Eintragungen in die Liste der Genossen, wie auch allgemein für Eintragungen in das Genossenschaftsregister werden Gebühren mit Ausnahme von Postgebühren und Schreibauslagen nicht erhoben (§ 83 KostO).

Wegen des nicht seltenen Ereignisses eines Mitgliederwechsels und wegen der nicht unerheblichen Kostenlast, die dadurch gerade für junge Beschäftigungsinitiativen entstehen kann, erscheint eine dispensierende Regelung sinnvoll. Sie könnte, solange es lediglich um Änderungen im Mitgliederbestand geht, in registergerichtlicher Hinsicht in einem Ausnahmetatbestand entsprechend § 83 KostO bestehen. Die entsprechenden Vorschriften des GmbHG könnten dadurch flexibler gestaltet werden, daß man für den hier zur Debatte stehenden Typ von Kleinkollektiv in Anlehnung an das genossenschaftliche Statutenmodell die Liste der Mitglieder (Gesellschafter) als eigenständiges Dokument vom Gesellschaftsvertrag abkoppelt. Zumindest ein Gesellschafterwechsel ohne Auswirkung auf die Höhe des Geschäftsanteiles müßte dann zwar zur Eintragung in das Handelsregister angemeldet, aber nicht notariell beurkundet werden.

2.3. Fazit

Die für örtliche Beschäftigungsinitiativen praktisch in Betracht kommenden Rechtsformen errichten keine unüberwindlichen Hindernisse. Gleichwohl paßt das durch Norm und Üblichkeiten festgelegte Formenangebot in verschiedener Hinsicht nicht zu einer durch kollektive und demokratische Strukturen, aber auch durch ein gewandeltes Verständnis von Erwerbsarbeit geprägten Betriebspraxis. So erscheint es insbesondere zweifelhaft, ob sich eine dauerhafte, im Konfliktfall auch von den Gerichten akzeptierte Neutralisierung des Produktivkapitals unter den gegenwärtigen gesellschaftsrechtlichen Verhältnissen erreichen läßt. Hinderlich wirken sich darüber hinaus die durch die obligatorische Wahl eines Aufsichtsrates nach dem Genossenschaftsgesetz bewirkte organisatorische Überlastung kleiner Genossenschaften sowie die teuren Formalitäten des Gesellschaftswechsels bei der GmbH aus.

Alles in allem erscheint es dennoch nicht geboten, eine ganz neue Rechtsform für örtliche Beschäftigungsinitiativen aus der Taufe zu heben. Angesichts der bisher marginalen volkswirtschaftlichen Bedeutung der alternativ-ökonomischen Betriebe wäre dies politisch auch kaum durchsetzbar. Außerdem wäre es in Anbetracht des relativ geringen Umfangs der tatsächlich nötigen Anpassungsmaßnahmen nicht nötig, ein neues gesellschaftsrechtliches Formengesetz mit allem Drum und Dran zu erarbeiten.

Unter rechtspolitischen Gesichtspunkten sollte man über zwei Optionen weiter nachdenken. Zum einen kann man sich ein kurzes Definitionsgesetz vorstellen, das an zentraler Stelle das Wesen örtlicher Beschäftigungsinitiativen bestimmt. Auf diese gesetzliche Formenbestimmung könnten dann verschiedene für Anpassungen in Betracht kommende Einzelgesetze durch Bezugnahme zugreifen, ohne die Wesensmerkmale jeweils wiederholen zu müssen. Der Vorschlag lehnt sich an das englische Modell des "Industrial Common Ownership Movement Act" an und auch an die bereits erwähnte gesetzliche Regelung der franzö-

sischen Société Coopérative Ouvrière de Production (SCOP). Im Hinblick auf die deutsche Gesetzgebungssystematik hat ein solches Modell Ähnlichkeit mit den Begriffsbestimmungen des 4. Sozialgesetzbuches (SGB), das zu einem Allgemeinen Teil für eine Vielzahl von sozialversicherungsrechtlich bedeutsamen Einzelgesetzen geworden ist (s. Artikel II § 1 SGB). Beispielsweise ist damit vor die Klammer der Einzelgesetze gezogen worden die Begriffsbestimmung für Hausgewerbetreibende und Heimarbeiter (§ 12 Abs. 1 und 2 SGB IV) oder die Definition geringfügiger Beschäftigung (§ 8 SGB IV).

Zum anderen könnte man in bestehende Gesellschaftsgesetze Modifikation einbringen. Hierbei könnten entweder einzelne Vorschriften geändert oder erweitert werden, also beispielsweise die Notwendigkeit der Errichtung eines Aufsichtsrats für kleine Produktivgenossenschaften in § 9 GenG entfallen. Oder die abweichenden Bestimmungen werden zusammengefaßt und als eigener Abschnitt, etwa entsprechend der "Kommanditgesellschaft auf Aktien" in den §§ 278-290 Aktiengesetz³⁴, in das Hauptgesetz eingefügt.

3. Genossenschaftsgesetz und Genossenschaftspraxis - Heimat oder Hindernis für örtliche Beschäftigungsinitiativen?

Eine der bereits erwähnten Rechtsformen, die Genossenschaft, verdient gesonderte Betrachtung. Sowohl unter rechtlichen als auch unter kulturellen und emotionalen Gesichtspunkten nimmt sie in der alternativen Ökonomie der Bundesrepublik eine besondere Stellung ein. Das Gefühl, ein dem Wesen nach genossenschaftliches Gebilde zu sein, ist sehr verbreitet unter den in den letzten zehn Jahren entstandenen örtlichen Beschäftigungsinitiativen. Gemeinschaftlichkeit in der Arbeit ist nicht nur verständliche Reaktion auf eine weitreichende Beschäftigungskrise, die, wie alle Krisen, die Vereinigung von Kräften nahelegt. Gemeinschaftlichkeit ist darüber hinaus ein Wert an sich in einer ansonsten an solidarischen Strukturen arm gewordenen Gesellschaft. Die politische Renaissance des Genossenschaftsgedankens, die zu Beginn der 80er Jahre von Eu-

ropa her ihren Ausgang nahm³⁵, traf auf eine allmählich einsetzende gesellschaftliche Neuorientierung des Berufslebens mit ganz ähnlichen Zielen: mehr Solidarität, weniger Wachstum, mehr Demokratie, weniger Herrschaft des Kapitals.

Wie verbreitet das so entstandene genossenschaftliche Selbstverständnis geworden ist, belegt unter anderem der Titel des erwähnten Entwurfs einer "Richtlinie zur Förderung selbstverwalteter Betriebe auf genossenschaftlicher Basis"³⁶ im Land Hessen.

Da in Deutschland dem genossenschaftlichen Organisationsbedürfnis seit rund 100 Jahren ein eigenes Gesetz zur Verfügung steht³⁷, ist zunächst nicht verständlich, warum diese ideologisch so umschwärmte Rechtsform tatsächlich in der alternativen Ökonomie bisher kaum Bedeutung erlangt hat. Von wenigen, zum Teil gut dokumentierten Fällen abgesehen³⁸, entscheiden sich die produzierenden und dienstleistenden Kollektive für andere, vom kulturellen Profil her gesehen wesentlich weniger genossenschaftliche Rechtsformen.

Der Sachverhalt erscheint erklärungsbedürftig. Für eine rechtssoziologische Betrachtung stellen sich zwei Grundfragen. Ist das Genossenschaftsgesetz von seinem normativen Zuschnitt her für den Typus der kleinen Produktivgenossenschaft nicht geeignet? Oder hat sich um das Gesetz herum eine Praxis entwickelt, die sich für die hier zur Debatte stehenden "neuen" Genossenschaften als hinderlich erweist? Beide Fragen werden von dem Deutschen Genossenschafts- und Raiffeisenverband e.V., dem Spitzenverband der gewerblichen Waren- und Dienstleistungsgenossenschaften, verneint. Dort argumentiert man mit der universellen Anwendbarkeit der genossenschaftlichen Rechtsform und der grundsätzlichen Offenheit der Prüfungsverbände auch für die neuen Erscheinungsformen von Produktivgenossenschaften, vorausgesetzt, sie genügen den allgemeinen gesetzlichen und ökonomischen Anforderungen. Von zum Teil ganz anderen Erfahrungen berichten örtliche Beschäftigungsinitiativen, die sich um die nach § 54 Abs. 1 GenG notwendige Mitgliedschaft in einem Prüfungsverband bemüht haben³⁹. Hier beklagt man ein eher abweisendes als unterstützendes Verhalten gegenüber Aufnahmewilligen und Mangel an Sensibilität für das

besondere Selbstverständnis alternativ-ökonomischer Gruppierungen.

Es mag zutreffen, daß ein Teil der gegenseitigen Reserviertheit auf Informationsdefiziten beruht⁴⁰, die sich zweifellos verringern lassen. Doch auch dann werden einige strukturelle Hürden bleiben, die teils auf der Verbandspraxis, teils auf der gegenwärtigen Gesetzesfassung beruhen. Einige der Hürden, die insbesondere für den in Frage stehenden Typus der örtlichen Beschäftigungsinitiativen hoch sind, sollen kurz skizziert werden.

3.1. Das verbandspolitische Grundverständnis

Als eine allgemeine Schranke wirkt zunächst das verbandspolitische Grundverständnis. In bemerkenswertem Unterschied zu anderen westeuropäischen Ländern betonen die deutschen Genossenschaften, in Praxis wie Wissenschaft, den Selbsthilfecharakter, die privatwirtschaftliche Wirtschaftsweise und die damit verbundene Ablehnung der Förderung Dritter, sowie die Integration in die marktwirtschaftliche Ordnung. Die ersten beiden Prinzipien erklären das auch nach jahrzehntelanger Diskussion offensichtlich immer noch virulente Bedürfnis, das Genossenschaftswesen in der Bundesrepublik gegen die fremdnützigen Formen der Gemeinwirtschaft abzugrenzen und es darüber hinaus vor gemeinwohlorientierten politischen Erwartungen in Schutz zu nehmen⁴¹.

Vor diesem Wertehintergrund droht den im Bereich der alternativen Ökonomie entstehenden Beschäftigungsinitiativen, die sich am liebsten auch rechtlich als Genossenschaften konstituieren würden, in doppelter Hinsicht der Bannstrahl der Genossenschaftsverbände. Zum einen leiden diejenigen Kooperativen, die etwa in Berlin, Bremen, Hamburg, München oder Nürnberg für eine gewisse Zeit mit öffentlichen Mitteln der Kommunen unterstützt werden⁴², aus genossenschaftlicher Sicht an dem Makel fehlender Selbsthilfe. Zum anderen argwöhnen die Genossenschaften, zum Teil durchaus zu Recht, daß hinter dem neuen Interesse an ihrer Wirtschaftsform vor allem die sozial- und be-

schäftigungspolitische Hoffnung auf Entlastung auf dem Arbeitsmarkt steckt. Die Sorge, Genossenschaften könnten in diesem Sinne als wohlfahrtsstaatliches Mittel genutzt werden, klang, bei aller Freude über das wiedererwachte Interesse in Europa, auch schon in ersten Reaktionen auf den Mihr-Bericht von 1983 an⁴³.

Somit zeigt sich die offizielle Verbandshaltung, die sich auch in der Mentalität der Verbandsprüfer niederschlagen dürfte, gegenüber alternativ-ökonomischen Genossenschaften als reserviert. Interesse an den sich abzeichnenden Entwicklungen ist durchaus vorhanden. Wo sich alternatives Profil mit solider Wirtschaftlichkeit paart, sind auch keine ernsthaften Hindernisse bei der Aufnahme in einen Genossenschaftsverband zu erwarten. Gegenüber den allerdings typischerweise zunächst ökonomisch nicht sehr solide wirkenden Beschäftigungsinitiativen ist die Konzessionsbereitschaft in rechtlicher wie ökonomischer Hinsicht allem Anschein nach gering.

3.2. Das Genossenschaftsgesetz - ein passender Rahmen für kleine Produktivgenossenschaften?

Bei der ganz überwiegenden Zahl der gewerblichen Beschäftigungsinitiativen handelte es sich, würden sie sich eine genossenschaftliche Verfassung geben, um Produktivgenossenschaften im Sinne des § 1 Abs.1 Ziff.4 GenG, nämlich um "Vereine zur Herstellung von Gegenständen und zum Verkauf derselben auf gemeinschaftliche Rechnung". Zu dieser Genossenschaftsart rechnen auch die gemeinschaftlichen Dienstleistungen im genossenschaftlichen Unternehmen⁴⁴.

Die Frage, ob das geltende Genossenschaftsgesetz einen geeigneten rechtlichen Rahmen für Produktivgenossenschaften abgeben kann, ist trotz deren Einbeziehung in den Tatbestand des § 1 GenG nicht eindeutig zu beantworten. Zwar gehört die Äußerung von Hermann Schulze-Delitzsch "In der Produktivassoziation begrüßen wir den Gipfelpunkt des Systems"⁴⁵ zum überkommenen Zitatenschatz der deutschen Genossenschaftskultur. Doch

zum einen hat Schulze-Delitzsch selbst das große Wort skeptisch eingeschränkt⁴⁶. Zum anderen hat auch die Aufnahme dieses Genossenschaftstyps in das Gesetz den bis in die jüngste Zeit reichenden wissenschaftlichen Streit um die Frage der Verträglichkeit nicht verhindern können. Das in neuerer Zeit von Dietrich Schulz entwickelte zentrale Argument geht davon aus, daß das Genossenschaftsgesetz nur für hilfsgenossenschaftliche Zusammenschlüsse sinnvoll und tragbar ist, während die Produktivgenossenschaft als Vollgenossenschaft mit einer ganz anderen, stärker erwerbswirtschaftlichen Zwecksetzung in dieses Gesetz nicht paßt⁴⁷.

Nun ist die Überlegung keineswegs abwegig, daß das Gesetz für einen anderen Typus von Genossenschaft konstruiert ist und die Produktivgenossenschaft nicht sinnvoll mitregeln kann. Betrachtet man allerdings sowohl die gegenwärtige Situation als auch historische Dokumentationen über Entstehung und Scheitern von Produktivgenossenschaften⁴⁸, dann erscheint die Diskussion eher als akademisch denn als praktisch bedeutsam. Es ist nicht zu bestreiten, daß die Produktivgenossenschaft seit jeher ein scheiteranfälliges Gebilde ist⁴⁹. Auch die gegenwärtige Gesamtzahl von 22 eingetragenen Genossenschaften dieses Typs weist sie jedenfalls in der Bundesrepublik nicht gerade als populäre wirtschaftliche Organisationsform aus. Dennoch können wir keine Hinweise darauf entdecken, daß die Existenzprobleme von Produktivgenossenschaften auf eine besondere Untauglichkeit des Gesetzes für diese Genossenschaftsart zurückzuführen wären. Eine praktische Rolle spielen hingegen einige Hindernisse, die das Genossenschaftsgesetz allgemein für kleine, auf unmittelbarer Demokratie basierende Zusammenschlüsse errichtet. Von Bedeutung sind des weiteren die besonderen ökonomischen Schwierigkeiten von Produktivgenossenschaften und die fehlende kulturelle bzw. verbandliche Unterstützung.

Das gegenwärtige Genossenschaftsgesetz hat nach mehreren Novellierungen, zuletzt im Jahre 1973, das erwerbswirtschaftliche Profil deutlich verstärkt und sich in verschiedener Hinsicht an das aktienrechtliche Modell angelehnt⁵⁰. Offensichtlich ist das Gesetz dabei an weitgehend vollzogene Entwicklun-

gen angepaßt worden. Als die wichtigsten erscheinen in diesem Zusammenhang die seit Jahrzehnten schon beobachtbare Konzentration bei wachsenden Durchschnittsgrößen⁵¹ und damit einhergehend die verstärkte Bedeutung der zweiten Ebene in der genossenschaftlichen Organisation (Sekundär-genossenschaften) wie auch in der Vertretung der Mitgliederinteressen (Vertreterversammlung), die naturgemäß zu einer Schwächung demokratischer Bezüge geführt hat. Hinzu kamen die mit der Notwendigkeit der Marktbehauptung begründete Stärkung des Vorstands, die Öffnung für das Nichtmitgliedergeschäft, die Einführung des Mehrstimmenrechts.

Getragen wurde die Gesetzesreform von einer Erfahrungs- und Stimmungslage, wie sie beispielsweise E. Diederichs Ende der 50iger Jahre bei 14 Produktivgenossenschaften (mit durchschnittlich 44 Mitgliedern und 133 Beschäftigten je Genossenschaft) durch Umfrage ermittelt hat⁵². Was hier zusammengetragen wurde, liest sich dreißig Jahre später wie das schiere Gegenprogramm zu dem, was die alternative Ökonomie heute mit der Rechtsform der Genossenschaft verbindet. So kam der Bericht von Diederichs beispielsweise zu den Ergebnissen, daß "reine" Produktivgenossenschaften mit voller oder weitgehender Identität von Mitgliedern und Beschäftigten offenbar keine ausreichende Existenzgrundlage mehr haben; daß die Produktion der genossenschaftlichen Unternehmung für den freien Markt es nicht zulasse, daß kollektiv gehandelt werde und deshalb der Vorstand eine unabhängigere Stellung erhalten müsse; daß Eingriffe der Generalversammlung in die laufende Geschäftsführung der wirklichen Sachkenntnis entbehrten; daß sich das gleiche Stimmrecht der Genossen als großes Hemmnis auswirke und infolge seiner nivellierenden Wirkung eine Erlahmung des Lebens in der Genossenschaft zu verzeichnen sei.

Die hier - sicherlich auch absichtsvoll - vorgezeichneten Entwicklungslinien sind zu einem großen Teil Gesetz geworden. Der Wandel in der rechtlichen Gestalt erklärt, warum das Genossenschaftsgesetz für demokratiebewußte kleine Beschäftigungskollektive nur eingeschränkt nutzbar ist. Die Veränderungen haben aber nicht nur für eine bestimmte Art von Genossenschaft Auswirkungen, sondern bestimmen alle genossenschaftli-

chen Aktivitäten. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Frage nach dem passenden gesetzlichen Rahmen speziell für Produktivgenossenschaften als nachrangig.

Der zitierte Zustandsbericht aus den 50er Jahren macht im übrigen auch deutlich, daß ein Anknüpfen an die Diskussion um das Verhältnis von Produktivgenossenschaften und GenG aus heutiger Sicht nicht sinnvoll ist. Die hinter der Diskussion aufscheinenden Reformabsichten gehen deutlich in Richtung einer Stärkung der Unternehmungseigenschaft der Genossenschaft und ihrer wettbewerblichen Effizienz. Damit weisen die Denkansätze tendenziell in die entgegengesetzte Richtung zu den heute die alternativ-ökonomische Diskussion bestimmenden wirtschaftlichen und organisatorischen Vorstellungen.

Unter ökonomischen Gesichtspunkten sind Produktivgenossenschaften wesentlich schwierigeren Gründungs- und Existenzbedingungen ausgesetzt als Verwertungs- und Einkaufsgenossenschaften. Auch diese Erfahrung wiegt schwerer als der mögliche Mangel eines geeigneten rechtlichen Rahmens. Schon das bekannte Transformationsgesetz von Oppenheimer, wonach eine Produktivgenossenschaft nur äußerst selten zur Blüte gelangt, "wenn sie aber zur Blüte gelangt, hört sie auf, eine Produktivgenossenschaft zu sein"⁵³, beruht auf scharfsinnigen Überlegungen zum tiefen Gegensatz zwischen Käufergenossenschaften und Verkäufer(Produzenten-)genossenschaften⁵⁴.

Auf die besonders heikle wirtschaftliche Existenzlage von Produktivgenossenschaften sei hier nur hingewiesen. Sie kann im Rahmen einer rechtlichen Betrachtung nur zur Kenntnis genommen, nicht diskutiert werden. Dennoch sollte man den Eindruck hinzufügen, daß das Oppenheimer'sche Transformationsgesetz allem Anschein nach keine absolute Gültigkeit hat. Die an anderer Stelle des Berichtes erwähnten traditionsreichen Produktivgenossenschaften in Frankreich und Italien, aber auch das vielgerühmte und oft beschriebene Beispiel des Genossenschaftssystems von Mondragón lassen vermuten, daß die Überlebenschancen von Produktivgenossenschaften entscheidend beeinflusst werden können durch finanzielle und organisatorische Unterstützungsstrukturen und, auch dafür steht Mondragón, durch

verbandsmäßige Integration.

Die Frage der Unterstützung oder Behinderung von Beschäftigungsinitiativen durch genossenschaftliche Verbände steht in der Bundesrepublik Deutschland im Mittelpunkt der Diskussion. Die Verbände erweisen sich aus rechtlichen wie aus tatsächlichen Gründen als entscheidende Schranke für den Zutritt zur Rechtsform der eingetragenen Genossenschaft. Diesem Umstand sollen im nächsten Abschnitt einige Überlegungen gewidmet werden.

3.3. Die Bedeutung der genossenschaftlichen Prüfungsverbände

Will eine Genossenschaft in das Genossenschaftsregister eingetragen werden, muß sie gem. § 11 Abs.2 Ziff.4 GenG die Bescheinigung eines Prüfungsverbandes vorlegen, daß die Genossenschaft zum Beitritt zugelassen ist, sowie eine gutachtliche Äußerung des Prüfungsverbandes, ob nach den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen, insbesondere der Vermögenslage der Genossenschaft, eine Gefährdung der Belange der Genossen oder der Gläubiger der Genossenschaft zu besorgen ist. Die Pflichtmitgliedschaft ist zeitlich unbegrenzt. Nach § 54 Abs. 1 GenG muß die Genossenschaft einem Prüfungsverband angehören. Dieser ist verantwortlich für die Pflichtprüfung, die gemäß § 53 Abs. 1 GenG bei Genossenschaften mit einer Bilanzsumme bis zu einer Million Deutsche Mark mindestens in jedem zweiten Geschäftsjahr stattfinden muß.

Die Koppelung von Pflichtprüfung und Verbandszugehörigkeit ist eine deutsche Besonderheit. Sie hat Tradition. Die Revisionspflicht besteht seit 1889, der Verbandszwang seit 1934. Schon in den Jahren vor 1889 gab es ein von den Genossenschaftsverbänden selbst organisiertes Prüfungswesen, die externe Kontrolle ist von Anfang an als notwendiges Gegenstück zu dem genossenschaftlichen Prinzip der Selbstorganschaft angesehen worden, der Besetzung aller Verwaltungsfunktionen aus dem Kreis der Genossen⁵⁵. Die dann allerdings 1889 gesetzlich vorgeschriebene Pflichtprüfung, die erste in der deutschen Wirtschaft, ist von den Genossenschaften nolens volens akzep-

tiert worden; im Vergleich zu der damals immer wieder erörterten Möglichkeit staatlicher Kontrolle erschien sie als die verträglichere Lösung⁵⁶.

Es nimmt nicht wunder, daß eine so mächtige Position, wie sie die deutschen Prüfungsverbände einnehmen, immer wieder auf Kritik gestoßen ist. Das Verhältnis zu den Prüfungsverbänden beherrscht auch die Rechtsformendiskussion der alternativen Ökonomie. Ihre Einstellung gegenüber den Verbänden ist zwiespältig⁵⁷.

Auf der einen Seite fürchtet man, für Autorität und Fremdbestimmung besonders sensibel, Einmischung in die innere Ordnung des Kollektivs. Auf der anderen Seite erkennen diejenigen Produktivgenossenschaften, die die Zulassungshürde genommen haben, durchaus auch die beratende, Ordnung schaffende, gegebenenfalls vor erheblichen Nachforderungen des Finanzamtes oder vor teurer externer Wirtschaftsberatung schützende Funktion der Verbandsprüfung an.

Es überwiegen die kritischen Stimmen. Sie erwecken alles in allem den Eindruck, daß die genossenschaftlichen Prüfungsverbände gegenüber unkonventionellen kleinen Produktivzusammenschlüssen eher prohibitiv als unterstützend wirken. Ein Teil dieses Meinungsbildes mag auf ungenügende Information bei örtlichen Beschäftigungsinitiativen oder auch auf unzulässige Verallgemeinerung negativer Erfahrungen zurückzuführen sein. Zum größten Teil drückt sich in den Berichten über Schwierigkeiten aber wohl die Tatsache aus, daß die genossenschaftlichen Prüfungsverbände nicht anders denken, bewerten und entscheiden als die Genossenschaften selbst. Als Leitidee wie auch als wirklicher Typus hat sich hier, seit mehreren Jahrzehnten schon, eine wirtschaftliche Form durchgesetzt, die sich weitgehend den Handlungszwängen des allgemeinen Marktes angepaßt hat. Die Fähigkeit zum Wettbewerb mit all den damit verbundenen Erfordernissen der Kosten- und Leistungsoptimierung und der Verschmelzung zu handlungsfähigen Einheiten, die Orientierung an quantitativen Wachstumszielen, die Professionalisierung der Verbände und Geschäftsführer haben quer durch alle Genossenschaftssparten materiell-wirtschaftliche Ge-

sichtspunkte in den Vordergrund treten lassen. Dagegen sind die immateriellen Zutaten des Genossenschaftswesen, die Gedanken der Selbsthilfe, der Solidarität und der Demokratie, immer weiter in den Hintergrund geraten oder gänzlich verkümmert. Sie werden von den Praktikern heute gerne als Mythos abgetan oder bleiben der wissenschaftlichen Ideenpflege überlassen.

Gewiß gibt es Ausnahmen. Es hat den Anschein, als ob sich der genossenschaftliche Geist im Wohnungsbau⁵⁸ und zum Teil auch in der ländlichen Genossenschaftsorganisation etwas nachhaltiger hat einnisten können. Dennoch dürften die angedeuteten Entwicklungen im großen und ganzen zutreffend die Transformation kennzeichnen, die sich in den Genossenschaften vollzogen hat. Sie hat sich im Gleichlauf bei den Prüfungsverbänden vollzogen, möglicherweise ist sie durch diese sogar gefördert worden. In einer interessanten neuen Studie wird beispielsweise auf die Rückwirkung der Professionalisierung der genossenschaftlichen Geschäftsführung auf die Verbandsführung aufmerksam gemacht, die die Unabhängigkeit der Prüfungsverbände zunehmend in Frage stellt⁵⁹. Nachdem sich das Modell der hauptamtlichen Geschäftsführung in den Genossenschaften durchgesetzt hat, delegieren die Geschäftsführer ihrerseits zunehmend hauptamtliche Manager in die Verbandsausschüsse der Prüfungsverbände. Durch diese Erstreckung von Managermacht auf die Verbandsaufsicht schwindet die Mitgliederrepräsentanz und verringert sich die Unabhängigkeit des Vorstandes. Das bedeutet auch, die Prüfungspolitik der Verbände wird noch stärker durch die Interessen- und Wertelage professionell geführter Großgenossenschaften bestimmt.

Aus den angedeuteten faktischen Entwicklungen der Genossenschaften und ihrer Prüfungsverbände erklärt sich das besondere Handicap des neuen Typs von kleinen Produktivgenossenschaften. Mit ihrem demokratischen und "moralischen" Wirtschaftskonzept werden sie von einer Ideenseite der Genossenschaften angezogen, die diese längst nicht mehr als praktische Verpflichtung ansehen. Auf der anderen Seite genügen örtliche Beschäftigungsinitiativen, die sich als Genossenschaften eintragen las-

sen wollen, oftmals der vorherrschenden wirtschaftlichen Rationalität und den daraus abgeleiteten Prüfungsmaßstäben der Verbände nicht oder nur unvollkommen⁶⁰.

Erschwerend kommt hinzu, daß es in Deutschland keinen besonderen Prüfungsverband für Produktivgenossenschaften gibt. Das ist erklärlich. Von krisenbedingtem booms abgesehen, haben sich Produktivgenossenschaften kaum als dauerhafte Organisationsform durchsetzen können. Das hat aber zur Folge, daß sich das Verbandswesen an den Hauptarten der Kreditgenossenschaften (36 %), der ländlichen Waren-, Verwertungs- und Dienstleistungsgenossenschaften (44 %) und den Wohnungsbaugenossenschaften (11 %) ausgerichtet hat. Den gewerblichen Produktivgenossenschaften, an denen neuerdings wachsendes Interesse besteht, steht damit keine auf ihre besonderen Belange abgestimmte Verbandsstruktur zur Verfügung. In Anbetracht dieser Situation ist es nicht erstaunlich, daß man in Kreisen der neuentstandenen Produktivgenossenschaften über die Möglichkeit eines eigenen Prüfungsverbandes nachdenkt⁶¹.

3.4. Die Rolle der Mustersatzungen

In einer zweiten Hinsicht stoßen sich Beschäftigungsinitiativen, die sich als Produktivgenossenschaften wirtschaftlich selbständig machen wollen, an einer für ihre Zwecke oftmals hinderlichen Typik. Zur Vereinfachung und Vereinheitlichung der Statutengestaltung haben die genossenschaftlichen Prüfungsverbände bewährte Organisationserfahrungen in Mustersatzungen festgeschrieben. Dieses verbandliche Satzungsrecht steht zwischen dem Gesetz, das im wesentlichen nur Minimalanforderungen an den Satzungsinhalt enthält (§§ 6,7 GenG), und einer ansonsten wie stets im Gesellschaftsrecht freien Gestaltbarkeit der Satzung selbst.

Die Vorzüge der Mustersatzungen sind unbestreitbar. Sie werden von den meisten Genossenschaftsgründern vermutlich als willkommener Service bei der schwierigen Aufgabe der Erstellung eines Statuts angesehen. Doch man muß auch ihre beschränkenden Wirkungen sehen. Sie sind aus den im letzten Abschnitt

erörterten Gegebenheiten heraus auf Genossenschaftsarten und -größen und auf eine Wirtschaftspraxis abgestimmt, die erheblich von den hier in Frage stehenden Bedingungen abweichen⁶². Diese Situation erzeugt für diejenigen, die andere Bestimmungen in der Satzung treffen wollen, wie stets beim Abweichen von vorformulierten Vertragstexten, faktisch Rechtfertigungs- und Verhandlungspflichten. So etwa bei der Regelung, daß die Generalversammlung und nicht, wie in der genossenschaftlichen Praxis üblich, der Aufsichtsrat den Vorstand wählen soll. Das Hauptproblem scheint daher nicht in der Existenz von Muster-satzungen als solchen zu liegen, sondern in der immer wieder berichteten Unwilligkeit von Prüfungsverbänden, andere als "ihre" Satzungsbestimmungen zuzulassen. Unter der Hand hat sich allem Anschein nach, wie häufig bei schriftlichen Mustertexten im Rechtsverkehr, der Empfehlungs- und Angebotscharakter gewandelt in den einer verbindlichen, quasi-gesetzlichen Grundlage. Dies erschwert faktisch innovative Gestaltungen für Klein- und Produktivgenossenschaften, möglicherweise auch für neue Wohnungsbaugenossenschaften.

3.5. Fazit

In der Genossenschaft sehen neue Beschäftigungsprojekte in der Bundesrepublik eine Rechtsform, die ihnen von der Idee her besonders nahe, von der tatsächlichen Zugänglichkeit her aber ferne steht. Das hat mehrere Gründe. Eine gewisse Mystifizierung verklärt die Gründungsgeschichte und -ziele insbesondere der deutschen Genossenschaften. Schwerer wiegt jedoch, daß sich der Geist und die Praxis der Genossenschaften selbst in ihrer rund 100jährigen Existenz erheblich gewandelt haben. Die wichtigsten Änderungen haben sich auch im Genossenschaftsgesetz und der darauf aufbauenden Rechtspraxis niedergeschlagen. Hinderlich wirkt sich außerdem der Umstand aus, daß der Typus kleiner Produktivgenossenschaften keine eigenständige Praxis und damit auch keine verbandlichen Unterstützungsstrukturen entwickeln konnte. Als tatsächlich vorherrschende Form haben sich mitgliederstarke, zum Teil hoch konzentrierte, von

hauptamtlichem Management geführte hilfswirtschaftliche Genossenschaften herausgeschält, die in ihrer Geschäftspolitik zuvörderst an Marktbehauptung, Wachstum, und Konkurrenzfähigkeit ausgerichtet sind. Den zweifellos von Anfang an auch vorhandenen ideellen und kulturellen Aufgabenstellungen wurde im Laufe der Zeit eine rudimentäre Bedeutung zugewiesen.

Da die wirtschaftlichen Kollektive der alternativen Ökonomie einen wesentlichen Vorzug der Genossenschaft in der zuletzt genannten Seite sehen, nähern sie sich dem Genossenschaftswesen historisch gesehen gewissermaßen zur Unzeit. Sie stoßen hier auf eine zu ihren eigenen Organisationswünschen gegenläufige Praxis.

Doch trotz aller Veränderungen scheint die vom Genossenschaftsgesetz angebotene gesellschaftsrechtliche Form immer noch am besten zu den von Gleichberechtigung und dem Vorrang der Arbeit vor dem Kapital bestimmten Beschäftigungskollektiven zu passen. Der Aufwand, Gesetz und Praxis für sie zu öffnen, ist geringer als der für eine neue Rechtsform nötige. Chancen dafür bestehen durchaus. Rechtspolitische Vorstöße sollten folgende Überlegungen einbeziehen.

- Im Hinblick auf die Gesetzeslage ist das Bedürfnis entstanden, den aus der Wirklichkeit weitgehend eliminierten Kleingenossenschaften eine einfache rechtliche Existenzmöglichkeit zu verschaffen. Dazu gehört vor allem, sie von der für sie künstlichen und personell nicht erfüllbaren Dreigliederung der Organe zu entlasten und den Aufsichtsrat zu einer fakultativen Einrichtung zu machen. Dem ganzheitlichen und betont demokratischen Arbeitsstil solcher kleinen Zusammenschlüsse wird des weiteren die unabhängige Stellung des Vorstandes nicht gerecht, die sich im § 27 GenG im Zuge der Angleichung an die Aktiengesellschaft durchgesetzt hat. Einer wieder stärkeren Einbindung des Vorstandes müßte korrespondieren eine Erweiterung der Zuständigkeit der Generalversammlung in § 48 Abs. 1 GenG.

Sowohl wegen der durchschnittlichen Größe der alternativ-ökonomischen Unternehmungen, die nach der Mehrzahl der empirischen Erkenntnisse unter sieben Mitgliedern liegt, als auch

wegen der durch technologischen Wandel möglich gemachten Verkleinerung von Arbeitsgruppen bei gleichbleibender oder erhöhter Produktivität, stellt sich insbesondere für Produktivgenossenschaften die Frage, ob man an einer Mindestzahl von sieben Genossen (§ 4 GenG) festhalten muß. Da ein Unterschreiten dieser Zahl zur Auflösung der Genossenschaft durch das Gericht führt (§ 80 Abs. 1 GenG), könnte sich die Bestimmung für fluktuationsanfällige Kleingenossenschaften als erhebliches Hemmnis auswirken.

- Ein grundsätzlicher Denkansatz könnte dazu führen, kleineren Beschäftigungskollektiven für eine gewisse Zeit eine vereinfachte genossenschaftliche Rechtsform zur Verfügung zu stellen. Diese Überlegung geht von einer typischerweise durch personelle, fachliche und ökonomische Unsicherheiten geprägten Anfangssituation aus, die gleichwohl auf einem seriösen und erfolgversprechenden wirtschaftlichen Konzept beruhen kann. In Anbetracht des nicht zu verkennenden Umbruchs der Berufsbilder und der beruflichen Zeitperspektiven erscheint es sinnvoll, im Recht entsprechende experimentelle Formen anzubieten. Es könnte sich lohnen, Erfahrungen mit "Vorgenossenschaften" in Ländern der Dritten Welt auszuwerten⁶³. In einer strukturell vergleichbaren Situation hat man hier rechtlich abgesicherte und meist mit fachlicher Betreuung gekoppelte Formen der Erprobung genossenschaftlicher Wirtschaft geschaffen.

- In tatsächlicher Hinsicht erscheint es vor allem geboten, die genossenschaftlichen Spitzenverbände und die Prüfungsverbände stärker als bisher mit den Organisationswünschen örtlicher Beschäftigungsinitiativen zu konfrontieren. Der öffentliche Dialog, obschon hie und da in Gang gekommen, ist noch zu schwach, um die Verbandspolitik für den Typus kleiner Produktivgenossenschaften heutigen Zuschnitts zu öffnen. .

Ziel sollte dabei nicht sein die Infragestellung des eigenständigen Charakters deutscher Genossenschaften, aber doch eine flexiblere und unterstützungsbereite Haltung gegenüber neuen genossenschaftlichen Zusammenschlüssen. In Anbetracht einer auf absehbare Zeit zwischen zwei und drei Millionen Menschen

starken Gruppe von Arbeitslosen, von denen alleine die bis zu 25jährigen einen Anteil von 25% halten, erscheint es auch nicht deplaziert, von den Genossenschaftsverbänden erhöhte gesellschaftspolitische Verantwortung zu fordern. Sie alleine führt keineswegs zur gefürchteten Grenzüberschreitung zu gemeinwirtschaftlichen und gemeinnützigen Formen. Dem abwehrenden Argument, die Genossenschaft sei kein sozialpolitisches Instrument, ist im übrigen entgegenzuhalten, daß die Genossenschaften sich in einer anderen Krisensituation, der Beschäftigungsnot nach dem zweiten Weltkrieg, mit ihrer Unterstützung einer nicht unerheblichen Anzahl von Versehrten- und Flüchtlingsgenossenschaften durchaus als sozialpolitisch sensibel gezeigt haben.

Mehr Verständnis für die besonderen ökonomischen und organisatorischen Bedingungen kleiner Produktivgenossenschaften ist auch das Ziel der Einflußnahme auf Prüfungsverbände. Eine zur Modifikation bereite Diskussion der Merkmale von Wirtschaftlichkeitsprüfungen ist wünschenswert. Möglicherweise läßt sich daneben auch eine völlige oder teilweise Dispensierung von dem zunächst hohen Kostendruck der Prüfung erreichen.

- Den erörterten Schwierigkeiten mit Mustersatzungen ließe sich durch eine gegenüber abweichenden Satzungswünschen offener Haltung der Prüfungsverbände oder, noch besser, durch eine von selbstverwalteten Unternehmen und Genossenschaftsverbänden ausgehandelte Mustersatzung für kleinere Produktivgenossenschaften begegnen.

4. Die Handwerksordnung

Im Mittelpunkt der Klagen örtlicher Beschäftigungsinitiativen in der Bundesrepublik über rechtliche Hindernisse steht die Handwerksordnung (HwO). Auch hier allerdings werden Behinderungen nicht als isolierte rechtliche Erscheinung wahrgenommen, sondern als Kontext von Recht und Praxis der mit dem Gesetzesvollzug beauftragten Handwerkskammern (§§ 90, 91 HwO).

Warum es gerade im Bereich des Handwerks zu häufigen Kollis-

sionslagen kommt, leuchtet ohne weiteres ein. Sowohl von ihrer Größenordnung als auch von ihrer betont anti-industriellen, ganzheitlichen Arbeitsauffassung her lassen sich die Produktivkollektive häufig in handwerklichen Tätigkeitsfeldern nieder. Aufgrund der bereits erörterten Bildungsvoraussetzungen tun sie dies im allgemeinen zwar nach langjähriger, zum Teil akademischer Ausbildung, aber ohne spezifische handwerkliche Vorkenntnisse. Damit erbringen sie eine Grundvoraussetzung der Zulassung zum Handwerk nicht, den sogenannten Befähigungsnachweis nach §§ 1 Abs.1, 7 Abs.1 HwO.

Warum dieser Mangel zu einem wichtigen Stolperstein für Beschäftigungsinitiativen werden kann, erhellt erst, wenn man sich einige Strukturprinzipien des deutschen Handwerks vergegenwärtigt.

4.1. Strukturprinzipien des deutschen Handwerks

Auch im westeuropäischen Vergleich⁶⁴ erweist sich das deutsche Handwerk als ein gegen unbefugtes Betreten außerordentlich wirksam geschütztes wirtschaftliches Terrain. Der Zutritt wird nach den §§ 1,7 HwO grundsätzlich nur demjenigen gestattet, der in dem von ihm zu betreibenden Handwerk oder in einem diesem verwandten Handwerk die Meisterprüfung bestanden hat. Das gilt nach § 1 Abs.2 HwO für jeden Gewerbebetrieb, der handwerksmäßig betrieben wird und vollständig oder in wesentlichen Tätigkeiten ein Gewerbe umfaßt, das in der Anlage A zu dem Gesetz aufgeführt ist. Die strikte Zulassungsregelung erfaßt Kraftfahrzeugmechaniker ebenso wie Bürsten- und Pinselmacher, Augenoptiker so wie Geigenbauer.

Die weitgehend autonome Verfassung des Handwerks hat in Deutschland Tradition. Die unumschränkte Gewerbefreiheit war dagegen ein nur wenige Jahrzehnte dauerndes Zwischenspiel im 19. Jahrhundert. Die durch die französische Revolution markierte Umwälzung der europäischen Gesellschaften brachte auch in Deutschland ab dem Beginn des 19. Jahrhunderts sukzessive das handwerkliche Zunftwesen zu Fall und errichtete die Gewerbefreiheit. Die regionalen Entwicklungen verliefen mit unter-

schiedlicher Geschwindigkeit, Preußen führte die Gewerbefreiheit 1811 ein, Bayern erst 1868, doch ab den 60er Jahren waren die Zunftschranken im allgemeinen beseitigt; die 1869 vom Norddeutschen Bund erlassene Gewerbeordnung verfestigte und vereinheitlichte die neuen gewerblichen Freiheiten⁶⁵. Über die Auswirkungen der wirtschaftlichen Liberalisierung auf die Existenzlage des Handwerks in Deutschland liegen unterschiedliche Zeugnisse und Bewertungen vor. Es finden sich viele, zum Teil drastische Berichte über den ruinösen Wettbewerb durch billige Pfuscher und Fabrikwaren⁶⁶, aus neuerer Sicht wird allerdings der Einfluß der Gewerbefreiheit auf die Existenzprobleme des Handwerks im Verhältnis zu anderen Faktoren als gering bewertet⁶⁷.

Der vielfältige Protest der Handwerker führte in der Folgezeit zu zunehmender Einschränkung der Gewerbefreiheit und nach rund drei Jahrzehnten, 1897, zu einer völligen gesetzlichen Neuordnung, die unter anderem die Möglichkeit der Zwangsinnungen, die Errichtung von Handwerkskammern und Restriktionen bei der Befugnis zur Lehrlingsausbildung beinhaltete⁶⁸. Damit war bereits Ende des 19. Jahrhunderts wieder ein besonderes rechtliches Reglement für das Handwerk geschaffen, das in der Folgezeit durch eine Reihe von weiteren Gesetzesnovellen verfestigt wurde.

Ein kurzes Wiederaufleben erfuhr die Gewerbefreiheit nach dem zweiten Weltkrieg in der amerikanischen Besatzungszone. Der mit der Beratung eines "Gesetzes über die Handwerksordnung" befaßte Bundestags-Ausschuß für Wirtschaftspolitik ließ aber in seinem schriftlichen Bericht aus dem Jahre 1953 keinen Zweifel daran, daß ein solches Gesetz "nur nach deutschen Gesichtspunkten und Notwendigkeiten gestattet werden könne" und daß "alliierte oder gar nur amerikanische Auffassungen" die Beratungen nicht beeinflussen könnten⁶⁹.

Der Bundestags-Ausschuß setzte sich auch mit der naheliegenden Frage auseinander, wie die durch die Handwerksordnung bewirkte erhebliche Einschränkung der Berufsausübung mit dem Grundgesetz, insbesondere mit Art. 12 Abs.1 GG, vereinbar sei. Er erarbeitete hierzu eine Begründung, die zum tragenden Argument für die Zulassungsbeschränkungen zu Handwerksberufen ge-

worden ist. Nach Auffassung des Gesetzgebers ist das öffentliche Interesse für die Einführung des Befähigungsnachweises zur Ausübung des selbständigen Handwerks gegeben, weil

- a) der Leistungsstand und die Leistungsfähigkeit des Handwerks und
- b) die Ausbildung des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft

nur so gewährleistet sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer grundlegenden Entscheidung aus dem Jahre 1961⁷⁰ diese Begründung akzeptiert und den Befähigungsnachweis für das Handwerk als mit dem Grundgesetz vereinbar angesehen. An den genannten Zielsetzungen bestünden so wichtige Interessen der Gemeinschaft, daß der Zugang zur selbständigen Ausübung eines handwerklichen Berufes nicht jedem frei stehen könne.

Dem Gesetzgeber wurde in dieser Entscheidung ausdrücklich die Freiheit zugebilligt, subjektive Zulassungsbeschränkungen nicht mit dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr zu begründen. Dies wäre ein anderes Strukturprinzip gewesen, das man mit einiger Plausibilität für eine Kontrolle des Zugangs zu bestimmten Handwerken hätte heranziehen können. Es hätte dazu geführt, daß ein Befähigungsnachweis nur in bestimmten "gefährlichen" Handwerken erbracht werden müßte, während die nicht mit spezifischen Gefahren verbundenen Handwerksberufe keinem Zulassungserfordernis unterlägen⁷¹.

Als besonders rigide erweist sich das deutsche Handwerksrecht nicht so sehr wegen des Befähigungsnachweises als solchem. Zum Beruf zulassende Zertifikate gibt es auch in einigen anderen EG-Staaten⁷². Eine deutsche Besonderheit ist die Verknüpfung des Befähigungsnachweises mit zwei weiteren Faktoren. Zum einen den umfangreichen, das gesamte Ausbildungsrecht einschließenden Voraussetzungen der Meisterprüfung (§§ 45 ff. HwO). Alleine in zeitlicher Hinsicht erfordert die Zulassung zur Meisterprüfung im Grundsatz eine aus Berufsausbildung und mehrjähriger Gesellentätigkeit addierte Ausbildungsdauer zwi-

schen fünf und acht Jahren (§ 49 Abs.2 HwO, §§ 14, 25 Abs.2 Ziff.2 Berufsausbildungsgesetz). Zum anderen ist die im Regelfall auf der Meisterprüfung beruhende Eintragung in die Handwerksrolle⁷³ eine zwingende Voraussetzung für das Betreiben eines selbständigen Handwerks. Es ist also nicht möglich außerhalb der Eintragungstatbestände ein Handwerk legal zu betreiben, wenn auch möglicherweise, wie etwa in Frankreich und Italien⁷⁴, dann ohne Titelschutz und ohne steuerliche und andere Vorteile. Wer gleichwohl den selbständigen Betrieb eines Handwerks entgegen den gesetzlichen Vorschriften ausübt, läuft hohe Sanktionsgefahr. Nach § 16 Abs.3,4 HwO kann die zuständige Behörde von Amts wegen oder auf Antrag der Handwerkskammer die Fortsetzung des Betriebes untersagen und gegebenenfalls den Betrieb zwangsweise schließen. Dem Verfahren wird Effektivität bescheinigt, die Anzahl der Untersagungsverfahren steigt ständig⁷⁵.

Handwerk ohne förmliche Erlaubnis, in anderen EG-Staaten eine Selbstverständlichkeit, ist in der Bundesrepublik faktisch nur unter hohen Existenzrisiken und wohl auch nur kurzfristig möglich. Dies gilt, wie erwähnt, ungeachtet der Risikoträchtigkeit der handwerklichen Tätigkeit für den Geigenbauer ebenso wie für den Elektroinstallateur. Interessant ist allerdings in diesem Zusammenhang, daß die Sicherheit als Argument im Berufsordnungsrecht des Handwerks durchaus wieder auftaucht, so etwa bei der Erörterung des Ermessensspielraumes der Behörde bei einem Untersagungsverfahren⁷⁶ oder bei der Frage der tatsächlichen Einsatzbereitschaft und Eingriffsmöglichkeiten sogenannter Betriebsleiter⁷⁷.

In der Lebenswirklichkeit hat die geschilderte Rechtslage in der Bundesrepublik zur Folge, daß sich ein Teil alternativer handwerklicher Tätigkeit im illegalen oder halblegalen Bereich abspielt. Das entspricht keineswegs dem Wunsch und dem Selbstverständnis handwerklicher Kollektive, führt aber prompt dazu, daß alternative Beschäftigungsformen im Jahresbericht "Handwerk 1983" des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks in dem Kapitel "Bekämpfung der Schwarzarbeit" abgehandelt werden⁷⁸.

4.2. Alternatives Handwerk - eine Wettbewerbsverzerrung?

Das Handwerk in der Bundesrepublik erweist sich gegenüber gesellschaftlichen Problemen wie der drängenden Ausbildungs- und Beschäftigungsnot Jugendlicher als durchaus aufgeschlossen. Die durch politische und verbandspolitische Appelle erreichte Ausweitung des Lehrstellenangebotes zeigt dies in eindrucksvoller Weise⁷⁹.

Ihre Grenze findet die Unterstützungsbereitschaft der Kammern und Innungen aber allem Anschein nach dann, wenn man es mit neuen Mitbewerbern auf handwerklichen Teilmärkten zu tun haben glaubt und die Wettbewerbsbedingungen in Gefahr sieht. Alternativ-ökonomische Beschäftigungsinitiativen werden entweder, wie erwähnt, von vornherein dem Bereich der Schwarzarbeit zugeordnet oder sie werden aufgrund von Unterstützungsprogrammen der öffentlichen Hand als Wettbewerbsverzerrungen bewertet⁸⁰. Das Verhältnis zwischen den mit hoheitlichen Ordnungsaufgaben betrauten Handwerkskammern und den handwerklich oder handwerksnah tätigen Teilen der alternativen Ökonomie ist daher zur Zeit im allgemeinen unbefriedigend⁸¹.

Der hauptsächliche Vorwurf, handwerklich tätige Beschäftigungsinitiativen verzerrten aufgrund ihrer spezifischen Arbeits-, Finanzierungs- und Kostenbedingungen den Wettbewerb, erweist sich bei näherem Hinsehen als wenig überzeugend. Zweifel an der Haltbarkeit des Arguments ergeben sich in erster Linie aus der bislang unbestreitbar geringen volkswirtschaftlichen Bedeutung örtlicher Beschäftigungsinitiativen. Hier ist allerdings eine die bestehenden ökonomischen Interessen tangierende Ausweitung denkbar. Schwerer wiegt, daß die Kooperativen des beschriebenen neuen Typs im allgemeinen in Umsatzbereichen und in handwerklichen Tätigkeitsfeldern arbeiten, in denen sie mit dem eingerichteten Handwerk objektiv kaum konkurrieren können.

Die folgenden Überlegungen können sich nicht auf systematische empirische Erkenntnisse stützen. Sie knüpfen an Beobachtungen, Gespräche und schriftliche Berichte an, ihre Stichhaltigkeit muß verifiziert werden. In diesem Sinne lassen sich

aber Ansätze für weitere Nachforschungen formulieren, die möglicherweise Lösungen für eine weniger spannungsreiche Koexistenz von herkömmlichem und alternativem Handwerk eröffnen.

Die Grundthese ist, daß handwerkliche Beschäftigungsinitiativen in Bereichen tätig werden, die faktisch vom offiziellen Handwerk längst geräumt sind.

Verfolgt man Untersuchungen zum strukturellen Wandel des Handwerks⁸² sowie statistisch faßbare Entwicklungen von in diesem Zusammenhang interessanten Indikatoren wie Betriebsgröße, Anteil un- und angelernter Arbeitskräfte, und Umsatzgröße⁸³, so ergibt sich der Eindruck, daß sich das Schwergewicht handwerklicher Aktivitäten gewissermaßen nach oben, hin zum mittelständischen Industriebetrieb, verschoben hat. Die verstärkte Verwendung vorgefertigter Materialien, die zunehmende Maschinisierung von Arbeitsabläufen mit Hilfe von Mikroprozessoren und der damit sinkende Anteil klassischer Hand-Werke, der wachsende Anteil un- und angelernter Arbeitskräfte, die gestiegene Bedeutung serieller statt stückhafter Fertigung, die immer stärkere Verlagerung des Tätigkeitsschwerpunktes der Betriebsinhaber aus dem gewerblich-technischen Bereich in den der werbenden "Außentätigkeit"⁸⁴ machen die Abgrenzung zur industriellen Fertigung in einigen Handwerkszweigen zu einer immer schwierigeren Aufgabe. Sie ist zum Teil nur noch begriffsakrobatisch zu bewältigen. Dabei fällt die Toleranz im Schrifttum gegenüber Formenüberschreitungen zum Industriellen und Großhandwerklichen hin auf, die im Gegensatz zur Strenge und zum Purismus nach unten, zu kleinhandwerklichen Tätigkeiten hin, steht. So bemüht man sich auf der einen Seite offensichtlich, Fertigungsweisen, die in erheblichem Maße technisiert sind und bei denen es Mühe macht, noch spezifisch handwerkliche Fertigkeiten und Kenntnisse zu entdecken, für den Sektor Handwerk zu erhalten. Auf der anderen Seite schlägt man ohne viel Federlesens auch wirtschaftliche Aktivitäten mit geringen handwerklichen Nebenleistungen, wie beispielsweise technischer Hilfestellung im Fahrradhandel, nach Möglichkeit diesem Gewerbebereich zu. Zu beiden Seiten hin besteht also eine Tendenz zur möglichst weitgehenden Sicherung von Einfluß.

Vor dem Hintergrund der strukturellen Verschiebungen ist der Einwand der Wettbewerbsverzerrung viel zu global, um überzeugen zu können.

Er läßt zum ersten unberücksichtigt, daß für eine Konkurrenzlage tatsächlich nur sehr wenige Handwerke in Betracht kommen. Aus dem kulturellen Profil der Beschäftigungsinitiativen folgt, daß diese nicht in den Bereich der technischen und industrienahen Handwerke streben. Die Durchsicht großstädtischer Adressenverzeichnisse von Alternativprojekten⁸⁵ bestätigt das sehr eingeschränkte Tätigkeitsspektrum im Handwerk. Dabei spielt Holz eine deutlich größere Rolle als Metall, das Fahrrad eine größere als das Auto, und im Nahrungsmittelgewerbe müssen sich wohl die Bäcker, nicht aber die Fleischer auf (Vollkorn-)Konkurrenz einrichten. Eine gewisse Bedeutung hat noch das Bauhandwerk. Angesichts eines eher am biologischen Bauen ausgerichteten Grundverständnisses läßt sich aber bezweifeln, ob es hier inhaltlich gesehen zu Konkurrenzlagen mit dem etablierten Bauhandwerk kommen kann.

Dieser Gedanke leitet über zu einer zweiten Kritik an der These der Wettbewerbsverzerrung. Es ist nämlich auch unter qualitativ-inhaltlichen Gesichtspunkten sehr fraglich, ob es in den von alternativen Handwerkskollektiven bevorzugten Tätigkeitsbereichen überhaupt zu Wettbewerb mit dem sonstigen Handwerk kommen kann. Davon könnte man nur ausgehen, wenn die spezifischen Kundenbedürfnisse, wie beispielsweise die nach biologischen Bauweisen, nach Einzelanfertigungen im Tischlerhandwerk, nach chemiearmer Wiederaufbereitung von Möbeln, nach Vollkorn-Backwaren u.ä. von herkömmlichen Handwerksbetrieben befriedigt werden könnten. Das scheint auch wegen des erörterten strukturellen Wandels im Handwerk eher unwahrscheinlich. Es spricht mehr dafür, daß es für die an das alternative Handwerk gerichtete Nachfrage im offiziellen Handwerk keine angemessenen Angebotsstrukturen mehr gibt. Möglicherweise ließe sich etwa am Tischlerhandwerk exemplarisch aufzeigen, daß die handwerklichen Gruppen des neuen Typs hier in einem Feld tätig werden, das von dem eigentlich zuständigen Gewerbe kaum mehr bearbeitet wird. Unter diesem Blickwinkel wird der Vorwurf unzulässigen Wettbewerbs gegenstandslos oder doch erheblich re-

lativiert.

Zum dritten führt der quantitative Gesichtspunkt geringer Umsätze in handwerklichen Beschäftigungsinitiativen dazu, das Argument der Wettbewerbsverzerrung eher als eine politische und prinzipielle Reaktion denn als ökonomisch zutreffende Beschreibung anzusehen⁸⁶. Auch unter quantitativen Gesichtspunkten wäre es sicherlich aufschlußreich, die auf vergleichbare handwerkliche Tätigkeiten entfallenden Umsatzanteile am Gesamtumsatz herkömmlicher Handwerksbetriebe zu ermitteln. Es ist zu erwarten, daß solche Analysen eher die Industrialisierungsthese als die These der Wettbewerbsgefährdung durch handwerkliche Beschäftigungsinitiativen belegen würden.

4.3. Rechtspolitische Schlußfolgerungen

Wie lassen sich die vorstehenden Erwägungen, die eher tatsächlicher und wirtschaftlicher Natur waren, in Recht übersetzen?

Ein weitreichender Ansatz bestünde in der (erneuten) Überlegung, ob das Erfordernis der Meisterprüfung im Sinne des § 7 Abs.1, §§ 45 ff. HwO entweder durch eine weniger voraussetzungsreiche Zulassungsprüfung zum Handwerk ergänzt oder gar durch einen fakultativen Meistertitel ersetzt werden sollte. Letzteres würde, wie in anderen europäischen Ländern auch, zu einem Nebeneinander von Handwerk mit dem Siegel der Meisterprüfung und sonstigem Handwerk führen, über dessen Marktchancen dann unter den üblichen marktwirtschaftlichen Bedingungen entschieden würde.

Auf der Grundlage der erwähnten Argumentation des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahre 1961 erscheint dieser Denkansatz zur Zeit nicht aussichtsreich. Das Urteil hat die Freiheit des Gesetzgebers akzeptiert, unter Berufung auf ein besonderes gesellschaftliches Interesse an der Leistungs- und Ausbildungsfähigkeit des Handwerks dieses als ganzes zu schützen und zu fördern. Man kann über die Vereinbarkeit eines solchen, historisch motivierten Bereichsschutzes mit den Strukturbedingungen einer Wirtschaftsgesellschaft heutigen Typs

streiten. Und man kann sich auch fragen, ob die verfassungsgerechtlche Bewertung der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers in Anbetracht strukturell hoher Arbeitslosigkeit heute noch so großzügig wäre.

Dennoch gibt es nicht genügend Anzeichen dafür, daß die Situation aus heutiger Sicht substantiell anders bewertet werden müßte. Eher hat das Handwerk mit seinen volkswirtschaftlichen Leistungsdaten und insbesondere mit seinen Ausbildungsdaten seine Qualität als besonders förderungswürdiger Teil des Mittelstandes bestärkt. Wie lange sich solche nationalen wirtschaftspolitischen Besonderheiten allerdings mit der auf EG-Ebene geschaffenen Rechts- und Faktenlage verträglich halten lassen, ist eine andere Frage. Sie zu erörtern erforderte eine gründlichere Diskussion als hier möglich.

Mehr Erfolg verspricht ein Ansetzen der rechtspolitischen Diskussion an Stellen der Handwerksordnung, die auch systematisch für ein Herabsetzen der Zugangshürden geeignet sind.

Zum einen könnte man die für handwerksmäßiges Handeln in unerheblichem Umfang und für sogenannte Hilfsbetriebe vorgesehene Geltungsausnahme des Gesetzes in § 3 Abs.1 und 3 HwO so definieren, daß handwerkliche Beschäftigungsinitiativen darunter passen. Unerheblich ist eine Tätigkeit nach § 3 Abs.2 HwO, wenn sie während eines Jahres den durchschnittlichen Umsatz und die durchschnittliche Arbeitszeit eines ohne Hilfskräfte arbeitenden Betriebes des betreffenden Handwerkszweiges nicht übersteigt. Vermutlich würde die so bestimmte Bagatellgrenze der Umsatzrealität eines von mehreren Personen betriebenen Handwerks auf Dauer nicht gerecht. Sie müßte aber andererseits auch nicht allzu sehr nach oben korrigiert werden und müßte keineswegs bestehende Umsatzanteile ernsthaft bedrohen. So könnte man etwa daran denken, das Maß für die Unerheblichkeit zu verdoppeln, indem man von der Umsatzleistung eines Betriebes mit einer Hilfskraft oder mit zwei voll arbeitenden Personen ausgeht. Angesichts der mit relativ wenig Maschineneinsatz betriebenen Handwerksinitiativen und ihrer eher sozial als umsatzorientierten Arbeitsauffassung ließe sich vermutlich durch eine solche Anhebung der Unerheblichkeitsgrenze für einen

Großteil dieser Unternehmen ein legaler und kaum wettbewerbs-schädlicher Existenzraum schaffen.

Einhergehen müßte mit einer solchen Normenänderung allerdings auch eine Änderung in der Einstellung und Praxis von Handwerkskammern. So ist beispielsweise unverständlich, daß Interessenten auch auf beharrliches Nachfragen hin die für die Frage der Unerheblichkeit wichtigen Einmann-Umsätze in einzelnen Handwerken nicht mitgeteilt erhalten. Mit dem Stand rechtsstaatlicher Transparenz, wie er beispielsweise im öffentlichen Planungsrecht erreicht ist, ist es nicht vereinbar, daß Organisationen mit Hoheitsaufgaben bestimmte für die Existenzgründung bedeutsame Informationen als Verschlußsache behandeln.

Im Grundsatz gilt das eben Gesagte auch für Hilfsbetriebe, die als unselbständige, der wirtschaftlichen Zweckbestimmung des Hauptbetriebes dienende Handwerksbetriebe angesehen werden, wenn sie bestimmte im § 3 Abs.3 HwO näher bestimmte Merkmale aufweisen. Sie setzen ebenso wie die handwerklichen Nebenbetriebe einen Hauptbetrieb voraus. Ihre Praxisbedeutung dürfte geringer sein als in der eben erörterten Variante, weil solche verbundmäßigen Anordnungen noch nicht häufig vorkommen. Beispiele hierfür sind der Fahrradhandel mit Instandhaltungsangebot oder eine Holzhandlung mit einer kleinen Tischlerabteilung. Hilfsbetriebe führen grundsätzlich nur Arbeiten für den Hauptbetrieb aus, erbringen also keine Leistung an Dritte⁸⁷. Werden Leistungen an Dritte bewirkt, so müßten die handwerklichen Arbeiten nach der gegenwärtigen Gesetzesfassung zur gebrauchsfertigen Überlassung üblich oder unentgeltlich sein.

Zum anderen sollte aber auch hier überlegt werden, ob sich nicht eine zeitlich befristete Herausnahme örtlicher Beschäftigungsinitiativen aus dem Zulassungsregime der Handwerksordnung verwirklichen läßt. Der im Zusammenhang mit den Genossenschaften erörterte Gedanke, daß es gesellschafts- und beschäftigungspolitisch wünschenswert und zugleich für das eingerichtete Gewerbe nicht unzumutbar sein könnte, eine rechtlich we-

niger durchgestaltete Erprobungsform zu schaffen, trifft im Grundsatz auch für das Handwerk zu. Ein besonderer Status dieser Art sollte zeitlich befristet sein; es ist möglicherweise geboten, ihn deutlich zu kennzeichnen, um ihn vom benachbarten Vollhandwerk abzusetzen; die Aufnahme einer solchen Tätigkeit sollte bei der Handwerkskammer angezeigt und möglicherweise von ihr bzw. von der zuständigen Handwerksinnung in gewissem Umfang fachlich begleitet werden. Denkbar wäre auch, das Ausbildungswesen für eine Variante zu öffnen, bei der nach einer bestimmten Praxiszeit auch außerhalb eines formalisierten Ausbildungsganges die spezifischen Kenntnisse und Fertigkeiten des Handwerks in einer Prüfung unter Beweis gestellt werden können.

Rechtlich ließe sich ein solches Gebilde analog zum handwerksähnlichen Gewerbe iSv § 18 HwO mit Anzeigepflicht, Inhaberverzeichnis und eventuell einer näheren Tätigkeitsbestimmung in einer Anlage zur Handwerksordnung in die Regelungssystematik einfügen.

5. Arbeits- und sozialrechtlicher Status der in örtlichen Beschäftigungsinitiativen Tätigen

Von Anfang an hatte das Arbeits- und Sozialrecht des industriellen Zeitalters den Charakter einer Schutzrechtsordnung. Das so offensichtliche Auseinanderfallen der auf privater Autonomie und Gleichheit aufbauenden Leitideen des bürgerlichen Rechts und der sozialen Wirklichkeit abhängiger Arbeit erforderte ab dem 19. Jahrhundert mit zunehmender Häufigkeit Korrekturen und Ausgleich mit Hilfe des Rechts. War dies in Deutschland zunächst Ordnungs- und Befriedungsaufgabe des Staates, so entstand vor allem nach dem ersten Weltkrieg daneben ein nicht-staatliches Verhandlungs- und Normsetzungsverfahren zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Mit Hilfe eines neu entwickelten Typus kollektivvertraglicher Abmachungen, dem Tarifvertrag, wurden Mindestbedingungen des Arbeitsverhältnisses festgelegt. Im Unterschied zur Vertragsdoktrin des Bürgerlichen Rechts gehört zum Wesen und zum Erfolg

der kollektivvertraglichen Festlegungen des Arbeitsrechts deren Unabdingbarkeit. Die von den Parteien des Tarifvertrages ausgehandelten Regelungen müssen als Mindestbedingungen zwingenden Rechts sein, derart, daß die Freiheit der Parteien des Arbeitsvertrages insoweit aufgehoben ist⁸⁸.

Durch staatlich gesetztes Recht wie auch durch die Normsetzung der Tarifvertragsparteien ist in Deutschland über Jahrzehnte hinweg der Zentralbegriff des neuzeitlichen Arbeits- und Sozialrechts, der des Arbeitnehmers, rechtlich konkretisiert worden. Geht man von der allgemeinen Begriffsbestimmung des Arbeitnehmers aus, so wird rasch deutlich, warum und an welchen Stellen Spannungen mit neueren "postindustriellen" Entwicklungen entstehen. Eine klassische Begriffsbestimmung definiert die Arbeitnehmer als "die auf Grund privatrechtlichen Vertrages oder eines ihm gleichgestellten Rechtsverhältnisses im Dienst eines anderen zur Arbeit verpflichteten Personen".⁸⁹

Über das Wesensmerkmal der persönlichen Abhängigkeit und damit einer Gehorsamspflicht in bezug auf die Arbeitsleistung wird der herkömmliche Begriff des Arbeitnehmers gewissermaßen an das entgegengesetzte Ende der alternativ-ökonomischen Bedürfnisskala gerückt. Er kollidiert kulturell mit einem auf Selbstbestimmung und Gleichheit gegründeten Arbeitsverständnis, er kollidiert aber auch mit den vorherrschenden gesellschaftrechtlichen Formen. So ist es für die Arbeitsrechtslehre bislang selbstverständlich, daß durch das Merkmal der Abhängigkeit diejenigen Personen aus dem Arbeitnehmerbegriff ausgeschieden werden, die Arbeit nicht aufgrund eines Arbeitsvertrages, sondern aufgrund eines Gesellschaftsvertrages oder aufgrund körperschaftlicher Verpflichtung, etwa als Mitglieder einer Produktivgenossenschaft, leisten⁹⁰.

Beläßt man es nicht bei weitgreifenden Überlegungen zur tendenziellen Verdrängung des Arbeitsrechts durch das Gesellschaftsrecht⁹¹, sondern versucht in kürzerer Betrachtungsperspektive das Hier und Jetzt dieses Konfliktfeldes aufzuhellen, so sind einige rechtliche Anmerkungen zum Status der in Selbstverwaltungsbetrieben Tätigen unumgänglich. Dem Problem ist der nächste Abschnitt gewidmet. Anschließend soll ein

zweites arbeitsrechtliches Thema mit ebenfalls großer praktischer Bedeutung herausgegriffen werden, die Nutzbarkeit des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) für örtliche Beschäftigungsinitiativen. Die Frage des AFG knüpft an das Statusthema an, weil auch hier der herkömmliche Begriff des Arbeitnehmers zugrunde liegt. Die Betrachtung des AFG führt aber darüber insofern hinaus, als sie die Problematik individueller, ratenweiser Alimentation im Bereich wirtschaftlicher Existenzgründung aufzeigt.

Selbständige oder Abhängige, Unternehmer oder Arbeitnehmer? Die Frage zielt keineswegs auf Verfeinerung akademischer Begriffsbestimmung, sie ist von herausragender praktischer Bedeutung. Schwierigkeiten bereitet die Statusfrage bislang weniger für das rechtliche Innenleben der Kooperativen.

In einem noch relativ konfliktarmen Entwicklungsstadium lassen sich Fragen einer eher arbeitsrechtlichen oder eher gesellschaftsrechtlichen Ausgestaltung von Verträgen, von Mutterschutz, Kündigungsschutz, Urlaubsanspruch u.ä. im gegenseitigen Einvernehmen, gewissermaßen konvivial, lösen. Wie weit hier getroffene Arrangements einer arbeitsgerichtlichen Überprüfung standhalten, die stets von den tatsächlichen Verhältnissen und nicht von selbstgewählten rechtlichen Kennzeichnungen auszugehen hat, soll hier zunächst dahinstehen.

Große Aktualität hat der Beschäftigtenstatus allerdings schon jetzt an den Schnittstellen zwischen innerbetrieblichem Arbeitsrecht und den öffentlich-rechtlich eingefärbten Leistungsverhältnissen des Arbeitslebens, insbesondere zu den Trägern der Sozialversicherung (versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis im Sinne des § 168 AFG, der §§ 165, 539, 1227 Reichsversicherungsordnung, des § 2 Angestelltenversicherungsgesetz), zu den Finanzämtern (Mitunternehmer i.S.d. § 15 Abs.1 Ziff.2 Einkommenssteuergesetz oder Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit gemäß § 19 EStG ?), oder auch bei der Erstattung des von Kleinbetrieben im Falle der Arbeitsunfähigkeit fortgezahlten Entgelts (§ 10 Lohnfortzahlungsgesetz). Kurz, der Status der Tätigen spielt immer dann eine große Rolle, wenn es um Geld geht.

Von Bedeutung ist die rechtliche Qualität der Beschäftigungsverhältnisse in selbstverwalteten Betrieben schließlich für das rechtliche wie auch politische Verhältnis dieser Betriebe zum kollektiven Arbeitsrecht, insbesondere zur Betriebsverfassung und zum System der Tarifverträge. Über die hier erreichbare Klarstellung dürfte sich nicht zuletzt die Frage gewerkschaftlicher Sympathie oder Vorbehalte gegenüber örtlichen Beschäftigungsinitiativen entscheiden.

5.1. Arbeitsrecht in Produktivgenossenschaften - ein altes Problem

Die Problematik klarer Statusbestimmung in genossenschaftlichen Betrieben ist nicht neu. Bereits Anfang der 20er Jahre befaßte sich Theodor Trumpler, der damalige Syndikus des Deutschen Genossenschaftsverbandes, mit eben den Folgen der rechtlichen Doppelseigenschaft der Genossen einer Produktivgenossenschaft⁹². Seine Ausführungen sind nach wie vor aktuell. Anlaß war damals die durch das Betriebsrätegesetz (BRG) von 1920 verschiedentlich auftauchende Unsicherheit darüber, ob die Mitglieder einer Produktivgenossenschaft Arbeitnehmer im Sinne des BRG sind und folglich einen Betriebsrat zu wählen haben.

Trumpler bemüht sich um einen differenzierenden Ansatz. Nach seiner Auffassung gibt es für die Anwendbarkeit arbeitsrechtlicher Bestimmungen auf Genossenschaften keine generelle Lösung. Es sei vielmehr im Einzelfall zu entscheiden, ob der Zweck dieser Bestimmung im Zusammenhang mit Zweck und Verfassung der Genossenschaft mehr die Berücksichtigung des Arbeitsverhältnisses oder mehr die Betonung des Mitgliedschaftsverhältnisses erfordere. Letzteres sieht er allerdings im vorliegenden Zusammenhang als entscheidend an und verneint deshalb die Geltung des BRG für Produktivgenossenschaften. Seine Begründung ist bemerkenswert:

"Für unsere Zwecke genügt es, darauf hinzuweisen, daß der arbeitende Genosse Träger der Produktion seines Betriebes ist. Durch die Mitgliedschaft im Vorstände und Aufsichtsrat, die ihm zugänglich ist, und durch das Stimmrecht in der Generalversammlung, durch die Vorstand und Aufsichtsrat gewählt wird und der die wichtigsten Angelegenheiten zur Beschlußfassung obliegt, ist ihm entscheidender Einfluß auf die Leitung des Unternehmens eingeräumt."⁹³

Die Argumentation beruht auf der Annahme, daß es die Interessengegensätze, aus denen heraus das Betriebsrätegesetz entstanden ist, zwischen Genossenschaft und Genossen nicht gibt. Bei rechts- und organisationssoziologischer Betrachtung wird man diese Harmoniehoffnung so allgemein nicht teilen können. Zumindest für kleine Produktivgenossenschaften, und nur um solche geht es bei den aktuellen Entwicklungen, erscheint das Ergebnis jedoch angemessen. Das Repräsentationsmodell der Betriebsverfassung würde der direkten Verantwortlichkeit und Demokratie nicht gerecht. Anders ist die Lage allerdings dann, wenn das Kollektiv nicht nur aus Eigentümern, sondern auch aus Angestellten besteht. Hier dürfte, selbst bei weitgehender Partizipation, das Arbeitsrechtsverhältnis überwiegen. Damit entsteht zumindest in Konfliktfällen eine Interessenlage, die wieder stärker dem Ausgangsmodell des Arbeitsrechts ähnelt.

Grundsätzlich ist zu beachten, daß das moderne Arbeitsrecht eine Vielzahl von Regelungen enthält, die nicht mehr unmittelbar auf den Ausgleich von Herrschaftsverhältnissen im einzelnen Betrieb zielen. Der Regelungsrahmen hat sich erweitert auf die Ordnung und den Schutz einer bestimmten sozialen Existenzform, der des Arbeitnehmers, der ungeachtet der jeweiligen betrieblichen Verhältnisse allgemeinen zeitlichen, wirtschaftlichen, organisatorischen und auch arbeitsmarktlichen Zwängen unterliegt. Vor diesem Hintergrund läßt sich bei einer, zumindest unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, arbeitnehmernahen Tätigkeitsform wie in kleinen Produktivgenossenschaften, das Arbeitsrecht nicht von vorneherein als unpassend abtun. Der für jeden einzelnen Regelungsbereich nach der Anwendbarkeit arbeits- und sozialrechtlicher Bestimmungen fragende Ansatz von Trumpler behält seine Gültigkeit.

5.2. Die Rechtsprechung zur persönlichen Abhängigkeit im Rahmen von Gesellschaftsverhältnissen

Die Frage, ob ein mitarbeitender Gesellschafter als wirtschaftlich und persönlich abhängig und damit als Arbeitnehmer angesehen werden muß, oder ob er maßgebenden Einfluß auf die Entschlüsse der Gesellschaft nehmen kann und außerhalb des Definitionsbereichs eines Arbeitsverhältnisses liegt, ist seit den 20er Jahren in einer Vielzahl von Entscheidungen von Versicherungsämtern, Oberversicherungsämtern, dem Reichsversicherungsamt, und nach dem 2. Weltkrieg der Sozialgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik die zentrale Problemstellung gewesen. Die für die Praxis weitaus bedeutsamste Konfliktfrage war stets die nach der Versicherungspflicht eines bestimmten Anstellungsverhältnisses. Gegenüber diesem sozialversicherungsrechtlichen Fallzuschnitt treten rein gesellschafts- bzw. arbeitsrechtliche Entscheidungsanlässe zurück⁹⁴.

Die Rechtslage ist wegen der unterschiedlichen Fallkonstellationen, der historischen Veränderungen und der Notwendigkeit, zwischen Personengesellschaften (BGB-Gesellschaft, Kommanditgesellschaft, offene Handelsgesellschaft) und Kapitalgesellschaften (GmbH, Aktiengesellschaft) zu differenzieren, nicht gerade übersichtlich. Dennoch haben sich einige grundlegende Entscheidungsmerkmale herausgebildet und zu einer herrschenden Meinung verdichtet. Sie sollen wegen ihrer Bedeutung für die hier gestellte Frage kurz skizziert und anschließend in ihrer Bedeutung für eine Statusbestimmung im Bereich der örtlichen Beschäftigungsinitiativen erörtert werden.

a) In Rechtsprechung und Lehre ist seit langem anerkannt, daß das Bestehen eines versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses nicht schon dadurch ausgeschlossen ist, daß der bzw. die Dienstleistende gleichzeitig Gesellschafter(in) der Gesellschaft ist. Die an sich zunächst widersprüchlich erscheinenden beiden Statusformen des (unabhängigen) Gesellschafters und des (abhängigen) Arbeitnehmers können unter bestimmten Voraussetzungen in ein und derselben Person zusammen-

treffen. Daß dies möglich ist, war zunächst für die GmbH anerkannt worden. Die Verhältnisse liegen hier insofern einfacher, als die GmbH, ebenso wie die Genossenschaft oder Aktiengesellschaft, juristische Person ist. Schon nach einer frühen Entscheidungspraxis des Reichsversicherungsamtes konnten die an einer juristischen Person beteiligten Gesellschafter zu dieser auch in ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis treten. Konnte das aber auch für Personengesellschaften gelten, die nicht juristische Personen sind und in denen die Gesellschafter als Arbeitgeber der in der Gesellschaft beschäftigten Personen anzusehen sind? Kann also der Gesellschafter einer oHG oder einer KG innerhalb der Gesellschaft Arbeitnehmer und zugleich sein eigener Arbeitgeber sein? Gegen einige Kritik hat die Rechtsprechung unter bestimmten Voraussetzungen die Kumulation von Gesellschaftsverhältnis und Arbeitsverhältnis zugelassen.

Ein Arbeitsverhältnis kann sogar dann vorliegen, wenn die Arbeitsleistung nicht aufgrund eines gesonderten Arbeitsvertrages erbracht wird, sondern ausschließlich auf Vereinbarungen des Gesellschaftsvertrages beruht. Wie läßt sich rechtlich unterscheiden, ob jemand "nur" als Gesellschafter innerhalb einer Gesellschaft wirkt oder auch als Arbeitnehmer?

Entscheidend für die Annahme persönlicher Abhängigkeit und damit eines versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses ist dabei stets, daß der Gesellschafter keinen maßgebenden Einfluß auf die Entschlüsse der Gesellschaft ausübt⁹⁵. Umgekehrt wird deshalb persönliche Abhängigkeit etwa eines Kommanditisten ausgeschlossen, wenn er "im wesentlichen das Geschäftsgebaren und die Beschlüsse der Kommanditgesellschaft" bestimmt⁹⁶ oder wenn er in der Lage ist, "die Beschlüsse der Gesellschaft oder deren Geschäftsbetrieb so wesentlich zu beeinflussen, daß er sein eigenes Beschäftigungsverhältnis praktisch selbst gestalten kann".⁹⁷

Wie läßt sich der maßgebende Einfluß als Grenzmarke zwischen persönlicher Abhängigkeit und Unabhängigkeit eines Gesellschafters näher bestimmen?

b) Bereits in der Rechtsprechung der Weimarer Republik hat man im wesentlichen zwei Merkmale entwickelt, mit deren Hilfe die Abhängigkeit eines mitarbeitenden Gesellschafters präzisiert werden sollte: Kapitalbeteiligung und organisatorische Einflußmacht. Ersteres ist bei Kapitalgesellschaften zahlenmäßig erfaßbar und deshalb in eine handliche Rechtsprechungslinie umformbar: Seit langem gilt, daß Gesellschafter und Geschäftsführer einer GmbH mit einem Anteil am Stammkapital von wenigstens 50 % in keinem Verhältnis persönlicher Abhängigkeit zur Gesellschaft stehen⁹⁸. Denn wer wenigstens die Hälfte der Geschäftsanteile der GmbH hält, hat eine Position inne, aufgrund derer er jeden Beschluß der Gesellschafterversammlung verhindern kann. Diese Position schließt ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis zur GmbH grundsätzlich aus. Das Bundessozialgericht hat neuerdings diese Rechtsprechung erweitert auf denjenigen Gesellschafter, der zur Hälfte an einer GmbH beteiligt ist, die ihrerseits als geschäftsführender Komplementär beherrschenden Einfluß auf eine KG besitzt⁹⁹.

Für Personengesellschaften wie die oHG und die KG läßt sich nicht so einfach ein Anteilswert am Geschäftsvermögen als Abgrenzungsmaßstab angeben. Dennoch wird etwa für den Kommanditisten auch die Höhe seiner Kommanditeinlage zur Klärung der Frage herangezogen, ob er maßgebenden Einfluß auf die Gesellschaftsgeschicke ausüben könne¹⁰⁰.

Das Einflußkriterium "50 %" ist nicht umkehrbar. Wer weniger als die Hälfte des Gesellschaftskapitals hält oder am Kapital überhaupt nicht beteiligt ist, ist nicht notwendigerweise persönlich abhängig. Der Gesellschafter kann im Einzelfall aufgrund der ihm vertraglich eingeräumten Rechte und Funktionen gleichwohl in einem solchen Maße Einfluß nehmen, daß Weisungsabhängigkeit und damit das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses ausgeschlossen ist. Hier greift also die zweite Variable "Einflußmacht" ein, die eine differenzierende Überprüfung der Fälle ermöglichen soll, die nicht bereits über die Höhe der Kapitalbeteiligung entschieden werden können.

Die Bewertung streitiger Sachverhalte unter diesem Gesichtspunkt ist deutlich schwieriger und stets von den Umstän-

den des Einzelfalles abhängig.

Noch relativ einfach ist die Situation in einer Kommanditgesellschaft, die dem gesetzlichen Muster entspricht, in der also die Kommanditisten von der Geschäftsführung ausgeschlossen sind (§ 164 HGB). Hier macht es keine Mühe, in der Gesellschaft mitarbeitende Kommanditisten als sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer zu qualifizieren, weil "das für die Stellung eines Unternehmers kennzeichnende Unternehmerwagnis" alleine der Komplementär, also der persönlich haftende Gesellschafter, trägt¹⁰¹.

Aber auch für den Gesellschafter einer bürgerlich-rechtlichen Gesellschaft ist anerkannt, daß er außerhalb seines Gesellschaftsverhältnisses in einem Beschäftigungsverhältnis zu der Gesellschaft stehen kann¹⁰².

Ist hingegen einem Kommanditisten durch Gesellschaftsvertrag die Geschäftsführung übertragen, so wird für den Regelfall ein persönliches Abhängigkeitsverhältnis zur Kommanditgesellschaft ausgeschlossen, es sei denn, er ist in seiner Geschäftsführung nicht weisungsfrei, sondern in beachtlichem Maße an Vorgaben des Gesellschaftsvertrages oder an Gesellschafterbeschlüsse gebunden¹⁰³. Entsprechendes gilt für den Geschäftsführer einer GmbH. Er steht im Regelfall nicht in einem Arbeitsverhältnis zu der GmbH¹⁰⁴. Aber auch hier kann sorgsame Prüfung des Einzelfalles zu einem abweichenden Ergebnis führen, wenn das Gericht Weisungsgebundenheit oder auch nur das Vorliegen einer "funktionsgerechten, dienenden Teilhabe am Arbeitsprozeß" ermittelt, die nach neuerer Rechtsprechung ebenfalls die Versicherungspflicht des Dienstverhältnisses eines GmbH-Geschäftsführers auslösen kann¹⁰⁵.

Faßt man das Merkmalsgefüge zusammen, mit dessen Hilfe die gerichtliche Praxis versucht, persönliche Abhängigkeit und Unabhängigkeit der in einer Gesellschaft Tätigen voneinander zu trennen, so kann man feststellen:

(1) Die Tatsache, daß jemand Gesellschafter(in) ist, schließt nicht aus, daß er bzw. sie in derselben Gesellschaft zugleich

als Arbeitnehmer(in) tätig wird und damit der Sozialversicherungspflicht unterliegt. Die das Arbeitsverhältnis kennzeichnende persönliche Abhängigkeit und damit Unterordnung unter das Weisungsrecht des Arbeitgebers wird allerdings nur so lange angenommen, als der Gesellschafter nicht aufgrund seines Kapitalanteils oder aufgrund seiner rechtlichen und faktischen Stellung maßgebenden Einfluß auf die Entscheidungen der Gesellschaft ausübt.

(2) Wer als Gesellschafter über mindestens die Hälfte des Stammkapitals einer GmbH verfügt, steht in keinem abhängigen Beschäftigungsverhältnis zur GmbH. Auch bei Personengesellschaften kann die Höhe des Geschäftsanteiles dazu beitragen, daß persönliche Abhängigkeit und damit ein Arbeitsverhältnis verneint werden muß.

(3) Die Geschäftsführer einer KG oder GmbH stehen in der Regel in keinem persönlichen Abhängigkeitsverhältnis. Anderes kann sich allerdings ergeben, wenn sie in der Geschäftsführung nicht selbständig, sondern an Beschlüsse und Zustimmung anderer, etwa des Komplementärs, der Gesellschafterversammlung oder einzelner Teilhaber, gebunden sind. Nach neuerer Rechtsprechung tritt an die Stelle der Weisungsgebundenheit der Gesichtspunkt faktischer Eingliederung in den Betrieb und damit "die funktionsgerechte, dienende Teilhabe am Arbeitsprozeß".

5.3. Selbstverwaltung - abhängiges Arbeiten oder gemeinsam getragenes Unternehmensrisiko?

Was folgt aus dieser Rechtslage für die Statusbestimmung der in selbstverwalteten Betrieben Tätigen? Der gemeinsame Schlüsselbegriff sowohl im Recht als auch in den Grundsatzdiskussionen der alternativen Ökonomie ist der der persönlichen Abhängigkeit. Selbstverwaltete Betriebe streben erklärtermaßen weg von Formen persönlicher Abhängigkeit. Demokratische Teilhabe aller an den Unternehmensentscheidungen und die Verhinderung hierarchischer Strukturen von Anordnung und Ausführung

bilden geradezu die Grundlage des Selbstverständnisses der hier untersuchten wirtschaftlichen Zusammenschlüsse. Die Wesensmerkmale eines Arbeitsverhältnisses lassen sich mit dieser Praxis nicht in Einklang bringen. Wer mit anderen zusammen ein selbstverwaltetes Unternehmen aufmacht, will sich zwar Arbeit schaffen, aber gerade nicht als Arbeitnehmer im herkömmlichen Sinn.

Zumindest im Modell zielen die Entscheidungsverhältnisse darauf, allen am Unternehmen Beteiligten einen maßgebenden, nur durch das Verhältnis von Kopf gleich Stimme limitierten Einfluß auf die Unternehmensgeschicke zu gewähren. Bei einer so optimalen Interessenverteilung fällt es zunächst schwer, von Weisungsunterworfenheit und persönlicher Abhängigkeit zu sprechen. Solche Arbeitnehmerqualitäten kommen ironischerweise noch am ehesten den Geschäftsführern selbstverwalteter Unternehmen zu, die in ihrem Handeln nach außen die Vorgaben des Kollektivs sorgsam zu beachten haben und oft alles andere als selbständig und weisungsfrei sind.

Als ein zweites Argument für das Überwiegen unternehmerischer Merkmale läßt sich im übrigen hinzufügen, daß die in örtlichen Beschäftigungsinitiativen engagierten Personen im allgemeinen auch das wirtschaftliche Risiko tragen. Nach möglicherweise subventionierten Anfangsphasen gibt es keine vom wirtschaftlichen Ertrag des Unternehmens gänzlich unabhängigen Einkünfte. Verluste müssen gegebenenfalls aus den Rücklagen ausgeglichen werden, im Haftungsfall stehen die Einlagen zur Disposition. Das aber ist genau die Risikolage, die mit dem heute etwas emphatisch klingenden Begriff des Unternehmerwagnisses umschrieben wird.

Selbst die von der Rechtsprechung, insbesondere von der sozialgerichtlichen Rechtsprechung, angebotenen Erleichterungen des Zutritts von Gesellschaftern zum sozialversicherungsrechtlich so erstrebenswerten Arbeitnehmerdasein kommen um die Wesensmerkmale der Weisungsabhängigkeit oder zumindest der erwähnten "funktionsgerechten, dienenden Teilhabe am Arbeitsprozeß" nicht herum. Solche, wenn auch mit modernen Formeln umschriebene, Unterwerfung unter fremde Willensherrschaft ist

aber, wie erwähnt, in den meisten selbstverwalteten Betrieben tabu und wird im allgemeinen auch nicht praktiziert.

Als Ergebnis läßt sich festhalten: Auf der Grundlage des geltenden Rechts stehen die im eigenen Kollektiv mitarbeitenden Gesellschafter im allgemeinen nicht in einem Arbeitsverhältnis zu ihrer Gesellschaft. Sie unterliegen damit keiner Sozialversicherungspflicht, arbeitsrechtliche Bestimmungen finden grundsätzlich keine Anwendung.

Dieses Fazit beruht ausschließlich auf rechtlichen Erwägungen, es wirkt deshalb normativ überhöht. Die Praxis behilft sich mit vielerlei Arrangements und Fiktionen. Da werden wie selbstverständlich gegenüber Finanzämtern oder Trägern der Sozialversicherung Arbeitsverträge hervorgezaubert und Arbeitsverhältnisse behauptet, die bei genauerem rechtlichen Hinsehen so nicht existieren. Oder es werden umgekehrt, je nach Interessenlage, Arbeitsverhältnisse allgemein oder jedenfalls solche oberhalb der im Sozialrecht geltenden Geringfügigkeitsgrenze in Abrede gestellt, die rechtlich gesehen sehr wohl vorliegen.

In den meisten Fällen dürften die hier ausführlich erörterten Statusfragen in der alternativen Lebenswelt bislang wenig Kopfzerbrechen bereiten. Wo kein Kläger, da ist kein Richter - die alte Rechtsweisheit gilt auch hier. Dennoch erscheint die Situation auf längere Sicht unter rechtspolitischen Gesichtspunkten klärungsbedürftig. Zum einen gibt es für das Ausbleiben von Klägern keine Gewähr. Verlieren die Verhältnisse in der Selbstverwaltungswirtschaft an Idealismus und an gemeinsamer Grundüberzeugung, wächst die Bereitschaft, Interessenkonflikte auch gerichtlich auszutragen.

Zum anderen erscheint es sinnvoll, eine in sich widerspruchsfreie rechtliche Verfassung des Unternehmens anzustreben, um das immer mit Anstrengung und Risiko verbundene Lavieren und Maskieren nach außen hin zu vermeiden. In anderem Zusammenhang hat das Reichsversicherungsamt diesen Gedanken in einer Entscheidung im Jahre 1938 so ausgedrückt: "Denn grundsätzlich muß man davon ausgehen, daß eine Person, die sich für das

Rechtsleben zu einer bestimmten Einstellung entschlossen hat, diese nicht nach Belieben ändern kann. Wer sich dem Konkursverwalter oder dem Finanzamt gegenüber auf eine entgeltliche Angestelltentätigkeit beruft, kann nicht dem Versicherungsträger gegenüber behaupten, daß seine Tätigkeit eine unentgeltliche sei".¹⁰⁶

5.4. Status und soziale Sicherung - das Problem widerspruchsfreien Verhaltens

In einer solchen in sich widersprüchlichen Statusbestimmung befinden sich zahlreiche junge Menschen, die versuchen, in unkonventionellen Beschäftigungsformen Sinn und Auskommen zu finden. Der entscheidende Beweggrund für die Wahl dieses oder jenes rechtlichen Status sind allemal Kostengesichtspunkte. Die Notwendigkeit, billig zu wirtschaften, zugleich aber der Wunsch, den Anschluß an ein teures System sozialer Sicherung nicht zu verlieren, führt immer wieder zu in sich unvereinbaren Statusmischungen, unter Umständen am Rande oder außerhalb des rechtlich Zulässigen.

Eine streng rechtliche Betrachtung führt, wie gezeigt, zu dem Ergebnis, daß im Regelfall die Tätigkeit der Gesellschafter im eigenen (selbstverwalteten) Unternehmen nicht als versicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis angesehen werden kann.

Auch wenn die Akzente in der zivilgerichtlichen, sozialgerichtlichen und steuergerichtlichen Rechtsprechung unterschiedlich gesetzt werden, fehlt es generell an dem begriffsnotwendigen Merkmal der persönlichen Abhängigkeit. Gerade der besondere Charakter eines selbstverwalteten Betriebes steht der Annahme eines Arbeitsverhältnisses bei mitarbeitenden Gesellschaftern entgegen.

Zum besseren Verständnis sei das Dilemma kurz skizziert, vor dem die in selbstverwalteten Unternehmen Tätigen im Hinblick auf ihre soziale Sicherung stehen. Aufgrund fehlenden eigenen Vermögens, eines erheblich unterhalb von Arbeitnehmer-

einkünften liegenden Einkommensniveaus und eines starken Kostendrucks müssen selbstverwaltete Unternehmen im Hinblick auf die soziale Absicherung strategische Entscheidungen treffen, die einander widersprechen.

Für die beiden nächstliegenden sozialen Risiken, Krankheit und Arbeitslosigkeit, bedeutet das: Da Arbeitslosigkeit nicht privat versicherbar ist, empfiehlt sich im Hinblick auf mögliche Arbeitslosigkeit ein beitragspflichtiges Beschäftigungsverhältnis im Sinne des § 168 AFG, also der Status eines Arbeitnehmers. Da man sich aber nicht selektiv einzelne "Angebote" des Systems der sozialen Sicherung herausgreifen kann, sondern gewissermaßen, reicht man der Sozialversicherung den kleinen Finger, an der ganzen Hand genommen wird, gilt man grundsätzlich auch für alle anderen Sparten der Kranken-, Renten- und Unfallversicherung als versicherungspflichtiger Arbeitnehmer. Die dadurch entstehende Gesamtlast an Sozialabgaben übersteigt zumindest in der Anfangszeit häufig die Finanzkraft kleiner Kollektivunternehmen.

Umgekehrt verhält es sich mit der Versicherung im Falle der Krankheit. Aufgrund ungünstigerer Kostenstruktur der gesetzlichen Krankenversicherung ist es ökonomisch attraktiver, sich privat zu versichern. Diese Option hat aber in dem hier praktisch nur in Betracht kommenden Einkommensbereich¹⁰⁷ nur, wer nicht als Arbeiter oder Angestellter der Versicherungspflicht unterliegt. Die Möglichkeit, sich aus ökonomischem Kalkül mal so - Arbeitnehmer - und mal so - Selbständiger - zu verhalten, besteht nicht.

Aus betrieblicher Sicht kommt ein ganz anderes Interesse ins Spiel: Wer als versicherungspflichtiger Arbeitnehmer deklariert worden ist, hat zwar in Form sozialer Abgaben viel Geld gekostet. Dafür besteht aber auf der anderen Seite die Möglichkeit, nach einer im Krisenfall notwendigen Entlassung des Beschäftigten die diesem dann zustehenden Leistungsansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung in gewissem Umfang zur Refinanzierung des Betriebs zu nutzen¹⁰⁸. Voraussetzung dafür ist, daß der mittlerweile arbeitslos gewordene Mitarbeiter weiterhin, wenn auch unentgeltlich und in den Grenzen ei-

ner kurzzeitigen Beschäftigung (§§ 102, 115 AFG), in dem in die Krise geratenen Unternehmen tätig ist. In gewisser Weise amortisiert er auf diese Weise die in ihn "investierten" Beiträge zur Arbeitslosenversicherung.

Ein anderer Entscheidungskonflikt stellt sich im Zusammenhang mit der Vorsorge gegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit. Wird sie ernstgenommen, so muß es im Interesse der Versicherten liegen, einen teilweisen oder gänzlichen Verlust ihrer Erwerbsfähigkeit mit einem möglichst hohen Rentenbetrag entschädigt zu erhalten. Da die gesetzliche Rentenversicherung alle ihre Rentenleistungen, darunter auch die wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit, grundsätzlich von der Höhe des Beitrags des Versicherten abhängig macht, erhält dieser Versicherungsschutz seinen ökonomischen Sinn erst von einer Entgelts- und Beitragshöhe, die in örtlichen Beschäftigungsinitiativen im allgemeinen nicht zu erwirtschaften ist. Bei privaten Berufsunfähigkeitsversicherungen scheint das Preis-Leistungs-Verhältnis günstiger zu sein, sie sind einkommensunabhängig und setzen überdies keine Wartezeiten voraus¹⁰⁹. Einen besonderen ökonomischen Anreiz, sich in das Leistungssystem der gesetzlichen Rentenversicherung eingliedern zu lassen, gibt es also nicht. Betrachtet man allein diesen Gesichtspunkt, macht es wenig Sinn, in einem selbstverwalteten Unternehmen ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis einzugehen. Die private Option, die kein Arbeitsverhältnis voraussetzt, ist attraktiver. Allerdings kollidiert diese Entscheidung dann wieder, wie oben gezeigt, mit dem Bedürfnis nach sozialer Absicherung im Falle der Arbeitslosigkeit.

Der Entscheidungskonflikt ist bei der Versicherung gegen Erwerbs- und Berufsunfähigkeit nur insofern abgemildert, als es möglich ist, beide Versicherungen zu kumulieren, also mit entsprechendem Prämienaufwand sich als versicherungspflichtiger Arbeitnehmer zusätzlich privat versichern zu lassen.

5.5. Einige rechtspolitische Anmerkungen zur Statusfrage

Die Statusunklarheiten haben weitreichende und fragwürdige Folgen. Wie oben bereits kurz erwähnt, entscheidet die Arbeitnehmereigenschaft über den Zugang zu einer Vielzahl von Schutz- und Leistungsgesetzen des Arbeits- und Sozialrechts. Die in der gegenwärtigen Rechtslage angelegte Konsequenz, die in örtlichen Beschäftigungsinitiativen Tätigen als Selbständige von all diesen Gesetzen auszuschließen, kann nicht überzeugen. Sie verkennt die wirtschaftliche und soziale Realität solcher Bemühungen um selbstgeschaffene Arbeit.

Eine rechtspolitische Diskussion, die zum Ziel hat, das gegenwärtige Arbeits- und Sozialrecht besser auf die hier betrachteten Entwicklungen abzustimmen, könnte folgende Gesichtspunkte aufgreifen.

Offensichtlich vollziehen sich im Bereich der örtlichen Beschäftigungsinitiativen Entwicklungen zu Tätigkeitsformen, die weder mit dem Begriff des Arbeitsverhältnisses noch mit dem herkömmlichen Begriffsverständnis von selbständiger bzw. unternehmerischer Tätigkeit befriedigend erfaßt werden können. Die Subsumtion unter den Rechtsbegriff des Arbeitnehmers fällt schwer, weil Arbeit in selbstverwalteten Unternehmenskollektiven sich typischerweise nicht im gewohnten Handlungsrahmen von Anordnung und Ausführung und damit in der Form persönlicher Abhängigkeit vollzieht.

Die neu entstehenden Tätigkeitsverhältnisse schlankweg dem Bereich der Selbständigen bzw. Unternehmer zuzuschlagen, stößt ebenfalls auf Bedenken. Damit würde vor allem die wirtschaftliche Realität solcher Erwerbsprojekte verkannt. Die hier bislang erreichbaren Einkommen liegen nach allen empirischen Ermittlungen erheblich unter den durchschnittlichen Arbeitsentgelten von Arbeitern und Angestellten, den klassischen Zielgruppen des Arbeits- und Tarifrechts. Ausgerechnet solche einkommensschwachen Personen der, statistisch gesehen, am anderen Ende der Einkommensskala stehenden Gruppe der Selbständigen zuzuordnen, erscheint volkswirtschaftlich und sozialpolitisch nicht sinnvoll. Die darin angelegte Abkoppelung vom System so-

zialer Sicherung würde der besonderen Risikolage nicht gerecht. Menschen, die mit wenig Kapitalkraft auf zum Teil nur experimentell erschließbaren örtlichen Märkten operieren und sich dabei eher an einer Philosophie gesellschaftlicher Nützlichkeit als der Kapitalverwertung orientieren, unterliegen bei allen Ähnlichkeiten einem höheren persönlichen Risiko als sonst üblicherweise Existenzgründer. Objektiv wie subjektiv erscheint die Erwerbstätigkeit in örtlichen Beschäftigungsinitiativen eher als Parallelkarriere zu unzugänglichen oder inhaltlich abgelehnten Arbeitsverhältnissen denn als das Streben nach einer unternehmerischen Wirtschaftsexistenz. Der sozialen wie wirtschaftlichen Nähe zu einem Arbeitnehmerdasein sollte in der Statusbestimmung Rechnung getragen werden.

Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten kommt hinzu, daß die in örtlichen Beschäftigungsinitiativen engagierten Personen durchaus wirtschaftlich abhängig sind. Das von ihnen mitgetragene Unternehmen ist im allgemeinen die einzige und dann auch nicht sonderlich ertragreiche Einkommensquelle, deren eventuelle Schwankungen und Störungen nicht mit Hilfe anderer Vermögensmittel ausgeglichen werden können. Wirtschaftliche Abhängigkeit und hauptberufliche Tätigkeit sind in der Rechtsprechung verschiedentlich als Argumente herangezogen worden, um auf GmbH-Geschäftsführer oder sogar Vorstandsmitglieder einer Aktiengesellschaft arbeitsrechtliche Vorschriften und Grundsätze wie etwa die verlängerte Kündigungsfrist des § 622 Abs. 1 BGB, die Nichtanwendung der Unmöglichkeitregeln der §§ 323 ff. BGB oder den Anspruch auf Zeugniserteilung entsprechend anzuwenden¹¹⁰. Stets hat man in diesen Entscheidungen unter diesem oder jenem Gesichtspunkt eine Annäherung des Dienstvertrages an ein Arbeitsverhältnis gesehen und Regeln des Rechts abhängiger Arbeit auf Organe juristischer Personen übertragen.

Im Grunde steht hinter den Wertungen eine der alten und längst aus der Mode gekommenen Eingliederungstheorie des Arbeitsvertragsrechts verwandte Vorstellung¹¹¹. Es macht einen Unterschied, ob jemand in seiner wirtschaftlichen Existenz Herr oder Frau im eigenen Hause oder in eine übergeordnete Or-

ganisation eingegliedert ist. Selbst wer, in herkömmlichen Hierarchiebegriffen gedacht, im Betrieb einen hohen Rang einnimmt und eher Weisungen erteilt als sich solchen fügen muß, unterliegt aufgrund seiner Organisationsmitgliedschaft spezifischen Verhaltens- und Entscheidungszwängen. Sie mindern im Vergleich zu individueller Selbständigkeit in einem rechtlich beachtlichen Maße die Handlungsfreiheit und erzeugen Abhängigkeit.

Auch wer als gleichberechtigtes Mitglied an einem Kollektivunternehmen mitwirkt, bindet sich an eine Organisation und begibt sich damit, so paradox das auf den ersten Blick angesichts des Demokratieanspruchs vieler Beschäftigungsinitiativen auch erscheinen mag, in gewissem Umfang alleiniger Verantwortlichkeiten und Handlungsmöglichkeiten. Die oben umrissenen gerichtlichen Wertungen, die einzelne Regelungen und Grundsätze des Arbeits- und Sozialrechts auf die Vertreter von juristischen Personen oder Personengesamtheiten erstrecken, gelten um so stärker für die, wirtschaftlich gesehen, schutzwürdigeren Mitarbeiter in örtlichen Beschäftigungsinitiativen.

Folgt man den Erwägungen und Bewertungen, stellt sich die Frage nach rechtspolitischen Folgerungen. Eine generelle Antwort darauf läßt sich nicht geben. Überzeugender erscheint der von Trumpler gewählte Ansatz, über die Anwendbarkeit arbeits- und sozialrechtlicher Regelungen im Einzelfall zu entscheiden. Dabei geht es nicht darum, die Beschäftigten in örtlichen Initiativen von möglichst vielen sozialen Risiken freizustellen und so etwas wie einen optimalen Verschnitt von Schutzrechten zu schaffen. Eine derartige Wattierung würde vermutlich von vielen selbstverwalteten Unternehmen nicht zuletzt wegen der damit verbundenen verstärkten Abhängigkeit von Behörden und Versicherungsträgern zurückgewiesen werden.

Legitim und für die Existenzfähigkeit selbstverwalteter Betriebe wesentlich erscheint es aber, bestimmte strukturelle Schwächen solcher Projekte und damit übermäßige Risiken der Beteiligten durch eine teilweise Einbeziehung in die Schutzordnung des Arbeits- und Sozialrechts auszugleichen. Dafür sind grundsätzlich zwei Möglichkeiten denkbar.

a) Die erste ist die Erweiterung des Begriffs des Arbeitnehmers um Beschäftigungsformen, die nicht durch unmittelbare Weisungsunterworfenheit gekennzeichnet sind, wohl aber durch wirtschaftliche Abhängigkeit und die Kooperationsbedürfnisse einer Organisation. Es läßt sich nicht verhehlen, daß eine solche Änderung einen längeren Prozeß der Diskussion im Schrifttum, in der Rechtsprechung und in parlamentarischen Beratungen erfordert. Der Vorschlag ist daher zunächst nur von theoretischem Interesse. Die Folgen einer solchen Modifikation des Arbeitnehmerbegriffs in Richtung eines organisatorisch gebundenen Dienstnehmers sind im übrigen kaum abzusehen, die Änderung wäre in jedem Falle wegen der Einbeziehung weiterer Gruppen von Erwerbstätigen in soziale Transfersysteme mit zusätzlichen Kosten verbunden.

Dennoch erscheint es gerechtfertigt, den gegenwärtigen Begriffsinhalt der Diskussion auszusetzen. Nicht nur wegen der neu entstehenden Verhältnisse in der alternativen Ökonomie, sondern auch deshalb, weil die sich hier abzeichnenden Entwicklungen möglicherweise weitgreifende Veränderungen in der industriellen Arbeitswelt signalisieren. Es würde überraschen, wenn sich die empirisch ausgemachten "neuen Produktionskonzepte"¹¹² in der Industrie mit ganzheitlicher Arbeitsgestaltung, mit größerer Handlungskapazität der (verbliebenen) Arbeiter und einer "Rückgewinnung der Produktionsintelligenz" langfristig nicht auch in einer veränderten rechtlichen Bestimmung des Status der Arbeitenden niederschlagen würden. Diese Entwicklungslinie ist im übrigen seit langem vorgezeichnet. Das Begriffsverständnis hat im Laufe der Zeit die früher umfassenden Herrschafts- und Unterwerfungsvorstellungen abgestreift. Das Erfordernis des Gehorsams ist abgemildert worden zu systemgerechter Teilnahme an Arbeitsvollzügen oder, wie es die oben zitierte Entscheidung des Bundessozialgerichts ausgedrückt hat, zur "funktionsgerechten, dienenden Teilhabe am Arbeitsprozeß".

Deutlich wird die Entwicklung schon, wenn man sich gar nicht weit zurückliegende Stadien des Begriffsverständnisses vergegenwärtigt. Ein bekannter deutscher Arbeitsrechtslehrer der Weimarer Republik, Hugo Sinzheimer, unterscheidet in sei-

dem Lehrbuch noch 1927 den "gewaltrechtlichen" vom schuldrechtlichen Inhalt eines Arbeitsverhältnisses und sieht ersteren daran gebunden, "daß eine Hingabe des Arbeitnehmers in die Gewalt des Arbeitgebers stattgefunden hat"¹¹³. Daß solche Formulierungen sechzig Jahre später in keinem Gerichtsurteil und in keinem Lehrbuch des Arbeitsrechts mehr zu finden sind, ist nicht nur auf sprachliche Verschleierung realer Gewaltverhältnisse zurückzuführen.

Ganz sicher steht hinter dem Bemühen um Gewalt- und Herrschaftsfreiheit in den hier behandelten kleinen Produktionskollektiven eine besonders weit ausgezogene Entwicklungslinie. Und es ist im übrigen gerade bei den Fragen von Herrschaft und Gleichheit unumgänglich, die qualitativen Unterschiede zwischen großen und kleinen Betrieben zu berücksichtigen. Dennoch könnte es sich im Laufe der Zeit als notwendig erweisen, das ausschließliche Merkmal persönlicher Abhängigkeit im Arbeitnehmerbegriff zu relativieren und den Begriff um Erscheinungsformen anzureichern, bei denen Weisungsgebundenheit nicht oder jedenfalls nicht in dem bisher erforderlichen Ausmaß existiert.

b) Konkreter und vielleicht rascher zu verwirklichen wäre die Möglichkeit, den Statuskonflikt der in selbstverwalteten Betrieben Tätigen dadurch aufzulösen, daß man sie als Beschäftigungsgruppe sui generis beläßt, im Regelungswerk der Sozialversicherung aber Bereichsausnahmen und ökonomisch verkraftbare Tarife für sie schafft. Ziel sollte dabei sein, die Mitarbeiter trotz ihres Quasi-Selbständigenstatus in die allgemeine soziale Sicherung zu integrieren.

Solche sozialpolitisch motivierten Erweiterungen der Versicherungspflicht über den Begriffsrahmen des Arbeitnehmers hinaus sind nicht neu. Schon seit langem befindet sich die Sozialversicherung "auf dem Wege der Volksversicherung"¹¹⁴. So wurden aufgrund des sozialen Schutzprinzips schon in die ersten grundlegenden, von Bismarck initiierten Sozialversicherungsgesetze bestimmte Gruppen von Selbständigen einbezogen, beispielsweise die Hausgewerbetreibenden, die gemäß § 166 Abs.1 Ziff.1 Reichsversicherungsordnung (RVO) für den Fall der

Krankheit, gemäß § 539 Abs.1 Ziff.2 RVO gegen Arbeitsunfall, und gemäß § 1227 Abs.1 Ziff.3 RVO in der Rentenversicherung der Arbeiter versichert werden. § 12 Abs.1 des Sozialgesetzbuchs, Viertes Teil (SGB IV) bestimmt Hausgewerbetreibende als "selbständig Tätige, die in eigener Arbeitsstätte im Auftrag und für Rechnung von Gewerbetreibenden, gemeinnützigen Unternehmen oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften gewerblich arbeiten, auch wenn sie Roh- oder Hilfsstoffe selbst beschaffen oder vorübergehend für eigene Rechnung tätig sind".

Eine andere Zwischenform sind die Heimarbeiter, die ebenfalls, im Unterschied zu Arbeitnehmern, persönlich selbständig sind¹¹⁵. Gleichwohl ordnet § 12 Abs.2 SGB IV an, daß sie als Beschäftigte gelten. Und § 168 Abs.4 AFG bezeichnet die Heimarbeiter als "Arbeitnehmer im Sinne der Vorschriften dieses Abschnittes" und reiht sie damit in die Gruppe der beitragspflichtigen Personen ein.

Weitere Ausdehnungsakte bezogen 1939 die Handwerker in die Rentenversicherung und 1957 die Landwirte obligatorisch in alle drei Zweige der Sozialversicherung ein¹¹⁶.

Soll eine Öffnung der Sozialversicherung für die in der Selbstverwaltungswirtschaft tätigen Personen ungeachtet ihres jeweiligen Status Aussicht auf Erfolge haben, muß das Preis-Leistungs-Verhältnis dabei allerdings zum einen die deutlich unter den Beitragsstrukturen der Sozialversicherung liegende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beschäftigten berücksichtigen.

Es ist nicht zu verkennen, daß durch die Disproportion von Beitragsaufkommen und Leistungsansprüchen finanzielle Belastungen entstehen, die in gewissem Umfang von der jeweiligen Versichertengemeinschaft getragen werden müssen. Es sei denn, man stellte staatliche Gelder zur Verfügung, um die Sozialabgaben der in örtlichen Beschäftigungsinitiativen tätigen Personen auf durchschnittliche Einkommens- und Beitragsniveaus zu heben. Ein solches zeitlich begrenztes Subventionsmodell läßt sich möglicherweise mit der Überlegung rechtfertigen, daß örtliche Beschäftigungsinitiativen ihr Teil dazu beitragen, das ansonsten drohende teure Subventionsdasein der Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Die dabei in Kauf genommenen Risiken und

Erschwernisse sollten prämiert werden.

Über die sozial- und versicherungspolitische Erwünschtheit oder Unerwünschtheit der Vorschläge müßte gesellschaftlicher Konsens gefunden werden. Er muß die finanziell in Anspruch genommene Versicherten- bzw. Steuerzahlergemeinschaft ebenso einschließen wie die Gruppe der Begünstigten, denen an solchen Begünstigungen möglicherweise gar nicht gelegen ist.

6. Das Recht des Übergangs von der Arbeitslosigkeit zur selbstständigen wirtschaftlichen Existenz

Nur cursorisch sei zum Abschluß auf eine Problematik aufmerksam gemacht, die im Schnittbereich von Recht, Wirtschaftsförderung und Sozialpolitik liegt, und von der sich unschwer erkennen läßt, daß ihre Bedeutung in den kommenden Jahren noch zunehmen wird. Es geht um die rechtliche und vor allem finanzielle Erleichterung des Wechsels von der Arbeitslosigkeit in die wirtschaftliche Selbständigkeit. Die hier angeschnittenen Fragen gelten für jegliches wirtschaftliches Selbständigwerden, also nicht nur für den Zusammenschluß von Menschen in örtlichen Beschäftigungsinitiativen, sondern auch für individuelle Existenzgründungen.

In Anbetracht eines auf Jahre hinaus ausweglos schlechten Verhältnisses von angebotener und nachgefragter Arbeitskraft dürfte das Potential der Arbeitssuchenden, die über Selbständigkeit nachdenken oder sich konkret dazu entschließen, zunehmen. Nach den Ergebnissen einer in den Jahren 1981/83 vom Nürnberger Institut für Arbeitsmarktforschung und Berufsbildung (IAB) durchgeführten repräsentativen Befragung von langfristig Arbeitslosen¹¹⁷ antworteten auf die Frage "Würden sie gerne als Selbständiger oder Freiberufler arbeiten?" 16,3% mit "Ja, würde gerne selbständig werden", 13,5% mit "Vielleicht, möglicherweise", 54,5% verneinten die Frage, 15% waren sich unschlüssig (n=643). Auch wenn die zurückhaltende Interpretation gerechtfertigt erscheint, "daß Veränderungen, die vom regulären Arbeitsmarkt bzw. der üblichen abhängigen Beschäftigung wegführen, von der Mehrzahl der Langfristarbeitslosen

kaum erwartet werden können, zumal nicht jeder Wunsch nach beruflicher Selbständigkeit gleich in die Realität umgesetzt werden kann",¹¹⁸ summiert sich doch alleine in dieser Gruppe von Arbeitslosen ein wiederum nicht unbeachtliches Potential von rund 30%, das Bereitschaft zum Wechsel in die Selbständigkeit zu erkennen gibt.

Wer sich als Arbeitsloser für das Wagnis der Selbständigkeit entscheidet, erfährt in dieser ohnehin mit vielen Unwägbarkeiten belasteten Situation wenig strukturelle Unterstützung. Er oder sie muß sich der Verführungswirkung und auch der ökonomischen Rationalität einer zwar eingeschränkten (Arbeitslosengeld: 68% des Nettoeinkommens) und nach Ablauf eines Jahres noch eingeschränkteren (Arbeitslosenhilfe 58%), aber regelmäßigen Alimentation ersatzlos entziehen. Denn mit Aufnahme der selbständigen Tätigkeit erlöschen die Voraussetzungen für Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Nach § 101 Abs.1 Ziff.1 AFG ist ein Arbeitnehmer nicht arbeitslos, wenn er eine Tätigkeit als Selbständiger ausübt, die die Grenze kurzzeitiger Beschäftigung im Sinne des § 102 AFG (weniger als zwanzig Wochenstunden) überschreitet.

Gewiß, es gibt auf der anderen Seite eine ganze Palette von finanziellen Gründungshilfen auf Bundes- wie auf Länderebene, von ERP-Gründungsdarlehen bis zum Eigenkapitalhilfe-Programm, von Ergänzungsprogrammen der Lastenausgleichsbank bis zu dem neuerdings eingeführten Existenzgründungssparen mit staatlicher Prämie¹¹⁹.

Dennoch besteht der Eindruck, daß die beiden Förderungssysteme ungenügend aufeinander abgestimmt sind. Die wirtschaftspolitischen Unterstützungsinstrumente für die Existenzgründung setzen nicht unmittelbar an der sozialen und ökonomischen Entscheidungslage von Arbeitslosen an. Umgekehrt reichen die sozialpolitischen Unterstützungsleistungen der Arbeitslosenversicherung nicht an die finanziellen Eingangsschwellen zur selbständigen Existenz heran.

Von den finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen wie auch vom publizistischen Zuschnitt her¹²⁰ richten sich die bestehenden Gründungshilfen typischerweise nicht an Arbeitslo-

se. Zwischen dem potentiellen Arbeitslosen-Unternehmer und dem Unternehmerbild, das unausgesprochen den staatlichen Programmen für die Existenzgründung zugrunde liegt, klafft nach wie vor ein "kultureller Graben"¹²¹.

Eine - auch rechtspolitische - Aufgabe wird es daher sein, zwischen den beiden bislang unverbundenen Förderregimen eine Brücke zu schlagen. Ziel ist selbstverständlich nicht, Arbeitslose zu leichtfertigen Versuchen mit Selbständigkeit zu veranlassen. Wie bei sonstigen Gründungsvorhaben müssen auch hier Soliditätsprüfungen zur Herabsetzung des Scheiterrisikos beitragen. Auch gegen die - wie das Beispiel Frankreichs zeigt - nicht auszuschließende mißbräuchliche Mitnahme von Fördermitteln sind verfahrensmäßige Vorkehrungen nötig. Zugleich muß der Einwand des Mißbrauchs aber auch relativiert werden, leichtfertiges und auch betrügerisches Verhalten kommt nicht nur in staatlichen Leistungssystemen vor. Nach einer Untersuchung des Verbands der Vereine Creditreform e.V.¹²² gab es im Jahre 1984 in der Bundesrepublik insgesamt rund 5000 dubiose, aber durchaus "konventionelle" Unternehmensgründungen, die einen geschätzten Schaden von etwa 1,5 Milliarden DM verursacht haben.

Zur Erleichterung des Wechsels von der Arbeitslosigkeit zu selbständiger Erwerbstätigkeit bieten sich grundsätzlich zwei Möglichkeiten an. Entweder man modifiziert einige Existenzgründungshilfen so, daß sie auch für 'typische' Arbeitslose zu realistischen Alternativen werden. Das müßte beinhalten: Den Eigenanteil des Gründungswilligen abzusenken oder gänzlich auf ihn zu verzichten, eventuell auch Antrags- und Abwicklungsverfahren einzuführen, die nicht über die Banken mit ihrer bislang wenig flexiblen Sicherheitenpolitik laufen müssen.

Oder man setzt an der Ausgangssituation der Arbeitslosigkeit an und eröffnet für gründungswillige Arbeitslose die Möglichkeit, aus dem Leistungsprogramm der Arbeitslosenversicherung Mittel in die Situation der Existenzgründung hinüberzunehmen. Dieser Weg ist beispielsweise vom österreichischen Gesetzgeber des Arbeitsmarktförderungsgesetzes (AMFG) 1969 gewählt worden. Nach § 28 Abs.4 AMFG kann in der Form eines Zu-

schusses Beihilfe bis zur Höhe des entstehenden Personal- und Sachaufwandes gewährt werden

- "c) zu den Kosten der Errichtung oder Übernahme
 - aa) von auf Selbsthilfe gegründeten Betrieben, welche eine Beschäftigung für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitskräfte schaffen und unter wesentlicher und gleichberechtigter Beteiligung der im Betrieb Beschäftigten geführt werden, wenn die Willensbildung von diesen ausgeht, oder
 - bb) von auf Selbsthilfe gegründeten und auf Gemeinnützigkeit gerichteten Einrichtungen, welche eine Beschäftigung für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitskräfte schaffen, unter der Voraussetzung, daß für diesen Personenkreis keine anderen zumutbaren Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen, ..."

Einen ganz ähnlichen Weg schlägt der von der Bundestagsfraktion der Grünen Ende 1984 eingebrachte "Entwurf eines Gesetzes zur Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen" ein¹²³. Mit Hilfe dieses Gesetzes sollen die Maßnahmen für Arbeitsbeschaffung nach den §§ 91 ff. des deutschen AFG für den Aufbau von Belegschaftsbetrieben und Arbeitnehmerinitiativen nutzbar gemacht werden. Der Gesetzesentwurf übernimmt die Formulierung des österreichischen AMFG sowohl für die Definition der Förderberechtigung von Betrieben (§ 96a des Entwurfs AFG) als auch für die Durchführung der Förderung, nämlich in Form eines Zuschusses zu den Kosten der Errichtung oder Übernahme von auf Selbsthilfe gegründeten Betrieben (§ 96b Abs.1 d.E.).

Bekannte europäische Beispiele für die Kapitalisierung von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung sind die - allerdings inzwischen modifizierten - Regelungen in Frankreich¹²⁴, in Belgien¹²⁵, und in Italien¹²⁶.

Es ist nicht zu verkennen, daß der deutsche Regelungsvorschlag ein neues Förderprinzip einführen würde. Investive Zuschüsse sind nach der geltenden Leistungsstruktur der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen grundsätzlich nicht möglich. Der vorherrschende Leistungstypus des AFG ist der personenbezogener, individueller Förderung. Zwar ist auch das deutsche System der Arbeitslosenversicherung längst über die Erwerbslosenfürsorge

hinaus zu einem umfassenden Mittel der Intervention auf dem Arbeitsmarkt entwickelt worden. Dennoch ist als grundlegende Zielbestimmung geblieben die Erhaltung, Wiederherstellung oder Verbesserung persönlicher Qualifikationen und Arbeitsbedingungen. Dagegen weist man die Schaffung neuer Arbeitsplätze in erster Linie der Wirtschafts- und Steuerpolitik zu¹²⁸. Ob im Bereich der beruflichen Bildung (§§ 53 ff. AFG), bei den berufsfördernden Leistungen zur Rehabilitation (§§ 56 ff. AFG), dem Kurzarbeiter- oder dem Schlechtwettergeld (§§ 63 ff., 83 ff. AFG), den Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (§§ 91 ff. AFG) oder den Leistungen bei Arbeitslosigkeit und bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (§§ 100 ff. AFG) - stets gewährt das Arbeitsförderungsgesetz Leistungen, die auf den persönlichen Bedarf in unterschiedlichen Arbeits- und Bildungssituationen zugeschnitten sind.

Auch wenn Leistungen unmittelbar dem Arbeitgeber zufließen¹²⁹, wie beispielsweise beim Einarbeitungszuschuß (§ 49 AFG), bei der beruflichen Eingliederung (§ 54 AFG), bei Zuschüssen für die betriebliche Ausbildung körperlich, geistig oder seelisch Behinderter (§ 60 AFG) oder bei Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer (§ 97 AFG), ist Grundlage der Leistungsbemessung das Entgelt bzw. die Ausbildungsvergütung.

Zwar ermöglicht das Arbeitsförderungsgesetz im Bereich der beruflichen Bildung und der Rehabilitation auch institutionelle Förderung. Nach § 50 Abs.1 AFG können Darlehen und Zuschüsse für den Aufbau, die Erweiterung und Ausstattung von Bildungseinrichtungen einschließlich überbetrieblicher Lehrwerkstätten gewährt werden. Gefördert werden können außerdem Arbeitnehmer- und Jugendwohnheime (§ 55 AFG) und Werkstätten für Behinderte (§ 61 AFG). Doch auch bei diesen Maßnahmen werden Gelder für gewissermaßen gemeinnützige Infrastrukturen, nicht für privatwirtschaftliche Investitionszwecke zur Verfügung gestellt. Anders ausgedrückt: man kann sich mit diesen Geldern keine Fabrik kaufen oder erbauen.

Allerdings gibt es auch schon im geltenden Gesetz Ausnahmegestimmungen, nach denen Leistungen zu privater Investition genutzt werden können: Vor allem die produktive Winterbauför-

derung (§§ 77 ff. AFG), daneben die praktisch wenig bedeutsame Möglichkeit, den Aufbau oder die Ausgestaltung von Betrieben mit Darlehen oder Zuschüssen zu unterstützen, die die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zum Ziel haben (§ 98 AFG). Im Rahmen der produktiven Winterbauförderung werden Arbeitgebern des Baugewerbes bis zu 50%ige Zuschüsse für den Erwerb oder die Miete von Geräten und Einrichtungen gewährt, die für die Durchführung von Bauarbeiten in der Schlechtwetterzeit zusätzlich erforderlich sind (Winterbauschutzhallen, Heizaggregate, Warmwasserbereiter u.ä.). Auch wenn diese Förderinstrumente Ähnlichkeit mit der vorgeschlagenen Gesetzesnovelle aufweisen, bleiben sie doch in der Zielsetzung und im Leistungsrahmen um einiges hinter einem Zuschuß zur Betriebsgründung zurück. Denn Ziel der produktiven Winterbauförderung sind nicht die Einrichtung oder Übernahme eines Betriebes, sondern zusätzliche Investitionen in einem laufenden Betrieb, um Beschäftigung in der Bauwirtschaft auch während der witterungsungünstigen Jahreszeit zu ermöglichen. Und im Rahmen der Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer geht es um die Anpassung einer bestehenden Betriebsorganisation an spezifische Zusatzerfordernisse, nicht aber um die Neugründung eines Unternehmens.

Trotz der neuen Qualität der diskutierten Fördermaßnahmen und trotz der Schaffung neuer "Fremdlasten", deren strukturelle Vereinbarkeit mit einem Versicherungssystem in der Tat problematisch ist¹³⁰, erscheint es sinnvoll, finanzielle Hilfen für den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die (selbstverwaltete) wirtschaftliche Selbständigkeit in die rechtspolitische Diskussion aufzunehmen. Unter bestimmten kontrollierbaren Voraussetzungen ist selbständiges Tätigwerden in einem gemeinschaftlichen Unternehmen eine volkswirtschaftlich wie persönlich vorzugswürdige Alternative zu alimentierter Untätigkeit. Unter finanziellen Gesichtspunkten gilt es zu bedenken, daß in Anbetracht von Mehrausgaben und Mindereinnahmen pro Arbeitslosen im Jahr von derzeit DM 29.000,-¹³¹ jede Entlastungssubvention zumindest bis zu dieser Höhe wirtschaftlich Sinn macht.

ANMERKUNGEN

- 1) Der Begriff der "Neuen Selbständigen" ist von Vonderach in die Diskussion eingeführt worden, s. seinen unter diesem Titel stehenden Aufsatz in MittAB 2/80, S. 153 ff. Vgl. hierzu auch D. Bögenhold, Die Selbständigen - Zur Soziologie dezentraler Produktion, 1985, S. 243 ff.
- 2) Wiedemann, Gesellschaftsrecht, Band I, § 1 III 1, S. 42 f.
- 3) Wiedemann, ibid.
- 4) Vgl. den Beitrag von B. Flieger, Die Genossenschaft, eine Rechtsform für Selbstverwaltungsbetriebe?, in "Contraste", April 1985, S. 6 f.; H. Deerberg, Alternativbetriebe - Gesellschaftlich nicht vorgesehen, in: Selbsthilfe und Arbeitsmarkt in Bremen, Bericht über die Anhörung 13.-15.2.1985, S. 158 ff. (159); Statement von Heinz Bollweg von der AN Maschinenbau und Umweltschutzanlagen GmbH, Bremen, bei der öffentlichen Anhörung der SPD-Bundestagsfraktion zur Förderung lokaler Beschäftigungs- und Ausbildungsinitiativen am 25. März 1985 in Bonn.
- 5) Vgl. Karl Bergmann/Christoph Schröter, Er geht voll ab, der Öko-Punk, in: Projektmesse '84, S. 9 ff. (11); U. Gärtner/P. Luder, Ziele und Wege einer Demokratisierung der Wirtschaft, Band 2a, Diessenhofen 1979, S. 441.
- 6) Siehe Sassen, Die Entwicklung der Genossenschaftstheorie im Zeitalter des Kapitalismus, Dissertation, Erlangen 1914, S. 69 f.
- 7) Vgl. zu asketischen Lebensformen des frühen ägyptischen Anachoretentums W. Bergmann, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 1/1985, S. 30 ff.; siehe auch G. Wünsch, Evangelische Wirtschaftsethik, Tübingen 1927, S. 667 f.
- 8) Vgl. die verdienstvolle Untersuchung von M. Neuling, Rechtsformen für alternative Betriebe, Diss. Bremen 1985, S. 97.
- 9) BGHZ 14, 271; vgl. Sudhoff, Der Gesellschaftsvertrag der GmbH, Vierte, erweiterte Auflage, München 1978, S. 304; Baumbach/Hueck, GmbH-Gesetz, 13., neubearbeitete Auflage, München 1970, § 29 Anm. 2 A.
- 10) Sudhoff (Anm. 9), S. 304.
- 11) Vgl. Neuling (Anm. 8), S. 98.
- 12) Vgl. Neuling (Anm. 8), S. 173 ff. und S. 178 ff.
- 13) Münchener Kommentar-Ulmer § 738 Rz 40.

- 14) BGH NJW 1979, 104; zur grundsätzlichen Zulässigkeit BGH NJW 1973, 651 und BGH NJW 1977, 2316.
- 15) BGH GmbHR 1978, 266 ff. = BGH NJW 1979, 104; vgl. Eder/Berg/Tillmann/Gaul, Handbuch der GmbH, 11. Auflage (1984), Rz 429.2 und 429.3; MünchKomm-Ulmer § 738 Rz 32;
- 16) BGH NJW 1954, 106; BGH NJW 1973, 651 (652). Vgl. Münch-Komm-Ulmer § 738 Rz 33; Palandt-Thomas § 738 Anm. 2d.
- 17) BGH NJW 1954, 1563.
- 18) BGHZ 84, 11 (13); 85, 350.
- 19) BGH NJW 1954, 1563.
- 20) So verlangt das Industrial Common Ownership Act 1976 in seinem Abschnitt 2 Abs. 1 lit. b (iii), daß die Satzung eines "common ownership enterprise" vorsieht, "that, if on the winding up or dissolution of the body any of its assets remain to be disposed of after its liabilities are satisfied, the assets are not distributed among its members but are transferred to such a common ownership enterprise or such a central fund maintained for the benefit of common ownership enterprises...". Zur sinngleichen Regelung für die französischen Sociétés Cooperatives Ouvrière de Production siehe "La vie dans une SCOP", S. 55.
- 21) Vgl. J. Berger/V. Domeyer/M. Funder/L. Voigt-Weber, Informeller Sektor und alternative Ökonomie, Forschungsbericht Bielefeld 1984, S. 121.
- 22) Vgl. MünchKomm-Ulmer § 709 Rz 4.
- 23) Wie alle empirischen Angaben schwanken auch diese Zahlen je nach Definition des Untersuchungsgegenstandes. P. Grottian/M. Kück, in: M. Bolle/P. Grottian (Hrsg.), Arbeit schaffen - jetzt!, S. 132 ff. schätzen für Berlin im Jahre 1983 260 alternativ-ökonomische Betriebe mit 1.400 Arbeitsplätzen, das ergibt eine durchschnittliche Betriebsgröße von 5,4. W. Beywel/H. Brombach/M. Engelbert, Alternative Betriebe in Nordrhein-Westfalen, 1984, kommen auf einen Durchschnitt von 6,5 Personen pro alternativ-ökonomischem Projekt. Für die Räume Hannover und Nürnberg kommen H. Kreutz/G. Fröhlich/D. Maly, MittAB 2/84, S. 267 ff. (271) und dieselben, Eine Alternative zur Industriegesellschaft? Alternative Projekte in der Bewährungsprobe des Alltags, BeitrAB 86, Nürnberg 1985, S. 86 ff. zu einem differenzierenden Ergebnis. Bei denjenigen Projekten, die überhaupt in der Lage sind, einem oder mehreren ihrer Mitglieder Unterhalt zu gewähren (das sind etwa 64% aller alternativen Projekte), beträgt die durchschnittliche Mitgliederzahl neun, die durchschnittliche Zahl von Leistungsempfängern hingegen nur drei. Übersichten über den gegenwärtigen Zahlenstand finden sich bei H. Bischoff/D. Damm, Arbeitsplätze selber schaffen, finanzieren und behalten, 1985, S. 10 f.; M. Kaiser

- "Alternativ-ökonomische Beschäftigungsexperimente" - quantitative und qualitative Aspekte, MittAB 1/1985, S. 92 ff.; Berger u.a. (Anm. 21), S. 29 ff.
- 24) Vgl. St. Goldner/M. Kokigei, Stolpernd unterwegs, 1982, S. 22, 77 ff., 344 ff.; Bergmann/Schröter (Anm. 5), S. 10.
Der Gedanke gleichberechtigter Selbstverwaltung als prägendes Merkmal hat inzwischen in zwei gesetzliche bzw. gesetzesähnliche Definitionen Eingang gefunden. Nach dem von der Bundestagsfraktion der Grünen eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen" (BT-Drucksache 10/2576 vom 6.12.84) sind förderungsberechtigt Betriebe, welche...." 2. unter wesentlicher und gleichberechtigter Beteiligung der im Betrieb Beschäftigten geführt werden und in denen die betriebliche Willensbildung von diesen ausgeht".
In dem hessischen Entwurf von "Richtlinien zur Förderung selbstverwalteter Betriebe auf genossenschaftlicher Basis" vom Januar 1985 zählen zu den antragsberechtigten Betriebe solche, "die unabhängig von der Rechtsform, in der sie nach außen firmieren, so verfaßt sind, daß über alle betrieblichen Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gemeinsam entschieden wird".
- 25) Vgl. Rogelio Villegas Velásquez, Die Funktionsfähigkeit von Produktivgenossenschaften, 1975, S. 86 ff.
- 26) Vgl. Berger u.a. (Anm. 21), S. 90.
- 27) Siehe Daviter, Band III, 7. Kapitel.
- 28) Vgl. Buck, Berufe und neue Technologien, Soziale Welt 1/1985, S. 83 ff.
- 29) Kreutz/Fröhlich/Maly, BeitrAB 86 (Anm. 23), S. 83: mehr als 50 % der befragten Projektmitglieder gaben an, ein Universitäts- oder Fachhochschulstudium zu absolvieren oder absolviert zu haben; Kaiser (Anm. 23), S. 100; ähnliche Ergebnisse für Ostwestfalen bei Berger u.a. (Anm. 21), S. 85 f.
- 30) Vgl. C. Bartning, Die alternativen Geschäftsführer, in: Selbstverwaltete Betriebe und Projekte im "Wende"-Zeitalter, Material und Diskussionsbeiträge zur "Projekte-Messe '83", S. 21 ff.
- 31) Bis zum Entwurfsstadium war ein entsprechender Antrag der Grünen im Bundestag auf Änderung des § 9 Abs. 1 GenG geden. Er wurde später wieder fallengelassen.
- 32) Vgl. R. Schultz, Die Genossenschaftsnovelle von 1974 und ihre praktischen Auswirkungen, Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen 30, 1980, S. 75 ff (76).
- 33) Vgl. Neuling (Anm. 8), S. 111.

- 34) Näheres hierzu bei Thomas Raiser, Recht der Kapitalgesellschaften, 1983, S. 151 ff.
- 35) Dokumentiert sind die politischen Aktivitäten vor allem in dem sog. Mihr-Bericht über genossenschaftliche Wirtschaftsformen in Europa, E.P.74.500/endg.; siehe hierzu K.H. Mihr/Walter Braun, Neue Chancen für Genossenschaften?, Neue Gesellschaft 1983, S. 532 ff.; s. auch Genossenschafts-Forum 1983, S. 249 ff. Zur selben Thematik die EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu den Genossenschaften in der Europäischen Gemeinschaft, ABl Nr. C 128/51. Die Verbindung zu "örtlichen Beschäftigungsinitiativen" wird dann hergestellt in der Mitteilung der Kommission an den Rat vom 21. November 1983, KOM (83) 662 endg., und in der EntschlieÙung des Rates vom 7. Juni 1984, ABl Nr. C 161/1. Erneut aufgegriffen wurde die Thematik in der Schriftlichen Anfrage Nr. 81/85 von Herrn Giovanni Bersani vom 15. April 1985, ABl Nr. C 228/30.
- 36) Siehe oben Anm. 24.
- 37) Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften vom 1. Mai 1889. Die erste (preußische) Gesetzesfassung datiert vom 27. März 1867. Zur Gesetzesgeschichte siehe Lang/Weidmüller, Genossenschaftsgesetz, Kommentar, Dreißigste Auflage 1974, S. XVI f.; R. Schultz/J. Zerche, Genossenschaftslehre, 2. Auflage 1983, S. 37 ff.
- 38) Siehe B. Flieger (Hrsg.), Produktivgenossenschaften, 1984. Für 1983 verzeichnet die von der Deutschen Genossenschaftsbank bearbeitete Statistik "Die Genossenschaften in der Bundesrepublik Deutschland 1984" 22 Produktivgenossenschaften (1970: 49). Selbst wenn man Ungenauigkeiten in der Zuordnung berücksichtigt, dürfte die Zahl 30 nicht wesentlich überschreiten, s. Flieger, in: Flieger a.a.O., S. 19.
- 39) Flieger, Kritisches Plädoyer für die genossenschaftliche Rechtsform, in: Flieger (Anm. 38), S. 254 ff. (260 ff.); W. Münst, Juristische Grundlagen zur Gründung und Prüfung einer Genossenschaft, in: ebenda, S. 278 ff. (278 ff.). Fallbericht der Handwerker-genossenschaft "Johann Georg Elser", in: ebenda, S. 166 ff.
- 40) Vgl. Flieger a.a.O. S. 255.
- 41) Das war erneut der Tenor verschiedener Beiträge auf der XI. Internationalen Genossenschaftswissenschaftlichen Tagung vom 15.-18. April 1985 in Münster. Grundlegende Ausführungen hierzu vor allem in den Referaten von Boettcher: "Die Idee des Genossenschaftswesens und dessen ordnungs- und gesellschaftspolitischer Standort", Thiemeyer: "Die Idee der Gemeinwirtschaft und deren ordnungs- und gesellschaftspolitischer Standort", und Groll: "Die Verbandsidee im Genossenschaftswesen in nationaler und supranationaler Sicht". Alle Beiträge sind in dem Tagungs-

band "Die Genossenschaften im Wettbewerb der Ideen", Tübingen 1985, erscheinen.

- 42) Näheres zu solchen wirtschaftlichen Unterstützungsmaßnahmen auf Länder- bzw. Kommunalebene enthält der Beitrag von Daviter "Zur Versorgung der Selbstverwaltungswirtschaft mit Fremdkapital" im Band III dieses Berichtes.
- 43) Siehe "Genossenschaften im Brennpunkt Europas", Genossenschafts-Forum 6/83, S. 249 ff.
- 44) Lang/Weidmüller, Genossenschaftsgesetz, 31. Auflage, 1984, § 1 Rdnr. 65 (Metz).
- 45) Vgl. G. von Schmoller, in: Genossenschaftliches Lesebuch, 1967, S. 54; W. Wygodzinski, Das Genossenschaftswesen in Deutschland, 1929, S. 265.
- 46) An anderer Stelle sagt Schulze-Delitzsch von der Produktivgenossenschaft, daß sie "die höchste Stufe der Genossenschaft ist und am unmittelbarsten an die Lösung der sozialen Frage herantritt", fährt dann aber fort: "so ist sie unbestreitbar auch die schwierigste, diejenige, welche die größten Anforderungen in jeder Hinsicht an ihre Mitglieder macht, und zwar sowohl an ihre Tatkraft und Ausdauer, an ihre Einsicht und Geschäftsgewandtheit, wie rücksichtlich des dazu erforderlichen Kapitals", s. derselbe, Die Genossenschaften in einzelnen Gewerbszweigen, Leipzig 1873, S. 266 f.
- 47) D. Schultz, Der Rechtsbegriff der Genossenschaft und die Methode seiner richtigen Bestimmung, Marburg 1958. Vgl. auch E. H. Diederichs, Produktivgenossenschaften, in: Zur Reform des Genossenschaftsrechts. Referate und Materialien, 3. Band, 1959, S. 369 ff. (390 f.).
- 48) Ausführliches Material hierzu bei Christiane Eisenberg, Frühe Arbeiterbewegung und Genossenschaften, 1985; Flieger (Anm. 38), S. 110 ff.; vgl. auch Diederichs (Anm. 47), S. 372 ff.
- 49) Vgl. W. Wygodzinski, Das Genossenschaftswesen in Deutschland. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage, 1929, S. 265 ff.; E. Grünfeld/K.Hildebrand, Genossenschaftswesen. Seine Geschichte, volkswirtschaftliche Bedeutung und Betriebswirtschaftslehre, 1929, S. 43; Schultz/Zerche (Anm. 37), S. 123 ff.; W. Hesselbach, Vorwort zu Eisenberg (Anm. 48), S. 8 ff.
- 50) Vgl. Schultz (Anm. 32); Schultz/Zerche (Anm. 37), S. 40 ff.
- 51) Nach dem statistischen Teil des Berichtes "Die Genossenschaften in der Bundesrepublik Deutschland 1984" (Fn 38) verringerte sich die Gesamtzahl der Unternehmen zwischen 1960 und 1981 von 27145 auf 10561. In der selben Zeit stieg die Zahl der Mitglieder von 9,8 Mio auf 13,8 Mio, der durchschnittliche Mitgliederbestand je Primärgenos-

senschaft wuchs von 361 auf 1307 Mitglieder.

- 52) Diederichs (Anm. 47).
- 53) Franz Oppenheimer, Die Siedlungsgenossenschaft, 1896, S. 45.
- 54) Oppenheimer, ebenda, S. 126 ff.
- 55) Vgl. W. Jäger, Genossenschaftsdemokratie und Prüfungsverband, Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen (ZfgG) 35, 1985, S. 21 ff., (24).
- 56) D. Tsibanoulis, Die materielle genossenschaftliche Gründungsprüfung, MS. Frankfurt 1985, S. 15.
- 57) Vgl. B. Flieger (Anm. 4) S. 6 f.; derselbe (Anm. 39), S. 259 ff.
- 58) Ausführlich hierzu K. Novy, Genossenschafts-Bewegung. Zur Geschichte und Zukunft der Wohnreform, 1983.
- 59) Jäger (Anm. 55) S. 26 ff.
- 60) Vgl. Flieger (Anm. 4), S. 7; derselbe (Anm. 39), S. 263 f.
- 61) Flieger (Anm. 39), S. 266
- 62) Vgl. Münst, in: Flieger (Anm. 39), S. 278.
- 63) Siehe Münkner, Die rechtliche Regelung der Vorgenossenschaft, Marburg 1981.
- 64) Siehe die Übersicht von G. Klinge, Freizügigkeit, Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr nach dem EWG-Vertrag im Bereich des Handwerks, Gewerbe-Archiv (GewArch) 1983, S. 290 ff.
- 65) Vgl. K.F. Wernet, Handwerksgeschichtliche Perspektiven, 1963, S. 204 ff.; L. Gerss, Struktur und Entwicklung des Handwerks, 1971, S. 46 ff.; M. Simon, Handwerk in Krise und Umbruch, 1983,
- 66) S. Simon, ebenda, S. 199; Wernet, ebenda, S. 206.
- 67) F.-W. Henning, Die Einführung der Gewerbefreiheit und ihre Auswirkungen auf das Handwerk in Deutschland, in: W. Abel (Hrsg.), Handwerksgeschichte in neuer Sicht, 1978, S. 148 ff. (176).
- 68) Vgl. Gerss (Anm. 65), S. 47.
- 69) Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik vom 20. März 1953, Bundestags-Drucksache I/Nr. 4172, S. 1,4.
- 70) BVerfGE 13, S. 97 ff.

- 71) Vgl. S. Robinski, Gewerberecht, 1983, S. 177.
- 72) So in Belgien, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden und den Provinzen Bozen und Trient in Italien, vgl. Klinge (Anm. 64). Allerdings beschränken sich die Nachweispflichten zum Teil, etwa in Frankreich, auf die Teilnahme an Kursen, in denen allgemeine Geschäftsführungskennntnisse vermittelt werden.
- 73) Die Handwerksordnung sieht neben der Meisterprüfung bestimmte gleichwertige Prüfungen nach § 7 Abs. 2 HwO und die Möglichkeit der Ausnahmewilligung nach § 7 Abs. 3 HwO als Ausnahmetatbestände für eine Eintragung in die Handwerksrolle vor. Zu ihrer quantitativen Bedeutung: Von insgesamt 36.433 Eintragungen in Handwerksrollen im Jahre 1982 entfielen 43,4 % auf Meisterprüfungen, 1,8 % auf gleichwertige Prüfungen und 5,4 % auf Ausnahmewilligungen. Erhebliche zahlenmäßige Bedeutung hat daneben die Eintragungen von juristischen Personen und Personengesellschaften nach § 7 Abs. 4 HwO. In 13.223 Fällen und damit in mehr als einem Drittel aller Eintragungen wurden sie registriert, s. "Handwerk 1983", S. 43.
- 74) Vgl. Klinge (Anm. 64), S. 327.
- 75) Vgl. M. Pauly, Die Untersagungsverfügung nach § 16 Abs. 3 der Handwerksordnung, GewArch 1/85, S. 10 ff.; K. Schotthöfer, Die unerlaubte Handwerksausübung, GewArch 1979, S. 213 ff.
- 76) Pauly, a.a.O. S. 11
- 77) Vgl. K. Schotthöfer, Zum Betriebsleiterproblem im Handwerksrecht, GewArch 1981, S. 114 ff. (117).
- 78) Siehe "Handwerk 1983", S. 213.
- 79) Vgl. "Handwerk 1983", S. 16.
- 80) Wettbewerbsverzerrung war beispielsweise das Hauptargument der Vertreterin des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH), Frau Dr. Klinge, auf einer Anhörung der SPD-Bundestagsfraktion am 25.3.1985 in Bonn zur Förderung lokaler Beschäftigungs- und Ausbildungsinitiativen. Vgl. hierzu die neulich erschienene Studie "Arbeitsloseninitiativen - Eine Konkurrenz für das Handwerk?", hrsg. vom Rheinisch-Westfälischen Handwerkerbund e.V., Schriftenreihe "Dialog Handwerk" Nr.2/85
- 81) Vgl. Deerberg (Anm. 4), S. 160.
- 82) Vgl. L.Hagebölling, Handwerksbegriff und struktureller Wandel. Ein Beitrag zur Abgrenzung von Handwerk und Industrie, GewArch 1984, S. 209 ff.
- 83) S. "Handwerk 1980", S. 18; ebenda, Tabelle 1, S. 32; "Handwerk 1983", Tabelle 1, S. 35. Aus den Zahlenübersichten ergibt sich, daß die Anzahl der vollhandwerkli-

chen Unternehmen zwischen 1949 und 1982 von 902.800 auf 491.000 und damit um 46 % gesunken ist. Im selben Zeitraum hat die Beschäftigtenzahl in Unternehmen der Vollhandwerke von 3.227.000 auf 3.905.500 zugenommen. Das ergibt im Gesamtdurchschnitt eine Betriebsgröße von 3,5 Beschäftigten im Jahre 1949 und von 8,0 Beschäftigten im Jahre 1982.

- 84) Vgl. Hagebölling (Anm. 82), S. 214.
- 85) So etwa Netzwerk's Großes Stadt- und Landbuch, Bremen/Nordniedersachsen, 1984, S. 195 ff., und Stadtbuch Berlin 3. Ein Wegweiser durch das andere Berlin, 1984, S. 393 ff.
- 86) Allgemein zum Umsatz alternativer Projekte Kreutz/Fröhlich/Maly, BeitrAB 86 (Anm. 23), S. 58 ff. Danach erzielt die Hälfte der befragten Projekte nicht mehr als DM 2.500 monatlichen Umsatz, drei Viertel der Projekte erreichen Umsätze von höchstens DM 8.000. Nach Ansicht der Autoren müssen auch die hochgerechneten Umsatzzahlen des alternativen Sektors im Vergleich zur Umsatzleistung herkömmlicher Betriebe als nicht sehr relevant bezeichnet werden. Auch die Umsätze pro Projektmitglied liegen weit unter den in vergleichbaren Betrieben erzielten Umsätzen pro Kopf der Belegschaft (S. 64).
- 87) Vgl. R.Schmitz, Das Recht des Handwerkers, 1981, Rz 22.
- 88) A. Hueck/H.C. Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, 7., völlig neubearbeitete Auflage, Zweiter Band, Kollektives Arbeitsrecht, Erster Halbband (H.C. Nipperdey), 1967, § 14 I, S. 235.
- 89) Hueck/Nipperdey a.a.O., Erster Band (A. Hueck), 1963, § 9 II, S. 34 f.
- 90) Hueck/Nipperdey a.a.O., § 9 III, S. 46 f.
- 91) So Adomeit, Das Arbeitsverhältnis - alternativ, Neue Juristische Wochenschrift 1984, S. 1337 ff.
- 92) Th. Trumpler, Produktivgenossenschaften und Sozialgesetzgebung, Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, Zweiter Jahrgang, 1922, Sp. 615 ff.
- 93) Trumpler, ebenda, Sp. 618.
- 94) Vgl. aber die Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts und des Bundesgerichtshofs zur Stellung von Geschäftsführern: BAG NJW 1983, S. 2405 (zu § 14 Abs.1 KSchG), und BAG NJW 1981, S. 302 (zu § 5 Abs.1 S.3 ArbGG), BGH NJW 1984, S. 2528 (zu § 622 Abs.1 BGB).
- 95) Vgl. Reichsversicherungsamt (RVA), Amtliche Nachrichten 1931, S. 201; 1936, S. 130; 1938, S. 384; Oberversicherungsamt (OVA) Osnabrück, Sammlung Breithaupt 1953, S. 387; LSG Berlin Breithaupt 1958, S. 1; LSG Baden-Württem-

- berg Breithaupt 1959, S. 945; BSG Breithaupt 1983, S. 739; BSG Breithaupt 1985, S. 158; BSG 13, 196 = NJW 1961, S. 1134. G. Hueck, Zur Tätigkeit des Kommanditisten im Dienste der KG, Der Betrieb 1962, S. 1363.
- 96) So das RVA in seiner Grundsatzentscheidung Amtl. Nachr. 1936, S. 130 (131).
- 97) LSG Baden-Württemberg Breithaupt 1959, S. 945.
- 98) RVA Amtl. Nachr. 1931, S. 201; LSG Berlin Breithaupt 1958, S. 1; BSG Breithaupt 1985, S. 158; BSG NJW 1961, S. 1134; vgl. auch die Nachweise bei Marburger, Die Sozialversicherungspflicht von Vorstandsmitgliedern, Gesellschaftern und Geschäftsführern, Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht (BlStSozArbR) 1983, S. 153 ff. Vgl. auch BAG NJW 1983, S. 2405 (2407).
- 99) BSG Breithaupt 1985, S. 158.
- 100) Vgl. RVA Amtl. Nachr. 1936, S. 130; LSG Baden-Württemberg Breithaupt 1959, S. 945.
- 101) OVA Osnabrück Breithaupt 1953, S. 387. G. Hueck (Fn. 95), S. 1366.
- 102) BSG NJW 1966, S. 2186.
- 103) G. Hueck (Anm. 95), S. 1367. RVA, Amtl. Nachr. 1936, S. 131; LSG Baden-Württemberg Breithaupt 1959, S. 945.
- 104) BGH NJW 1984, S. 2528; BGH NJW 1981, S. 1270.
- 105) BSGE 16, 289, 294; BSG NJW 1974, S. 207; vgl. auch BSG NJW 1961, S. 1134 f., BAG NJW 1983, S. 2405 (2407). Interessant in diesem Zusammenhang die Kritik von R.Höhn, "Das GmbH-Gesetz und der kooperative Führungsstil", management 8/85, S. 5 f. an der zu geringen Selbständigkeit des GmbH-Geschäftsführers aufgrund der ständigen Eingriffsbefugnisse der Gesellschafter.
- 106) RVA Amtl. Nachr. 1938, S. 386
- 107) Der Versicherungspflicht für den Fall der Krankheit unterliegen Angestellte nach § 165 Abs.1 Ziff.2 RVO nur dann, wenn ihr regelmäßiger Jahresarbeitsverdienst fünfundsiebzig vom Hundert der Beitragsbemessungsgrenze des § 1385 Abs.2 RVO nicht übersteigt. Für das Jahr 1985 bedeutet das: wer mehr als DM 5.400 an monatlichem Bruttoarbeitsentgelt bezog, war nicht versicherungspflichtig. Für den hier betrachteten Personenkreis kann diese Möglichkeit außer Acht gelassen werden. Eine untere Grenze der Sozialversicherungspflicht ist die der geringfügigen Beschäftigung i.S.d. § 8 des Vierten Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB IV). Nach der seit 1. Januar 1985 geltenden Rechtslage sind diejenigen Personen versicherungsfrei, die regelmäßig weniger als fünfzehn Stunden in der Woche beschäftigt sind und deren Arbeits-

- entgelt regelmäßig im Monat ein Siebtel der monatlichen Bezugsgröße nicht übersteigt. Für 1985 beträgt dieser Wert DM 400,- (siehe Marburger, Änderungen im Zusammenhang mit geringfügigen Beschäftigungen ab 1. Januar 1985, BlStSozArbR 1985, S. 57 ff.). Nach einer zweiten Tatbestandsvariante ist eine Beschäftigung geringfügig, wenn sie innerhalb eines Jahres seit ihrem Beginn auf längstens zwei Monate oder fünfzig Arbeitstage begrenzt ist.
- 108) Die Informationen beruhen auf einem Gespräch mit Harald Deerberg von der Bremer Arbeitsgemeinschaft "Betriebe in Selbstverwaltung"
- 109) Einzelheiten bei H. Deerberg, Kollektivbetriebe und soziale Absicherung, Wandelsblatt, November 1984, S. 1, 3 f.
- 110) BGHZ 79, 291 = BGH NJW 1981, S. 1270; BGH NJW 1984, S. 2585; BGHZ 10, 187 (192); BGHZ 12, 1; BGHZ 49, 30.
- 111) Die von Nikisch begründete Eingliederungstheorie stammt aus einer sehr korporatistischen Epoche des deutschen Arbeitsrechts. Nach ihr entstand ein Arbeitsverhältnis durch die gewollte Eingliederung des Arbeitnehmers in den Betrieb des Arbeitgebers. Nach 1945 durchgesetzt hat sich hingegen die sogenannte Vertragstheorie, nach der ein Arbeitsverhältnis vor allem durch vertragliche Abmachung begründet wird. Zu den beiden Theorien Schaub, Arbeitsrechts-Handbuch, 5. Auflage, 1983, § 29 II.
- 112) Horst Kern/Michael Schumann, Neue Produktionskonzepte haben Chancen, Soziale Welt 1984, S. 146 ff.; diesselben, Das Ende der Arbeitsteilung? - Rationalisierung in der industriellen Produktion, München 1984.
- 113) H. Sinzheimer, Grundzüge des Arbeitsrechts, 2. Auflage, Jena 1927, S. 145.
- 114) So der Titel des Beitrages von G. Wannagat in der Festschrift für Erich Fechner, Hrsg. von G. Wannagat und W. Gitter, 1973, S. 207 ff. Siehe auch Wannagat, Lehrbuch des Sozialrechts, I. Band, 1965, S. 360 ff.
- 115) Näheres zur Begriffsbestimmung bei Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, 9. Auflage, Band I/2, S. 313g ff. Wannagat, Lehrbuch, S. 365 ff.
- 116) Zu Einzelheiten siehe Gitter, Sozialrecht, 1981, S. 153 ff.; Wannagat, Lehrbuch, S. 373 ff.
- 117) Ch. Brinkmann, Die individuellen Folgen langfristiger Arbeitslosigkeit, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 1984, S. 454 ff., 473.
- 118) Brinkmann a.a.O., S. 469.
- 119) Zu Einzelheiten siehe die vom Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) und von der Lastenausgleichsbank (LAB) herausgegebenen Informationsbroschüren, so etwa, "Starthil-

fe" (BMWI), "Der Weg in die Selbständigkeit" (BMWI), "Förderungsmaßnahmen des Bundes für den Mittelstand" (BMWI), "Das ERP-Programm 1983/84" (BMWI), "Eigenkapitalhilfe" und "Programme - Richtlinien, Merkblätter" (beides LAB). Nach Presseberichten hat die Bundesregierung im Jahre 1984 17.000 Bundesbürgern beim Sprung in die Selbständigkeit geholfen und damit an der Schaffung von 85.000 Arbeitsplätzen mitgewirkt (Süddeutsche Zeitung vom 2.1.1985).

Zu dem Ansparförderungsprogramm siehe Bundestags-Drucksache 10/2549 sowie "woche im bundestag" 13/85, S. 19.

Ein entsprechendes Modell prämiertenbegünstigten Sparens gibt es auch in Frankreich, siehe "Loi n° 84 du 8 juillet 1984 sur le développement de l'initiative économique".

- 120) Vgl. "Neue Unternehmer gesucht! - Wollten Sie nicht immer schon Ihr eigener Chef werden? Noch nie war die Zeit so günstig wie heute" in "Capital", Juli 1985, S. 69 ff.
- 121) Der Begriff des "fossé culturel" wird von Henri le Marois in seinem Frankreich-Bericht gebraucht (Band III, Kapitel 4 dieses Forschungsberichts), um das Auseinanderfallen von Selbstverständnis der "neuen Selbständigen" und Erwartungen der geschäftlichen und behördlichen Außenwelt zu beschreiben.
- 122) Unseriöse Unternehmensgründungen in der Bundesrepublik Deutschland 1984, Neuss 1985.
- 123) Bundestags-Drucksache 10/2576 vom 6.12.1984.
- 124) Zu den Möglichkeiten der chômeurs créateurs in Frankreich siehe das Gesetz vom 22. Dezember 1980. Zu den Änderungen siehe "Le nouveau système d'indemnisation du chômage", Teil II, Droit Social 1984, S.405.
- 125) Vgl. die Reportage "Chômage à deux chiffres" in "L'Expansion" Mai 1983, S.64 ff.
- 126) Eine kurze Darstellung des Gesetzes Nr. 49 vom 25. Februar 1985 (legge "Marcora") enthält der Beitrag von Picozza/Ortu im Band II dieses Berichts. Ausführlicher hierzu Piero Verrucoli, Prime osservazioni sulla l.27 febbraio 1985, n.49, rivista della cooperazione 22, 1985, S.194.
- 127) Zur Ausgabenstruktur siehe Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit 7/1985, Übersicht S. 998 f. Rechnet man auf dieser Grundlage den Anteil institutioneller Förderung im Bereich der beruflichen Bildung und der Rehabilitation sowie den der Investitionszuschüsse für den Winterbau zusammen, so kommt man für den Zeitraum Januar bis Mai 1985 auf einen Wert von insgesamt 0,24 vH. Es fehlt, da nicht gesondert ausgewiesen, der Anteil investiver Zuschüsse im Rahmen der Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer. Er dürfte aber an dem genannten Wert kaum etwas ändern.
- 128) Arbeitsförderungsgesetz, Kommentar, hrsg. von A.Gagel, 1984, § 1 Rdz 16.

- 129) Einzelheiten bei Hoppe, Leistungen an Arbeitgeber nach dem Arbeitsförderungsgesetz, Der Betrieb 1979, S. 163 ff.
- 130) Zur Kritik siehe P.Krause, Fremdlasten der Sozialversicherung, in: Bitburger Gespräche, hrsg. von der Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier, Jahrbuch 1979/80, S. 249 ff.
- 131) E.Spitznagel, Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkung und Kostenvergleiche, MittAB 1/85, S. 20 ff.

Dominique Nocaudie, Paris

ENTRAVES JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES AU DEVELOPPEMENT DES
INITIATIVES LOCALES D'EMPLOI (ILE) EN FRANCE

TABLE DES MATIERES

	Page
<u>Introduction</u>	93
<u>Première Partie:</u>	
LES PROBLEMES JURIDIQUES DE LA PHASE TRANSITOIRE	108
A. <u>Le manque de progressivité pour le démarrage d'une activité</u>	111
I. L'absence de pont entre personne physique et personne morale	111
II. L'utilisation généralisée de l'association comme palliatif à cette situation en matière d'initiatives locales	112
B. <u>L'insuffisance des formules permettant à plusieurs personnes physiques de travailler dans le cadre</u>	114
1. La société coopérative artisanale	116
2. Le groupement d'intérêt économique	116
3. La société civile	117
4. L'association 1901	118
C. <u>Les ambiguïtés de la sous-traitance</u>	119
D. <u>Le flottement du régime juridique des aides</u>	122
1. La diversité des aides existantes jusqu'en 1984	122
2. La tendance à la fusion des aides depuis 1984: Le rôle clef de la direction départementale du travail	125
3. Le manque d'une formule d'aide au "leasing" (crédit-bail) pour le initiatives locales	126

Deuxième Partie:

L'APPLICATION DE LA LOI PAR LES FONCTIONNAIRES	129
A. <u>Les catégories des fonctionnaires et d'agent des services publics concernés par les emplois locaux</u>	129
I. Les acteurs publics et sociaux classiques	129
II. Le centre de formalités des entreprises	131
III. Les institutions spécialisées dans l'emploi	132
IV. Les ministères subventionneurs	134
V. Les relais associatifs	136
B. <u>La situation des emplois d'initiative locale par rapport à l'administration dans les grandes villes, et dans les plus petites localités en province</u>	139
I. La logique verticale des acteurs publics et sociaux prédominante en région parisienne et en milieu urbain	140
1. Le bouclage sur lui-même du fisc	140
2. L'opacité de l'URSSAF, de l'ASSEDIC et des services contrôlant de l'affectation des locaux	143
II. La logique plus horizontale des acteurs publics et sociaux apparaissant en province	146
III. L'initiative locale en matière d'emplois emorce d'une évolution de mentalité des fonctionnaires	149
1. Changement d'attitude par rapport à la loi et aux clivages politiques et syndicaux	149
2. Changement d'attitude par rapport à des nouveaux comportements considérés jusqu'alors comme politiques	151
a) L'aide aux entreprises à but écologique	151
b) L'aide à l'implantation d'activités culturelles	151
c) L'aide aux crèches parentales et aux lieux d'accueil	153

<u>Conclusion</u>	157
-------------------	-----

Introduction

Il n'y a pas en France de définition des initiatives locales en matière d'emploi. Il y a eu différentes approches de "terrain" assez sauvages avant le deuxième grand choc pétrolier de 1979 et un certain nombre d'entre elles se sont pérennisées à la suite de mutations successives souvent d'ailleurs grâce à différentes subventions publiques et notamment au programme d'aide aux "emplois d'utilité collective" lancé en 1979 devenu en 1981 "emploi d'initiative locale".

Nous verrons dans cette introduction comment ces expériences ont peu à peu évolué sous la pression des nécessités et comment elles ont donné naissance à une autre logique qui elle-même a amené la création en 1982 de "missions locales pour l'emploi", visant essentiellement à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes et instaurées progressivement dans toutes les zones où il y a un taux élevé de chômage. En juillet 1985 on en dénombre 100 alors qu'il y en avait environ 50 en 1984.

Au début les emplois d'initiative locales ont procédé des mouvements de base plus exactement de ce que l'on nomme en anglais "the grass-root movement". Vers les années 1975 le but essentiel des entreprises dites "alternatives" n'était pas de créer son emploi mais de vivre "autrement" et d'avoir de nouveaux comportements. L'idée directrice était de créer des réseaux de distribution parallèles de nourriture biologique, de créer des équipements simples pour bénéficier de l'énergie solaire; et cette approche "locale" était liée à une manière globale de penser, la mouvance écologiste étant très attiré intellectuellement à l'analyse des systèmes et des réseaux. On pourrait résumer cette manière de voir par l'adage souvent utilisé par les pionniers de Sèvres emprunté aux alternatifs suisses et qui est le suivant: "agir localement, penser globalement". Ainsi les nouveaux coopérateurs de nourriture biologique se sont mis à acheter des produits comme le café à

des coopératives de pays en voie de développement comme la Tanzanie pour court-circuiter les multinationales. De la même manière, les équipements imaginés pour capter l'énergie solaire, et en faire des réfrigérateurs ou des pompes devaient être suffisamment rustiques pour être réparés par des forgerons africains. En d'autres termes les préoccupations de ces créateurs rejoignaient celles des organismes prônant les technologies appropriées. Et c'est ainsi qu'en août 1979 à Vienne les marginaux créateurs ont rencontré les membres des organisations non gouvernementales, au moment même d'un sommet organisé par l'U.N.E.S.C.O. sur les relations Nord-Sud.

Parallèlement à l'organisation de ces micro-expériences, cette première vague de créateurs a construit un bon système d'information par la création d'imprimeries et l'implantation de librairies, dites différentes. Grâce à ces imprimeries différentes, toute personne ou tout groupe a pu faire imprimer de manière peu coûteuse ses brochures, journaux ou livres dont la diffusion était faite par de simples dépôts dans les librairies différentes.

C'est disons "l'approche verte" et il reste de cette époque un petit réseau de restaurants biologiques, quelques dizaines d'imprimeries, et plus de 150 librairies et quelques éditeurs d'origine alternatives. La distribution de la nourriture biologique s'est aussi banalisée, mais on ne peut oublier le rôle d'un mouvement comme "nature et progrès" qui a été un rouage efficace entre les paysans producteurs de produits biologiques et les coopératives. De la même manière un mouvement comme "Artisans du Monde" important directement des produits des pays en voie de développement sans passer par les circuits commerciaux développe ses points de vente et d'information dans toute la France.

On notera aussi que ces nouveaux entrepreneurs ont déjà au moins une fois montré leurs poids politiques: ainsi lors du conflit opposant la F.N.A.C. aux éditeurs, les librairies différentes ont su prendre la défense des petits librairies et peser d'un poids décisif pour amener le gouvernement à interdire des réductions de plus de 5% sur le prix des livres.

La deuxième approche de l'emploi local a été plus sociale. Elle est née de la dégradation des conditions de vie dans les H.L.M. (habitations à loyer modéré) construit dans les villes et les banlieues et se caractérisant par une dissociation de l'habitat et de l'emploi, amenant à la longue une grande difficulté d'insertion pour les jeunes qui y habitaient.

Un cas très connu est celui du quartier de l'Alma gare à Roubaix. Les habitants de ce quartier logeant dans des petites maisons insalubres construites à la fin du siècle dernier où de petits immeubles ont refusé lors de la rénovation du quartier d'être relogés dans des H.L.M. classiques c'est à dire des immeubles rectangulaires de grande hauteur. La crise ayant déjà frappé dès les années 1970 l'industrie lainière de Roubaix, ils voulaient aussi des emplois dans leur quartier. Après de nombreuses péripéties, les H.L.M. ont fait un quartier de conception entièrement nouvelle, sans voitures, et un système complexe de passagers et de ruelles à tous les étages, permettant à chacun d'aller d'un point à l'autre du quartier sans passer par la rue piétonne. Et dans les rues, outre les commerces classiques, de nombreux locaux ont été ouverts pour permettre le lancement d'activités nouvelles associatives ou économiques. Il y a ainsi un atelier de cuisine, gérant un restaurant de quartier, une imprimerie qui a permis à des jeunes immigrés de se former à la composition et à la photogravure, des ateliers d'entretien des espaces collectifs etc...

Si cette expérience pilote n'a pas été reproduite, elle a néanmoins servi de laboratoire d'idées car elle part des besoins de terrain et des habitants. Depuis dans de nombreux quartiers, il a été créé des associations ou des coopératives de second oeuvre dans le bâtiment employant des jeunes d'un quartier. En effet on s'est aperçu que si les jeunes d'une cité font les travaux de peinture et d'entretien courant, ils auront moins tendance à la dégrader.

Au même moment, un certain nombre de travailleurs sociaux concernés par l'insertion des exclus sociaux, se sont aperçus

qu'il était plus efficace et moins coûteux pour la société de faire travailler des jeunes considérés comme inadaptés que de les garder dans un organisme social. Cela est plus efficace, car si le jeune apprend un métier dans une entreprise où il est suivi par un artisan le formant sur le terrain, il apprend peu à peu à être autonome avec son salaire et presque une fois sur deux, il peut s'insérer normalement après une période plus ou moins longue dans cette entreprise qualifiée à juste titre d'"intermédiaire": Cela est avantageux économiquement car il est moins coûteux pour la collectivité de subventionner partiellement l'emploi créé à hauteur de 50.000 francs par an (c'est à dire la différence existant entre le salaire versé au jeune et sa productivité économique) que de le laisser dans une institution sociale où il coûte 500 francs par jour soit 180.000 francs par an.

De la même manière des entreprises "intermédiaires" ont été créées par des travailleurs sociaux pour des personnes handicapées et celles qui sortent de prison.

Puis certains milieux peu favorisés et des personnes appartenant à des minorités ont commencé à s'auto-organiser. Des femmes ont créé un réseau appelé FEMIN'AUTRES qui s'est mis à aider des femmes créant leur emploi. Les efforts de ce réseau portent principalement sur les femmes habitant dans les grandes ensembles mal équipées, et notamment les femmes immigrées qui culturellement sont habituées à rester au foyer. Le but est de leur permettre de pouvoir se lancer dans des activités qu'elles auraient pu exercer dans leur pays d'origine: de la restauration, des ateliers de confection, des crêperies implantés dans le quartier où elles habitent. Les jeunes immigrés de la seconde génération s'y sont aussi mis, et ont créé une petite chaîne de "Fastfood" qui a bien démarré en banlieue, les jeunes immigrés constituant une bonne clientèle de base.

D'autres initiatives locales naissent des ombres du système économique actuel.

Dans les régions rurales certains commerces ne sont plus rentables et les habitants des petites commerces doivent s'auto-organiser. Ainsi il y a eu création de boulangeries associatives desservant plusieurs commerces grâce à des dépôts de pain et des cafés menacés de disparition sont repris par des associations de village.

Inversement, dans les grandes villes, là où les automobilistes ne peuvent entretenir leurs voitures, car ils n'ont pas d'espace comme à la campagne, des garages associatifs se sont créés. Selon un tarif assez bas de l'ordre de 30 francs de l'heure, les automobilistes peuvent réparer leur voitures eux mêmes avec les conseils des garagistes de l'association. Et s'ils n'y arrivent pas ils peuvent la faire réparer comme dans un garage classique.

Ces initiatives correspondent à un changement de mentalité des français qui de plus en plus et pour de nombreuses raisons aiment bricoler et faire le maximum de travaux par eux-mêmes, quelque soit leur milieu d'origine. Les cadres supérieures ne sont pas les derniers à se transformer à la fin de la semaine en maçons pour restaurer leur résidence secondaire. Et ce mouvement est aussi très fort chez les féministes qui ont créé des associations de formation de travail manuel pour les femmes amenant peu à peu à la création d'entreprises de plomberie, de menuiserie, et de second oeuvre composées uniquement de femmes. De la même manière la mentalité des français à changé par rapport à l'information données par les radios et la télévision, chacun désirant un programme plus personnalisé. Mais les premières radios libres dites "pirates" ont été dues à des initiatives locales et aux écologistes. La connaissance du terrain pour échapper aux saisies était en effet fondamentale. Et le modèle choisi au départ une micro-structure associative a bien fonctionné et s'est banalisé puisqu'il y a plus de 1500 radios locales.

Par ailleurs les parents des années 1968 se sont peu à peu organisé pour créer des crèches et des haltes-garderies qu'ils

gèrent eux-mêmes. Ces crèches se développent rapidement depuis 1981 leur mode de gestion étant moins coûteux que les crèches traditionnelles très insuffisantes en nombre.

Enfin et pour clore une liste qui n'est pas limitative, des néo-ruraux "soixante huitards" ont créés à la campagne des lieux où ils accueillent les enfants inadaptés et les adolescents en détresse pour un prix modique de 120 francs par jour lorsqu'il est payé par une institution officielle et beaucoup moins (et quelquefois gratis) lorsque ce sont les parents qui payent. Nombre d'institutions et les parents préfèrent ces lieux dits "de vie" car ils ont un contact direct avec la personne qui s'occupe de l'enfant outre le fait que ce soit entre 3 à 5 fois moins chers que les structures classiques. L'originalité de la méthodologie de ces lieux est de faire garder le contact entre les enfants et leurs vrais parents afin de leur permettre de dépasser leurs problèmes familiaux. Après un conflit judiciaire d'une rare violence (l'affaire du CORAL) les lieux de vie ont accédé à la maturité et ils commencent à proliférer s'appellant maintenant lieux d'accueil (il y en a plus de 200).

Parallèlement à ces initiatives locales, s'est créé le réseau des boutiques de gestion qui agissent comme structures conseil et relais d'information. La première boutique de gestion a été créée en 1980 par l'équipe de la revue Autrement qui à l'époque était très centrée sur les expériences nouvelles et avait elle-même lancé le slogan "utopiste" travailler "Autrement": la première boutique de gestion se réclamait du modèle des boutiques de droit dont la méthodologie était de permettre au justiciable de se prendre en charge et de connaître ses droits par une approche collective de son problème faite aussi bien par des juristes que des non-juristes afin de dégager au mieux le côté concret du cas sans s'enfermer dans une approche exclusivement technique: il s'agit par exemple de décoder le problème de logement d'une personne derrière une question de loyer, le problème de réinsertion professionnelle derrière des renseignements sur le divorce demandés par une femme.

A cet égard il est significatif de rappeler que la première permanente de boutique de gestion de Paris venait d'un quartier de Sèvres (située en banlieue Parisienne). La rue des Caves dont les jeunes habitants avaient mis en pratique les idées alternatives créant toutes sortes d'activités comme une coopérative d'alimentation biologique, une imprimerie, un restaurant, des associations conseillant les entreprises alternatives, de nouvelles formules d'animation et de garder pour les enfants etc... sans parler des activités culturelles. Au surplus, la personne d'Autrement qui a monté le projet de Boutique de Gestion avait aussi habité le même quartier de Sèvres, s'y étant investi dans le domaine des crèches parentales. Ce quartier reste comme par ces conflits périodiques entre les habitants du quartier, les autorités municipales semblant rétives à vouloir reconnaître des activités qu'elles ne contrôlèrent pas et préférant vendre les immeubles à des promoteurs qu'à ses habitants.

Les boutiques de gestion se sont rapidement développées, tant il est évident qu'un créateur d'emploi doit se prendre en charge et connaître ses droits ainsi que la gestion, et il y en a maintenant près de 50 réparties sur toute la France. Subventionnées par différentes aides, et très encouragées au départ par la Mission Promotion de l'Emploi du ministère du travail, elles ont servi de courroie de transmission entre les initiatives locales et les pouvoirs publics tout en pouvant aider pour un prix minime les projets et leur démarrage. Bien que la première génération de personnes permanentes des boutiques ait été souvent plus militante que gestionnaire, leur efficacité a été d'un très bon rapport: ces micro-structures avec deux permanents ayant des salaires très modestes arrivent à traiter la demande de création de toutes les initiatives locales d'un département, faisant apparaître l'importance de la notion de réseau dans la création d'emplois et l'efficacité de la circulation d'informations permettant au créateur de se positionner dans ses choix initiaux. En d'autres termes elles semblent beaucoup plus transparentes que les institutions classiques.

L'ANACE (Agence nationale de création d'entreprise) est centrée sur des projets plus importants c'est à dire des projets où il y a 25 ou 30 emplois créés d'un seul coup dans un créneau porteur, alors que l'initiative locale se caractérise par un démarrage avec deux ou trois personnes qui n'envisage de s'étendre que si leur projet tient bien la route après les premières années. L'initiative locale se caractérise en effet par: on a une idée on essaye sans savoir où l'on va et on teste sur le terrain pour voir. On ne peut toutefois opposer de manière catégorique les deux approches car certaines boutiques de gestion comme dans le Nord peuvent travailler sur de gros projets tandis que l'ANACE a des correspondants dans toute la France, rattachés a toutes catégories d'organismes travaillant dans la création d'emplois, et qui agissent ainsi comme des relais dans un réseau. A Paris, semble-t-il, il y a eu des accords entre l'ANACE et la Boutique de gestion. Cette dernière se voyant dispatcher des petits projets, et notamment les projets associatifs.

Un troisième réseau concernant l'emploi des jeunes s'implante rapidement dans toute les régions de France touchés par un fort chômage, celui des missions locales pour l'emploi, présidées par le maire de la commune.

L'originalité de la démarche amenant à une notion plus précise de l'emploi local en France commençant à prendre forme avec le rapide développement des Missions locales pour l'emploi n'est pas dans leur force économique quantitative mais dans une approche qualitative très différente de l'emploi.

Parti d'une utopie sous-tendue par une approche verte et de la volonté de certaines personnes qui voulaient travailler "autrement", on s'aperçoit au bout de sept ans 1978 - 1985 que le cheminement a été très différent. On peut en effet dater de 1978, la prise de conscience collective d'un certain nombre de soixante-huitards de changer leurs pratiques quotidiennes et leur manière de voir le travail avant de changer le système sous peine de reproduire le système critiqué.

Mais très vite dans les faits à part de rares exceptions, les innovateurs de pratiques alternatives ont renoncé à vivre en vase clos, et tous ceux qui étaient de près ou de loin dans l'innovation sociale ont profité des subventions. Et c'est en 1979 qu'a été lancé en France par le ministère du travail le programme d'aider aux emplois d'utilité collective. L'aide à la création d'un emploi était de 24.000 F pour un an et non renouvelable et correspondait à 70% d'un SMIC environ charges sociales comprises. Cette aide avait pour but d'aider des projets innovants qui sans cette aide n'aurait pu voir le jour. Un autre aspect de cette aide était d'aider les projets s'inscrivant dans une démarche collective. En 1981 cette aide s'est appelée aide à la création d'emploi d'initiative locale et son montant a été porté en 1984 à 40.000 F. Cette aide, qui n'est pas la seule, a été cependant la plus importante pour les emplois locaux et surtout elle a amené une rencontre entre les marginaux créateurs d'entreprise et l'administration provoquant elle-même l'amorce d'un changement de mentalité sur l'emploi. En effet, et c'est un point important à rappeler, dès fin 1979, le ministère du travail, via les directions départementales du travail et la Mission Promotion de l'Emploi ont accordé les aides aux projets en considérant l'intérêt du projet et non la personnalité de leurs auteurs. Dans les régions rurales, la plupart des projets étaient monté par des "marginiaux" voulant s'y installer définitivement en vivant de leur utopie écologiste (approche de nouvelles cultures biologiques et mise au point de nouvelles sources d'énergies) et dans les régions urbaines, la plupart des projets étaient montés par d'anciens "gauchistes" lançant des lieux culturels, des crèches gérées par les parents, et des associations d'insertion pour les jeunes.

Force est de constater que la greffe a réussi et qu'il y a eu une synergie assez forte entre les marginaux, les gauchistes et l'administration et qu'en 1985 il serait inopportun de rappeler à nombre de nouveaux entrepreneurs leurs origines.

Malgré tout il est important de rappeler que dès 1979, il y a eu une volonté politique inspirée essentiellement par la

Mission Promotion de l'Emploi d'aller à l'encontre des mentalités existantes en aidant certains projets utopistes. Et la démarche a été originale car la Mission a surtout aidé au développement d'organismes relais comme les boutiques de gestion qui filtraient la demande de travail pour instruire les dossiers d'aides à l'initiatives locales. Et les boutiques de gestion qui participent à la commission départementale attribuant les aides ont pu peu à peu créer bons rapports avec l'administration préfectorale. Cette synergie entrepreneurs marginaux et administration a été très visible lors des colloques organisés par la revue Autrement de 1979 à 1982 et par la boutique de gestion de l'I.R.I. (Institut Rural d'Informations) et le G.R.E.T. (Groupe de recherche et d'échanges technologiques) en mai 1981 en Dordogne - (certains membres du GRET travaillent au ministère des affaires étrangères) -. Peu à peu, la notion de réseau est apparu comme clef, pour les promoteurs d'initiatives locales, ceux ci ayant de réflexe dès qu'ils ont un projet d'aller voir une personne ou un groupe qui a déjà monté un projet identique. Entre les groupes de base, l'information passe très rapidement et chacun se fait vite une opinion des organismes-relais locaux comme les boutiques de gestion y cherchant plus une information précise et des "contacts" que des conseils au sens classique. Par leurs biais les promoteurs d'initiative locales ont pu repérer les bons interlocutions au niveau des administrations et leur est très vite apparu que pour se perpétuer spécialement en matière d'associations ouvrant dans le secteur social celui de l'insertion des jeunes, et le secteur culturel, il fallait des rapports suivis avec les administrations compétentes et les autorités locales. Par ailleurs en faisant apparaître les blocages administratifs venant de la difficulté des administrations à se concerter rapidement pour l'application de textes nouveaux notamment en matière de création d'emplois et de stages, l'administration a pris conscience de ces problèmes et la délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté a lancé le réseau des missions locales pour l'emploi tenant compte des différentes leçons passées sur les emplois locaux.

Créés dans les régions à fort taux de chômage, et financées pour moitié environ par l'Etat, ce sont des associations 1901 présidées par le maire de la commune où elles sont implantées. Leur originalité est d'être une structure légère généralement composée de deux ou trois permanents, mais dont de conseil d'administration peut comprendre des représentants d'administrations différentes et notamment de l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi). Leur but est plus qualitatif que quantitatif. Il est de permettre aux jeunes de trouver une motivation et un cheminement personnel les conduisant peu à peu à un travail régulier, en articulant au mieux, la formation les programmes comme les T.U.C. (les travaux d'utilité collective) et l'aide à la création d'entreprises celle ci étant considérée non comme une fin, mais comme le résultat d'une démarche. A cet égard, chaque mission locale monte une "entreprise intermédiaire" pour se rendre compte concrètement des difficultés administratives et autres et peu à peu créer une nouvelle approche de la création d'emplois pour les fonctionnaires des administrations concernées.

Le fort développement récent du nombre des missions locales pour l'emploi, en même temps que les restrictions portant sur les aides aux emplois d'initiatives locales montre qu'une époque est en voie de s'achever. Avec les missions créés dans toutes les zones de fort chômage, on s'aperçoit qu'il y a institutionnalisation des réseaux tous les partenaires d'une localité s'intégrant au conseil d'administrations de la Mission amenant une nouvelle logique administrative horizontale.

L'avenir dira, si ces missions sont efficaces, mais, dans le cadre de notre étude, il paraît bien que les missions représentent réellement le premier outil local "public" et qu'elles sont bien la suite des initiatives locales des années 1980 marquées par la rencontre de marginaux créateurs pragmatiques démarrant lentement leur projet officiel, après l'avoir souvent testé de manière sauvage dans des immeubles "occupés" ou dans le cadre de luttes de quartier, de l'esprit "bou-

tiques" aidant les gens à se prendre en charge à partir de leurs motivations, et de fonctionnaires peu rebutés par les échecs des entreprises et des associations qu'ils aident, mais soucieux d'arriver à "dénicher" des modèles de micro-structures associatives ou économiques qui si elles fonctionnent bien de manière expérimentale, sont généralement répétitives. Et sans oublier le rôle de relais d'information jouée par la revue "Autrement" qui est passée peu à peu entre 1975 et 1980 de l'utopie alternative à un rôle pilote en matière de création d'emploi.

Le bilan de l'initiative locale française en matière de création d'emplois n'est pas très important sur le plan économique quantitatif, même si on y inclut les sociétés coopératives ouvrières de production (S.C.O.P.) qui ont connu un regain comme dans toute période de crise. Mais si ces coopératives fonctionnent bien lorsqu'elles font place à des patrons défaillants, elles ne peuvent transformer la réalité lorsque les ouvriers d'une entreprise reprennent un "canard boiteux". A cet égard, la Fédération des S.C.O.P. devient très prudente.

Mais sur le plan qualitatif l'initiative locale a sa place dans l'invention de structures légères spécialement dans le domaine social où l'on s'aperçoit que la forme associative est très efficace pour gérer des crèches parentales, des lieux d'accueil, des associations d'aide aux handicapés et aux personnes âgées etc... Globalement, il y a un modèle de structures qui permet de s'adapter à la crise, en permettant de baisser à terme le coût des charges sociales ou du moins d'éviter leur accroissement exponentiel, tout en améliorant la qualité du service rendu car les personnes aidées, ou concernées par l'association ont un rapport personnel et "local" avec les permanents. Economiquement ces micro-structures sont plus vecteurs d'économies que de profit. Cela ne surprendra pas le juriste puis qu'il sait que depuis 1978 la définition de la société est autant de faire partager des bénéfices à ses associés que de leur faire profiter de l'économie qui en résulte.

Jusqu'en 1984 et contrairement à l'Allemagne, il n'y a pas eu en France l'équivalent du Netzwerk pour financer les expériences parallèles et l'A.L.D.E.A. (agence de liaison pour le développement d'une économie alternative) a connu en 1982 à son démarrage des difficultés pour trouver de l'argent destiné à financer des projets d'entreprises. Des petites associations alternatives ont existé pour prêter de l'argent aux de leurs membres montant un projet mais cela n'a guère dépassé des petits cercles d'amis très motivés.

Le réseau féminin FEMIN'AUTRES a essayé de créer des solidarités pour que des femmes prêtent de l'argent à d'autres femmes démarrant un projet d'entreprise, comme en Afrique où les femmes sont souvent commerçantes et achètent leurs fonds d'alimentation en se faisant prêter de l'argent par les femmes de leur village. Mais l'expérience de FEMIN'AUTRES est trop récente pour être jugée.

Mais, la mentalité collective est peut-être en train de changer: l'A.L.D.E.A. depuis un an a rapidement développé un réseau de clubs d'investissement dits "Cigales" (il y en a une cinquantaine) permettant aux personnes intéressées d'aider financièrement des sociétés en devenant actionnaires et au niveau local des entrepreneurs classiques en difficulté ont pu se faire aider par la voie de collecte. Mais il est difficile d'envisager des financements "alternatifs" en France dans la mesure il n'y a plus véritablement d'esprit "alternatif" même s'il subsiste toujours un esprit coopératif. La création et le financement d'emplois n'est plus une alternative en France, c'est une nécessité. Par contre lorsque plusieurs personnes créent une association ou une société pour travailler ensemble, elles cherchent naturellement une meilleure répartition des pouvoirs et des tâches que dans les entreprises classiques: la notion d'emploi l'emporte sur celle de capital. La aussi il y a une synergie progressive entre le modèle classique et le modèle alternatif. Il n'y a pas eu victoire d'un modèle sur l'autre: il y a eu peu jonction de deux points de vue. Le modèle classique est là pour rappeler

qu'il ne sert à rien d'avoir des idées pour une entreprise, si celle-ci ne les vend pas sous forme de produit, le modèle alternatif retroagit sur le modèle classique, en montrant que le modèle de pouvoir à l'intérieur d'une entreprise ne peut être trop éloigné de la mentalité quotidienne des gens qui y travaillent.

Nous ferons l'analyse des obstacles juridiques, fiscaux, sociaux et administratif au développement des initiatives locales en matière d'emploi selon trois axes principaux.

- les problèmes de la phase transitoire essentiellement dus à l'absence de pont entre le statut de personne physique et de personne morale, aux contradictions du droit associatif notamment en matière fiscale aux difficultés de reprise d'entreprises classiques par des sociétés coopératives et à l'insuffisance de cadres juridiques existants permettant à plusieurs personnes (physiques ou morales) de travailler ensemble dans une structure juridique commune permettant la réduction des frais généraux et une plus grande efficacité commerciale.

- l'application de la loi par les fonctionnaires et des agents de service publics sociaux, comme ceux de l'U.R.S.S.A.F. et des ASSEDIC, en montrant comment les difficultés concrètes des emplois locaux ont amené une évolution chez les fonctionnaires et notamment ceux du ministère du travail et de l'emploi, et comment la nécessité d'une meilleure coordination des ministères, et des différents agents des services publics travaillent sur l'emploi local, a amené une amorce de changement de mentalité et une première réalisation concrète: les missions locales pour l'emploi.

- les problèmes de location de locaux montrant d'une part que la législation sur le bail commercial défavorise les activités nouvelles et d'autre part qu'il y a d'importants dysfonctionnements entre la réalité économique et le droit de la location

pour les locaux recherchés par les initiateurs d'emplois locaux: en effet ceux ci préfèrent un statut juridique non commercial (associatif notamment) alors que les locaux adaptés à leur besoin des boutiques et des ateliers, ont le statut commercial. (Sur ce point nous revenons à l'étude que nous avons faite pour la D.I.E.S (délégation interministérielle à l'économie sociale).

Puis nous ferons le bilan du droit en matière de création d'emplois d'initiatives locales montrant l'insuffisance des cadres juridiques classiques opposant patron et salariés et la crise qui s'annonce devant amener à la révision des schémas existants en matière de création d'emplois.

Première Partie:

LES PROBLEMES JURIDIQUES DE LA PHASE TRANSITOIRE

La première chose à signaler dans les problèmes juridiques de la phase transitoire est la démarche de la personne ou du groupe qui crée une activité ou une entreprise. Sa question est quel statut juridique dois-je adopter? L'attitude d'un bon juriste est de ne pas répondre immédiatement et de lui demander, ce qu'elle fait et de lui expliquer qu'il n'y pas de statut juridique magique qui va lui permettre d'éviter les impôts et les charges sociales. On va essayer de lui expliquer que le régime fiscal et les charges sociales d'une entreprise dépendent beaucoup plus de son chiffre d'affaires que de sa nature juridique. Le régime fiscal tend à être le même quelque soit la forme juridique de l'entreprise; l'administration des impôts indirects tend ainsi à assujettir à la TVA à toutes les activités y compris associatives. De la même manière l'URSSAF tend à faire payer des charges sociales sur toute rémunération.

Mais la démarche réaliste est différente: la personne qui crée son emploi doit vérifier les "on dit" dont elle a connaissance, elle doit aller voir les gens qui exercent le même métier qu'elle pour leur demander quelles sont les conditions auxquelles on doit répondre pour exercer une activité, une activité de boulanger, une activité d'avocat, une activité d'informaticien, une activité d'agriculteur, etc. ..

C'est au juriste de demander à la personne si sa profession a des règles particulières. La plupart du temps, la personne sortant de l'école ou d'une formation, sait quel diplôme elle doit avoir pour exercer une telle profession. Mais il est vrai qu'en matière d'initiative locale, beaucoup de gens vont travailler dans des domaines sans connaître la réglementation. Ainsi les parents vont garder des enfants dans une crèche ensemble, sans vérifier s'il y a des conditions imposées par la direction de l'Action Sanitaire et Sociale

(D.A.S.S.). En effet, pour être monitrice dans une crèche, il peut donc y avoir des conditions. Mais des parents peuvent garder à tour de rôle des enfants sans autorisation administrative; en droit c'est contract tacite ou une association de fait, et il peut être délicat de déterminer à partir de quel moment une initiative locale comme la garde d'enfants est soumise à la réglementation de la D.A.S.S.

A l'inverse on constatera qu'en France pour être artisan, pour être commerçant, il n'y a pas de conditions particulières de diplôme en règle générale: la réglementation est l'exception. Par contre, l'artisan, le commerçant, doit savoir que pour avoir droit aux prêts bonifiés des banques et pour avoir le droit d'utiliser des apprentis, il doit avoir le diplôme. Donc, il doit être présent qu'en réalité, la qualification professionnelle du créateur a comme principal effet des implications financières. Mais ces conséquences financières sont très importantes, car il est très différent d'emprunter à 9% avec un prêt-bonifié ou au contraire à 18% sur 10 ans avec un prêt au taux usuel du banquier. Cela peut aller du simple double pour le remboursement des intérêts. Et cela peut complètement changer les perspectives d'amortissement d'une reprise d'entreprise si le créateur emprunte à son banquier.

Dans le même mouvement le créateur doit vérifier si le local qu'il vise correspond à son activité. Si vous voulez monter un restaurant, ou un atelier d'artisanat avec des machines, vous devez vous informer si dans le quartier ou l'immeuble en copropriété dans lequel vous vous installez, vous avez le droit d'émettre des fumées, des odeurs ou faire du bruit; vous devez aussi aller à la mairie, vérifier, si votre métier n'est pas considéré comme dangereux ou insalubre et si des règles relatives à la protection des monuments historiques ne régissent pas l'aménagement de votre local.

Voilà, donc, les problèmes sont relativement simples pour tout ce qui concerne les conditions tenant à la profession; il n'y a pas de difficulté, en règle générale en droit français, à

moins d'exercer une profession libérale classique ou une profession très technique où on a besoin d'un diplôme. Au départ le créateur doit procéder à une brève enquête sur son métier et les locaux dont il a besoin, et il doit en fonction des différents éléments essentiellement financiers, choisir son statut juridique, car en réalité, on s'aperçoit, que le choix du statut juridique en droit français dans la période de démarrage n'est pas déterminé par les obligations juridiques en elles-mêmes, mais par le poids des obligations fiscales et sociales, qui sont beaucoup plus légères pour un artisan ou un commerçant qui s'installe que pour une société. C'est que le régime de la personne physique qui s'installe elle-même est plus favorable les deux premières années que le régime d'un gérant dans une S.A.R.L. ou de salarié au SMIC, du salaire minimum qui doit être payé à chaque personne quand elle travaille dans une association, une coopérative ou une autre forme de société. Par exemple, la première année d'installation les charges sociales, si vous choisissez une formule où vous êtes salarié, sont égales aux environs de deux mille deux cent francs par mois, soit environ vingt six mille francs de charges sociales par an pour un simple SMIC. Alors que, si vous êtes artisan, commerçant ou travailleur indépendant, les six premiers mois vous aurez des déductions des charges sociales et les premières années vous aurez des cotisations sociales qui sont fixées sur une base forfaitaire, relativement basses même s'il peut y avoir des rattrapages ultérieurs. En tout état de cause les cotisations, les premières années vont être à peu près moitié moins que pour le régime salarié. Pour les années suivantes, c'est-à-dire les troisième, quatrième, cinquième ou sixième année, vous aurez des charges sociales qui tendent à devenir identiques à celles des salariés. En fin de compte, si les charges pour un artisan ou un commerçant sont légèrement inférieures au bout de quelques années à celles d'un salarié il y a un gros inconvénient car si l'artisan est assuré pour les soins médicaux, à peu près comme un salarié il ne touche pas d'indemnité compensant sa perte de revenu en cas de maladie. L'artisan ou le commerçant créant son emploi doit savoir qu'en cas de maladie, il ne

touche rien, ce qui est risqué dans une période de démarrage d'entreprise. Pour parer à ce danger il doit s'assurer auprès d'une compagnie d'assurance contre ce risque-là, et mauvaise surprise, cette assurance n'est pas déductible de son chiffre d'affaires; elle doit être payée par l'artisan sur son bénéfice personnel, autrement dit, sur l'équivalence de son salaire net. Par contre, si le "créateur" a emprunté de l'argent à la banque il y a automatiquement une assurance vie du banquier comme dans tout prêt, ce qui en cas de mort permettra à sa famille de régler les machines et les frais d'installation.

A. Le manque de progressivité pour le démarrage d'une activité

I. L'absence de pont entre personne physique et personne morale

A priori, le choix du statut juridique pour le créateur au démarrage n'est pas difficile, car il n'y a pas de problème de compétence professionnelle particulière en règle générale pour quelqu'un qui crée une entreprise dans la production, ou dans l'artisanat, mais par contre se pose le gros problème de savoir pour le créateur que si son entreprise marche bien au bout de deux ou trois ans et qu'il veut utiliser la formule de la S.A.R.L. ou d'une Société Anonyme (S.A.), il est considéré comme créant une personne morale, c'est-à-dire une nouvelle personne juridique et qu'à ce titre, il doit payer des droits de mutation élevés, de l'ordre de 12 % pour les apports en nature d'éléments du fonds de commerce en sus des plus values faites sur son actif. Au contraire, si une société change de forme juridique, le législateur considère qu'il s'agit toujours de la même personne juridique et il y a des impôts minimes. Par exemple, si une S.A.R.L. devient une S.A., elle n'a que 1% à payer sur le droit de mutation. On devrait pourtant envisager que, si une entreprise gérée par une personne physique marche bien, elle puisse se transformer en société de capitaux sans payer plus qu'une personne morale qui

change de dénomination et de porteurs de parts sociales ou d'actionnaires. Alors donc, il y a quelque chose de profondément choquant et en réalité de facile à réformer car on ne voit pas en quoi permettre au créateur de son emploi qui marche bien, de créer une société dont il aura généralement le contrôle et sans un droit d'apport très lourd serait une erreur économique et juridique. Alors qu'un artisan créant une S.A.R.L. dont il est majoritaire ne crée pas en termes juridiques concrets une nouvelle personne juridique. Du moins pas plus qu'une société qui change de dénomination et d'associés. Au surplus, comme nous l'avons vu, si l'artisan ou le commerçant crée une société il est obligé d'avoir l'accord du propriétaire pour la cession de bail puisqu'il y a un changement d'entreprise. Et cela peut poser certains problèmes, à ce niveau, comme pour toute cession de bail.

On voit donc très nettement en droit français que s'il y a une grande facilité pour s'installer comme personne physique, s'il y a une relative facilité aussi pour s'installer directement en société à responsabilité limitée, il y a un passage entre le statut de personne physique et personne morale qui est un point faible. A cet égard la loi du 11 juillet 1985 qui a instauré en droit français l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée n'a pas amené de progrès. Cette société est considérée comme une S.A.R.L. à un seul associé: on retrouve donc les mêmes difficultés qu'auparavant. Toutefois, on ne peut émettre un jugement définitif sans savoir si des dispositions fiscales ne faciliteront pas le passage entre le statut de personne physique et la S.A.R.L. à associé unique.

II. L'utilisation généralisée de l'association comme palliatif à cette situation en matière d'initiatives locales

En attendant beaucoup de gens quand ils démarrent un projet non commercial préfèrent utiliser la forme associative (de la loi de 1901) dans la période transitoire; il est juste de dire que l'association est très pratique car il suffit d'environ

deux cent francs pour déclarer une association au journal officiel: là vous avez une personnalité juridique tout à fait honorable, qui peut négocier des contrats mais qui a le gros avantage par rapport au statut artisanal ou commercial de ne pas enclencher les mécaniques des charges sociales et des impôts, avant d'avoir des ressources. En d'autres termes, si une association fait des projets pendant des années, elle n'aura pas à payer de caisses de retraites au bénévole qui s'en occupe, elle n'aura pas à s'occuper du problème de la rémunération des gens qui font des projets, elle ne fera partir le salaire que lorsqu'elle aura de l'argent.

Ainsi, la formule associative en droit français a tendance à être très utilisée au moins au niveau des emplois d'initiative locale, puisqu'elle permet à des gens dans un quartier, qui veulent inaugurer une nouvelle forme de service que ce soit un service aux personnes âgées, que ce soit un service de garderies d'enfants, ou un service de crèche ou une entreprise intermédiaire de monter un projet en deux temps. Dans un premier temps, par exemple, les parents des enfants d'une crèche pourront travailler comme bénévoles et dans un deuxième temps quand ils auront pu se faire reconnaître par la municipalité et obtenir des subventions, ils pourront payer un permanent. L'association est donc une formule très souple, qui permet même, si on l'exploite au minimum, de prendre un statut provisoire, en créant une association tiroir ayant, par exemple, pour but d'étudier les implantations d'activités nouvelles dans des quartiers comme le 19ième arrond. ou le 20ième à Paris afin éventuellement d'avoir des subventions et de bien préparer les projets de financement de ces activités locales. C'est donc une formule très pratique et très avantageuse quand un groupe local lancent un projet à moyen terme. Mais par contre, l'association a beaucoup d'inconvénients lorsqu'elle rentre dans le jeu économique directement d'une part parce que comme nous le savons pour le problème des locations de locaux il y a beaucoup de difficultés, car elle n'a pas la propriété commerciale comme une société commerciale, mais qu'inversement, le fisc, l'état, considère l'asso-

ciation comme une société commerciale s'il y a une activité économique, puisque le régime de la taxe à la valeur ajoutée (T.V.A.) a comme critère non pas la forme juridique de l'entreprise, mais l'activité. Donc, une association qui vend des pains, qui anime des travaux dans un garage, qui fournit des prestations de service, ou fait de la recherche etc., risquerait de se trouver très vite comme assimilé par le fisc, à une société commerciale et la grosse difficulté à l'heure actuelle c'est qu'à partir du moment où une association paye la taxe à la valeur ajoutée puisqu'elle est considérée comme ayant une activité commerciale, c'est que le fisc dise: puisque vous avez une activité commerciale c'est que vous êtes une société: vous allez donc devoir payer à la fin de l'année l'impôt sur les sociétés, la taxe professionnelle, la taxe sur les voitures, et tous les autres impôts. A cet égard tout dépend de l'appréciation subjective de l'inspecteur des impôts.

L'association a ainsi comme défaut au point de vue fiscal, les inconvénients de la société des capitaux, comme une S.A.R.L. ou une S.A., sans en avoir les avantages. En d'autres termes, ses membres ne peuvent pas profiter des investissements qu'ils font, c'est-à-dire de l'argent qu'ils y engagent mais ils peuvent être soumis à l'imposition sur les bénéfices alors, qu'en fait, ils ne toucheront jamais de bénéfices.

B. L'insuffisance des formules permettant à plusieurs personnes physiques de travailler dans le cadre d'une personne morale les regroupant

Si le droit français prévoit assez bien le travail d'une personne individuelle lorsqu'elle choisit le statut d'artisan ou de commerçant ou qu'elle crée une société dont elle a la majorité, si elle prévoit par ailleurs le travail en groupe à plusieurs que ce soit dans le cadre d'une association de 1901 ou dans une grosse société avec plusieurs associés, ce droit est beaucoup moins adapté à l'hypothèse qui devient très

courante au moins en région parisienne d'un certain nombre de gens qui veulent trouver une structure juridique d'ensemble où chaque personne garde sa personnalité juridique individuelle. Cette structure juridique d'ensemble étant chargée de gérer les intérêts communs des personnes qui la composent. Alors, c'est un gros problème actuel de la phase transitoire à Paris, parce que les locaux sont très chers, et qu'un certain nombre de chercheurs, de gens qui fournissent des prestations de services, de personnes qui exercent un travail intellectuel ou manuel n'ont pas besoin d'avoir un bureau en plein temps, mais d'avoir seulement un(e) permanent(e) avec un secrétariat, un micro-ordinateur et de louer ce bureau à plusieurs personnes.

Or là, les formules sont très insuffisantes. D'une part, le statut juridique classique qui correspondait à l'hypothèse de plusieurs personnes travaillant ensemble, tout en prenant des parts comme associés, c'est-à-dire le statut de la société coopérative ouvrière de production est trop rigide; les gens y sont salariés et les charges sociales sont élevées. Et dans une société coopérative ouvrière de production (S.C.O.P.) où plusieurs personnes travaillent ensemble en s'associant pour travailler, il y a l'obligation d'avoir 4 associés salariés au S.M.I.C. et c'est trop lourd durant la phase transitoire pour des petites activités qui mettent du temps à se développer. De plus l'expérience a montré que si les créateurs d'une S.C.O.P. veulent emprunter, ils se verront rétorquer par leurs banquiers, qu'elles ne respectent pas leur statut si elles n'ont pas 4 salariés, car, en effet, la loi dit que la société coopérative ouvrière de production doit avoir 4 salariés mais sans préciser dans quel délai. Donc, selon l'interprétation locale, une S.C.O.P. pourra démarrer avec 4 salariés, ou avec moins.

Dans cette optique, la société coopérative ouvrière de production est peu envisageable pour des jeunes travailleurs en région parisienne car elle est trop lourde financièrement à monter.

D'une manière générale il n'y a pas de formule juridique satisfaisante pour plusieurs personnes voulant s'associer pour louer un local en commun ou avoir une machine ensemble tout en gardant leur personnalité juridique individuelle.

1. La société coopérative artisanale

Une structure juridique allant dans ce sens est la société coopérative artisanale, prévue par la loi du 20 juillet 1983 qui permet à des artisans qu'ils soient à leur compte ou en société de se regrouper avec des personnes physiques ou morales ayant une activité identique ou complémentaire cette dernière catégorie ne pouvant dépasser le 1/4 du chiffre d'affaires de la coopérative. A l'évidence cette formule ouvre une voie nouvelle permettant de faire travailler ensemble des artisans et des associations de formation de jeunes, mais ne peut être utilisée que dans de rares cas en période de démarrage. - D'une part car il faut 4 associés au minimum, et d'autre part par ce qu'il faut que les 3/4 des associés aient la qualité d'artisan et donc que leur activité soit inscrite sur la liste du répertoire des métiers qui est limitative. Et l'on sait que beaucoup de nouvelles activités ne donnent pas la qualité d'artisan.

2. Le groupement d'intérêt économique

Alors, reste les autres formules existant en droit. La première est le Groupement d'Intérêt Economique, la deuxième est la société civile. La première formule, le Groupement d'Intérêt Economique (G.I.E.) pourrait effectivement servir de cadre à des personnes indépendantes, à des artisans, ou à des associations qui veulent se grouper pour exploiter des outils et un local en commun, mais nous savons que cette formule est difficilement praticable en région urbaine, puisqu'elle ne permet pas d'avoir droit au statut commercial pour le local et restreint donc les possibilités concrètes d'en trouver un. Mais elle est éventuellement pratique pour permettre à plusieurs personnes de s'associer et de négocier un contrat

ensemble. Le G.I.E. avait été à l'origine prévu pour que de grosses sociétés puissent s'associer pour faire des exportations ou pour acheter du gros matériel ensemble, par exemple des ordinateurs, et les faire tourner. En réalité, on s'aperçoit que le G.I.E. pourrait servir pour des petites sociétés des associations et des artisans qui voudraient avoir des locaux et du matériel en commun. Par exemple un menuisier et une association de formation en menuiserie. Mais il faudrait alors que le législateur accorde le bénéfice de la propriété commerciale au G.I.E.

3. La société civile

La deuxième formule pour des gens qui veulent avoir un local en commun et des moyens d'exploitation de gestion en commun, c'est la société civile. En droit français la notion de société civile est assez large car est société civile la société qui n'est pas commerciale. Cette forme pourrait être pratiquée pour permettre à plusieurs personnes de travailler dans le cadre d'une structure juridique commune tout en gardant leur individualité juridique, puisque c'est la caractéristique même de la société civile de permettre à plusieurs associés d'effectuer une opération ensemble sans perdre leur individualité juridique. En d'autres termes, lorsque plusieurs associés achètent, par exemple, un immeuble, les bénéfices ou les pertes provenant de la gestion sont ajoutés ou retranchés aux revenus de chaque associé et non sur le compte de la société. C'est le principe de la transparence fiscale qui existe d'ailleurs aussi pour le G.I.E.

Malheureusement cette formule est peu utilisable pour permettre à des personnes de travailler ensemble et seules certaines professions libérales peuvent faire une société civile représentant les associés par rapport aux clients: c'est la société civile professionnelle (S.C.P.) qui permet à plusieurs personnes d'exercer leur profession en ayant des recettes communes en partageant les moyens matériels et la clientèle chaque associé étant rémunéré proportionnellement au

nombre de parts qu'il a dans la société. Mais les S.C.P. ne sont ouvertes qu'aux professions libérales classiques et spécialement autorisées par décret. En règle générale, ce sont des professions qui ont des "ordres" et sont réglementées: sociologiquement ce sont les professions de "notables".

Mais les autres professions, les professions, qui n'ont pas l'autorisation par la loi de faire une société civile professionnelle ne peuvent faire qu'une société civile de moyen. Les associés de celle-ci n'ont comme possibilité juridique que d'acheter et de louer les locaux ou du matériel en commun et de partager un ou des salaires, mais cette société n'a pas de personnalité juridique pour représenter vers l'extérieur un ensemble d'artisans, de commerçants, ou de travailleurs indépendants, qui voudraient monter une société en commun ou en travaillant chacun à leur compte. En bref elle ne peut gérer que les rapports directs entre associés comme si ceux-ci avaient conclu un contrat entre eux. Ainsi les travailleurs indépendants qui veulent s'associer ensemble, n'ont pas le droit de faire de publicité ni de se faire représenter par la société civile pour négocier des contrats avec les clients, puisque la société civile de moyen n'est pas là les représenter, mais uniquement pour gérer les problèmes matériels communs. Donc, on voit les limites très nettes de la société civile de moyen.

4. L'association 1901

Reste donc comme autre formule pour des jeunes qui veulent s'associer tout en restant indépendant, l'association 1901: Prenons par exemple les formateurs qui travaillent pour les grosses entreprises de formation, comme formateur indépendant, les entreprises de formation ne tenant pas en règle générale et pour de multiples raisons à salarier leurs formateurs. Et ceux-ci, effectivement, pour gérer leur travail, pour pouvoir négocier les contrats avec les entreprises de formation, ont intérêt à faire une association. Mais, à partir du moment, où l'association leur amène régulièrement des contrats, il y a un

problème avec l'URSSAF qui les considèrent comme salariés permanents de l'association, et non pas comme membres d'une association, qui n'aurait pour objet que d'amener des contrats à des travailleurs indépendants.

C. Les ambiguïtés de la sous-traitance

En droit français, à partir du moment où votre travail dépend pour l'essentiel d'une seule structure, vous risquez d'être considéré par l'URSSAF comme étant soumis par un lien de subordination et donc d'être salarié comme dans le cas de l'association de formateurs que nous venons de citer. Or le problème maintenant, c'est qu'économiquement parlant, quand plusieurs personnes veulent travailler et se faire représenter par une association pour négocier les contrats, il n'y a pas assez de travail au moins pendant les années de démarrage pour que la structure centrale puisse payer un salaire régulier.

Interdire et obliger les gens qui dépendent des structures juridiques, qu'elle soit une S.A.R.L. qu'elle soit une association en disant qu'à partir du moment où la S.A.R.L. ou l'association fournit la majorité des contrats à des travailleurs, ceux-ci associés ou membres ne peuvent être considérés comme professions libérales ou travailleurs indépendants, est poser de nombreux problèmes aux chômeurs cherchant à se grouper pour créer leur emplois.

Dans la même logique je vous cite un article du Monde de mars 1984 dans lequel est racontée l'histoire d'un ingénieur qui était en chômage, qui a créé son propre emploi, mais qui pour le faire démarrer, a pris un certain nombre de commandes de la même entreprise, pour assurer au début une trésorerie; au bout de quelques mois, l'URSSAF a dit à l'entreprise qui utilise les services de l'ingénieur; "Puisqu'il n'a que vous comme client, il est votre salarié. Donc, vous avez à nous payer 60 % de charges sociales sur les sommes que vous lui avez versées". Du coup, l'ingénieur s'est trouvé de nouveau au

chômage, mais sans indemnités, parce qu'il avait créé son emploi et qu'il n'avait plus droit à l'ASSEDIC. De plus l'entreprise ne voulait plus le prendre parce que c'était trop cher. Il y a là un des problèmes centraux en droit et en création d'emplois en France, toute la tendance de la société étant de faire de la sous-traitance les structures économiques existantes voulant tout à fait réduire leurs coûts et minimiser leurs risques. Beaucoup de chômeurs créateurs de leur emploi risquent de reprendre leur ancien employeur pour faire affaire avec lui, l'ancien employeur lui ayant dit, "mon pauvre, je ne peux pas vous payer un salaire régulier, vous voyez comme moi que je n'ai plus assez d'argent, mais comme vous travaillez très bien, je veux bien travailler avec vous, si vous vous installez à votre compte." Et du coup, le droit français est en plein conflit car on ne sait plus dans ce genre de situations de fait où les personnes en chômage reprennent contact avec leur milieu professionnel, si elles sont vraiment dépendantes ou vraiment des travailleurs indépendants. Il y a un gros problème de société, qui bloque toute l'évolution du droit, puisque le conflit central ne se trouve plus entre patron et salarié mais dans celui de savoir qui commande réellement, les catégories juridiques étant insuffisantes. A cet égard, on doit rappeler que la première grande grève spectaculaire européenne est celle des chauffeurs des poids lourds qui a eu lieu l'année dernière et qui a bloqué toutes les Alpes. Ce mouvement dur est venu des "tractionnaires". Ceux-ci étant des chauffeurs de poids lourds qui étaient des travailleurs indépendants à leur compte et qui appartenaient avant à des grosses entreprises de transport de plusieurs centaines de camions, dont les employeurs ont dit: "nous nous n'avons plus assez de travail pour vous payer régulièrement un salaire, mais si vous vous installez à votre compte, nous vous assurerons une clientèle". Mais ces gens sont effectivement très fragiles, puisqu'ils dépendent d'un seul employeur pour trouver leur clientèle. Etant des mois entiers sur la route en Europe, ils n'ont pas le temps de faire une politique commerciale suffisante et il leur faut donc quelqu'un qui leur fournissent les contrats. En plus,

quand ils reviennent, ils doivent faire leur déclaration fiscales et sociales, s'occuper des les problèmes familiaux et tout cela pour un salaire très bas avec des horaires très importants. En effet s'il y a une réglementation des horaires de camion, le temps de travail que le camionneur exerce en tant que patron n'est pas compté dans les heures de roulement. Ce conflit extrêmement violent est typique des futurs conflits où le chômeur créateur n'aura plus rien à perdre. Au surplus , dans ce conflit, on doit ajouter un aspect particulier, mais qui est important, c'est que le "tractionnaire" n'avait pas le statut d'artisan donnant droit aux prêts bonifiés des banques pour investir. En effet comme nous l'avons vu le gros avantage pour une personne créant son emploi d'obtenir le statut d'artisan est d'avoir droit à ces prêts si elle a la qualification professionnelle nécessaire. Mais encore faut-il pour être artisan que l'activité que l'on exerce soit considérée comme artisanale sur la liste restrictive permettant l'inscription au répertoire des métiers? Ce n'était pas le cas des chauffeurs de poids lourds avant la grève, et c'est Monsieur Fiterman alors ministre des transports qui leur a permis de devenir artisan en inscrivant leur profession sur la liste du répertoire des métiers. Tous ces chauffeurs ayant par définition le diplôme nécessaire, puisqu'ils ont le permis poids lourds, peuvent désormais avoir des prêts bonifiés lorsqu'ils achètent leur gros camions. Cette grève des camionneurs montre à la fois un problème de la sous-traitance et aussi le fait que les professions actuelles nouvelles n'ont pas le droit de s'inscrire au répertoire des métiers et donc, n'ont pas le droit aux prêts à intérêts privilégié. Il y a d'autres formules qui ont été créés par le gouvernement comme le livret d'épargne entreprise, mais les créateurs ne peuvent pas encore l'utiliser. Ils faudra qu'ils attendent quelques années avant de pouvoir en profiter.

Ainsi d'une manière générale on constate que les créateurs n'appartenant pas à une profession réglementée ou à une profession artisanale ont peu de droits et que les activités nouvelles sont pénalisées du fait même des règles juridiques

peu adaptées à des situations comme la sous-traitance ou la représentation de travailleurs indépendants par une structure les englobant car elles rompent tout à la fois avec la logique du contrat classique civil et commercial où les deux parties sont considérées sur un pied d'égalité et la logique du contrat de travail patron-salarié où une partie est dépendante de l'autre.

D. Le flottement du régime juridique des aides

1. La diversité des aides existantes jusqu'en 1984

Maintenant, nous allons dire quelques mots sur le système mis en place pour aider les personnes qui créent leur emploi ou leur entreprise et comment ce système peut jouer dans les emplois d'initiatives locales. Ce problème est relativement nouveau mais il y a quelques années, des fonctionnaires du ministère du travail constatant que les chômeurs qui voulaient créer une entreprise, ne se déclaraient pas tout suite, mais attendaient bien naturellement la fin de leur chômage, ces personnes ont pensé légaliser la pratique. Puisque les gens qui s'installaient considéraient qu'ils avaient droit à leur chômage, le temps de chercher les clients, un local et de mettre au point leur projet, ces fonctionnaires se sont dit, "c'est très bien cette chose-là et le mieux serait peut-être de reconnaître cette pratique", qui était un peu une pratique noire, mais enfin pas méchante, et surtout efficace car personne n'a encore trouvé la formule magique permettant de faire démarrer une entreprise sans un travail de préparation préalable.

A partir de la fin 1980, les chômeurs touchant les indemnités chômage ASSEDIC pouvaient demander, s'ils créaient une entreprise de toucher six mois d'indemnités chômage s'ils justifiaient leur inscription au répertoire des métiers, au registre du commerce où à un organisme social ou professionnel montrant qu'il démarrerait effectivement leur activité. Les six mois n'étant accordés que s'ils avaient bien entendu encore

droit à six mois d'allocations, ce qui pouvait facilement être prévu par le futur créateur puisque la durée normale des droits aux indemnités ASSEDIC était de douze mois - dans l'hypothèse où il avait droit à moins de six mois d'allocations, il ne touchait que le crédit de mois qui lui restait - Cette aide s'articulait avec une dispense des charges sociales pour les six premiers mois qui existait déjà depuis quelques années.

Le chômeur était considéré comme créateur s'il s'installait à son compte où s'il était gérant majoritaire dans une société c'est à dire s'il avait 50 % ou plus des actions ou des parts sociales: cette aide était aussi accordée aux associés salariés dans une société coopérative ouvrière de production, mais elle ne pouvait être accordée aux permanents salariés d'une association, et plus généralement aux personnes qui ne dirigeaient pas l'entreprise.

Les secteurs associatifs et de l'économie sociale ne bénéficiant pas de ce plan d'aide personnelle aux créateurs puisque les permanents et les employés y étaient salariés, c'est un autre type d'aide qui a été mis au point vers les années 78-79 et qui s'est développée ensuite: l'aide aux emplois d'utilité collective devenue depuis 1981 d'aide à l'emploi d'initiative locale E.I.L. administrée et contrôlée par la direction départementale du travail et de l'emploi. Cette aide dont le montant passé de 24.000 F en 1979 à 40.000 F en 1984 est destinée à permettre à une association ou une autre structure juridique de créer un poste dans un domaine innovant pour un chômeur ou une personne ayant des difficultés à s'insérer professionnellement. Mais c'est essentiellement une aide au démarrage, car elle n'est versée que pour un an et n'est pas reconductible; l'idée est que l'emploi doit au bout d'un an complètement s'auto-financer, l'aide elle-même étant d'ailleurs insuffisante pour financer un salarié la première année.

D'autres aides existent pour la création d'emplois comme la PRCE (Prime régionale à la création d'entreprise) et la

P.R.E. (prime régionale à l'emploi attribuées toutes les deux par l'Etablissement Public Régional, mais c'est l'aide E.I.L. qui a été essentielle pour les emplois concernant notre étude. L'autre aide qui nous concerne aussi est l'aide à la création d'emploi de développement culturel (E.D.C.) plafonnée à 70.000 F et permettant de couvrir 50 % d'un salaire annuel et des charges. Son but est essentiellement de permettre aux groupes travaillant dans le domaine culturel de se doter d'une meilleure organisation administrative.

Ce qu'il faut retenir c'est qu'il y avait deux catégories d'aides distinctes selon que vous soyez futur salarié d'une association ou d'une autre structure ou que vous vous mettiez à votre compte. Mais, dans certains cas des créateurs montant une structure comme une société coopérative ouvrière de production pouvaient toucher en tant qu'associés d'une société l'aide ASSEDIC d'une part et d'autre part en tant que salariés de la coopérative des aides de type E.I.L.; ils pouvaient donc toucher les deux aides. Certains abus ont été découverts car un ancien agent des ASSEDIC avait monté une société coopérative qui n'a jamais rien fait. Alors, voilà comme il a procédé, il a touché ces six mois d'aide ASSEDIC, n'a pas eu à payer de charges sociales les premiers six mois, et en même temps, il a pu obtenir une autre aide, il a donc eu un bon salaire sans charges sociales pendant quelques mois, et sans production. Quand il est revenu à l'ASSEDIC celle-ci n'a pas voulu lui verser les indemnités d'assurance chômage auxquelles il pouvait prétendre puisqu'il avait la qualité de salarié licencié. Il a alors dit, "c'est un scandale, je suis un chômeur non indemnisé" et il a écrit pour se plaindre au médiateur. L'ASSEDIC qui le connaissait bien a démonté le processus. A un moment ce cumul d'aides a pu favoriser la création et la survie artificielle de certaines SCOP faisant suite à des entreprises en faillite ce qui n'a été sans poser certains problèmes à la fédération des SCOP ne voulant pas hériter de trop de "canards boiteux".

2. La tendance à la fusion des aides depuis 1984: le rôle clef de la direction départementale du travail

En 1984 l'accord paritaire entre les organisations syndicales et patronales qui avait amené 25 ans avant à la création de l'UNEDIC (unions des ASSEDIC) étant venu à expiration et l'augmentation du chômage menaçant d'équilibre du système français d'assurance chômage, les partenaires patronaux et syndicaux ont obtenu de l'Etat qu'ils prennent à sa charge l'aide aux chômeurs-créateurs (c'est à dire les six mois d'allocations).

La nouvelle prime aux chômeurs créateurs est maintenant versée par l'Etat et a été plutôt révisée en baisse, elle oscille entre 8000 et 40.000 Francs selon les droits du chômeur créateur et il peut dans certaines conditions y avoir lieu ou versement d'une prime de 20.000 F. Cette aide est aussi devenue exclusive d'une autre aide de l'Etat et notamment de l'E.I.L. le contrôle étant facile à faire puisque c'est la direction départementale du travail et de l'emploi qui gère la nouvelle aide personnelle au créateur aussi bien que l'E.I.L. A cet égard on notera la place "clef" que prennent les directions départementales du travail et de l'emploi dans la création d'emploi, très au fait du terrain, ce qui n'est pas sans surprendre des fonctionnaires de l'économie et des finances, surpris que l'on chasse sur leurs terres, mais préférant malgré tout les raisonnements macro-économiques.

Dans le même mouvement, il semble que l'aide E.I.L. est aussi en train de changer d'optique et la prime E.I.L. dont le montant est maintenant de quarante mille à soixante mille francs s'adresse plus prioritairement à des cadres travaillant dans des zones de conversion industrielle. Autrement dit, à la place d'orienter ces aides vers des associations ayant des projets collectifs et sociaux, l'E.I.L. serait orienté vers le financement de la formation de cadres efficaces dans des conversions industrielles. On peut penser ce que l'on veut personnellement, il me semble que l'E.I.L. était souvent

utilisé non pas pour la création d'activité économique, mais pour le financement des besoins sociaux. Et si les aides E.I.L. ont été effectivement utiles pour aider des gens à financer un travail social, elle n'ont pas toujours été efficace pour créer une activité économique. Le fait que le programme E.I.L. en soit rendu à un glissement d'optique me semble favorable. Et là, nous touchons peut être le talon d'achille du programme, les E.I.L. favorisant trop l'emploi, mais pas assez l'investissement. On s'aperçoit que la politique de l'initiative locale est menacée si à la place d'inciter à investir pour l'avenir et d'être conçue pour amener l'entreprise à l'auto-suffisance, elle sert à financer des salaires au point que les associations qui ont des E.I.L., qui font souvent du travail utile, ne font pas assez de travail productif et que l'on peut parler d'"économie masquée"

3. Le manque d'une formule d'aide au "leasing" (crédit-bail) pour les initiatives locales

Il convient, compte-tenu de l'expérience sur les aides, en matière d'emplois d'initiative locale, de rappeler un projet intéressant de l'économie sociale. Ce projet consistait à envisager que plutôt que de donner une aide financière aux créateurs d'entreprises, il fallait les aider à avoir du matériel dans de bonnes conditions financières. En d'autres termes, plutôt que de donner trois mille francs par mois en E.I.L. à des jeunes qui créent une entreprise dans un quartier, il valait mieux peut être leur permettre de louer un matériel, au juste prix, afin qu'ils disposent de machines performantes, alors que dans l'hypothèse classique le créateur d'emploi achète souvent de vieilles machines qui ne marchent pas et qui sont très peu concurrentielles par rapport aux autres entreprises. A cet égard et pour donner un exemple concret, quand des jeunes dans un quartier font de l'imprimerie, ils achètent des vieilles offsets, pourries et ils espèrent et/ou fantasment faire une imprimerie qui marche bien. En réalité, ils s'aperçoivent tout de suite, que leurs prix sur une vieille "offset" compte-tenu de la main d'oeuvre

sera bien supérieur à un entrepreneur classique qui a une machine ultra-moderne adaptée au format. C'est que dans l'imprimerie le prix est beaucoup plus conditionné par la machine que par la main-d'oeuvre. L'idée de l'économie sociale, qui a été très développée à cette époque, était donc de dire, on va inventer des structures juridiques qui vont émettre des titres à cent francs ou à deux cent francs et ces structures achèteront des machines qui seront louées à des jeunes entrepreneurs. Il y a beaucoup à creuser la notion d'un cadre juridique permettant aux jeunes, qui travaillent dans l'initiative locale, d'avoir un bon matériel, et on se rendra compte - si on met une bonne machine à disposition des jeunes avec un loyer raisonnable et si les structures qui louent la machine aux jeunes, bénéficient de prêts bonifiés comme c'est courant en matière de logement social et dans tous les montages - que les machines seront peu chères à louer et qu'elles ne seront pas perdues pour la société. En effet si les jeunes arrêtent au bout d'un an, il n'y aura pas de gachis et les machines ne seront pas perdues: elles pourront être relouées. Il y a vraiment une réflexion à avoir en économie sociale, et dans l'initiative locale sur l'investissement machine et en matériel: on peut très bien concevoir des associations intermédiaires, qui achèteraient des machines pour les louer à des entreprises associatives ou autres venant de se créer en émettant des titres dans le public et à cet égard la récente loi du 11 juillet 1985 permettant aux organismes sans but lucratif d'émettre des titres participatifs pourra servir de base à des montages de ce type dès que les décrets d'application seront parus. Alors, on trouverait un peu la même logique qui existe déjà en matière de "nurseries" d'entreprises ou les communes mettent à disposition des créateurs des locaux et leur en laissant la propriété éventuelle selon diverses modalités dans la mesure où leurs emplois se perpétuent. De la même manière, on louerait les machines aux créateurs et on leur en laisserait la propriété au bout de quelques années dans la mesure où l'entreprise aurait réussi son decollage: ce serait une sorte de "leasing" public.

La théorie des aides aux créateurs d'emplois est donc un peu en flottement à l'heure actuelle, les pouvoirs publics étant pris entre deux buts partiellement contradictoires: celui de pousser à la création immédiate d'emplois qui tendent à faire des aides un salaire social "masqué" et celui de pérenniser les emplois créés qui amènent à une formation préalable des créateurs et à des aides à l'investissement.

Et comme de plus en plus la majorité des aides économiques ainsi que les financements de la formation permanente vont dépendre des régions, on ne peut réellement anticiper du futur. Le devenir des emplois d'intérêt local est dans les mains des régions et les données du jeu vont changer: jusqu'-'-alors, ce qui a été crée en matière d'emploi local dépendait d'une alchimie subtile entre le pouvoir central, les services préfectoraux et les communes dont le créateur ou le groupe pouvait jouer. Maintenant de nouveaux équilibres vont être créés du fait du rôle prepondérant de la région et il est prématuré d'émettre un jugement. On peut toutefois penser que l'évolution sera en grande partie influencée par les réseaux informels se tissant peu à peu autour des créateurs et dont nous allons parler dans la partie suivante de notre étude.

Deuxième Partie:

L'APPLICATION DE LA LOI PAR LES FONCTIONNAIRES

A. Les catégories de fonctionnaires et d'agent des services publics concernés par les emplois locaux

Il y a deux observations préliminaires à faire, du point de vue juridique, la première c'est que nous étendrons la notion de fonctionnaire aux agents de la sécurité sociale, qui dépendent théoriquement d'organismes privés, mais qui sont des services publics... une subtilité des juristes français. Le deuxième point, quand on parle des fonctionnaires en France est qu'il faut savoir que les agents des chambres des métiers et des chambres de commerce et de l'industrie sont des agents public et ont un statut très assimilable à celui des fonctionnaires: ce sont des représentants de l'état comme tous les agents qui travaillent dans des établissements public administratifs. Notre démarche sera de voir les fonctionnaires à partir du point de vue de la personne qui crée son emploi. Autrement dit, nous allons faire un petit peu la liste exhaustive des fonctionnaires que croise le créateur d'emploi sur son chemin: ceux qu'il rencontre directement ou qu'il rencontre sous forme de "papiers" qu'il reçoit.

I. Les acteurs publics et sociaux classiques

La première institution de fonctionnaires qui est en contact avec le créateur d'entreprise est le fisc, c'est-à-dire, les impôts. C'est le premier dans les temps historiques. Il existe toujours. Donc, la personne, le créateur d'entreprise le connaît car il doit payer en générale la taxe à la valeur ajoutée (la TVA), la taxe professionnelle, l'impôt sur la société et éventuellement dès qu'il achète son fonds de commerce, des droits d'enregistrement. De plus, le créateur de l'entreprise doit se déclarer dans un certain délai, après la création de l'emploi et en matière de TVA, dans le premier mois qui suit son établissement. Généralement, le créateur d'emploi doit enfin s'il est artisan, négocier un forfait.

La deuxième institution très importante est l'URSSAF, c'est-à-dire l'Union de Recouvrement de la Sécurité Sociale et des Allocations Familiales. C'est l'institution la plus importante en matière de charges sociales, puisque quand un patron utilise des salariés, il doit payer à l'URSSAF un certain nombre de cotisations, l'assurance maladie, l'assurance veuvage, l'assurance des allocations familiales et l'assurance de vieillesse. Mais quand on est artisan, il y a des caisses plus spécialisées et par exemple pour l'assurance maladie des artisans, il y a une caisse des artisans d'assurance maladie des travailleurs indépendants, non agricoles et en plus de l'URSSAF qui gère les cotisations d'allocations familiales, il y a un certain nombre d'institutions privées, mais qui gèrent des services publics comme les caisses de retraites. Si le créateur d'emploi a un salarié, il cotisera pour celui-ci à une caisse de retraite complémentaire, cette affiliation étant obligatoire même si l'employeur verse déjà à l'URSSAF une cotisation de retraite dite cotisation vieillesse. Le créateur-employeur cotisera aussi pour son salarié à l'assurance chômage gérée en France par L'ASSEDIC association gérée à la fois par les organisations patronales et syndicales à la suite de négociations ayant amené à la signature d'une convention il y a environ 25 ans. Une autre institution à laquelle peut avoir affaire le créateur d'entreprise, bien que cette institution soit relativement discrète, c'est l'inspection du travail dépendant du ministère du travail qui peut vérifier si les locaux sont en conformité avec les règles d'hygiène et de sécurité. Une autre administration très importante quand on s'installe, est celle de l'urbanisme. Soit que ce soit la direction départementale de l'équipement, dépendant du préfet et relié aux ministères, soit que ce soit les services de logement de la commune, mais qui sont eux-mêmes reliés au point de vue technique à la direction départementale de l'équipement car les services locaux n'ont pas toutes les compétences techniques.

Nous avons déjà vu que dans les villes de plus de 10.000 habitants le créateur devait s'adresser à ces services afin de

savoir s'il pouvait exercer une activité de "travail" dans les locaux où il voulait s'installer. C'est aussi là que le créateur doit s'adresser pour savoir s'il exerce une activité classée "dangereux ou insalubre" ou non contraire aux règles concernant l'environnement ou s'il demande un permis de construire pour modifier ses locaux. L'urbanisme est une des administrations des plus formelles avec des délais très stricts et des formulaires types, enfin qui est très administrative de forme.

Puis à l'administration classique on doit ajouter les chambres des métiers et les chambres de commerce et d'industrie (et les tribunaux de commerce) qui en fait représentent directement l'état, mais avec une formule qu'on appelle consulaire puisqu'elle est héritée des assemblées de marchands et de commerçants sous l'ancien régime, qui étaient des corporations exerçant des pouvoirs délégués par le pouvoir central. Et ce sont ces institutions qui contrôlent toujours le registre de commerce et le répertoire des métiers qui vous donnent votre identité sociale. Il y a donc en plus du contrôle de l'état au moment de la création de l'entreprise par le biais des déclarations fiscales celui des organismes consulaires, qui sont des intermédiaires, mais qui ont un grand pouvoir, puisque c'est eux, qui vous donnent une véritable naissance par l'inscription au registre de commerce ou au répertoire des métiers. Voilà l'essentiel des organismes comprenant des fonctionnaires ou des agents publics à laquelle sont confrontées les créateurs d'entreprises. On pourrait ajouter la préfecture quand il s'agit d'association: il y a un service spécialisé qui recueille votre déclaration d'association, lorsque vous y amenez vos statuts.

II. Le centre de formalités des entreprises

Un autre point, un dernier point à signaler très bref, c'est qu'il y a une tendance à ouvrir un "guichet unique" dans chaque département en France. L'idée est simple: elle consiste à permettre au créateur de déclarer son entreprise à un seul

endroit, le "centre de formalités des entreprises", cette déclaration valant pour toutes les administrations et les organismes sociaux. Ainsi par exemple si une personne s'inscrit au registre du commerce et qu'il y a un guichet unique, c'est le guichet qu s'occupera de prévenir toutes les administrations et les organismes sociaux. On ne peut que signaler cette réforme car elle est encore trop récente pour être jugée et pour voir si les acteurs sociaux jouent le jeu en l'appliquant effectivement: c'est-à-dire en n'étendant pas les exceptions demandant une affiliation spéciale au service administratif ou social d'origine.

III. Les institutions spécialisées dans l'emploi

La deuxième catégorie de fonctionnaires ou d'agents publics auquel fait face le créateur d'emploi est celle des organismes et des institutions qui sont spécialisées dans l'emploi.

La première est l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) établissement public dépendant du ministère du travail qui s'occupe des personnes qui n'ont pas d'emploi. Tout chômeur en France peut venir s'inscrire à l'ANPE. Celle-ci essaie de proposer des stages ou un emploi dans la mesure où il y en a, car en ce moment il y a très peu d'offres d'emploi, de l'ordre de trente mille offres d'emplois, alors qu'il y a environ deux millions six-cent mille chômeurs: l'ANPE contrôle aussi les chômeurs en les faisant pointer et se coordonne avec l'ASSE-DIC, l'assurance de chômage, qui elle paye les allocations de chômage. Avant, l'ANPE payait une petite aide, l'aide que donnait l'état, qui était de 650 francs par mois et l'ASSEDIC payait le reste sous forme d'indemnités d'assurance, qui étaient proportionnelles au revenu. Maintenant les deux choses sont faites par l'ASSEDIC ce qui amène une certaine simplification.

La deuxième institution spécialisée dans la création d'emploi est l'Agence Nationale Pour la Création d'Entreprise (l'ANCE). Celle-ci qui est une association loi de 1901

principalement financée par l'état est chargée d'aider les créateurs d'emploi, plus spécialement d'ailleurs ceux qui ont des projets assez importants de l'ordre d'une vingtaine d'emplois, ou plus, ce qui suppose implicitement que les emplois d'initiative locales où généralement il y a moins de dix emplois ne sont pas leur "créneau". L'ANCE installe un réseau dans toute la France, mais ne cherche pas à créer un réseau propre et se contente d'installer un correspondant dans chaque département que ce soit dans une chambre de commerce, dans une chambre des métiers et éventuellement dans de nouveaux organismes relais, comme des boutiques de gestion ou d'autres organismes travaillant sur l'emploi.

Une autre institution est à signaler, bien qu'elle soit peu importante encore au niveau de l'initiative locale "stricto sensu", c'est la DATAR qui dépend des services du Premier Ministre. La DATAR (la Délégation à l'Aménagement du Territoire) a été créée vers les années 60 au moment de retour de Général de Gaulle pour conduire la politique de décentralisation. La DATAR a eu beaucoup de difficultés au démarrage, surtout pour convaincre certains services des ministères de quitter Paris, puis la crise a aidé au succès de grosses opérations de reconversion industrielle et maintenant elle ne néglige pas les emplois d'initiative locale, car par exemple, elle a négocié une convention importante avec le comité de liaison des boutiques de gestion.

La dernière institution nationale concernant le créateur d'emploi est l'ANVAR (Agence Nationale de Valorisation de la Recherche) qui s'occupe d'aider, de donner un financement aux entreprises qui inventent de nouvelles technologies. L'ANVAR finance à concurrence de 25 % le coût du projet. Donc, tout innovateur que l'initiative soit locale ou autre mais qui a une idée nouvelle ou veut mettre en oeuvre une innovation technologique peut être aidé par l'ANVAR. Celle-ci a pu ainsi être amenée à aider des initiatives locales.

IV. Les ministères "subventionneurs"

Voilà donc, on a vu les deux premières sortes d'institutions, les fonctionnaires classiques, - les agents d'autorité - puis les gens qui travaillent dans des services spécialisées dans l'emploi. La troisième catégorie d'acteurs institutionnels et on peut penser que c'est la grande nouveauté au niveau de l'emploi, ce sont des petits groupes souvent informels de fonctionnaires qui au sein de presque chaque ministère s'intéressent aux emplois d'initiative locale. Dans le cadre de cette discussion nous ne pourrons citer que certains ministères faute de recherches sur ce phénomène. Bien entendu, le ministère qui est plus impliqué dans les emplois d'initiative locale et le plus organisé à cet égard est le ministère du travail, dont dépend la Mission promotion de l'emploi, qui a été à l'origine en France du programme d'initiative locale à l'image de ce qui se faisait déjà dans d'autres pays européens. La France a repris un programme existant déjà dans d'autres pays. Mais jusque vers les années 1978-1979 l'administration française était très réticente à aider les initiatives locales en matière de création d'emplois ayant peur d'encourager un petit peu trop des initiatives des quartiers de l'après 1968 en ville et les initiatives écologiques en région rurale.

C'est alors qu'un changement de mentalité a commencé à poindre chez les fonctionnaires de la mission promotion de l'emploi qui n'ont pas hésité à aider des projets d'initiative locale sans tenir compte de l'apparence "marginale" de leurs auteurs quitte à chagriner le ministère de l'intérieur. Cette attitude a tenu compte de ce qui se passait déjà sur le terrain dans certaines régions rurales à savoir une osmose constructive des derniers rescapés de 1968 ayant fait un retour à la nature et des habitants locaux.

Comme autre administration sensible à ces problèmes d'emplois locaux, il faut noter le Secrétariat d'état auprès du premier ministre chargé de l'économie sociale et la délégation inter-

ministérielle à l'économie sociale qui de près ou de loin suivent les problèmes des coopératives des mutuelles et des associations souvent très "chauds" en période de restructuration.

D'autres ministères sont aussi intervenus notamment, le ministère de la solidarité nationale et/ou le ministère de la santé avec les DDASS (Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale). Les DDASS ont mis en oeuvre la circulaire 44, qui permet à des associations de trouver des financements pour former à un métier des jeunes ayant des difficultés sociales, en les faisant travailler en équipe avec des artisans classiques comme moniteurs spécialement pour des opérations d'entretien et de réhabilitation; c'est-à-dire par exemple pour leur faire exécuter des travaux dans leurs H.L.M., le ministère et les DDASS, estimant que des jeunes inoccupés dans une cité ne la dégraderaient plus, s'ils étaient chargés de son entretien. Ce programme a connu un certain succès il y a deux ans et il convient de remarquer qu'il n'y a aucune peine pour trouver des artisans comme moniteurs, certes un peu rugueux avec les enfants, mais souvent aussi efficaces sinon plus que des éducateurs trop intellectuels.

Un autre ministère très intéressé au développement des emplois d'initiative locale et qui a lui-même son propre programme est le ministère de la culture. Ce ministère a développé un certain nombre d'emplois dits "EDC" (Emplois de développement Culturel) pour favoriser la gestion des troupes artistiques et leur permettre de financer un poste de permanent administratif. Un autre ministère intéressé lui aussi par nature était le ministère des droits de la femme et là, nombre des personnes de ce ministère ont d'une manière ou d'une autre favorisé l'octroi des subventions aux femmes qui se lancent à plusieurs dans la création d'une entreprise. Ces subventions pouvant d'ailleurs compléter des aides EIL classiques. Le ministère des affaires étrangères par le biais du GRET (le Groupement de Recherche et des Echanges Technologiques)

association de la loi de 1901 constitué par des fonctionnaires de ce ministère a aussi aidé à la création d'emplois d'initiative locale. Le GRET aide les groupes français et les artisans inventant des techniques artisanales simples, c'est-à-dire des techniques de technologie appropriée, que les paysans des pays en voie de développement peuvent reproduire ou réparer eux-mêmes. Le GRET veut éviter le spectacle des machines agricoles occidentales pourrissant dans les champs des pays en voie de développement du fait du refus des forgerons locaux d'apprendre à les réparer. Ainsi a-t-il favorisé des procédés techniques solaires simples mais très efficaces comme les réfrigérateurs produisant le froid à partir du soleil et des pompes à eau: enfin tout ce genre de technologie et qui évidemment avait la faveur d'un certain nombre de personnes de sensibilité écologiste. Je pense, mais là je n'en ai pas la certitude, que certaines directions départementales d'agriculture ont aidé des expériences de débroussaillage permettant de faire un compost utilisable comme combustible. Il y a même le ministère de la justice, qui s'est trouvé amené à aider un certain nombre d'associations travaillant à la réinsertion professionnelle des détenus: ainsi une association de Besançon emploie des prisonniers, qui la journée viennent travailler apprendre un métier et faire des chantiers et qui le soir vont dormir à la prison, ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes juridiques en cas d'interruption de chantier, lorsque le prisonnier est consigné à la prison.

Voilà pour les ministères: on voit que d'une manière générale dans chaque ministère, un certain nombre de fonctionnaires sont intéressés par l'emploi et contrairement aux idées reçues, on s'aperçoit que l'approche de l'emploi par ces fonctionnaires est très pragmatique.

V. Les relais associatifs

La quatrième catégorie d'organismes s'intéressant à la création d'emploi est celle que l'on peut qualifier de relais. Les relais ne sont pas directement composés de

fonctionnaires, mais se sont structurés autour d'associations 1901, qui dépendent largement pour leur financement des ministères du moins à leur démarrage.

Parmi ces relais nous pouvons citer les boutiques de gestion, qui font partie des commission qui attribuent les EIL et un autre mouvement le G.A.N.P.A.S. (Groupement d'associations nationales pour la promotion et l'aide aux spectacles) affilié au C.L.B.G. c'est à dire au comité de liaison des boutiques de gestion. Procédant de la même logique, l'A.G.E.C. (association de gestion des entreprises culturelles) liée aux ministère de la culture signe des conventions aidant au financement de C.A.G.E.C. (Centres d'aide à la gestion des entreprises culturelles) qui sont chargés de donner des conseils aux troupes de théâtres et aux groupes culturels et aux artistes. Afin qu'ils puissent se doter d'une infrastructure minimum et d'un permanent compétent sur ces questions. Dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur s'est ainsi développé un réseau d'associations aidant les entreprises culturelles et les créateurs d'emplois avec l'A.G.P. à Avignon (association de gestion, de formation, de conseils et d'information pluri-services), l'A.N.I. Support à Aix-en-Provence etc... Une autre association liée informellement aux associations précédentes et à l'A.N.C.E. est France-Initiative qui consent aux entrepreneurs des prêts d'honneur sans intérêts et travaille à l'évolution des idées par l'élaboration de plateformes. On ajoutera un autre organisme relais, la fédération des SCOP (Sociétés Coopératives Ouvrières de Production) d'une importance nationale, qui s'articule naturellement au niveau bancaire avec le Crédit Coopératif et au niveau régional grâce à ses relations avec les acteurs sociaux. Ce réseau des SCOP par ses possibilités de médiation entre les syndicats et les autorités locales a ainsi beaucoup joué ces dernières années pour faire reprendre par des SCOP des entreprises locales en dépôt de bilan. On peut même dire que le réseau a été en quelque sorte trop efficace parce que la fédération des SCOP est maintenant réservée sur ces reprises: elle ne tient plus à hériter des entreprises oeuvrant dans des

secteurs économiques dépassées. On peut ajouter la FONDA (Fondation Nationale de la Vie Associative) qui prend la succession d'un mouvement précédent, présidé par Monsieur Block-Laine et, qui avait réuni à peu près toutes les associations importantes en France pour réfléchir sur leur avenir. On signalera aussi le rôle de la fondation de France qui était jusqu'il y a peu le seul organisme à pouvoir recueillir avec complète déduction fiscale au delà de 1 % des dons des particuliers: et qui reverse sous forme de subventions aux associations de l'argent de sorte que des expériences intéressantes peuvent quelquefois bénéficier de financements assez rapidement, celle-ci étant moins formaliste qu'un ministère.

Enfin - et c'est peut être là un peu la synthèse officielle de ce travail entre ministères et les relais, il y a eu récemment la création des missions locales pour l'emploi, qui sont des associations présidées par le maire de la commune où elle se trouve, et qui ont pour but de constituer un maillon entre les jeunes demandeurs d'emplois, les administrations et les jeunes créateurs d'entreprises aussi. Les missions locales pour l'emploi ont aussi pour but en même temps que d'aider les jeunes, à trouver des stages et de favoriser la création d'entreprises intermédiaires pilotes de sensibiliser les fonctionnaires locaux de l'ANPE, de l'inspection du travail, du fisc, et des autres administrations comme celle de l'urbanisme aux projets même qui se montent dans la commune de sorte qu'il y ait moins de blocages administratifs. Ainsi les missions locales pour l'emploi qui se développent assez rapidement, peuvent devenir les partenaires privilégiés du ministère du travail pour sensibiliser les élus locaux. Il est en effet apparu que dans les zones touchées par un très gros chômage, à la suite de la fermeture de grosses usines, le choc est très brutal et qu'il faut réapprendre à tout le monde aussi bien au maire qu'aux employés communaux et aux administrations à avoir une écoute pour pouvoir lancer les projets à partir de ce que peut faire la collectivité. Et on ne peut pas déterminer ce que peut faire la collectivité si on ne sait pas ce que les gens peuvent faire et sont motivés à faire.

Voilà c'est récent, et il reste à suivre le programme, et à juger plus tard. Mais c'est une chose sans doute qu'il restera du programme d'initiative locale en France et qui permettra un jour de trouver une matrice française de l'emploi, les milieux dominants montant au pinacle un jour le modèle japonais reposant sur la fidélisation des employés de l'entreprise sur place et le lendemain le modèle américain fondé sur le changement rapide d'emploi et de lieu d'emploi sans voir qu'il y a peut-être un modèle français du changement d'emploi mais sur place, dans le même secteur géographique.

B. La situation des emplois d'initiative locale par rapport à l'administration dans les grandes villes, et dans les plus petites localités et en province.

La personne qui crée un emploi en France et notamment un emploi d'initiative locale est dans une situation très différente selon qu'elle se trouve en face un fonctionnaire dans une grande ville ou au contraire dans une petite agglomération. En effet, et c'est très visible à Paris, les administrations ne communiquent pas entre elles; elles sont structurées selon le mode vertical, c'est-à-dire que chaque administration, le fisc, l'URSSAF, les services de l'urbanisme, les chambres de commerce fonctionnent comme une institution globale pensant et vivant sur elle-même. Par exemple si vous avez un problème avec le fisc vous n'aurez pas forcément un problème avec l'URSSAF.

Ceci dit si on doit distinguer Paris et les grandes villes de la situation générale dans les provinces il ne faudrait pas mésestimer qu'une grande partie des jeunes fonctionnaires en province et à Paris ont maintenant face aux créateurs d'emploi ou même aux autres administrés souci d'une certaine transparence de l'information. Donc, ce n'est pas parce que à Paris la situation des administrations est verticale que les fonctionnaires sont désagréables. Ce n'est pas parce qu'en province les services des différentes administrations sont

plus coordonnés et s'articulent plus facilement entre eux, que les fonctionnaires sont plus agréables. C'est simplement un autre fonctionnement quelque que soit la caractère des fonctionnaires.

I. La logique verticale des acteurs publics et sociaux prédominante en région parisienne et en milieu urbain

1. Le bouclage sur lui-même du fisc

Prenons toujours le premier service auquel fait face le créateur d'emploi, le fisc, parce que c'est souvent le premier qu'il va voir lorsqu'il prend un local, car il paye les droits d'enregistrement. Et le fisc de manière générale, en région parisienne apparaît comme rigide. Il connaît peu la situation et on peut dire, qu'il agit de manière assez automatique, ayant la même logique avec le créateur de son emploi, d'une petite association ou d'une SCOP qu'avec une société florissante: tout se passe comme si les agents des impôts imaginaient difficilement que des personnes créant leur emploi aient souvent un revenu sensiblement inférieur au S.M.I.C. et même des revenus négatifs pendant des périodes pouvant être assez longues.

Un exemple, une personne a pris une concession d'un restaurant dans un parc dépendant de ministère de la culture à Paris et payé une somme assez importante à son prédécesseur pour disposer de la maison en bois abritant le restaurant, mais elle a payé par erreur les droits d'enregistrement son conseil juridique procédant comme s'il s'agissait d'un fonds de commerce privé. En l'occurrence la somme était cent vingt mille nouveaux francs et le fisc a reconnu que personne jusqu'alors n'avait payé de droit d'enregistrement sur une concession précaire dans les parcs publics, puisqu'il n'y a pas de fonds de commerce. Mais puisque la vente était assimilable d'assez loin à une concession de fonds de commerce et puisque la personne avait payé le fisc, celui-ci a gardé l'argent au moins jusqu'à nouvel ordre: la personne ayant été obligé

d'emprunter les 120.000 F à la dernière minute en plus d'un autre prêt a très peu de chance de s'en sortir étant donné que la clientèle dans un parc est irrégulière car fonction du temps et que le prix payé à son prédécesseur ne pouvait être amorti que s'il n'y avait pas de droit d'enregistrement. L'équilibre de l'opérations a été rompu, et ce concessionnaire se trouve désavantagé par rapport à ses concurrents dans le même parc.

La logique fiscale est trop fermée sur elle même et cela aboutit quelquefois à des situations juridiques inextricables pour les associations créant des emplois d'initiative locales. Si une association par exemple exerce une activité ressemblant à une activité qui est de même nature que celle exercée par des personnes qui ne sont pas en association (ainsi des services) le fisc imposera cette activité à la T.V.A: dès lors la logique fiscale suivra son chemin. Le fisc considèra que puisque l'activité est soumise à la T.V.A. c'est qu'elle est de nature commerciale: ensuite il en déduira que puisque l'association est une personne morale qu'elle est une société et que puisqu'elle est une société elle doit payer l'impôt sur les sociétés. Donc, la conception du fisc est très extensive, puisque à partir du moment où une association paye la T.V.A. on en arrive à lui demander l'impôt sur les sociétés et il est très difficile pour celle-ci de prouver qu'elle n'a pas fait de bénéfice d'une année sur l'autre puisqu'elle peut se trouver à cause du jeu des subventions en excédent en mois de décembre si elle a touché cette subvention au mois de novembre. Et le fait d'indiquer au fisc que l'association exerce des activités bénévoles est pour celui-ci la preuve que les autres activités sont bien commerciales puisqu'il faut bien un secteur rentable au sens commercial pour parer au déficit des activités bénévoles. Dès lors l'association est bien de même nature qu'une société et doit payer l'impôt sur les sociétés.

L'attitude des inspecteurs des impôts n'est pas en cause: ce sont les critères permettant de savoir si une activité est ou

non lucrative qui sont inadaptés. Dès lors le dirigeant d'une association ne soit pas à l'avance s'il sera soumis à la T.V.A. et donc à l'impôt sur les sociétés: et faute de critère l'inspecteur des impôts appréciera l'activité avec sa subjectivité propre. Ainsi un de ceux-ci a dit à un dirigeant d'une association connue "vous n'avez pas à payer de T.V.A. vous êtes un curé". Mais en l'absence de certitude et de règles claires, on peut se demander si pour faire du bénévolat il ne vaut pas mieux créer une société commerciale et profiter des exemptions favorisant le mécénat.

Quoiqu'il en soit sur le terrain, le cercle vicieux est bouclé, et beaucoup d'associations préfèrent souvent par nécessité demander une subvention qui leur permettra de payer un permanent pour satisfaire à leurs obligations fiscales et comptables plutôt que de financer leur activités bénévoles par des activités économiques.

Dans ce domaine, tout reste à imaginer tant du côté de l'administration que des petites associations.

Un deuxième point qui nous concerne tout à fait particulièrement est celui du régime fiscal des aides EIL. Nous savons que lorsque une association, une coopérative ou une autre personne morale obtient un EIL, elle reçoit une somme d'environ quarante mille francs: la direction départementale du travail de Paris a demandé au début des années 80 son avis au fisc pour savoir si cette subvention était soumise à la taxe à la valeur ajoutée. En juin 83 lorsqu'une association a téléphoné à cette direction départementale du travail pour demander des précisions sur ce point, cette dernière a répondu qu'elle avait posé la question au fisc, il y a déjà depuis deux ans, et qu'elle n'avait pas de réponse. Peut être le fisc n'avait-il pas à formuler de réponse puisque l'assujettissement à la T.V.A. ne dépend pas de la nature de la subvention mais plutôt de la nature de l'activité de l'association ou de la coopérative qui la recevait; toujours est-il que le fisc n'a rien précisé et c'est là son tort. Ceci dit certains créateurs ont

rencontré des inspecteurs des impôts ouverts à Paris appartenant ou non à des syndicats des fonctionnaires et qui veulent donner une meilleure information.

2. L'opacité de l'URSSAF, de l'ASSEDIC et des services contrôlant l'affectation des locaux

Le deuxième organisme vertical auquel font face les créateurs d'entreprise à Paris est l'URSSAF qui est chargé de recouvrer les cotisations sociales. L'URSSAF a aussi une image répressive. Consommateur type, une petite association lorsqu'elle a démarré a demandé à l'URSSAF les formulaires pour déclarer le permanent qu'elle venait d'engager, et des explications générales sur le régime applicable à une association. L'URSSAF n'a pas répondu à cette demande d'information mais par contre a envoyé des lettres recommandées à cette association pour lui indiquer qu'elle était en retard pour déclarer son permanent salarié ce qui était assez incompréhensible et constituait un beau dialogue de sourds puisque l'association en cause avait déclaré qu'elle avait engagé un salarié en même temps qu'elle avait demandé des informations. D'une manière générale, la difficulté pour le créateur d'entreprise, lorsqu'il fait face à l'URSSAF, ce n'est pas du tout que les personnes de l'URSSAF soient désagréables: au téléphone cette association par exemple a toujours eu des personnes extrêmement sympathiques, mais leurs agents ne donnent pas leur nom habituellement et vous disent, "écrivez une lettre": peu après vous recevez de l'URSSAF une lettre préimprimée qui ne répond pas à votre problème, et vous retéléphonez à l'URSSAF où vous tombez encore sur une personne sympathique qui vous dit "écrivez une nouvelle lettre", et vous recevez une nouvelle lettre préimprimée qui ne répond pas à votre problème. Ainsi cette association a eu un conflit d'un an portant sur zero centime avec l'URSSAF. C'est une grosse perte d'énergie, et c'est une espèce de dysfonctionnement entre un système de lettres automatiques préimprimées et des agents qui répondent courtoisement. Ceci dit, j'ai lu que l'URSSAF voulait ouvrir un service d'information pour le public mais il reste à savoir si

ce service d'information sera coordonné avec les autres services. Si ce service n'est pas coordonné, il n'ajoutera rien puisque les agents de l'URSSAF étaient déjà très ouverts, mais sans efficacité. Il en est de même pour l'ASSEDIC (assurance chômage): celle-ci qui collecte les cotisations salariales et patronales des salariés par l'intermédiaire du GARP a un peu les mêmes défauts que l'URSSAF. Quand une personne crée une entreprise et paye des cotisations pour un salarié, le GARP envoie des petits bouts de papier indiquant les taux de cotisations, mais il n'y a pas d'envoi d'une brochure explicative. De même si vous téléphonez à un agent du GARP, il vous répondra courtoisement mais s'il y a problème, il vous demandera d'écrire une lettre au service compétent qui vous répondra par une lettre préimprimée ne répondant pas à votre question.

Mais ce qui est plus inquiétant pour les personnes qui participent de près à la création d'une entreprise en tant qu'associés dans une petite société ou en tant que membres d'une entreprise familiale c'est que le statut salarié ne leur donnera pas forcément droit aux indemnités chômagees s'ils sont licenciés même si l'entreprise a versé les cotisations au GARP-ASSEDIC. Ainsi, le gérant minoritaire d'une S.A.R.L. et qui a un contrat de travail pour ses fonctions techniques avec la S.A.R.L. n'est pas sûr d'avoir droit aux indemnités chômagees s'il est licencié et chaque ASSEDIC locale donne des réponses plus ou moins précises au futur gérant minoritaire qui se renseigne afin de savoir ce qui passera en cas d'échec. Par ailleurs, de nombreuses ASSEDIC semblent ne pas vouloir appliquer la loi de juillet 82 permettant à un artisan ou à un commerçant de salarier son conjoint que l'entreprise familiale soit une personne physique ou une personne morale comme une S.A.R.L. familiale: en effet, si certaines ASSEDIC refusent de verser l'indemnité chômage au conjoint salarié qui a été licencié pour une raison ou pour une autre, (préférant rembourser les cotisations déjà versées) le statut de salarié n'a plus beaucoup d'avantages pour un conjoint, dans une petite structure économique, sauf en cas de congé maternité.

Seule l'U.R.S.S.A.F. qui touche deux cotisations pour un couple à la place d'une lorsque le conjoint n'est pas salarié ne se plaindra pas.

Tout reste donc à reprendre au niveau de la protection sociale des salariés "participant" à la création d'une entreprise, au niveau des indemnités chômagees comme au niveau de la sous-traitance, la vieille distinction juridique patron-salarié devenant insuffisante pour rendre compte de ce qu'est la création d'emploi sur le terrain.

Ce n'est pas cela qui va faciliter les rapports entre les créateurs d'emploi et les agents des ASSEDIC.

De la même manière, il risque d'y avoir des incompréhensions entre les agents des services logement chargés de contrôler l'application de l'article L 631-7 du code de la construction et de l'habitation et les créateurs d'emplois. En effet cet article L 631-7 interdit de transformer un local d'habitation en local professionnel ou commercial sans autorisation administrative dans les villes de plus de 10.000 habitants. Et à Paris, sauf dérogation expresse, une personne ou une société doit payer entre 3000 F et 7000 F par mètre carré si elle veut faire ce changement d'affectation. Mais pour faciliter la création d'entreprise, un décret du 22 decembre 1984 permet au créateur de mettre son siège social chez lui pendant les deux premières années sans avoir besoin de justifier durant ce temps de l'adresse d'un local où il lui est permis aux termes de l'article L 631-7 d'effectuer son travail. Le créateur n'a pas cependant pour autant le droit de travailler chez lui puisque ce décret ne modifie pas les dispositions de l'article L 631-7 précité interdisant de travailler dans un local affecté à l'habitation. On comprendra dès lors que le créateur ne se risquera pas trop à demander au service compétent, s'il peut obtenir une dérogation à l'article L 631-7 et qui lui permettrait de travailler dans son logement d'habitation sans payer la taxe car la liste des dérogations n'est publiée nulle part et que s'il n'obtient pas la dérogation il risque d'avoir

une enquête sur lui pour vérifier qu'il n'a pas travaillé irrégulièrement dans un local d'habitation, avec éventuellement une grosse amende.

II. La logique plus horizontale des acteurs publics et sociaux apparaissant en province

Voilà pour Paris, maintenant nous allons voir ce qui se passe en province. Les impôts, les charges sociales, l'assurance chômage toutes ces choses existent tant en province qu'à Paris. Mais au stade que nous examinons c'est-à-dire celui de la personne qui lance un projet ou du groupe qui crée une association ou une coopérative, la situation est différente dans un certain nombre de départements, car les administrations en règle générale se connaissent entre elles et les relais comme les chambres de commerce et de métiers, la fédération des SCOP, les boutiques de gestion connaissent assez bien les administrations.

En province donc le créateur d'emploi est normalement en contact s'il est au chômage avec l'Agence Nationale Pour l'Emploi, l'ANPE, et s'il décide de s'installer, il y a souvent dans des ANPE locales certaines personnes qui sont spécialement intéressées à aider les gens qui créent leur emploi; et ces gens de par leur fonction dans l'emploi sont en bonne relation en règle générale avec les autorités locales, les directions départementales du travail et l'ASSEDIC (ce qui était intéressant au moment où les aides étaient versées par l'ASSEDIC, mais ce qui n'est plus le cas maintenant). Et les autorités locales elles-mêmes ont de bons rapports avec les banquiers. Quand il s'agit par exemple d'une création du SCOP, la fédération des SCOP a naturellement des relations avec l'inspection du travail, qui a accordé les licenciements dans l'entreprise en faillite avant qu'elle ne soit reprise par une coopérative. Il n'y a pas de structure officielle pour aider des créateurs d'emplois, mais il y a automatiquement des réseaux informels, qui lient les fonctionnaires et certains agents publics par exemple comme ceux d'une chambre de

commerce ou d'une chambre des métiers qui connaissent les gens de l'ANPE et tous ces gens-là ensemble ou partiellement arrivent à débloquer un dossier. Il faut ajouter que certaines primes d'équipements sont maintenant accordées au niveau régional et qu'à l'évidence aussi ces gens sont reliés et comme ils ne sont pas très nombreux, les choses peuvent se régler dans le cadre de la commune qui devient un maillon essentiel dans le processus de la création d'emplois. Et on peut penser que même à un moment ces dernières années tous ces gens-là réunis, l'inspecteur du travail, l'agent public de l'ANPE, peu à peu par une pratique non pas hors la loi mais allant dans des vides juridiques ont permis la reprise par des sociétés coopératives ouvrières de production, de nombre d'entreprises en faillite, les autorités locales elles-même étant souvent très favorables à la reprise en SCOP d'activités traditionnelles dans des régions en crise. Par exemple il y a eu des projets de SCOP pour reprendre une vieille faïence-bretonne, existant depuis des siècles, et dont les produits étaient mal commercialisés; on peut prendre comme autre exemple aussi les "images d'Epinal" que les français ont tous vu dans leur jeunesse et qui risquaient de disparaître à jamais si une nouvelle forme de gestion n'était pas imaginée. Donc, pour toutes ces productions locales qui sont attachées à l'histoire de la commune, tout le monde a fait front. Quand l'inspecteur du travail par exemple autorise les licenciements pour fermeture d'une entreprise, il ne va pas intervenir auprès des autorités compétentes pour demander l'évacuation des ouvriers occupant les locaux et entretenant l'outil de travail sous prétexte que, ceux-ci étant inscrits au chômage, ne peuvent avoir une quelconque activité. En même temps la direction départementale du travail et d'emploi, l'ANPE, l'ASSEDIC, vont faire des efforts pour que les primes du licenciement, les indemnités de chômage forment une masse financière commune, susceptible de faire repartir l'entreprise en permettant à ses anciens salariés d'acheter des parts sociales ou des actions dans la SCOP en constitution. Et l'on a vu avec vous, que si on combinait ces droits avec le droit de la liquidation judiciaire, il pouvait y avoir quelques

problèmes: en l'occurrence dans l'article cité dans LIBERATION (février 85), le journaliste indiquait qu'il y avait un conflit juridique sur les indemnités de licenciement. Le schéma est le suivant: une entreprise qui a 50 salariés bénéficiant d'ancienneté se met en état de cessation de paiement et le syndic provisionne alors les indemnités de licenciement pour un montant d'environ 500.000 F.: Les primes ayant nature de salaire, elles doivent être versées en priorité aux salariés avant les autres créanciers. Mais dans le cas cité par LIBERATION, l'entreprise a été reprise par une SCOP constituée d'anciens salariés sans cessation d'activité: le gérant de l'entreprise rachetée a donc considéré que les salariés n'ont pas été licenciés et que l'argent provisionné pour les primes de licenciement n'avait plus la nature juridique de salaires et qu'un autre créancier pouvait passer avant. Du coup, les salariés devenant associés dans la nouvelle coopérative ne peuvent plus bénéficier des 500.000 F qui devaient être affectés à l'achat de parts sociales. C'est le conflit en cours devant la justice où tout le droit peut changer selon qu'une entreprise a été rachetée après une création d'activité d'au moins un jour ou sans cessation d'activité. Il y a ainsi une grande marge de manoeuvre des acteurs sociaux pour faire des montages dans les vides juridiques et vu la multiplicité des hypothèses les fonctionnaires des différentes administrations et les agents publics peuvent avoir une attitude très souple par rapport au droit. Cela ne peut plus être une attitude répressive, mais au contraire une attitude constructive pour utiliser au maximum le système social afin de reconstruire une entreprise. Il faut ajouter, que lorsqu'une entreprise locale utilisant plusieurs dizaines de salariés ne peut plus payer ses charges sociales et ses impôts elle dispose d'un rapport de force tel, par rapport aux administrations et l'URSSAF, dans une région, qu'elle peut fonctionner des années sans trop de problèmes.

Imaginez une petite ville de 7000 habitants possédant une seule entreprise de 200 salariés depuis plus d'un siècle produisant un article concurrencé par le même produit d'un

pays où les salaires sont du tiers ou de la moitié: cette entreprise commence à ne pas payer ses charges sociales puis certains impôts: très vite son passif est bien supérieur à son actif composé des vieilles bâtisses et de vieilles machines amorties depuis longtemps. La direction familiale de l'entreprise veut bien la liquider selon ses dires, mais les notables et les commerçants de la ville ne sont pas très pressés. Alors les licenciements ne sont pas pris, les membres de l'entreprise familiales continuent à toucher de bons salaires, et à agrandir leur patrimoine personnel. Les salaires des employés continuent à être versées mais pas les charges sociales - les commerçants et les artisans continuent à vivre et eux à payer des charges sociales et des impôts sur leurs revenus - Les ASSEDIC ne touchent pas les cotisations mais n'ont pas à verser d'indemnités, l'ANPE est soulagée. L'entreprise vit sans capital, et les produits de l'entreprise ne sont pas plus chers que les produits importés. Tout tourne bien, si les administrations étudient sérieusement les unes après les autres le dossier et de toute manière le préfet fait savoir à la chambre de commerce et des métiers et aussi syndicats que pour cette entreprise bien implantée il répugnera à utiliser la force publique contre d'éventuels occupants. L'inertie et la complexité administrative deviennent une offensive dans un contexte de concurrence internationale.

III. L'initiative locale en matière d'emplois amorce d'une évolution de mentalité des fonctionnaires

1. Changement d'attitude par rapport à la loi et aux clivages politiques et syndicaux

L'attitude des fonctionnaires par rapport à la loi dans cette hypothèse se renverse complètement. En jouant jusqu'à l'extrême le respect de procédures tâtilloises le fonctionnaire devient par omission le fraudeur par rapport au droit européen et à la concurrence internationale. On ne peut pas ne pas voir ce changement d'attitude qui peu à peu va changer complètement la mentalité de certains fonctionnaires. On voit même en germe

sur ce terrain de l'emploi, les prémisses d'un changement qui fait passer les fonctionnaires d'un rôle d'autorité à celui d'un agent public commercial. Je m'explique, autrefois, vous aviez un seigneur qui vous rançonnait et imposait des taxes sur le sel et punissait très sévèrement les gens qui introduisaient en contrebande du sel, du poivre ou d'autres épices: par contre le seigneur en échange de ces taxes vous accordait le monopole des ventes. Le droit français, droit très napoléonien, très administratif, est habitué à cette notion d'autorité, mais l'autorité du fonctionnaire n'a plus le même sens lorsque le droit conçu pour un état omnipotent est appliqué dans un contexte international où le fonctionnaire ne peut plus en échange des taxes assurer la sécurité économique aux citoyens.

Le fonctionnaire est dès lors décodé et dans ces crises locales d'emploi on voit un changement d'attitude. Ailleurs, les fonctionnaires n'ont pas changé. Mais en cas de crise locale de l'emploi, on s'aperçoit bien que la fonction publique est obligée de passer d'un droit napoléonien à un droit différent, qui n'est pas encore élaboré, mais qui est celui d'un droit où le droit français est un élément d'un tout dans un droit de concurrence internationale. En province le réseau qui se forme autour du créateur d'emploi est beaucoup plus souple qu'en région parisienne et il peut être très efficace. Et dans des situations locales très déterminées quand il y a beaucoup de chômage par exemple, les distinctions politiques ont même tendance à muter. Il ne sera pas rare de voir d'anciens militants syndicaux sans emploi à la suite de la fermeture de l'usine locale négocier avec des notabilités locales patronales et les représentants de partis politiques concurrents feront taire leur divergences pour obtenir l'implantation d'une entreprise ou la reprise d'une entreprise menacée. Le mot "politique" retrouve son sens original: celui des affaires de la cité. La crise de l'emploi peut montrer les rapports de force de demain. Et cet aspect "politique" de l'emploi a été très net pour les emplois d'initiative locale.

2. Changement d'attitude par rapport à des nouveaux comportements considérés jusqu'alors comme politiques

Dans beaucoup de cas les emplois d'initiatives locales qu'ont favorisés le ministère de la culture et la mission promotion pour l'emploi se trouvaient politiquement à un petit peu un contre-pied avec la mentalité existante. On peut donner comme exemple d'entreprises aidés par les emplois d'initiative locale celles se situant dans un esprit d'écologie, celles à but culturel, et celles ayant un but social.

a) L'aide aux entreprises à but écologique

Les premières ont mis en oeuvre des projets de débrouillage des forêts et de fabrications de compost, de ramassage et de recyclage de bouteilles vides, d'exploitation de la gemme des pins etc... Toutes ces entreprises ont un but économique évident, un but utile, mais lorsque ces emplois d'initiative locale ont démarré, les gens qui étaient motivés pour créer de telles entreprises étaient plutôt très marqués écologiquement parlant, et localement ils étaient souvent mal vus. Ainsi par exemple, il y a un groupe qui fait du compost à Saint Aulaye en Dordogne qui était en l'occurrence assez bien avec la commune mais qui était mal avec les autorités locales régionales, puisque c'était des gens qui s'opposaient aux centrales nucléaires. Des problèmes ont donc existé et le mérite de la Mission promotion pour l'emploi appartenant à l'autorité centralisée a été de dépasser dès 1980 les clivages locaux et d'aider les créateurs et les groupes sur leur objectif économique et non pas sur leur opinion politique. La prise de conscience de certains fonctionnaires de prendre l'énergie où elle était a été une grande première, et on peut écrire qu'alors la création d'emplois n'était pas à l'honneur si l'on se souvient du tollé qui a accompagné les propos du premier ministre invitant les chômeurs à créer leur emploi.

b) L'aide à l'implantation d'activités culturelles

Un deuxième plan très privilégié par les emplois d'initiative locale est l'aide à l'implantation d'activités culturelles

stable. Dans ce secteur aussi les personnes et les groupes qui ouvrent des cafés-théâtres ou gèrent des troupes artistiques, se trouvent un petit peu naturellement en conflit comme depuis nombre de siècles avec les autorités politiques. Un exemple à incidence juridique: lorsqu'un café-théâtre veut avoir une licence de boisson vin bière il doit soit reprendre très cher un local qui a déjà une licence, soit acheter une licence moins chère à un café situé dans le même département et demander que cette licence soit transférée au café-théâtre. Mais pour régulariser le transfert il faut passer devant une commission spéciale, qui décide au cas par cas et est composée notamment du préfet et du procureur de la République qui n'ont pas forcément apprécié le passé contestataire de certains artistes du groupe demandeur.

Nous devons aussi remarquer que les emplois d'initiatives locale favorisés par le programme ne touchaient pas aux structures traditionnelles d'une part sans doute parce que le créateur d'emploi d'initiative locale n'a pas les capitaux propres nécessaires pour acheter un fonds de commerce, ce qui est toujours assez couteux, et d'autre part, parce que ce programme d'initiative locale français est très orienté sur des projets à gestion collective. Nous avons vu déjà le cas des coopératives ouvrières de production, qui se sont imposées comme c'est l'habitude en cas de crise économique, mais le programme privilégiait aussi les GIE (Groupement d'Intérêt Economiques), les coopératives d'artisans et différentes associations d'aide, d'insertion sociale, d'aide aux personnes âgées dans les campagnes. On se rend compte qu'en fait l'idée de ce programme était d'aider au démarrage d'emploi innovants, mais aussi d'emplois coordonnant des activités déjà existantes. Ainsi si ce programme aide un projet dans une région rurale en France, c'est pour permettre que le groupement crée (G.I.E. ou coopérative) fasse la publicité de produit agricole du terroir, fromage, miel, etc. Identiquement ce programme a favorisé les coopératives d'artisans et on sait que les coopératives d'artisans n'ont pas le droit de produire, mais ont le droit de distribuer la production ou de faire de la

publicité pour la production d'un certain nombre d'artisans qui, faute de s'associer, sont incapables de s'organiser dans un contexte international.

Donc, on voit là encore qu'en fait les fonctionnaires de certaines directions départementales du travail et de l'emploi ont bien un comportement de conseils à l'exportation: à la place d'être fonctionnaire d'autorité et de prélever des taxes et de punir en cas de fraudes ils sont là pour susciter l'initiative et permettre aux entreprises de s'adapter à un nouveau contexte. Les premiers GIE, les premières coopératives de ce programme sont peut être très modestes mais il faut bien un commencement à ce genre de travail, et un certain nombre de professions françaises artisanales si elles veulent survivre doivent bien s'organiser. Et là, l'EIL, avec son petit financement a quand même été un point de départ assez important.

Le fait que dans certains départements en province il y ait eu une analyse assez globale au moins implicite des problèmes de l'emploi, ne veut pas dire que dans les grandes villes les emplois d'initiatives locales n'ont pas eu non plus une certaine importance et n'ont pas eu d'aspects politiques. Nous citerons tout d'abord pour mémoire les cas des entreprises culturelles au caractère aussi "politique" dans les quartiers de Paris et dans les quartiers des grandes villes que dans province pour des raisons toujours évidentes.

c) L'aide aux crèches parentales et aux lieux d'accueil

Par ailleurs nous prendrons comme exemple de ce que sont capables de faire des groupes quand ils s'organisent, le cas des crèches parentales.

Au début à Paris des crèches ont été installées dans des immeubles que les parents ont été plus ou moins obligés de "squatter", car le nombre de crèches officielles à Paris était très restreint. Et comme la plupart des parents ne pouvaient pas placer leurs enfants dans ces crèches et que les pouvoirs publics étaient incapables de financer suffisamment de crèches

classiques coûteuses, le modèle des crèches "sauvages" s'est étendu. Dans ces crèches les parents prenaient à tour de rôle la responsabilité de garder leurs enfants. Puis s'est instauré peu à peu un système de paiement des frais et de compensation de ressources entre les parents, qui permettait de dédommager plus ou moins le parent qui s'investissait le plus, et qui étant le plus disponible était généralement sans emploi. Peu à peu, grâce à des aides d'initiative locale, ces crèches parentales ont pu financer un permanent, et plusieurs crèches légalisées fonctionnent dans la région parisienne, et le modèle est étendu maintenant dans toute la France, chacune ayant un ou deux permanents payés pour la garde de sept ou huit enfants. Dans le système classique une telle crèche aurait coûté beaucoup plus à cause d'une organisation hiérarchique. Et là on s'aperçoit aussi qu'après une période d'attente, l'administration de la santé, par nécessité a admis ces crèches, alors que très naturellement, dans une optique ancienne, elle les aurait fermé faute d'avoir les petits WC à hauteur et tous les aménagements nécessaires. Il y a eu vraiment une évolution et les emplois d'initiative locale ont favorisé ce genre des choses. Ceci dit, l'administration a admis certaines initiatives locales dans la mesure où elle ne concurrençait pas des structures existantes parce que les crèches habituelles étaient insuffisantes. Alors que dans une affaire très connue arrivée il y a 2 ans, celle du CORAL, les choses se sont beaucoup plus mal passées: en deux mots, je résume l'affaire de CORAL, un certain nombre de communautés, situées à la campagne, avaient créé des lieux de vie, accueillant des enfants inadaptés pour une somme d'environ cent vingt francs par jour. Mais, comme les institutions sociales fonctionnaient avec un prix du journée compris entre 300, 400 francs et 1000 francs en cas de psychiatrie, certains fonctionnaires se sont sentis menacés et la survenue de l'affaire du CORAL, qui avait des aspects pénaux selon un juge d'instruction a quand même été surprenante dans la mesure où elle a éclaté trois jours avant la publication d'une circulaire qui devait légaliser ces pratiques et permettait à toutes les DDASS en France d'envoyer des enfants dans les lieux de vie

avec un système de contrôle administratif minimum. L'affaire a été violente au niveau judiciaire puis s'est embourbée et le modèle des lieux de vie a donné naissance à une deuxième génération dite de "lieux d'accueil" qui se développent rapidement tant la demande est grande, et aussi parce que les institutions officielles, les travailleurs sociaux des juges de mineurs peuvent avoir pour les enfants qu'il y placent un contact direct avec les éducateurs ce qui n'est pas le cas lorsqu'ils sont dans des institutions. Au surplus le coût du prix de journée reste très bas ce qui n'est pas négligeable en temps de crise.

Quoi qu'il en soit les crèches parentales se développent bien (plus de quarante sont affiliées à l'A.C.E.P. (association des collectifs parents enfants faisant fonction de fédération des crèches et halte-garderies parentales) et il y a plus de 200 lieux d'accueil. Les micro-structures d'initiative locale sont bien vivantes en matière sociale et les conflits qui ont présidé à leur naissance semblent bien oubliés. Les autorités administratives apprécient en effet leur coûts très bas et leur "flexibilité": il est plus facile de ne pas renouveler une subvention à une crèche parentale ou de ne pas envoyer d'enfant dans un lieu d'accueil que de "dégraisser" un service social. Et d'une manière plus générale le développement de ce genre de micro-structures juridiques en France peut à long terme amener la stabilisation des charges sociales ce qui n'est pas négligeable dans un contexte de concurrence internationale. Voilà pour les différents aspects politiques des emplois d'initiative locale et des initiatives locales. Enfin, au delà de la distinction Paris/Province, grande ville/petite localité, on trouve une constante dans le programme d'emploi d'initiative locale qui est celle d'aider les minorités: que ce soit des jeunes, des immigrés, des adolescents des H.L.M., des femmes ou que ce soit des cas sociaux avec les associations de réinsertion de prisonniers, de handicapés, et des jeunes inadaptés. Enfin via des organisations féminines comme FEMIN AUTRES, comme la Maison de la promotion de la Femme à Chambéry et puis via les délégations régionales des droits de

la femme, il y a une tendance partout à organiser des stages femmes pour la création d'emploi. On pourrait aussi constater la même chose pour les jeunes ce qui peut nous amener à conclure que le maillon qui devient maintenant essentiel dans la politique actuelle, c'est celui de la qualité de la formation que l'on doit donner aux futurs créateurs d'emplois, car on s'aperçoit qu'on ne peut pas les lancer immédiatement dans un programme d'initiative locale, sans un programme préalable de formation permettant d'éviter des grosses déconvenues.

A cet égard on peut signaler que le ministère du travail soutient un programme qui voudrait sensibiliser les fonctionnaires à l'emploi dans les régions sinistrées; c'est-à-dire que de plus en plus on s'aperçoit qu'effectivement dans l'initiative locale il faut un accueil favorable des municipalités et qu'il ne suffisait pas d'avoir des gens dynamiques pour créer des emplois mais qu'il fallait aussi amener les rouages administratifs à changer de mentalité. Déjà on a vu qu'il y avait des missions locales pour l'emploi et que peu à peu les premières expériences amènent l'état et les différents ministères à former des agents des communes à une nouvelle approche de l'emploi qui ne soit plus seulement une approche d'autorité mais aussi une approche de concertation.

Conclusion

On ne peut réellement porter d'obstacles juridiques en matière d'emplois d'initiatives locales, car en réalité aucun statut juridique ne leur est applicable. Les initiatives locales n'ont pas par exemple un statut comme un commerçant, personne physique ou morale qui a un régime présentant un minimum de cohérence avec le fonds de commerce, la propriété commerciale, une inscription ou registre de commerce, l'existence d'actes de commerce amenant la compétence de tribunaux spéciaux, des règles spéciales auprès des banques et un régime fiscal clair dans ses grandes lignes.

L'initiative locale n'est pas reconnue au niveau juridique: elle fait face comme elle peut aux gendarmes sociaux: le fisc, l'URSSAF, l'ASSEDIC, les caisses de retraites complémentaires, les services de l'urbanisme et les banques sans compter les municipalités et les banques sans compter les municipalités et autres corps publics.

En effet, faute d'un cadre juridique adapté permettant le développement d'activités sociales et économiques, les personnes et les groupes se lançant dans le domaine de l'initiative locale utilisent le cadre associatif, qui s'insère assez mal dans les pratiques juridiques dominantes.

Ainsi dès qu'une association veut pouvoir payer ses permanents sans recourir exclusivement à des cotisations, ce qui est pratiquement impossible à cause des coûts élevés d'un salaire compte-tenu des charges sociales, elle doit développer des activités et les faire payer aux personnes qui en bénéficient la tendance du fisc étant d'assujettir ses activités à la T.V.A., impôt mis au point pour favoriser l'investissement machine et les exportations dans un cadre de concurrence internationale, mais qui a peu à voir avec le travail associatif sur le terrain; cela amène par une logique peu compréhensible le fisc à considérer l'association comme une société: l'association est ainsi une société commerciale tronçonnée puis-

elle en a les obligations sans pouvoir rémunérer les prêteurs qui d'ailleurs peuvent voir dilapider leur argent puisqu'ils n'ont pas plus de pouvoir que les autres membres.

Mais l'association ne sera pas considérée comme commerciale par les juges lorsqu'une association demandera à rester dans des locaux commerciaux qu'elle aura loué, des locaux avec un pas de porte très important; ceci est en effet très fréquent les associations 1901 ne trouvant sur le marché immobilier que des boutiques ou des entrepôts ayant le statut commercial. En effet pour les juges civils une association ne peut en aucun cas bénéficier de la propriété commerciale et donc rester dans des locaux à l'expiration du bail initial. Ce qui n'empêchera pas le fisc de faire payer à l'association un droit d'enregistrement très élevé (du même taux que pour l'achat d'un fonds de commerce sur un pas de porte qui ne donnera aucun droit à l'association puisque l'association ne peut avoir un fonds de commerce (cf. sur ce point notre étude intitulée "L'inadaptation du droit de la location des locaux au démarrage d'activités nouvelles avec ou sans but lucratif").

L'URSSAF par contre se situera selon une autre logique: alors que le fisc voit les personnes d'une association comme des associés d'une société de fait cherchant des bénéfices l'URSSAF verra dans l'association un patron utilisant des salariés et cherchera à voir si les repas et autres avantages en nature comme le logement de celui qui garde les locaux ne sont pas des salaires déguisés. Mais surtout l'URSSAF admettra mal qu'un groupe de personnes travaillant à leur compte monte une association pour avoir un outil de travail, des locaux en commun et pour négocier des contrats au profit de ses membres elle aura tendance à considérer que les travailleurs à leur compte sont salariés car dépendantes pour le travail d'une seule personne morale considérée comme employeur sans voir qu'un groupe de jeunes créateurs d'emploi montant un projet en commun risquent de tomber dans l'échec autogestionnaire s'ils sont tous salariés, alors que l'expérience risque mieux d'aboutir, si chacun garde son autonomie juridique et financière avec des outils et une structure de représentation commune.

L'ASSEDIC n'a pas de doctrine arrêtée en matière d'association: en principe une personne sans emploi ne peut être bénévole dans une association si elle veut continuer à toucher les indemnités ASSEDIC. Un chômeur ne peut donc être bénévole dans une association susceptible de lui fournir à terme un travail. Sans doute vaut-il mieux rester dans le vide juridique, car il est évident que ce sont part du temps des chômeurs qui ont fait aboutir des projets d'initiatives locales.

Quoiqu'il en soit on se rend compte sur le terrain que l'association est un bon outil et qu'elle ne nécessite pas forcément de réformes profondes: par contre il semble urgent qu'en face des mêmes réalités associatives, les juges du bail, le fisc, l'URSSAF s'entendent entre eux. L'enfant "initiative locale" se porte bien, mais il risque de périr si ses parents autoritaires n'arrivent pas à s'entendre; comme un enfant créatif face à des parents rigides dont l'un donne des injonctions contraires à celles de l'autre. Et la plus grande réforme souhaitable est que les ordinateurs de ces grandes institutions ne produisent pas des logiques juridiques inversées, sauf pour identifier le créateur.

Au niveau des coopératives on ne trouve pas les mêmes obstacles: les SCOP ont le statut de sociétés commerciales et elles ont automatiquement droit au bail commercial comme toute coopérative à forme ou à objet commercial depuis la loi du 20 juillet 1983. Il y a donc une cohérence normale dans leur statut. Les problèmes sont venus ces dernières années du fait de la reprise d'entreprises non viables. Ceci dit, il faudrait des formules coopératives nouvelles adaptées à plusieurs personnes voulant travailler ensemble en gardant leur individualité juridique. Il y a bien la société coopérative artisanale, mais elle n'est ouverte qu'aux activités artisanales traditionnelles inscrites au répertoire des métiers. L'Union d'économie sociale (UES), nouvelle forme de coopérative devenue plus ouverte depuis la loi du 15 juillet 1985 permet de regrouper tous associés personnes physiques ou morales, du

moment que les 3/4 du capital et des droits de vote sont détenues par des structures d'économie sociale (associations, coopératives ou mutuelles) mais il est encore prématuré de porter un jugement sur cette structure, étant donné les obstacles qu'avait rencontré sa version précédente (celle de la loi du 20 juillet 1983).

En fait on retrouve dans les obstacles juridiques à la création d'emplois d'initiative locale les mêmes problèmes que pour tout chômeur créateur de son emploi et d'une manière générale toute personne lançant son entreprise.

- L'obstacle dû au passage de la période transitaire car il n'y a pas de passage entre l'option personne physique et l'option personne morale et parce que les formules permettant à plusieurs personnes juridiquement autonomes de se regrouper dans le cadre d'une structure juridique commune.

- L'obstacle dû à la création d'activités nouvelles et à des modes de gestion innovants. Le droit ne connaît réellement les activités héritées des siècles derniers; les professions artisanales, commerciales, industrielles d'une part et les professions libérales d'autre part.

Pour toute personne qui démarre l'exercice d'une profession artisanale ou commerciale donne droit au bénéfice de la propriété commerciale, c'est-à-dire au droit au renouvellement automatique de son bail commercial avec des hausses de loyer modérées du moment que son activité ne change pas.

Le fait d'avoir son diplôme d'artisan permet d'obtenir des prêts bonifiés et d'utiliser des apprentis, les deux avantages cumulés permettant de l'amortir normalement.

Et tant les artisans que les commerçants peuvent se grouper en coopératives: il y a des statuts bien au point régis par des lois spéciales pour les coopératives composées exclusivement d'artisans et de commerçants détaillants.

De même les professions libérales classiques (les notables si l'on veut) ont des facilités d'installations et peuvent se grouper en sociétés civiles professionnelles ce qui n'est pas possible pour les autres professions libérales et les travailleurs indépendants. Et l'on a vu que les sociétés civiles professionnelles avaient des avantages en matière de location.

En bref seules les professions bien "cadrées" et ayant un nom "connu" peuvent bénéficier de conditions d'installation favorables de stabilité dans la location de leurs locaux, en même temps que de formes de regroupement juridiques satisfaisantes.

Pour les autres personnes créatives de leurs emplois et spécialement dans les activités nouvelles, il n'y a pas ces cadres repérés ni l'assise que donne la propriété commerciale et les formules de regroupement professionnel rodés.

Il y a soit la mise à son compte, soit la création d'une société. Le premier groupe, les professions artisanales, commerciales et industrielles, est placé sous la notion du fonds: mais pour de nombreuses raisons les personnes créant leurs emplois veulent se mettre à leur compte mais dans le cadre d'un groupe juridique.

Et ces créateurs tombent dès lors dans les mêmes écueils que les personnes lancées dans les initiatives locales, c'est-à-dire dans les difficultés du droit associatif et les insuffisances du droit coopératif.

Et c'est là que les obstacles qui ont été sentis au niveau de la création des emplois d'initiative locale peuvent peu à peu amener à une amélioration du droit existant: en effet ainsi que nous l'avons vu, et peut-être contrairement aux idées reçues, nombre de fonctionnaires de différents ministères se sont intéressés aux initiatives locales et ont amorcé un changement de mentalité. Et l'on a pu constater que peu à peu de nombreux relais associatifs ont été créés, et que les deux

dernières années plus d'une centaine de Missions locales pour l'emploi avaient été ouvertes. Celles-ci sont susceptibles par leur mode de fonctionnement - participation la plus large possible de toutes les administrations et des services sociaux et aide à la création d'une entreprise intermédiaire - de dégager concrètement les problèmes de terrain et d'amener à une prise de conscience réaliste sur les obstacles (juridiques notamment) à la création d'emplois locaux. De l'utopie des premiers emplois d'initiatives locales, qui ont montré les obstacles, il ne reste plus qu'à ouvrir la voie à l'emploi local, niveau où la crise apparaît plus profonde qu'un problème de chômage.

Annegret Döse-Digenopoulos, Frankfurt

DIE GENOSSENSCHAFT ALS RECHTSFORM FÜR ÖRTLICHE
BESCHÄFTIGUNGSINITIATIVEN IN FRANKREICH

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Einleitung: Die Bedeutung des Genossenschaftsrechts für die örtlichen Beschäftigungsinitiativen in Europa	167
2. Örtliche Beschäftigungsinitiativen und Genossenschaftsrecht in Frankreich	169
2.1. Strukturen des genossenschaftlichen Sektors und gesellschaftliches Umfeld	169
2.2. Leitbild der Genossenschaft und rechtlicher Rahmen	172
2.2.1. Rechtsentwicklung	173
2.2.2. Stellung der Produktivgenossenschaft im System des Gesellschaftsrechts	178
2.3. Problembereiche bei Gründung und Organisation der Produktivgenossenschaft	178
2.3.1. Vorteile und Schwächen gegenüber anderen Rechtsformen	178
2.3.2. Demokratische Leitung und Kontrolle, Partizipation der Mitglieder	182
2.3.2.1. Die SCOP - SA	182
2.3.2.2. Die SCOP - SARL	184
2.3.3. Identitätsprinzip	185
2.3.4. Hindernisse bei der Eintragung als Genossenschaft	186
2.3.5. Revision und Rechnungsprüfung	187
3. Fazit	188

1. Einleitung: Die Bedeutung des Genossenschaftsrechts für die örtlichen Beschäftigungsinitiativen in Europa

Mit dem Anwachsen der neuen örtlichen Beschäftigungsinitiativen in Europa hat der Genossenschaftsgedanke eine Wiederbelebung erfahren. Trotz aller Unterschiede, die die neuen Initiativen in den einzelnen Ländern hinsichtlich ihrer Tradition sowie ihrer Erscheinungs- und Organisationsform aufweisen, lassen sich doch bestimmte Gemeinsamkeiten in der Struktur und in den Zielsetzungen feststellen. Zu diesen gemeinsamen Besonderheiten gehört, daß die Beschäftigungsinitiativen sich genossenschaftlichen oder "alternativen" Prinzipien (die im Kern auf genossenschaftliche Grundsätze zurückzuführen sind) verpflichtet fühlen. Die Initiativen bestehen vielfach aus kleinen bzw. sehr kleinen Personengruppen, bei denen die Beteiligten in der Regel nicht die "klassischen" Unternehmerpersönlichkeiten sind, sondern zum Teil den sog. Randgruppen des Arbeitsmarktes (Frauen, Ausländer, Jugendliche) entstammen, die aus der Not der Arbeitslosigkeit heraus versuchen, örtliche "Nischen" für eine Beschäftigung zu finden, indem sie sich lokale und regionale Marktlücken zunutze machen.

Welche Bedeutung hat nun speziell das Genossenschaftsrecht für die neuen Initiativen? - Da die Genossenschaft vorrangig eine auf bestimmten Prinzipien basierende Wirtschaftsform ist, sind die Initiativen, die genossenschaftliche Zielsetzungen verfolgen, nicht verpflichtet, sich auch rechtsförmig als Genossenschaft zu konstituieren. Die Wahl gesellschafts- oder vereinsrechtlicher Formen steht ihnen im Prinzip in jeder Rechtsordnung offen; das meist dispositiv ausgestaltete Recht erlaubt zudem ein gewisses Maß an rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten durch die Satzung oder den Gesellschaftsvertrag.

Dennoch bestehen begründete Zweifel daran, daß gesellschafts- oder vereinsrechtliche Formen den Konzepten der neuen Beschäftigungsinitiativen hinsichtlich Eigentumsfunktion und Ar-

beitsorganisation wirklich angemessen sind ¹⁾. Die Tätigkeitsfelder, in denen die neuen Initiativen überwiegend operieren (Dienstleistungs- und Produktionsbereich), sowie die Prinzipien, auf die sie sich stützen - hierzu gehören insbesondere der nichtkapitalistische Charakter des Zusammenschlusses (Kapitalneutralisierung), die demokratische Leitung und Kontrolle, die Gleichheit aller Mitglieder und die möglichst zu erreichende Identität von Arbeitenden und Mitgliedern -, entsprechen ja im Kern genossenschaftlichen Grundsätzen, genauer: den Grundsätzen einer bestimmten Genossenschaftsart, nämlich der Produktivgenossenschaft bzw. Kooperative. Zumindest für Initiativen mit wirtschaftlicher Zielsetzung - auf die sich diese Untersuchung beschränkt - dürfte das Genossenschaftsrecht tendenziell am geeignetsten sein ²⁾, weil es von seiner Tradition und seinem internationalen Charakter her auf eine gemeinsame Substanz an Prinzipien festgelegt ist ³⁾, die mit den oben genannten Zielen der neuen Initiativen gut in Einklang zu bringen sind. So läßt sich z. B. die Kontruktion des neutralisierten Eigentums mit genossenschaftrechtlichen Prinzipien ohne weiteres vereinbaren (bzw. ist die genossenschaftliche Rechtsform eigentlich auf Kapitalneutralisierung angelegt) ⁴⁾, während es diesbezüglich bei der Wahl einer gesellschaftsrechtlichen Struktur allgemein zu Reibungen kommt ⁵⁾.

Die Genossenschaftsrechte Europas scheinen im Hinblick auf den Typus der neuen Beschäftigungsinitiativen allerdings in unterschiedlichem Maße geeignet zu sein und dementsprechend von diesen in Anspruch genommen zu werden. Im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland, wo bereits die verschwindend geringe Zahl von 22 eingetragenen Genossenschaften dieses Typs dafür spricht, daß Recht und soziales Umfeld den neuen Initiativen erhebliche Schwierigkeiten ⁶⁾ bereiten, spielt das Genossenschaftsrecht in Frankreich, einem Land, in dem erst kürzlich gesetzliche Erleichterungen für Produktivgenossenschaften geschaffen wurden, für die örtlichen Beschäftigungsinitiativen eine weitaus größere Rolle. Im folgenden wird versucht, die "Geeignetheit" des französischen

Genossenschaftsrechts an mehreren Kriterien zu messen, wobei sich die Auswahl dieser Kriterien unter dem Gesichtspunkt der Vergleichbarkeit an den speziellen Schwierigkeiten orientiert, die Beschäftigungsinitiativen in der Bundesrepublik mit dem Genossenschaftsrecht haben.

2. Örtliche Beschäftigungsinitiativen und Genossenschaftsrecht in Frankreich

2.1. Strukturen des genossenschaftlichen Sektors und gesellschaftliches Umfeld

Der genossenschaftliche Sektor in Frankreich beeindruckt durch seine Mannigfaltigkeit. Es gibt heute ca. 15 verschiedene Gesetze für die einzelnen Genossenschaftsarten (z.B. Gesetz über die landwirtschaftlichen Genossenschaften, Gesetz über die Genossenschaften der freien Berufe, Gesetz über die Genossenschaften der Handwerker und Spediteure)⁷⁾. Eine Grobunterteilung läßt sich in Produktionsgenossenschaften, Dienstleistungsgenossenschaften und Genossenschaftsbanken vornehmen⁸⁾, wobei den Produktionsgenossenschaften so verschiedene Berufsfelder wie Bauern, Fischer, Arbeiter und Handwerker zugeordnet werden können und unter die Dienstleistungsgenossenschaften Genossenschaftsarten wie Verbraucher-, Einzelhändler- und Baugenossenschaften zu fassen sind. Den Dienstleistungsgenossenschaften hinzuzurechnen ist ferner der wachsende Bereich der genossenschaftsförmig organisierten intellektuellen und kulturellen Aktivitäten (Beratungsbüros jeder Art, Theatergruppen etc.).

Die Rolle der Produktivgenossenschaften im französischen Wirtschaftsleben ist relativ schwach. Eintausendzweihundertachtundsechzig SCOP (sociétés coopératives de production) mit 41.000 Beschäftigten im Jahre 1983 machten gerade 0,25 % aller Aktiengesellschaften und GmbH's und 0,23 % aller Beschäftigten in Frankreich aus⁹⁾. Zu berücksichtigen ist allerdings das speziel-

le Gewicht, das die französischen Arbeiterkooperativen in einigen Wirtschaftsbranchen einnehmen: Mit einem Anteil von 1,5 % an der Glasindustrie, 1,12 % an der Bauindustrie und 1 % im Presse- und Zeitungswesen handelt es sich immerhin um einen Sektor, der gesamtwirtschaftlich von gewisser Bedeutung ist. Beeindruckend ist auch der kontinuierliche Zuwachs, den die SCOP seit einigen Jahren erleben. Gab es im Jahre 1970 522 Arbeiterkooperativen, so stieg die Zahl im Jahre 1976 auf 559 und im Jahre 1979 auf 698. Insbesondere seit 1979 hat sich der Sektor der Arbeiterproduktivgenossenschaften in spektakulärer Weise vergrößert. Von 1979 bis 1984 stieg die Zahl der als SCOP registrierten Arbeiterproduktivgenossenschaften um ca. 700 auf fast 1.300 an ¹⁰⁾: Das ist ein ebenso großer Zuwachs wie in dem Zeitraum von 1830 bis zum Ende der siebziger Jahre ¹¹⁾.

Wie erklärt sich das plötzliche Aufblühen der Produktivgenossenschaften? Sind sie in erster Linie Kinder der Arbeitslosigkeit? Sind sie die Antwort auf neue gesellschaftliche Bedürfnisse nach geänderten Arbeits- und Organisationsformen? - Sicherlich spielen viele Faktoren eine Rolle. Von Bedeutung dürfte sicherlich das relativ günstige gesellschaftliche Umfeld sein, in das der genossenschaftliche Sektor in Frankreich eingebettet ist. Der sog. "dritte Sektor", zu dem neben den Genossenschaftsbetrieben auch das Vereinswesen (associations) und der gemeinwirtschaftliche Sektor (la mutualité), d.h. insgesamt Zweige von Wirtschaft und Gesellschaft zählen, die dem kapitalistischen Profitprinzip nicht den absoluten Vorrang einräumen und sich dem Partizipationsgedanken verpflichtet fühlen ¹²⁾, wird durch staatliche Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik in erheblich stärkerem Maße unterstützt als in der Bundesrepublik. Nur einige Stufen aktiver staatlicher Förderungspolitik in den letzten Jahren seien hier genannt: 1978 - Gesetz über Produktivgenossenschaften; 1981 - Gründung einer "délégation à l'économie sociale" auf ministerieller Ebene; 1982 - Gesetz über Genossenschaftsbanken; 1983 - Gesetz über die Genossenschaften der Handwerker und Spediteure und die Fischerei- und Wohnungsbaugenossenschaften;

ebenfalls 1983 - Gründung des "institut de developement de l'économie sociale" (IDES) mit dem Zweck, die Gründung von Genossenschaften, Versicherungs- und Hilfsvereinen auf Gegenseitigkeit und gemeinnützigen Vereinen - auch finanziell - zu unterstützen. Der gesamte Sektor der économie sociale hat heute mit einem Gesamtkapital von 82,1 Mio. Franc und einer Beschäftigtenzahl von mehr als einer Million ¹³⁾ ein erhebliches ökonomisches und soziales Gewicht.

Das neu erwachte gesellschaftliche Bedürfnis nach Veränderung der herkömmlichen Arbeitsformen und -inhalte hat zwar Bedeutung für den Anstieg der Produktivgenossenschaften ¹⁴⁾, spielt aber wohl nicht die gleiche Rolle wie bei den "alternativen" Betrieben in der Bundesrepublik. Chataignier u.a. beschreiben in ihren Fallstudien ein ganz unterschiedliches Ausmaß an "sozialer Innovation" ¹⁵⁾. Zum Teil unterscheiden sich die SCOP in Bezug auf Organisation der Arbeit und Leitungssystem kaum von den herkömmlichen "petites et moyennes entreprises" (PMW), die im Zuge der neuen Regierungspolitik ebenfalls gefördert werden ¹⁶⁾. Zum Teil beschränken sich die Neuerungen auf wenige Problembereiche wie z.B. eine bessere Information und Beteiligung der Arbeitenden an Entscheidungsprozessen und/oder eine qualifiziertere betriebsinterne Ausbildung. Daneben gibt es allerdings auch Kooperativen, wo ein ganzes "Bündel" an Veränderungen zu beobachten ist, ja wo fast alle Prinzipien der klassischen Unternehmensführung (hierarchisches Leitungssystem, Trennung von Hand- und Kopfarbeit, Entlohnungssystem) abgelehnt und durch andere Prinzipien ersetzt werden.

Im Vergleich zur Bundesrepublik fällt auf, daß viele rechtsförmig als Produktivgenossenschaft organisierte Betriebe auf der Basis von Lohnarbeit arbeiten, d.h. sie beschäftigen Arbeitskräfte, die nicht Mitglieder der Genossenschaft sind - allerdings einen Anwärterstatus haben. Nach den Angaben von IDES standen im Jahre 1978 14.989 SCOP-Mitgliedern 34.254 angestellte Arbeitskräfte gegenüber ¹⁷⁾. Das entspricht einem Verhältnis von 40 % zu 60 %.

Unter dem Einfluß von wirtschaftlicher Krise einerseits und staatlicher Hilfe andererseits hat sich die Entstehungsgeschichte der genossenschaftlichen Betriebsgründungen und die Struktur der Betriebe in den letzten Jahren geändert. Wurden in der Zeit vor 1978 Kooperativen meist von kleineren Gruppen qualifizierter Arbeiter, die arbeitslos geworden waren und/oder nach anderen Arbeitsformen suchten, gegründet, so lassen sich heute drei Typen von Betriebsgründungen unterscheiden:

1. die Neugründungen, die mit 60 % den Hauptanteil der SCOP ausmachen,
2. die Umwandlungen von privatkapitalistischen Unternehmen in Produktivgenossenschaften auf Veranlassung des Unternehmers (sog. transformations, ca.10 %),
3. die Betriebsübernahmen kränkelder Unternehmen (sog. réanimations), die mit einem Anteil von immerhin 30 % offener Ausdruck der tiefgreifenden wirtschaftlichen Krise sind ¹⁸⁾.

Die durchschnittliche Betriebsgröße der SCOP liegt heute bei 35 Beschäftigten ¹⁹⁾. Von den ca. 1.300 Produktivgenossenschaften arbeiten allerdings 85 - 90 % mit weniger als 20 Beschäftigten ²⁰⁾.

2.2. Leitbild der Genossenschaft und rechtlicher Rahmen

Nach französischer Auffassung ist die Genossenschaft zwar als Rechtsform anerkannt, wird aber darüber hinaus als Wirtschaftsform, die nach bestimmten genossenschaftlichen Grundsätzen arbeitet, angesehen ²¹⁾. Neben speziell genossenschaftsrechtlichen Regelungen untersteht sie den allgemeinen Regeln des Gesellschaftsrechts. Sie ist somit ihrer Grundstruktur nach eine Gesellschaft des bürgerlichen oder des Handelsrechts mit allen sich daraus ergebenden Verpflichtungen. Hierdurch ist - was später noch zu zeigen sein wird - bereits im Kern ein Wider-

spruch zu bestimmten innovatorischen Bedürfnissen der neuen örtlichen Beschäftigungsinitiativen angelegt. Der rechtliche Rahmen, dem die französischen Genossenschaften und insbesondere die Arbeiterproduktivgenossenschaften unterstehen, wird besser verständlich, wenn man ihn aus seiner geschichtlichen Entwicklung heraus betrachtet.

2.2.1. Rechtsentwicklung

Die Anfänge des französischen Genossenschaftsrechts reichen bis weit in das 19. Jahrhundert zurück ²²⁾. In dieser Zeit, der Zeit der Revolutionen von 1830 und 1848, schließen sich die Arbeiter, gedrängt durch die wirtschaftliche Not, beeinflusst von den Ideen der utopischen Sozialisten, mehr und mehr zu "Assoziationen" zusammen, um unter erleichterten Bedingungen ihre - meist handwerklichen - Berufe auszuüben und gegebenenfalls staatliche Hilfe in Anspruch zu nehmen. Die Arbeiterproduktivgenossenschaft ist in Frankreich also die Urform der Genossenschaft.

Die allmähliche Erstarkung des Genossenschaftswesens forderte auch die Schaffung geeigneter Rechtsregeln. Nach damaliger Rechtsauffassung, deren Spuren bis heute sichtbar sind, stellten die Genossenschaften einen Spezialfall der Aktiengesellschaft dar. Dementsprechend wurde dem im Jahre 1867 erlassenen Aktiengesetz ²³⁾ ein dritter Teil über "Gesellschaften mit veränderlichem Kapital" beigefügt, der den Genossenschaften ein rechtliches Dach bieten sollte. Einer der Hauptpunkte, in denen von den Regeln des Aktienrechts abgewichen wurde, war die Veränderbarkeit des Kapitals ²⁴⁾. Während für Kapitalgesellschaften das Grundkapital aus Gründen des Gläubigerschutzes erhalten bleiben mußte, sollte es in genossenschaftlichen Zusammenschlüssen, bei denen die Mitgliederzahl und damit das Kapital (die Mitglieder sind in der Regel Kapitalträger) ständig schwankt, möglich sein, das Kapital ohne jeweilige Satzungsänderung zu verändern. Die Genossenschaften waren zwar nicht verpflichtet, sich als "Gesellschaft mit veränderlichem Kapital" zu konstituieren; in der Praxis wurde aber fast ausschließlich von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht ²⁵⁾.

In der Folgezeit wurden für die einzelnen Genossenschaftsarten Spezialgesetze ²⁶⁾ erlassen, die ursprünglich darauf abzielten, Bedingungen für staatliche Kredite und Steuerprivilegien festzulegen. Erst später entwickelten sie sich durch ständige Änderungen und Neufassungen in Richtung auf tatsächliche Organisationsgesetze ²⁷⁾, die zum Teil die Beachtung der einschlägigen Vorschriften zwingend vorschrieben.

Mit dem Genossenschaftsgesetz vom 10. 9. 1947 ²⁸⁾ wurde ein allgemeiner Rahmen für sämtliche Genossenschaftsarten geschaffen, der die Genossenschaft zum ersten Mal einheitlich definierte. Das Gesetz ist als Rahmengesetz neben den einzelnen genossenschaftlichen Spezialgesetzen noch heute anwendbar. Nach der Legaldefinition (Art. 1) des Gesetzes sind Genossenschaften

"Gesellschaften, deren wesentliche Aufgaben folgende sind:

1. Verminderung der Herstellungs- und vorkommendenfalls der Verkaufspreise gewisser Güter oder Dienstleistungen zum Nutzen und durch Zusammenwirken ihrer Mitglieder, indem die Genossenschaften die Funktionen der Unternehmer oder Zwischenhändler übernehmen, deren Profit sonst die Preise belasten,
2. Verbesserung der Handelsqualität der an ihre Mitglieder gelieferten oder von diesen hergestellten und an die Verbraucher gelieferten Erzeugnisse".

Das Gesetz versucht in Abkehr vom abstrakt formulierten Förderungsprinzip des deutschen Genossenschaftsgesetzes, den Förderungsgedanken konkret in seinen speziellen Auswirkungen zu erfassen ²⁹⁾. Der Gegensatz zu den erwerbswirtschaftlichen Unternehmen ist schärfer formuliert als im deutschen Genossenschaftsgesetz. Ausdruck der Priorität des Förderungsprinzips vor dem des Profitprinzips ist zum Beispiel das Verbot einer mehr als sechsprozentigen Verzinsung des Anteilskapitals (Art. 14). Deutlich wird hier die traditionell antikapitalistische Einstellung der französischen Genossenschaften bzw. der ursprüng-

liche Gesamtplan der Genossenschaftsbewegung, einen genossenschaftlichen "dritten" Sektor in das Wirtschaftsleben einzufügen, "ihn zu stärken und schließlich auf friedlichem Wege zu einer sozialen Umgestaltung der Wirtschaft zu kommen" ³⁰⁾.

Neben dem Förderprinzip schreibt das Gesetz von 1947 im wesentlichen folgende Prinzipien fest, die für Produktivgenossenschaften heute noch Bedeutung haben und im Gesetz über Produktivgenossenschaften von 1978 wiedererscheinen ³¹⁾:

- Das Prinzip der Identität des Mitglieds, in seiner Eigenschaft zum einen als Geschäftspartner bzw. Arbeiter der Genossenschaft und zum anderen als Mitinhaber des genossenschaftlichen Betriebes (principe de double qualité, Art. 1,3).
- Der personenbezogene Charakter der Genossenschaft, der u.a. darin zum Ausdruck kommt, daß die Aufnahme von neuen Mitgliedern nur durch die Generalversammlung erfolgen kann (Art. 3 Abs. 2). Ferner wird der personenbezogene Charakter daran deutlich, daß die Genossenschaftsanteile Namensanteile sein müssen. Sie sind in der Regel nur mit Zustimmung des Kollektivs übertragbar (Art. 11).
- Das Prinzip der demokratischen Verwaltung. Die Leitung der Genossenschaft beruht auf dem Prinzip "ein Mensch - eine Stimme". Zwischen Höhe des gehaltenen Kapitals und Entscheidungsmacht besteht keine Beziehung (Art. 4, 9).
- Das Prinzip des sozialisierten Kapitals bzw. der Gedanke der Verhinderung einer eigentlichen Gewinnverteilung ³²⁾. Dieser Gedanke beruht auf zwei Prinzipien bzw. eigentlich zwei genossenschaftlichen Theorien, dem "Grundsatz der kollektiven Reservenbildung" und dem "Prinzip der integralen Rückerstattung" ³³⁾. Letzteres besagt, daß Überschüsse zwar im Prinzip an die Mitglieder zu verteilen sind, solange aber nicht die Gesamtheit der Reserven die Höhe des Kapitals erreicht hat, mindestens 3/20 des Jahresüberschusses als Reserve zurückgestellt werden müssen (Art. 16 Abs. 1). Der Grund für die verstärkte Reservenbildung liegt im Schutz des genossenschaftlichen Vermögens und der Kreditwürdigkeit der Genossenschaft einerseits und des Gläubigerschutzes andererseits. - Der kollektive Charakter der

Reserven kommt insbesondere im gesetzlichen Verbot, die Reserven der Genossenschaft in irgendeiner Form dem Kapital der Genossenschaft einzuverleiben oder sie zu verteilen, zum Ausdruck (Art. 15 Abs. 1, 16 Abs. 3) und setzt sich auch im Stadium der Auflösung der Genossenschaft fort (Art. 19).

Nachdem Ende der siebziger Jahre mit sich verschärfender ökonomischer Krise und einer gewissen Renaissance der Philosophie der Selbstverwaltung die Arbeiterproduktivgenossenschaften einen ungeahnten Aufschwung erfuhren, unternahm die Regierung mit dem Gesetz vom 19. 7. 1978 ³⁴⁾ den Versuch, die Gründung und die kooperative Funktionsweise der Produktivgenossenschaften zu erleichtern. Bis dahin war die rechtliche Position der Arbeiterkooperativen von einer Vielzahl gesetzlicher Einzelbestimmungen abhängig gewesen, denen die Kohärenz gefehlt hatte.

Das Gesetz von 1978 schafft zwar, was mittlerweile kritisiert wurde ³⁵⁾, keine einheitliche geschlossene Rechtsform für Produktivgenossenschaften, keine Gesellschaft sui generis. Im Vergleich zur früheren Regelung bringt es jedoch unbestreitbare Fortschritte, indem es die Besonderheit des kollektiven Elements bestätigt sowie die Definition der Produktivgenossenschaft erweitert ³⁶⁾, insbesondere nunmehr auch genossenschaftliche Organisationen des Dienstleistungsbereichs mit einbezieht. Nach Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes von 1978 sind Produktivgenossenschaften

"Arbeitervereinigungen jeglicher Art, die sich entschlossen haben, zusammen in einem Betrieb zu arbeiten, der entweder unmittelbar durch sie selbst oder durch Mandatsträger, die aus ihrer Mitte gewählt wurden, verwaltet wird".

Arbeitergenossenschaften können sich entweder die Bezeichnung SCOP (société coopérative de production) oder SCOT (société coopérative de travailleurs) geben (Art. 1 Abs. 4). Die Bezeichnung SCOP paßt gut zu tatsächlichen Produktivgenossenschaften, während SCOT die Erbringer von Dienstleistungen abdeckt. Im

Unterschied zum deutschen Selbstverständnis der Genossenschaften, wonach jede staatliche Förderung und Einflußnahme auf die Genossenschaften abzulehnen ist ³⁷⁾, erkennt das französische Gesetz von 1978 die Notwendigkeit der Förderung solcher scheiteranfälliger Gebilde, wie es Produktivgenossenschaften sind, ausdrücklich an: Art. 53 ermächtigt die Kooperativen zur Entgegennahme staatlicher Subventionen ³⁸⁾.

Eine der wichtigsten Reformleistungen des SCOP-Gesetzes dürfte in der Berücksichtigung der Interessen von Kleingenossenschaften zu sehen sein. Produktivgenossenschaften mit bis zu 50 Mitgliedern können nunmehr nicht nur die Rechtsform der Aktiengesellschaft (société anonyme - SA), sondern auch die der GmbH (société à responsabilité limitée - SARL) in Anspruch nehmen (Art. 3 Abs. 1), wobei die Mindestmitgliederzahl 4 (und nicht 7 wie bei der SA) beträgt. Die Möglichkeit der Wahl auch dieser Rechtsform, die kleinen Gruppen insbesondere den Vorteil eines geringeren Formalismus bietet, bedeutet einen wichtigen Schritt nach vorn: Bricht sie doch immerhin mit dem ausschließlichen traditionellen Grundmodell einer sozialisierten Aktiengesellschaft. In der Praxis wählt allerdings bisher noch die Mehrzahl der Kooperativen die Rechtsform der Aktiengesellschaft ³⁹⁾; möglicherweise handelt es sich jedoch hierbei um einen reinen Gewöhnungseffekt, der sich in der Zukunft abschwächen wird.

Im Vergleich zum früheren Recht ist mit dem Gesetz von 1978 auch die Umwandlung gewöhnlicher Gesellschaften in Arbeiterproduktivgenossenschaften insofern erleichtert worden, als nicht wie früher die Entstehung einer neuen juristischen Person fingiert wird, was insbesondere steuerliche Belastungen zur Folge hatte ⁴⁰⁾.

2.2.2. Stellung der Produktivgenossenschaft im System des Gesellschaftsrechts

Lange Zeit hatte man sich in der Lehre darüber gestritten, ob der genossenschaftliche Zusammenschluß Verein oder Gesellschaft sei. Da der Vereinszweck nach französischer Rechtsauffassung nicht auf Gewinnverteilung gerichtet sein darf, die Verzinsung des Anteilskapitals bei den Genossenschaften aber als Gewinnverteilung angesehen wird, ist nach heutiger Auffassung die Genossenschaft ihrer Struktur nach eine Gesellschaft⁴¹⁾. Die gesellschaftsrechtliche Form ist je nach Genossenschaftsart frei oder beschränkt wählbar oder - so z.B. für landwirtschaftliche Genossenschaften - vorgeschrieben. Somit gelten je nach Gesellschaftsform die Vorschriften über die Aktiengesellschaft, die GmbH, die BGB-Gesellschaft etc. Für die Produktivgenossenschaft gelten je nach Wahl entweder die aktienrechtlichen oder die GmbH-rechtlichen Vorschriften des Gesetzes über die Handelsgesellschaften vom 24. 7. 1966⁴²⁾. Wird der Typus SCOP (im Gegensatz zu SCOT) gewählt, so sind zusätzlich die besonderen Bestimmungen des Gesetzes über Gesellschaften mit veränderlichem Kapital anwendbar⁴³⁾.

Obgleich das Gesetz über Arbeiterproduktivgenossenschaften von den meisten Stimmen in der Grundtendenz positiv bewertet wird, wird auch Kritik laut. Insbesondere wird auf den Widerspruch hingewiesen, daß Arbeiterproduktivgenossenschaften, die von ihrer Definition her eigentlich Personenzusammenschlüsse seien (in der Generalversammlung hat jedes Mitglied unabhängig von der Zahl der Anteile eine Stimme), sich den Vorschriften über Kapitalgesellschaften unterwerfen müßten⁴⁴⁾.

2.3. Problembereiche bei Gründung und Organisation der Produktivgenossenschaft

2.3.1. Vorteile und Schwächen gegenüber anderen Rechtsformen

Bevor wir besondere Problembereiche bei Gründung und Organisation der SCOP betrachten, die uns im Vergleich mit der Bundesrepublik interessieren, wollen wir einen kurzen Blick auf an-

dere Rechtsformen, die örtlichen Beschäftigungsinitiativen zur Verfügung stehen, werfen und uns einen Überblick über die Vorteile und Schwächen der SCOP im Vergleich hierzu verschaffen.

Örtliche Beschäftigungsinitiativen, die auf der Basis gemeinsamer Arbeit ihren Lebensunterhalt verdienen wollen, müssen sich nicht als SCOP konstituieren. Je nach angestrebter Tätigkeit (Ausrichtung auf Handelsgeschäfte oder bürgerlich-rechtliche Geschäfte) können sie theoretisch die Rechtsform einer der Handelsgesellschaften (*société en nom collectif* - OHG; *société en commandite simple* - KG; *société à responsabilité limitée* - GmbH; *société anonyme* - AG) oder die Gesellschaft des bürgerlichen Rechts wählen. Ähnlich wie in der Bundesrepublik scheiden jedoch BGB-Gesellschaft, OHG und KG für kapitalschwache Personengruppen wegen der unbegrenzten persönlichen Haftung praktisch aus. Bei der GmbH und der AG besteht dieses Problem zwar nicht, jedoch ist hier die Hürde des Anfangskapitals relativ hoch. Demgegenüber bietet die Rechtsform der Produktivgenossenschaft gerade kapitalschwachen Gründern den Vorteil, mit einer sehr niedrigen Kapitalmenge (10.000 Franc bei der SCOP - SA, 2.000 Franc bei der SCOP - SARL) starten zu können.

Der besonderen Kapitalschwäche von Produktivgenossenschaften und ihren Mitgliedern wird im übrigen durch die Möglichkeit der Subventions- und Darlehensgewährung durch den Staat und der Kommunen Rechnung getragen ⁴⁵⁾. Die Subventionierungsmöglichkeit für die Kommunen wurde erst mit dem Gesetz über Produktivgenossenschaften von 1978 geschaffen und sollte die Möglichkeit einer konzertierten Beschäftigungs- und Umweltpolitik zwischen Kommunen und örtlichen Beschäftigungsinitiativen eröffnen. Die Kehrseite der öffentlichen Subventionierung sind allerdings gewisse staatliche Kontrollen (siehe dazu noch unten 2.3.5.). Obwohl den Kooperativen und ihren Verbänden durchaus bewußt ist, daß diese Kontrollen in bestimmten Fällen geeignet sein können, die genossenschaftliche Autonomie zu tangieren, gibt es in Frankreich keine Bestrebungen wie in der Bundesrepublik, wo Ge-

nossenschaftslehre und -praxis, aus einem starken Abgrenzungsbedürfnis zu allen Formen der Gemeinwirtschaft und Staatswirtschaft heraus, versuchen, staatlich geförderte Gruppierungen aus dem Genossenschaftsbegriff auszugrenzen.

Im Vergleich zu Einzelpersonen, die sich selbständig machen, sind Produktivgenossenschaften wie auch Gesellschaften in der Gründungsphase im allgemeinen in Bezug auf Steuern und Sozialabgaben stärker belastet. Einzelnen Unternehmern oder Handwerkern werden zumindest in den ersten zwei Jahren relativ weitgehende Vergünstigungen gewährt⁴⁶⁾. In den Genuß diesbezüglicher Privilegien können Produktivgenossenschaften (bzw. ihre künftigen Mitglieder) nur in einem Ausnahmefall kommen: Erwerben Arbeiter, die zwischen sechs Monaten und drei Jahren im Betrieb beschäftigt sind, ohne Mitglieder der Genossenschaft geworden zu sein, Genossenschaftsanteile, so können sie die dazu aufgewendeten Mittel bis zu 3.000 Franc jährlich von der Steuer absetzen. Die gleiche Steuererleichterung trifft die Genossenschaft selbst; desgleichen ist sie für eine gewisse Zeit von der Leistung von Sozialabgaben für die jeweiligen Arbeitskräfte befreit⁴⁷⁾. Gegen diese Privilegierung des Erwerbs von Genossenschaftsanteilen durch bereits im Genossenschaftsbetrieb tätige Personen ist schwerlich etwas einzuwenden. Soll sie doch das Prinzip der "double qualité", d.h. die weitgehende Identität von Kapitalträgern und Arbeitenden fördern. Rechtspolitisch wäre allerdings zu erwägen, ob nicht - wegen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten von Produktivgenossenschaften - für eine bestimmte Zeit steuerliche Vergünstigungen allen SCOP bzw. SCOT zugute kommen sollten.

Als weitere "Schwäche", die der SCOP ebenso wie jeder Gesellschaft anhaftet, könnte man die rechtliche Verpflichtung ansehen, alle Arbeitskräfte (bei der SCOP gelten auch die Mitglieder als Arbeitskräfte in diesem Sinne) in Höhe des gesetzlichen Mindestlohns (SMIC) zu entlohnen⁴⁸⁾. Es ist jedoch problematisch, ob man diese Verpflichtung als "Schwäche" bezeichnen darf. Die Arbeiterproduktivgenossenschaft hat sich stets als Instrument des sozialen Fortschritts begriffen. Traditionellerweise überschrit-

ten die Löhne für Arbeitnehmer - soweit die Konkurrenzfähigkeit es erlaubte - die Arbeitslöhne in vergleichbaren anderen Betrieben ⁴⁹⁾. Eine Änderung dieser "sozialen Spielregeln", die gleichzeitig auch soziale Errungenschaften bedeuten, dürfte schwerlich zu rechtfertigen sein.

Ein wichtiger "Vorteil" der SCOP im Vergleich zur Kapitalgesellschaft, der nicht vergessen werden sollte, liegt in ihrer relativ guten Eignung für die Verwirklichung speziell genossenschaftlicher Zielsetzungen und einer menschlicheren, partizipatorischen Art der Arbeitsorganisation (Prinzip: Ein Mensch - eine Stimme). Soweit örtliche Beschäftigungsinitiativen dahingehende Zielsetzungen verfolgen, dürfte die SCOP, die von ihrem ganzen Grundkonzept her mit dem alten, das patriarchalische Unternehmen regierenden Prinzip "propriété = pouvoir" brechen will ⁵⁰⁾, der geeignetere Rahmen als eine Kapitalgesellschaft sein (siehe dazu im einzelnen noch unten).

Insbesondere partizipatorischen Vorstellungen kommt im übrigen auch die Rechtsform des Vereins (association) als personenrechtlichem Zusammenschluß entgegen. In der Praxis wird sie von den örtlichen Beschäftigungsinitiativen sehr häufig gewählt ⁵¹⁾ - zum einen, weil der Verein leicht und ohne viele Formalitäten gegründet werden kann, zum anderen, weil für die im Verein Tätigen keine finanziellen "Lasten" wie Löhne und Sozialabgaben anfallen. Da der Verein im französischen Recht keine Gewinnverteilungszwecke verfolgen darf, entspricht die Nutzung der Vereinsrechtsform jedoch nur dann dem Willen des Gesetzgebers, wenn von den Mitgliedern überwiegend ehrenamtliche Tätigkeit ausgeübt wird, nicht aber in den Fällen, in denen aus der gemeinsamen Tätigkeit der Lebensunterhalt der Mitglieder bestritten werden soll.

2.3.2. Demokratische Leitung und Kontrolle, Partizipation der Mitglieder

Für die Bundesrepublik war festgestellt worden, daß das deutsche Genossenschaftsgesetz "für demokratiebewußte kleine Beschäftigungskollektive nur eingeschränkt nutzbar ist" ⁵²⁾. Ähnliche Widersprüche zu vorgegebenen Rechtsstrukturen sind in Frankreich zu beobachten, wenn Kollektive eine partizipatorische Form der Arbeitsorganisation verwirklichen wollen ⁵³⁾. S. Hugues kommt aufgrund der Fallstudien von Chataignier u.a. zu dem Ergebnis, daß die Rechtsform der Kooperative auch zu Formen der Machtausübung paßt, die "traditionell hierarchisch, zentralistisch und autoritär" sind ⁵⁴⁾. Anders ausgedrückt: Es gibt keinen Automatismus dergestalt, daß ein Unternehmen mit sozialisiertem Kapital in der Praxis auch seine Funktionen sozialisiert ⁵⁵⁾.

Betrachten wir das System der internen Organisationsstrukturen im Genossenschafts- bzw. Gesellschaftsrecht, insbesondere die Repräsentationsorgane und ihre Kompetenzen, genauer. Man muß hierbei unterscheiden zwischen dem Typus SCOP - SA und dem Typus SCOP - SARL. Die SCOP - SA benötigt mindestens sieben Mitglieder und muß gewählt werden, wenn die Kooperative bereits mehr als 50 Mitglieder hat oder für die Zukunft eine solche Mitgliederzahl anstrebt. Die mit dem Gesetz von 1978 geschaffene SCOP - SARL dagegen soll insbesondere kapitalschwachen Klein- und Kleinstgruppen ein geeignetes "Dach" bieten.

2.3.2.1. Die SCOP - SA

Die Aktiengesellschaft, die der SCOP - SA als Organisationstypus zugrundeliegt, dient in Frankreich ganz unterschiedlichen Bedürfnissen. Einerseits wird sie traditionell von vielen kleinen, ja selbst von Familienbetrieben genutzt; andererseits ist sie der Gesellschaftstyp der Großindustrie ⁵⁶⁾. Das Aktienrecht trägt dem u.a. dadurch Rechnung, daß es wahlweise zwei Organisationstypen zur Verfügung stellt: den "klassischen Typus mit Verwaltungsrat (conseil d'administration) und Hauptversammlung

(assemblée d'actionnaires) und den dem deutschen Recht nachgebildeten Typus mit Direktorium (directoire), Aufsichtsrat (conseil de surveillance) und Hauptversammlung.

Generell hat die Hauptversammlung im französischen Aktienrecht eine stärkere Stellung als im deutschen. Insbesondere das Gleichheitsprinzip beim Stimmrecht ist stärker ausgeprägt ⁵⁷⁾.

- Beim "klassischen" Organisationstypus, für den sich in der Praxis die meisten Kooperativen entschieden haben ⁵⁸⁾, kommt es von Gesetzes wegen zu gewissen Überschneidungen zwischen den Kompetenzen des - von der Hauptversammlung gewählten - Verwaltungsrats und des von diesem gewählten Präsidenten (président - directeur général - PDG): Dem Verwaltungsrat - ein Organ, das etwa zwischen dem Vorstand und dem Aufsichtsrat des deutschen Aktienrechts anzusiedeln ist - obliegt zwar die umfassende Befugnis, für die Gesellschaft tätig zu werden, die tatsächliche Leitung, die Ausführung der Beschlüsse soll dagegen nach der gesetzlichen Regelung der PDG wahrnehmen ⁵⁹⁾. Dieser unterliegt als Spitze des Managements zwar der Kontrolle des Verwaltungsrats und kann notfalls durch diesen von seinen Aufgaben entbunden werden, nicht aber steht der Hauptversammlung diese Befugnis gegen den Willen des Verwaltungsrats zu.
- Der "neue" Organisationstypus der SA, der dem der deutschen Aktiengesellschaft ähnelt und für den bisher nur eine Minderheit der Kooperativen votiert hat, ist speziell für Großgenossenschaften geeignet ⁶⁰⁾. Die Geschäftsführung liegt allein bei der Direktion, die entweder einer Einzelperson oder einem mehrköpfigen Direktorium übertragen werden kann. Der Aufsichtsrat ist im wesentlichen Kontrollorgan.

Beiden Organisationstypen der SCOP - SA ist eine gewisse Ver selbständigung des Managements gegenüber der Basis eigen. Die Partizipation der genossenschaftlichen Basis, d.h. der Generalversammlung, beschränkt sich, dem klassischen Repräsentationsmodell entsprechend, auf die Wahl der ausführenden und kontrol-

lierenden Organe, auf die Abstimmung über globale Orientierungsentscheidungen sowie auf die Kontrolle der Bilanz. Freilich kann der Umfang der mitgliedschaftlichen Partizipation in Statut ausgeweitet werden. Es kommt jedoch dann zu dem bereits oben angesprochenen Grundwiderspruch ⁶¹⁾, daß die im Gesellschaftsrecht vorgesehenen Repräsentationsorgane zu den innovatorischen Organisationsstrukturen der Kooperativen in Widerspruch treten oder funktionslos neben den neuen Organen der Kooperativen "herlaufen" ⁶²⁾.

2.3.2.2. Die SCOP - SARL

Die Praktizierung direkter Demokratie ist bei der SCOP - SARL eher möglich als bei der SCOP - SA: Die Leitung der Gesellschaft wird von einem oder von mehreren Geschäftsführern wahrgenommen, die auf drei oder vier Jahre direkt von der Generalversammlung und nicht wie bei der SA mittelbar über den Verwaltungsrat gewählt werden und auch durch diese abrufbar sind. Übersteigt die Mitgliederzahl 20, muß allerdings ein Aufsichtsrat gebildet werden.

Bei allem Lob, das die Rechtsform der SCOP - SARL als "Dach" für kleine kapitalschwache Gruppierungen erhalten hat, ist hinsichtlich ihrer Tauglichkeit, insbesondere ihrer beschränkten Zugänglichkeit, Kritik geübt worden. Zum einen ist beobachtet worden, daß selbst das Erfordernis von vier Mitgliedern noch zu hoch angesetzt ist, wenn es um Personengruppen geht, die zunächst klein anfangen, sich aber für die Zukunft die Erweiterung des Geschäftsbetriebes offenhalten wollen. Zwar sagt das Gesetz nichts darüber aus, daß die vier Mitglieder schon bei der Gründung vorhanden sein müssen. In der Praxis hat es sich aber gezeigt, daß - z.B. wenn es um Darlehnsverleihung geht - kleinere als Vier-Personen-Gesellschaften von den Banken nicht akzeptiert werden ⁶³⁾.

Ein weiteres Problem liegt darin, daß die SCOP - SARL nur Genossenschaften mit einer Mitgliederzahl bis zu 50 Personen zur Verfügung steht. Wird diese Zahl im Laufe der Zeit überschritten,

muß die Gesellschaft innerhalb von zwei Jahren in eine SCOP - SA umgewandelt werden. Die Wahl der Rechtsform SARL ist deshalb auch dann problematisch, wenn die Gruppierung von vornherein die Möglichkeit in Betracht zieht, sich in Zukunft auf mehr als 50 Personen zu vergrößern.

2.3.3. Identitätsprinzip

Das deutsche Genossenschaftsgesetz erwähnt zwar die Produktivgenossenschaft als Genossenschaftsart (§ 1 Abs. 1 Ziff. 4), stellt aber, seinem Zuschnitt auf sog. "hilfswirtschaftliche Unternehmen" entsprechend ⁶⁴⁾, keine Sonderregelungen für die typischen Probleme und Schwierigkeiten dieser stärker erwerbswirtschaftlich orientierten Genossenschaftsart bereit. Zu den zentralen Problemen, mit denen Produktivgenossenschaften konfrontiert sind, gehört die Konkretisierung des Identitätsprinzips: Einerseits ist gerade hier, wo der gemeinsame Geschäftsbetrieb nicht nur die wirtschaftliche, sondern auch die intellektuelle und moralische Förderung der Mitglieder bewirken soll ⁶⁵⁾, eine möglichst weitgehend Einheit zwischen Mitgliedern (Kapitalträgern) und Arbeitenden nötig; andererseits würde der Zwang zur vollständigen Identität mit dem Prinzip der ökonomischen Effizienz, dem Produktivgenossenschaften ebenfalls unterworfen sind, kollidieren ⁶⁶⁾. Für so kapitalschwache Gebilde, wie es Produktivgenossenschaften in der Regel sind, kann es zum einen keinen unbeschränkbaren Aufnahmewang für alle Arbeitskräfte geben; zum anderen muß in gewissem Maße auch ein Kapitalzufluß von außen möglich sein.

Im Gegensatz zum deutschen Recht beschäftigt sich das französische Recht ausführlich mit dem Prinzip der "double qualité" in Produktivgenossenschaften (Art. 6 ff. des Gesetzes von 1978). Das Gesetz trägt einerseits dem Bedürfnis der Genossenschaften Rechnung, im Bedarfsfall ad hoc "externe" Arbeitskräfte einzustellen und sie ggfs. eine Zeit lang zu erproben; andererseits sichert es die Stellung von Arbeitskräften, die Nicht-Mitglieder sind, ab, in dem es ihnen einen Anwärterstatus zugesteht.

Jede Kooperative kann zwischen drei Systemen wählen ⁶⁷⁾:

Nach der gesetzlichen Minimalregelung kann jede Person, die mindestens ein Jahr lang im Betrieb beschäftigt gewesen ist, sich in der Generalversammlung um die Aufnahme als Mitglied bewerben; die Versammlung entscheidet mit einfacher Mehrheit. Die Kooperativen können aber auch in ihrer Satzung bestimmen, daß jede Person, die eine gewisse Zeit im Betrieb gearbeitet hat, automatisch das Recht auf Mitgliedschaft erwirbt (mit oder ohne Vetorecht der Generalversammlung). Schließlich kann auch das oben (2.3.1.) erwähnte "Anreizsystem" gewählt werden, das den Erwerb von Genossenschaftsanteilen durch Arbeitnehmer finanziell belohnt.

In einem kürzlich ins Parlament eingebrachten Gesetzentwurf, der die ökonomisch schwierige Situation der Produktivgenossenschaften erleichtern will, wird das Identitätsprinzip insofern durchbrochen, als nunmehr auch "Externe", d.h. Personen, die weder Mitglieder noch im Genossenschaftsbetrieb beschäftigte Arbeitskräfte sind, Genossenschaftsanteile erwerben können und damit das Recht auf angemessene Überschußverteilung sowie das Stimmrecht erhalten ⁶⁸⁾. Die Autonomie der Genossenschaft soll dadurch gesichert werden, daß mindestens 80 % des Kapitals von Mitgliedern und Beschäftigten gehalten werden muß.

2.3.4. Hindernisse bei der Eintragung als Genossenschaft

Nach deutschem Genossenschaftsrecht geht der Eintragung als Genossenschaft eine doppelte materielle Wirtschaftlichkeitsprüfung voraus: zum einen die Prüfung durch das Registergericht (§ 11 a GenG), zu anderen die Prüfung durch den genossenschaftlichen Prüfungsverband (§ 11 Abs. 2 Ziff. 4 GenG), die dem Antrag auf Eintragung beigefügt werden muß. Insbesondere letzteres Erfordernis wird von unkonventionellen örtlichen Beschäftigungsinitiativen in der Bundesrepublik - wegen der divergierenden Wertvorstellungen - als Handikap empfunden, das zum Teil von der Wahl der genossenschaftlichen Rechtsform abschreckt ⁶⁹⁾. Daß derartige Befürchtungen nicht unbegründet sind, zeigt das

Beispiel der im Gründungsstadium befindlichen alternativen Öko-Bank, der die Aufnahme in den zuständigen Bundesverband der Volks- und Raiffeisenbanken mit der Begründung verweigert wurde, daß die politischen Ziele der Öko-Bank nicht mit den verbandseigenen Vorstellungen übereinstimmten ⁷⁰⁾.

Das französische Genossenschaftsrecht kennt kein vergleichbares Erfordernis. Vielmehr hat es der französische Gesetzgeber für ausreichend erachtet, daß bei der Eintragung von Genossenschaften in das Handels- und Gesellschaftsregister das Vorliegen rein formeller Voraussetzungen geprüft wird ⁷¹⁾. Zu den entsprechenden Verpflichtungen einer zukünftigen SCOP gehören z.B. die Vorlage der Satzung (die bestimmten Anforderungen entsprechen muß), die Benennung und Einzahlung der Einlagen etc. Alle SCOP - SA sowie diejenigen SCOP - SARL, die über ein Kapital von mehr als 300.000 Franc verfügen, müssen zudem einen "commissaire aux comptes" benennen, der die zukünftige Rechnungsprüfung übernimmt (siehe dazu noch unten).

2.3.5. Revision und Rechnungsprüfung

Revision und Rechnungsprüfung der Genossenschaften finden in Frankreich auf andere Weise als in der Bundesrepublik statt. Weder gibt es eine gesetzlich geregelte Prüfungstätigkeit der Verbände, noch existiert die Verpflichtung, einem der nationalen Dachverbände beizutreten ⁷²⁾. Die französischen Genossenschaftsdachverbände bzw. die regionalen Untergliederungen üben zwar von sich aus eine gewisse Kontrolle über die angeschlossenen Genossenschaften aus; Überprüfungen am Sitz der Genossenschaft werden aber nur auf Wunsch der betreffenden Genossenschaft vorgenommen ⁷³⁾.

Das Äquivalent für die Revisionsbefugnis der genossenschaftlichen Prüfungsverbände in der Bundesrepublik bilden auch in Frankreich bestimmte staatliche Kontrollen. Diese sind aber im Grundsatz nicht so umfassend wie die der deutschen Prüfungsverbände und zudem nur indirekt. Eine echte regelmäßige Kontrolle

findet nur statt, soweit die Genossenschaften Kredite erhalten (meist von der "Banque Francaise de Crédit Coopératif" oder der "Caisse Centrale de Crédit Coopératif" ⁷⁴⁾). In diesem Fall wird durch den überwiegend mit staatlichen Beamten besetzten Kreditrat geprüft, wie es um die wirtschaftliche Lage der Genossenschaft bestellt ist und ob die Genossenschaft und ihre Statuten im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen stehen ⁷⁵⁾.

Einer ständigen - allerdings nur formellen - Kontrolle des Arbeitsministeriums unterliegen diejenigen Produktivgenossenschaften, die sich um die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen bewerben. Diese Genossenschaften müssen sich in ein Register eintragen lassen, das jährlich neu aufgestellt wird. Um weiterhin in die Liste aufgenommen zu werden, müssen die Genossenschaften das Ministerium durch bestimmte Beweisstücke überzeugen, daß sie im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften arbeiten.

Für die Rechnungsprüfung der Genossenschaften (Bilanzprüfung, Berechnung von Gewinn und Verlust etc.) enthält das Genossenschaftsrecht keine eigenen Rechtsvorschriften. Vielmehr gelten die allgemeinen gesellschaftsrechtlichen Vorschriften, d.h. die Vorschriften der im Einzelfall gewählten Basisrechtsform. SCOP - SA und SCOP - SARL mit einem Kapital von mehr als 300.000 Franc müssen sich der regelmäßigen Prüfung durch - selbst gewählte - Prüfungskommissare unterziehen, die der Genossenschaft und dem Vorstand gegenüber unabhängig sein müssen. Die Kontrolle der Prüfungskommissare richtet sich aber nur auf das Rechnungsgebaren der Genossenschaft, nicht auf das Geschäftsgebaren ⁷⁶⁾.

3. Fazit

Im Gegensatz zur Bundesrepublik, die über keine detaillierten Rechtsregeln für Produktivgenossenschaften verfügt, steht den örtlichen Beschäftigungsinitiativen in Frankreich, die eine wirtschaftlich selbsttragende Tätigkeit anstreben und nach ge-

nossenschaftlichen Prinzipien arbeiten wollen, mit dem Gesetz von 1978 ein kohärenter Rechtsrahmen zur Verfügung, der ihnen einerseits für die wichtigen regelungsbedürftigen Probleme gesetzliche Vorgaben gibt, andererseits in vielen Punkten genug Spielraum für die satzungsgemäße Ausfüllung mit eigenen Vorstellungen läßt. Die Existenz eines solchen Gesetzes an sich - mögen auch zahlreiche Schwachpunkte zu beklagen sein - ist im Vergleich zur Bundesrepublik bereits ein Fortschritt. Müssen doch Gruppen, die sich genossenschaftlichen Prinzipien verpflichtet fühlen, sich nicht um komplizierte juristische Konstruktionen bemühen, um ihre Vorstellungen zu verwirklichen.

Das Gesetz versucht, die Gründung und Funktionsweise kleinerer Produktivgenossenschaften in vielen Punkten zu erleichtern. Hierzu gehört der Vorteil, mit einem beinahe symbolischen Startkapital beginnen zu können ebenso wie die (im Vergleich zum früheren Recht) reduzierte Mitgliederzahl von vier Personen und die Möglichkeit für Kleingruppen, partizipatorische, auf direkte Demokratie gerichtete Bedürfnisse relativ unbehindert durch gesetzlichen Formalismus verwirklichen zu können.

Das gesetzliche System der Revision und Rechnungsprüfung errichtet - anders als im deutschen Recht - keine Barrieren für örtliche Beschäftigungsinitiativen, die von der Wahl der genossenschaftlichen Rechtsform abhalten könnten. Die Inanspruchnahme eines genossenschaftlichen Dachverbandes als Prüfungsorgan erfolgt auf freiwilliger Basis. Da es im übrigen einen besonderen Dachverband für Produktivgenossenschaften gibt, kann davon ausgegangen werden, daß - anders als in der Bundesrepublik, wo die genossenschaftsverbandliche Prüfungspolitik sich eher an der Interessenlage und den Wertvorstellungen von Großgenossenschaften orientiert ⁷⁷⁾ - die besonderen Probleme von kleinen Produktivgenossenschaften ausreichend Berücksichtigung finden.

Fußnoten

- 1) Diese Zweifel hat Höland (Eine Bewegung sucht ihre Form, Kritische Justiz 1985, S. 1 ff.) in Bezug auf die Konzepte der alternativen Bewegung in der Bundesrepublik verdeutlicht.
- 2) Zu dieser für die Bundesrepublik Deutschland formulierten These vgl. Flieger (Hrsg.), Produktivgenossenschaften, München 1984, S. 254 ff.
- 3) Hierzu siehe Münkner, Co-operative principles and co-operative law, Marburg 1974.
- 4) Zu den entsprechenden Prinzipien siehe Münkner, ebd., S. 70 ff. und S. 90 ff.
- 5) Für die Bundesrepublik Deutschland siehe hierzu Höland (Fn. 1), S. 6 ff. m.w.N.
- 6) Zu diesen Schwierigkeiten siehe Höland, Recht und Rechtspraxis als Hindernisse für örtliche Beschäftigungsinitiativen, zit. nach dem Manuskript, S. 22 ff.
- 7) Übersicht bei Münkner/Bielefeld, Ordnungsideen und Grundzüge des Genossenschaftsrechts in Europa, Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen 1984, S. 201.
- 8) Hugues/Ruatti, in: Prospects for Workers' Co-operatives in Europe (Vol. III), F 1.
- 9) Zahlen nach Demoustier, Les SCOP dans l'économie française, in: La revue de l'économie sociale, Janvier-Mars 1985, S.68.
- 10) Hugues/Ruatti, aaO., F 5; zum Anwachsen des gesamten "dritten Sektors" siehe auch Le Monde 11.6.1985, S. 44.
- 11) Chataignier/Lefilleul/Fabian (zit. Chataignier u.a.), Portraits de SCOP, Paris 1984, S. 19 f.
- 12) Siehe im einzelnen hierzu Jeantet/Verdier, L'économie sociale, ohne Ort, ohne Jahr, Kapitel 2 und 3.
- 13) Angaben nach Le Monde (Fn. 10). Die Zahlen beziehen sich auf Januar 1985.
- 14) Chataignier u.a., S. 23.
- 15) AaO., S. 43 ff.
- 16) Zur staatlichen Unterstützung siehe Le Maurois, Les créateurs d'entreprises et leurs environnement en France, zit. nach dem Manuskript, S. 35 ff. und S. 65 ff.
- 17) Angaben nach Le Monde, aaO.
- 18) Länderbericht "Frankreich" zum internationalen Kolloquium "Les coopérations de travailleurs et travailleuses pour le création et le maintenu de l'emploi", Montréal 1984. Zu den Betriebsübernahmen siehe Couret, La reprise par les salariés des entreprises prospères, Droit social 1985, S. 458 ff.
- 19) Demoustier (Fn. 9), S. 68.

- 20) Demoustier, ebd. Zu entsprechenden Statistiken siehe auch Chataignier u.a., S. 28.
- 21) Münkner/Bielefeld (Fn. 7), S. 201.
- 22) Siehe hierzu Eichhorn, Genossenschaften und Genossenschaftsrecht in Frankreich, Marburg 1957.
- 23) Vom 24. 7. 1867, abgedr. in Sirey, Lois Annotées 1866 - 70, S. 205 ff.
- 24) Hierzu Eichhorn, aaO., S. 56.
- 25) Das ursprüngliche Vorhaben der Regierung, im Aktiengesetz besondere, zwingende Vorschriften für genossenschaftliche Zusammenschlüsse zu schaffen, scheiterte am Widerstand der genossenschaftlichen Bewegung - siehe hierzu Eichhorn, ebd.
- 26) Übersicht bei Münkner/Bielefeld, aaO.
- 27) Münkner/Bielefeld, S. 200.
- 28) Nr. 47 - 1775, Gazette du Palais II, S. 479; deutsche Übersetzung bei Eichhorn, S. 215.
- 29) Eichhorn, S. 112.
- 30) Eichhorn, S. 114. Vgl. hierzu auch Münkner, Selbstverständnis und Rechtsverfassung von Genossenschaftsorganisationen in EG-Partnerstaaten, in: Böttcher (Hrsg.), Die Genossenschaft im Wettbewerb der Ideen, Tübingen 1985, S. 91.
- 31) Vgl. zum folgenden Antoni, La coopération ouvrière de production, Paris, ohne Jahr, S. 43 ff.
- 32) Coutaut, Lucien, L'évolution du droit coopératif de ses origines à 1950, Reims 1950, S. 205.
- 33) Siehe zum ganzen Eichhorn, S. 196.
- 34) Nr. 78 - 763, Gazette du Palais II, S. 508 ff.
- 35) Antoni (Fn. 31), S. 33 f.
- 36) Antoni, La vie dans une SCOP, Paris, ohne Jahr, S. 11. Zu weiteren positiven Auswirkungen des Gesetzes siehe Mialon, La réforme des sociétés coopératives ouvrières de production par la loi du 19 juillet 1978, Droit social 1979, S.211 (214).
- 37) Vgl. nur Engelhardt, Die Genossenschaft in der Politik der Europäischen Gemeinschaft, in: Böttcher (Hrsg.), Die Genossenschaft im Wettbewerb der Ideen, S. 13 ff.
- 38) Siehe dazu noch unten 2.3.1.
- 39) Antoni (Fn. 31), S. 41.
- 40) Hugues/Ruatti (Fn. 8), F 11.
- 41) Siehe hierzu Eichhorn, S. 108 f.
- 42) Nr. 66 - 537 (sur les sociétés commerciales), Gazette du Palais 1966, S. 59.
- 43) Gesetz vom 24. 7. 1867 (Fn. 23).
- 44) Hugues/Ruatti (Fn. 8), F 11.

- 45) Siehe hierzu bereits oben S. 11, bei Fn. 38.
- 46) Siehe zum ganzen Nocaudie, Etude emploi local, zit. nach dem Manuskript, Kap. 4, S. 3 ff.
- 47) Siehe hierzu Antoni (Fn. 36), S. 16.
- 48) So offenbar Nocaudie, aaO., S. 8.
- 49) Antoni (Fn. 31), S. 79 ff.
- 50) Antoni, ebd., S. 75 ff.
- 51) Nocaudi, aaO., S. 5.
- 52) Höland (Fn. 6), S. 25.
- 53) Siehe hierzu bei Chataignier u.a. (Fn. 11), S. 61, das instruktive Beispiel einer Kooperative, in der sich - konträr zum Gesellschaftsrecht - völlig neue Organisationsstrukturen entwickelt haben.
- 54) In: Chataignier u.a., S. 14.
- 55) S. Hugues, aaO.
- 56) Sonnenberger, Französisches Handels- und Wirtschaftsrecht, Heidelberg 1975, S. 97.
- 57) Sonnenberger, aaO.
- 58) Antoni (Fn. 36), S. 14.
- 59) Art. 98 und 113 des Gesetzes von 1966 (Fn. 42).
- 60) Antoni, aaO., S. 15.
- 61) S. 12, bei Fn. 42.
- 62) Chataignier u.a., S. 174.
- 63) Nocaudie (Fn. 46), S. 7.
- 64) Vgl. Paulick, Das Recht der eingetragenen Genossenschaft, Karlsruhe 1956, S. 73. Zur eingeschränkten Tauglichkeit des deutschen Genossenschaftsgesetzes für kleine, demokratiebewußte Unternehmen siehe Höland (Fn. 6), S. 22 ff.
- 65) Vgl. hierzu Antoni (Fn. 36), S. 61.
- 66) Vgl. Münkner (Fn. 3), S. 107.
- 67) Siehe hierzu Antoni (Fn. 36), S. 16.
- 68) Siehe Le Monde vom 6. Juni 1985 (Fn. 10).
- 69) Höland (Fn. 6), S. 26 ff.
- 70) Siehe Frankfurter Rundschau vom 18.7.1985.
- 71) Siehe hierzu im einzelnen Agence nationale pour la création d'entreprises, Créer ou reprendre une entreprise, ohne Ort, 1982, S. 472 ff.
- 72) Der Verbandszwang wurde in der Bundesrepublik durch eine Gesetzesänderung vom 30.10.1934 eingeführt. Siehe hierzu Letschert, Die Genossenschaftliche Pflichtprüfung, Wiesbaden-Biebrich, 1951. Ob hierfür eher NS-korporativistisches

Gedankengut oder schlechte Erfahrungen mit den freien, vom Verband oder vom Gericht bestellten Revisoren maßgeblich waren (dieser Ansicht sind Metz, in: Lang/Weidmüller, Genossenschaftsgesetz, Berlin/New York 1984, Rz. 1 zu § 54, und J. Fischer, Handwörterbuch des Genossenschaftswesens, 1980, Sp. 1372 ff.), kann an dieser Stelle nicht entschieden werden.

- 73) Eichhorn, S. 211.
- 74) Eichhorn, ebd.
- 75) Eichhorn, S. 88.
- 76) Sonnenberger, S. 81.
- 77) Höland (Fn. 6), S. 28.

Ole Hansen, London

WORKERS' CO-OPERATIVES IN THE UNITED KINGDOM
THE LEGAL OBSTACLES

WORKERS' CO-OPERATIVES IN THE UNITED KINGDOM
THE LEGAL OBSTACLES

Table of contents:	page:
Introduction	199
What is a workers' co-operative?	200
Problems with financiers, landlords and professionals	209
Workers' co-operatives and tax	210
The Business Expansion Scheme	211
The Taxation of bonus shares	214
Assisting the flow of capital by the creation of an indivisible reserve	218
Discrimination against Industrial and Provident Societies in rate of Corporation Tax	228
The effect of anti-tax avoidance provisions aimed at small companies	231
Close companies	231
Directors	233
Double taxation of builders' co-operatives	234
Capital Gains Tax and Capital Transfer Tax - the bias against co-operation	237
Why ICOF is good for £ 500.000 but not for £ 500	239
The perverse effect of protection from redundancy	242
Conclusions	244

Introduction

Most of the legal obstacles to the development of workers' co-operatives in the United Kingdom are derived from a lack of understanding on the part of outside agencies of what they are and how they are different from other forms of business organisation.

This lack of understanding has two main effects on workers' co-operatives:

- it places them at a legal disadvantage compared with other forms of business organisation engaged in the same activities;
- it leads to the erection of specific legal impediments to the successful functioning of workers' co-operatives.

To examine these effects, discuss the causes and suggest solutions this paper will examine the legal obstacles that arise in the relationship between workers' co-operatives and their environment. In doing so it will concentrate on what is qualitatively the most important in the establishment and survival of workers' co-operatives. This means that we will in the main be concerned with the relationship between workers' co-operatives and central government and the specific problems which workers' co-operatives have in relation to taxation. However we will also touch, to varying degrees, on the problems which workers' co-operatives have in relation to local government, financiers, landlords, and lawyers accountants.

It should be stressed at the outset that the scope of this enquiry is limited. First, it is confined to the obstacles created for co-operatives by the general law, or the discretionary application of the general law. We shall not be concerned with specific co-operative law, for instance the requirement of seven members to form an Industrial and Provident Society, except to the extent that our examination of the general legal environment leads to suggestions for reform of the law as it applies specifically to co-operatives. Nor shall we examine provisions which are simply the legal enactment of specific government policy, for instance the

creation of the national Co-operative Development Agency as a statutory body with its board composed of ministerial nominees rather than as a state-supported voluntary association of co-operative organisations accountable to its membership.

The second limitation is that this enquiry is confined to legal obstacles and it is not legal obstacles which are the most important in hindering the development of workers' co-operatives. Lack of finance, insufficient skills and inexperience in participating in co-operative institutions are in our experience much more important as inhibiting factors.

It is right to stress this because there is a tendency in co-operative circles, in the United Kingdom at least, to exaggerate the importance of legal structures and to spend a disproportionate amount of time devising new co-operative forms. We are not suggesting that such activities may not be valuable but we should not get their significance out of perspective. Legal obstacles, while they should if at all possible be removed, are rarely in practice insurmountable. The legal framework may hinder the development of co-operatives but it will not create them.

What is a workers' co-operative?

"More generally, the co-operative principle and structure are still only imperfectly understood" said the national Co-operative Development Agency in its last annual report (for the year ended March 31 1984, para 7). This general incomprehension is caused by many factors not least the small size of the co-operative sector compared with that occupied by traditional forms of business organisation. A fundamental cause in the UK, however, is the lack of clear definition of what in substance and in form is meant by the term.

That is one reason it is necessary to briefly discuss the different types of workers' co-operatives in the UK. Another

reason is that an understanding of the various types is necessary in order to understand how they are differently affected by the specific legal obstacles which are the topic of this paper.

The term "registered co-operative" is often used to designate a society registered with the Registrar of Friendly Societies under the Industrial and Provident Societies Acts 1965-1978 (IPSA) but that is inaccurate. Section 1 of the IPSA 1965 provides that a body may register- and to do so it must satisfy the Registrar's criteria- but there is no requirement on a co-operative so to register. Many prefer not to do so preferring instead to register under the Companies Acts or not to register at all and remain as partnerships. It is therefore necessary to examine how the term "workers' co-operative" is used in practice in the UK.

In substance the workers' co-operative movement in the UK may be divided into two parts, each characterised by its attitude towards the question of capital investment and shareholdings by individual members. On the one side there are those who argue that individual capital investment and the risks and potential gains of individual capital ownership are an essential incentive to the success of an enterprise. Job Ownership Limited (JOL) are particularly identified with this approach. They model themselves on the Mondragon co-operatives in Spain. Although JOL accept that only employees should be members of workers' co-operatives they insist that each should provide a capital stake on joining equal to at least three months' earnings of the lowest paid member in the co-operative. This JOL regards as essential in order that members will identify with the business. Any growth in the assets of the business will be reflected in the value of the capital holdings. Equally, so will any diminution through losses. Although active since 1978 JOL has only spawned one co-operative, Manchester Cold Rollers Ltd, and that has not been successful. At the other end of the spectrum stands the Industrial Common Ownership Movement Ltd (ICOM). ICOM holds that members should hold no more than a

nominal amount of share capital- £1 each- or none at all. Any capital provided by members should be by way loans and thus not give any entitlement to a greater share in the profits or capital growth of the enterprise, although ICOM has no objection to payment of interest. It is a fundamental ICOM principle that if there is an excess of assets over liabilities on the dissolution of the co-operative such an excess may not be distributed among the members but must either be used to set up another co-operative, be given to a general fund for the setting up of co-operatives, or given to charity.

Sixty-nine percent of "new" mainly workers' co-operatives registered during the expansionary period from 1980 to 1984 were registered using ICOM rules, according to "The New Co-operatives" (3rd edition) a directory published by the national CDA.

The national CDA, although it has said in its latest Annual Report that it is "in principle, non-discriminatory, towards the alternatives of collective or individual ownership" (para 19), has leaned towards the JOL, or individual ownership option. In 1981 the report of the CDA Working Group on the Law, said: "One of the essential elements in the member-co-operative relationship is that the member should have a significant financial stake in his co-operative and that the co-operative should be significantly dependant on that stake. The member who has a significant investment in his co-operative is certain to care more about its progress than one who has not."

In 1982 the national CDA published its model rules for a workers' co-operative mainly with the aim of providing an alternative to ICOM's rules which had proved extremely popular, as evidenced by the statistics quoted above. The CDA rules provide for members to hold different amounts of shares. The CDA rules also allow non-employees to be members and have special provisions for a hierarchical management structure. The CDA rules only allow capital gains on shareholdings by means of a bonus issue of shares.

According to "The New Co-operatives", 2,9% of "new" co-operatives formed between 1980 and 1984 used the CDA 1982 Model Rules.

Thus the term "workers' co-operative" may include enterprises collectively owned by their members and those which have large individual shareholdings of different sizes; those where it is a requirement that members should invest risk capital and those where they are prohibited from doing so; those which allow membership to non-employees and those where it is not permitted; those in which the accretion of individual capital is considered a priority aim and those where members are prohibited from sharing in capital growth even when the co-operatives is wound up.

There are, of course, also common features which broadly conform with the co-operative principles as accepted by the International Co-operative Alliance at its 23rd Congress: open membership; democratic control; limited return on capital; and distribution of surplus which avoids one member gaining at another's expense. However, JOL, for instance has not been able to obtain recognition from the Registrar of Friendly Societies for its model rules because he has doubts about the basis upon which they provide for the distribution of surplus. Yet the national CDA, according to its last annual report considers JOL a "major body" involved in co-operatives with whom it has "worked closely together, appearing on a number of joint platforms".

The national CDA has also blurred the definition of workers' co-operatives in other ways. It refers, with little attempt at distinction to "new", "industrial" and "workers'" co-operatives- see for instance its directory "The new co-operatives", or its guide "How to set up a co-operative business". Yet the first two terms include community co-operatives and the neighbourhood service co-operative both of which are fundamentally different from the workers' co-operative. A community co-operative is formed for the benefit

of, and the members consist of, people living within a particular community: those working for the co-operative may be member of it, or may not be, depending on whether they are also members of the local community- just as the employees of a consumer co-operative may or may not, in their capacity as consumers, be members of it. Membership of the neighbourhood service co-operative consists of full-time, part-time and "occasional" employees, the latter being persons who reside in the neighbourhood served by the co-operative who may give "professional" services to it and also represent "particular sections of the population". Given that one of the roles of the occasional employee members is to represent the interests of those whom the co-operative serves there must be some doubts about whether it satisfies the requirement of the Registrar of Friendly Societies that the business of a co-operative should be conducted for the "mutual benefit" of the members. Nonetheless, he has accepted the CDA's model rules for the neighbourhood service co-operative.

Whether he was right to do so or not is outside the scope of this paper but what one can say is that it is hardly surprising if, in the circumstances, individuals and organisations outside the workers' co-operative movement have an unclear idea of what is meant by the term "workers' co-operative".

To make matters worse the term is associated, in the minds of the wider public, with the "Benn Co-ops" set up during the Labour Government of the 1970's with substantial state support to take over the businesses of a number of large private employers who had gone into liquidation. In terms of the scale of their operations, the size of their public subsidy and their constitutions the "Benn co-ops"- such as the Glasgow Daily News, KME and Triumph Meriden- bore little resemblance to today's workers' co-operatives. What is more- all of the "Benn co-ops" were failures in one way or another.

The lack of clear definition of what is meant in substance by "workers' co-operative" is matched by the fact that a

co-operative may take one of a number of legal forms and that which form co-operators choose does not necessarily depend on the substance of the organisation they are trying to set up. ICOM, for instance, has produced its model constitution using both the main forms.

Professor Ian Swinney puts it this way: "In most countries there is a co-operative societies' law giving a legal code - more or less complete for the administration of co-operatives. There are one or two countries such as Denmark which have no special co-operative law at all. The United Kingdom and Eire, however must be unique (sic) in providing what was intended as a co-operatives societies' act and at the same time placing no obligation on co-operatives to use that act to the exclusion of alternative legal forms." ("United Kingdom Co-operative Law - Freedom of Choice or confusion?" In Yearbook of Agricultural Co-operation 1981 p15.)

A co-operative in the United Kingdom may take one of three legal forms: a partnership, an industrial and provident society (IPS), or a company.

If two or more people agree that they will carry on a business together with a view to profit that is in a law a partnership. No formalities are necessary and if the partners have not expressly agreed on any of the necessary terms the Partnership Act 1890 sets out what terms will apply. These mostly accord with co-operative principles: one person one vote and equal division of profits for instance. There are a number of disadvantages for a co-operative trading as a partnership however - not least that one partner can bind the others in contracts with third parties and unlimited liability for the partnership's debts jointly and severally by each of the partners.

Therefore most co-operatives choose to incorporate to obtain the benefits of limited liability. They may do so under either of two quite separate legal regimes: the Industrial and Provi-

dent Societies Acts or the Companies Acts. The former are what Professor Swinney referred to as being "intended as a co-operative societies' act", but which co-operatives are under no obligation to use. The IPSA are administered by the Registrar of Friendly Societies who before he registers a society's rules under the IPSA must be satisfied that it is a "bona fide co-operative society" (IPSA 1965 s1(2)).

There is no definition in the IPSA or anywhere else of what constitutes a "bona fide co-operative society" but the Registrar has published the criteria that he uses when exercising his discretion. These criteria broadly correspond with the Co-operative Principles of the International Co-operative Alliance.

Under the Companies Acts there are two forms available with limited liability- the company limited by shares and the company limited by guarantee. The former is the predominant mode of incorporation of the conventional capitalist business- it provides for individual shareholdings to represent the individual's capital stake in the business, a potentially limitless return on capital and the number of votes held by each member being proportionate to the shareholding of each- as opposed to the co-operative principles of limited return on capital and one person, one vote which apply in the IPS. In the company limited by shares, as in the IPS, the liability of the shareholder is limited to the amount of shares that he or she holds should the business become insolvent.

The features of the company limited by shares make it unsuited to use by any co-operative. There is an additional reason for it being unsuitable for a workers' co-operative which wants to limit membership to those working in the enterprise. This is the problem of what to do with the shares of members who leave or die. Until recently a company limited by shares could not, unlike an IPS, redeem shares held by members. Therefore in a company, unless elaborate trust (see below)

structures were created, the shares would be retained by the member who had left or passed to his or her successors, thus creating members who were not employees. Although companies can now redeem their shares the arrangements to do so are complicated and the company limited by shares, designed as it is as the vehicle for capitalist investment is fundamentally unsuited for use by a workers' co-operative. It is important to remember this when we discuss some of the advantages that are only available to companies limited by shares.

The company limited by guarantee is eminently suited as the legal form for a workers' co-operative. Historically it has been the corporate vehicle for voluntary associations, community organisations, chambers of commerce charities and similar bodies- it has not been used for profit-making activities. In the past fifteen years or so, however, ICOM in particular has adopted the form and ICOM now published a model co-operative constitution for a company limited by guarantee.

In the company limited by guarantee the individual member promises to pay a certain amount, for example £1, if the company is wound up and found to be insolvent. There are no shares, so all property is, in effect held collectively, each member has one vote and membership ceases on leaving the co-operative's employment or on death. In one respect UK law recognises that the company limited by guarantee may in substance be a co-operative. Under the Industrial Common Ownership Act 1976 a company limited by guarantee, as well as an IPS, may, provided the company is a "bona fide co-operative society" and fulfils the additional strict criteria, apply to the Registrar of Friendly Societies for a certificate that it is a "common ownership enterprise" (see further below p21). However apart from qualifying to ask for a loan from Industrial Common Ownership Finance Ltd's revolving loan fund (see below pp 11 and 42) no advantages attach to that status.

According to "The new co-operatives", between 1980 and 1984, 31,1% of all "new" co-operatives used the ICOM company limited by guarantee model. Since it was only made available in 1982 that percentage understates its popularity. Probably the main reason for its wide use is that only two people are required to sign an application to register as a company where seven are required to register as an IPS.

The trouble is that, however suitable as a legal form the company limited by guarantee is, the fact that a co-operative may take different legal forms makes clear public perception more difficult. As Roger Sawtell, a long serving member of the board of the national CDA, put it in his foreword to "The new Co-operatives": "Recent figures show that about half new co-operative businesses are thus incorporated under company law rather than under co-operative law. Although the reasons for this are quite clear and both models are equally democratic, there are dangers in using company law because it weakens the public understanding of the fundamental difference between a co-operative and a conventional company."

It is this weak public, and political, understanding which underlies most of the obstacles that we shall now investigate.

One final introductory remark: the term "registered co-operative" or just "co-operative" is often used loosely to designate the IPS. We shall not follow that practice. Whether or not a body is a co-operative is, as we have seen, matter of substance, not form. The form is normally that of an IPS or a company limited by guarantee. Therefore when the terms "co-operative" or "workers' co-operative" are used in the text it will indicate a body that accords with international co-operative principles and may take the form of an IPS or a company limited by guarantee - unless the context makes it clear that we are referring to one or other of those forms. On the other hand when we refer to a "conventional company" we mean a company limited by shares.

Problems with financiers, landlords and professionals

The lack of public understanding of what is meant by a workers' co-operative exacerbates the problems which they would have as any new, small business.

David Ralley is the Secretary of Industrial Common Ownership Finance Ltd (ICOF) and as such, and previously as a board member of ICOF, has more than ten years' experience of financing workers' co-operatives. ICOF is solely in the business of financing co-operatives. David Ralley is in no doubt that the conventional banks impose more onerous conditions on workers' co-operatives than on conventional businesses. "Banks are more likely to require personal guarantees from the members," he told us, "and to seek security from the individual guarantors". The banks deny this and explain the differential treatment in terms of different risks, but David Ralley does not accept that. All else may be the same he says, but it is the unfamiliar type of organisation that matters.

The problem is especially severe with ICOM type co-operatives which have only nominal members' share capital, or none at all. Members' investment in the co-operative will therefore take the forms of loans. Even if those loans are expressed to be subordinate to all other debts incurred by the co-operative a bank manager is unlikely to treat the members' loans as members' capital. The bank manager will apply the normal concept of "gearing", the relationship between equity capital and loan capital of the business and, counting the members' loans as loan capital, come to the conclusion that a loan is highly risky and either refuse it or ask for special terms.

Yet if the co-operative takes the form of an IPS there is from the point of view of the outside financier little difference between share capital and members' subordinate loans. As Paul Derrick put it in a paper to the International Co-operative Alliance world conference in 1978: "a co-operative share is very much like a subordinate loan in that the shareholder ranks after creditors for the payment of interest and repayment of capital."

The problem is in part how accountants set out members' loan capital in the co-operative's accounts and therefore a matter of educating them and of educating bank managers, says Ken Lucas,

an experienced co-operative entrepreneur and manager who now works for the national CDA. Most of those to whom we spoke agreed, including David Ralley who tells of the undermanager in the Co-operative Bank plc- the banking arm of the retail co-operative movement - who asked him recently "what is the co-operative model?"

The same kind of problem arises with the landlords. Those letting property to co-operatives are more likely to ask for personal guarantees from members that they are to ask for them from conventional companies. And as Peter Cockerton from Cambridge CDA says this causes more problems internally for a co-operative than it would for a conventional company. Those who give the guarantees, who are usually those with collateral, are as a result taking a greater risk in the business than the other members and this affects the relationships of equality that should exist inside a co-operative.

Landlords, financiers- and possible co-operators- go to lawyers for advice, yet the vast majority of lawyers know nothing of either the legal substance or form of co-operatives. The Industrial and Provident Societies are not taught as part of any professional course and solicitors are likely to be aware of companies limited by guarantee only as a form for non-profit making organisations. If faced with a group of workers wanting to set up a co-operative, most solicitors would probably advice them to set up some form of employee held share company.

Malcolm Lynch, who is now a solicitor with the Economic Development Office of Kirklees Metropolitan Council, remembers vividly a conversation he had with another solicitor while in private practice in Leeds. "Another solicitor rang me and said 'I have got these people who are trying to set up a co-operative - I am trying to persuade them otherwise'", he told us.

Workers' co-operatives and tax

Lack of capital is one of the main problems of workers' co-operatives in the UK. David Ralley describes the shortage

of start up and expansion capital as their "biggest problem". GLEB in "A Strategy for Co-operation", comparing the UK with other countries where the co-operative sector is stronger, says: "Co-ops in France, Italy and Spain appear to have far greater access to external capital than do co-ops in Britain, though capital raised from members and the re-investment of profits remain important sources in all cases."

We shall therefore concentrate on those legal obstacles which have an effect on the capacity of workers' co-operatives to attract or generate investment or loan capital. This means that we shall principally undertake a consideration of UK tax laws as they affect capital investment in workers' co-operatives. In particular we shall examine whether workers' co-operatives are able to take advantage of all the tax privileges available to conventional companies to encourage investment. We shall also consider whether some of the special features of workers' co-operatives should not, on the application of general principles, entitle them to special allowances.

We shall find that co-operatives are not able to take full advantage of general incentives to investment and that they are not given the special tax advantages that might have been expected.

The Business Expansion Scheme

The Business Expansion Scheme provides relief from income tax in respect of amounts subscribed for shares in companies engaged in certain "qualifying trades". Individuals wanting to invest in co-operatives are unable to take advantage of this scheme.

The scheme was first introduced as the Business Start-up scheme by the Finance Act 1981 ss 52-67. Its scope was widened annually by subsequent Finance Acts and its name changed.

The main conditions for a person obtaining this relief are:

- 1) the investment must be by way of subscription for shares in a new company or shares of a specified type in certain unquoted trading companies;
- 2) the investment must be of at least £ 500 in a particular company in anyone year unless made through an approved investment fund and relief is restricted to £ 40.000 in any one year;
- 3) the company must be engaged in a qualifying trade - broadly manufacturing, wholesale and retail business, but not leasing or financial activities;
- 4) the investor must not be an employee, paid director or holder of more than 30% of the company's shares;
- 5) the shares must be held for at least five years.

(Finance Acts 1981 ss 52-67, 1982 ss 51 & 52, 1983 s 26 & Sch 5, 1983 (No.2) s 5 & Sch 1, 1984 s 37.)

There are two obstacles against workers' co-operatives taking advantage of this scheme, first it is restricted to investments in the equity capital of conventional companies. The second obstacle for members of a workers' co-operative does not necessarily apply to the member/shareholder in a conventional company: if the investor is an employee of the company he or she may not claim the relief - however, if the investor is not an employee but only a shareholder, he or she is only disqualified if the holding is of more than 30 % of the company's shares.

To put workers' co-operatives in the same position as conventional companies ICOM is discussing proposals for a Co-operative Expansion Scheme.

In order to be applicable to all types of workers' co-operative the relief would need to be extended to investments in co-operative's loan stock. The conditions for relief would be the same as under the current scheme, with the following additional provisions, because loan, rather than share, capital will be contributed:

- 1) the loan stock should be unsecured;
- 2) the loan stock should have no present or future right to be redeemed;

- 3) the loan stock should have no preferential right to repayment on winding up;
- 4) interest on the loan stock should have no right to be paid prior to monies lent by an institutional investor;
- 5) interest shall not be greater than the bank base rate for the time being.

Such changes would require primary legislation, probably as part of the annual Finance Act. In order that co-operatives should be able to take full advantage of them, however, it is important that such legislative changes be accompanied by agreement, in principle at least, with the administrators of the Inland Revenue, that bodies set up to provide finance for workers' co-operatives, such as ICOF, should be entitled to approval under the terms of Finance Act 1983 Sch 5 para 19. This is the provision, referred to on the previous page, that the minimum qualification for relief, at present £ 500, shall not apply where the taxpayer's investment is made through "an investment fund approved for the purposes of this paragraph by the Board" of Inland Revenue. This would mean that investments made through a co-operative loan fund could qualify for tax relief, no matter how small each might be.

These suggestions would put the outside investor in a workers' co-operative in the same position with regard to tax relief as the outside investor in a conventional company. But what about the second obstacle - the member/employee in a workers' co-operative who wants to invest in it? At present he or she can only do so out of taxed income. If, for instance, members agree to leave a proportion of their salaries in the co-operative to augment its capital they are taxed on the money as though they have received it in cash as part of their income.

Members/shareholders in a conventional company are able to benefit from the Business Expansion Scheme provided their holding is less than 30% of the company's shares. Members of a workers' co-operative, however, will be excluded because they are also "employees" (see p14 above). This will be so

even if the other changes mentioned above are introduced. Yet the arguments for including members of workers' co-operatives within the scope of the relief are in principle stronger than giving it to shareholders in a conventional company, because the members of most types of workers' co-operatives are unlikely to share in the growth of capital asset value, whereas the shareholder in a conventional company will do so. In order, therefore, to put the members of workers' co-operatives in the same position as the members of conventional companies the exclusion of employees from the Business Expansion Scheme should be ended, at least in relation to workers' co-operatives, at the same time that the benefits of the relief are extended to outside investors in co-operatives.

The Taxation of bonus shares

When a conventional company limited by shares issues bonus shares to its shareholder/members or to its employees, the recipients do not usually pay tax on their value. However, if an industrial and provident society issues bonus shares to its members and/or employees they will invariably have to pay income tax on the value of the shares as though they have received the cash value. As already pointed out, only the company limited by shares is not a suitable form for a workers' co-operative, whereas probably over half take the form of an IPS. This, therefore, could be discrimination against workers' co-operatives.

The shareholder in a conventional company does not pay tax on the receipt of bonus shares because the receipt of the bonus shares is not considered to increase the value of his or her total shareholding in the company. Company shares increase in value to reflect the capital assets of a company. The company is not worth more after the issue of the bonus shares than it was before. The value of the bonus shares is matched by a corresponding fall in the value of the pre-existing holding.

If and when the company shareholder sells the holding he or

she would pay capital gains tax on the increase in value since the shares were originally bought. Capital gains tax, however, may be at a lower rate than income tax and is not paid until the gain is realised. In this way, therefore the company shareholder is in a better position than the IPS member who has to pay income tax at the time the bonus shares are issued without the cash on which the tax has been assessed.

The reason that the employee of a company limited by shares does not pay tax on the issue of bonus shares is that he or she is able to take advantage of the profit-sharing provisions introduced by the Finance Act 1978 ss 53-61 and Sch 9 and subsequently amended. This gives tax relief to employees who participate in a company share scheme which has been approved by the Inland Revenue. The scheme takes the form of a trust (see below p43). Trustees may acquire shares in the company up to the value of £ 1250 or 10% of the tax payer's salary whichever is the higher, subject to a maximum of £ 5000 in a year.

In order to obtain the benefit of the tax relief the employee must agree to leave the shares in the scheme for at least two years or earlier death, retirement or redundancy. The scheme must be open to all employees of the company with five years service or more, although the employers may, if they choose, allow those with shorter service to join.

Dividends on the shares are paid to the individual participants in the scheme in the normal way and, if appropriate, they will pay income tax on them.

However the participants will only pay tax on the value of the shares when they are sold. At that point they will be charged income tax on a percentage of the original value, or the actual proceeds of sale, if less. The percentage depends on how long has elapsed since the original acquisition:

Period held- years	% taxable
2-3	100
4	75
5	50
6	25
7-10	Nil

(Finance Acts 1978 ss53-61 & Sch 9; 1980 S46; 1982 S42 & 1983 S25).

The reason that members of IPSs are treated differently and are taxed immediately on the issue of bonus shares, according to Paul Derrick in "Taxation" (15 September 1984), was said to be because an IPSs shares are redeemable. In his article Paul Derrick describes political attempts to extend the benefits of share incentive schemes to workers' co-operatives. In 1978 as the then Secretary to the Co-operative Production Federation (a now defunct federation of mainly nineteenth century workers' co-operatives), Mr. Derrick met with the Financial Secretary to the Treasury who told him that IPSs were excluded from the benefit of this scheme for the same reason that their members were taxed on the receipt of bonus shares- that it was because their shares were redeemable.

Subsequent attempts in Parliament to allow tax relief to IPS employees who took part in share incentive schemes have not met with success. Amendments were rejected in 1978, 1980, 1981, and 1984. Along the way the reasons for excluding the employees of IPSs shifted. The reasons was no longer that IPS shares were redeemable- IPSs can, after all, issue redeemable shares if they wish- but rather that their shares carry a limited return on capital and do not appreciate in value. In other words, the objection is that co-operative principles obstruct the "incentive" of share incentive schemes.

How important is this discrimination against IPSs, which would appear to be unfair? The national CDA clearly believes it is very important: it has argued for six years that employees of IPSs should be treated in the same way as the employees of companies. Its latest annual report records that in a pre-Budget submission to the Government in 1984 "We asked that members of industrial and provident societies should be granted

the same concession as that enjoyed by employees of a company which issues them with bonus shares effectively free of tax".

In an address to the International Co-operative Alliance in 1978, Paul Derrick said: "Perhaps the most important matter relating to the taxation of co-operative productive societies is the taxation of bonus shares when they are issued to worker members". Ken Lucas of the national CDA pointed out to us: "if one accepts that capital appreciation for the benefit of individual co-operators is important then the taxation of bonus shares issued by IPSs is a disadvantage". Paul Derrick is concerned that the present taxation of bonus shares is a disincentive to invest. He is particularly worried that a "gap between share values and asset values arises if co-operatives do not issue their members with shares as profits are ploughed back". His address to the ICA World Congress referred to the liquidations of solvent societies to release their asset value which had risen out of all proportion to the value of their issued shares. He argued that "if worker members are issued with shares in this way the incentive to wind up for the sake of capital gains is less".

Few experts, however, seem to share Paul Derrick's view. As already stated, nearly all new "co-operatives formed as IPSs between 1980 and 1984 used ICOM constitutions which allow, at the most, for the holding of one nominal £ 1 share. For them there can be no question of issuing bonus shares and it is irrelevant how they are taxed. The members invest because they need to do to protect their jobs and improve their livelihoods. The ICOM co-operatives are protected against the temptation to wind up when asset value exceeds issued share capital by the provision in their rules that after a winding-up excess assets may not be distributed among members but must be used to set up another co-operative, given to a central fund for the support of co-operatives or given to charity.

Peter Cockton of Cambridge CDA, for instance, believes that it is urgently necessary for workers' co-operatives to devise way for members to participate in the growth of assets. He does

not, however, consider the issue of bonus shares to be particularly important and would concentrate instead on developing such means as loan accounts based on wage bonuses and loan stock. Malcolm Lynch, the solicitor working for the Employment Development Office of Kirklees Metropolitan Council agrees. Recompensing co-operators for the early years when they might have received less than the normal rate for the job in order that others might benefit later, is an "increasing problem" he says. Yet he too believes that the solution does not lie with bonus shares but in using loan stock and along other avenues such as pension schemes and pay structures embodied in binding "co-operators agreements".

It is possible that in the 1985 Finance Bill which will soon be presented to Parliament the Chancellor of the Exchequer will, in part due to the representations of the national CDA and Paul Derrick, remedy the anomalous way in which the issue of bonus shares to the employees of IPSs is treated for tax purposes. If so, it will make little difference to the vast majority of workers' co-operatives in the UK.

Assisting the flow of capital by the creation of an indivisible reserve

As already mentioned the majority of workers' co-operatives contain provision in their constitutions restricting distributions to the members while the co-operative is trading and after it is wound up. One might reasonably have expected that to be recognised in the tax legislation by the conferring of relief from corporation tax on money put into reserve. But that has not happened.

The effect of the ICOM Model Rules for an IPS is that while the co-operative is trading members may only receive a distribution related to the work they have contributed. When the co-operative comes to an end Rule 18 provides: "If on the winding up or dissolution of the Co-operative any of its assets remain to be disposed of after its liabilities

are satisfied, the assets shall not be distributed among the members but shall be transferred to such a common ownership enterprise or such a central fund maintained for the benefit of common ownership enterprises, as may be determined by the members at or before the time of the winding up or dissolution or, in so far as the assets are not so transferred, shall be held for charitable purposes".

A "common ownership enterprise" is defined in s2(1) of the Industrial Common Ownership Act 1976. It must be owned and controlled by its workforce and meet certain formal requirements. As far as the assets are concerned, the Act requires: "(b)...(ii) that the assets of the body are applied only for the purposes of objects of the body which do not include the making over of assets to any member of the body except for value and except in pursuance of arrangements for sharing profits of the body among its members, and (iii) that, if on the winding up or dissolution of the body any of its assets remain to be disposed of after its liabilities are satisfied, the assets are not distributed among its members but are transferred to such a common ownership enterprise or such a central fund maintained for the benefit of common ownership enterprise as may be determined by the members at or before the time of winding up or dissolution or, in so far as the assets are not so transferred are held for charitable purposes".

The ICOM model constitution for a company limited by guarantee contains provisions similar to its IPS rules.

In an ICOM co-operative the members have no shareholding in the real sense and the total effect of the provisions is, so long as the spirit and the letter of the constitution are observed to create within the co-operative a form of social capital which may be used by the members collectively but cannot be distributed individually and which in the event of a winding up must be made available to other co-operatives or to charity. Therefore when members of an ICOM co-op decide to put profits into reserve they are effectively denying themselves individual enjoyment of those profits. Because they have no equity stake they do not have a prospect of recouping

the investment later.

In those circumstances one might reasonably have expected that compared to, say, a conventional company where capital investments are likely to enhance directly the personal wealth of the shareholders, workers' co-operatives of the ICOM type at least might be given favourable treatment. But this is not so- their profits are taxed in exactly the same way.

This state of affairs is justified by the authorities on two grounds:

- 1) that constitutions can be amended if the members agree;
- 2) that whatever the protection in the constitutions it is possible to siphon off reserves over a period of time.

As to the first point there have been no recorded instances ICOM co-operatives amending their constitutions to enable reserves to be distributed among members. It could, in any event be difficult for them to do so. Amendments to the IPS rules are not effective until they have been approved and registered by the Registrar of Friendly Societies. He has power, under the Industrial and Provident Societies Act 1965 s 10(3) to refuse registration if he is not satisfied that the terms of the amendment come within the provisions of the Act. The Registrar might well decide that an IPS which amended its rules so that the individual members could get their hands on reserves previously specially protected was not behaving as a "bona fide co-operative society" within the meaning of IPSA 1965 s 1(2)(a), and that therefore the amendment should not be registered.

The provisions in the ICOM model company constitution about distributions during trading and on dissolution are "entrenched" to the extent that they can only be changed by the unanimous vote of all members and the normal company law provisions for changes in a constitution are expressly excluded. It is a valid criticism, however, that if all the members agree they want to change the constitution to distribute the reserves among themselves they can do so.

The second objection- that co-operatives can siphon off reserves over a period of time - is the more substantial. This is particularly easy, in theory, in a workers' co-operative. By increasing wages the co-operative could avoid making a profit - or make a loss if the members so chose. A loss on the profit and loss account would, of course, have to be made up out of reserves. In this way over a period of time by means of wages and bonuses the reserve funds could be siphoned off into the members' pockets and the constitutional restrictions on distributions avoided.

That there have been no recorded instances of this happening, does not mean that it could not happen - and if workers' co-operatives are given favourable tax treatment it is quite probable that it would.

If the constitutional practices of the ICOM type co-operatives are to receive recognition in the form of tax relief it is therefore necessary to provide legal safeguards against abuse. This would require new legislation.

The necessary legislation could be confined to the field of tax and contained in an annual Finance Act. Alternatively a Finance Act could merely create the relief and the detailed definition and regulation of the reserve contained in Companies and/or Industrial and Provident Societies legislation, unless the opportunity was taken to enact a comprehensive co-operative law. For the purposes of the discussion which follows about the substantive contents of any legislation, the form it takes does not matter greatly- although as we shall see later there are strong reasons for the notion of a statutory indivisible reserve being applied generally rather than just for tax purposes.

There is precedent in UK tax law for making profits tax-free if they are put into special reserve. Section 348 of the Income and Corporation Taxes Act 1970 provides such relief for agricultural marketing boards:

- (1) Where a body established by or under any enactment and having as its object, or one of its objects, the marketing of an

agricultural product is required, by or under any scheme or arrangements approved by or made with a Minister of the Crown or government, to pay the whole or part of any surplus derived from its trading operations or other trade receipts into a reserve fund satisfying the conditions specified in subsection (2) below, then, in computing for the purposes of tax the profits or gains or losses of the body's trade-

- (a) there shall be allowed as deductions any sums required as aforesaid to be paid by the body into the reserve fund out of the profits or gains of the trade, and
- (b) there shall be taken into account as trading receipts any sums withdrawn by the body from the fund except so far as they are required as aforesaid to be paid to a Minister or government department, or are distributed to producers of the product in question or refunded to persons paying any levy or duty.

(2) The conditions to be satisfied by the reserve fund are as follows:

- (a) that no sum may be withdrawn from the fund without the authority or consent of a Minister of the Crown or government department and
- (b) that where the money has been paid by the body to a Minister of the Crown or government department in connection with arrangements for maintaining guaranteed prices, or in connection with the body's trading operations, and is repayable to that Minister or department, sums afterwards standing to the credit of the fund are required as aforesaid to be applied in whole or in part in repaying the money, and
- (c) that the fund is reviewed by the Minister of the Crown at intervals fixed by or under the scheme or arrangements in question, and any amount by which it appears to the Minister to exceed the reasonable requirements of the body is withdrawn therefrom".

This provision is aimed at assisting statutory bodies which, although they may be autonomous, are implementing government policy. Workers' co-operatives are clearly very different- they are independent economic enterprises run primarily in the interests of their members. Nonetheless it could be argued on at least two grounds that they should be given the benefit of similar provisions: that capital which they put into what could be called statutory indivisible reserve becomes "social capital" and that it assists the government objective of generating new employment.

Applied to co-operatives a provision along the lines of s348 would have the effect that the co-operative would not pay corporation tax on any profits paid into the indivisible reserve, or on money expended on the reserve for purposes which fell within the statutory provision. If money was withdrawn from the reserve for a non-statutory purpose corporation tax would, however, be payable as though it was a trading receipt. This would mean, for instance, that if money was withdrawn from the indivisible reserve to meet a deficit on the profit and loss account- which could have been caused by excessive wage and bonus payments- the co-operative would have to pay corporation tax on the amount withdrawn.

Useful models also exist in the field of company law. Section 56 of the Companies Act 1948, for instance, provides for companies to set up a special reserve account, known as a "share premium account", where a company issues shares at more than their face value the excess must be paid into the share premium account and may only be used for certain specified purposes:

- (a) in paying up unissued bonus shares, which are then issued as fully paid to members;
- (b) in writing off preliminary formation expenses of the company;
- (c) in writing off expenses, commission or discount on the issue of shares or debentures;
- (d) providing for the premium payable on the redemption of redeemable preference shares.

Otherwise the share premium account may only be reduced subject to the same strict controls that apply to a reduction in paid

up share capital: a special resolution of the shareholders and the approval of the High Court.

A more recent example of a special reserve is the capital redemption reserve required by s53 of the Companies Act 1981. The 1981 Act allowed companies to redeem any class of shares but also required them to set up a capital redemption reserve into which they must pay the amount by which the company's issued share capital is reduced on a redemption which is wholly or partly out of profits. Again, this reserve may only be reduced if the procedures are followed which apply to a reduction in issued share capital.

Of more general application are the provisions of the Companies Act 1980 restricting the distribution of profits and assets to shareholders. Section 39 provides that a company may only make a distribution to its shareholders out of its profits which are defined as its "accumulated, realised profits, so far as not utilised by distribution or capitalisation, less its accumulated, realised losses, so far as not previously written off in reduction or reorganisation of capital duly made".

Section 40 provides a further restriction on public companies—that is broadly companies whose shares may be traded in by the public. Section 40 refers to an "undistributable reserve". The section provides that a public company may only make a distribution to its shareholders if

- "(a) the amount of its net assets is not less than the aggregate of the company's called-up share capital and its undistributable reserves;
- (b) if, and to the extent that, the distribution does not reduce the amount of those assets to less than that aggregate".

The "undistributable reserves" are defined in subsection (2) as:

- "(a) the share premium account;
- (b) the capital redemption reserve fund;
- (c) the amount by which the company's accumulated, unrealised

profits, so far as not previously utilised by any capitalisation of a description to which this paragraph applies, exceeds its accumulated, unrealised losses, so far as not previously written off in a reduction or re-organisation of capital duly made; and

- (d) any other reserve which the company is prohibited from distributing by any enactment, other than one contained in this Part of this Act, or by its memorandum or articles".

The 1980 Act also specifies, in s43, the relevant accounts by which it must be determined whether a company has distributable profits. Section 44 provides the sanction where there has been an unlawful distribution:

"where a distribution, or part of one, made by a company to one of its members is made in contravention of this Part of this Act and, at the time of the distribution, he knows or has reasonable grounds for believing that it is so made, he shall be liable to repay it ... to the company".

Any new enactment relating to workers' co-operatives would need to specify what it would be permissible for cash in the indivisible reserve to be spent on. Investment in plant and machinery would clearly be permissible but what about working capital expended on moving into new markets or developing new products? Questions may well arise which are difficult to decide and this fact could no doubt be used to argue against legislation of the type which is proposed here. That, however, would be wrong. Difficult questions about the classification of income and expenditure occur regularly in connection with tax and company legislation and are equally regularly solved as the above examples testify. For example one very useful general test may be that used in s40- whether the expenditure in question will result in a diminution of a co-operative's net assets so as to make them less than its indivisible reserve.

New legislation would have to give consideration to whether, and if so how and by whom, permission should be given for the indivisible reserve to be used for non-statutory purposes. For

tax purposes there would appear to be no reason in principle not to permit withdrawals for non-statutory purposes, provided tax is then paid on the amounts withdrawn.

The obtaining of tax relief is, as we have suggested, however, not the sole reason for suggesting that the indivisible reserves of workers' co-operatives be given statutory protection- in a sense that s2(1) of the Industrial Common Ownership Act 1976 be given accountancy teeth. The creation of a statutory indivisible reserve is likely not only to enable co-operatives to invest a larger proportion of their profits, it will also create a freer flow of outside investment.

Insufficient safeguards against the members of a co-operative siphoning off reserves is an obstacle in two ways in the relationship between workers' co-operatives and public authorities, especially local authorities, who have become their single most important source of funds. First, authorities such as the West Midlands Council or the Greater London Council can justify their use of public funds in grants and loans to workers' co-operatives because the assets provided by the co-operatives are not owned by the members individually but are simply used by them and remain available for future co-operators. So far the faith of the local authorities has been justified, but without statutory protection for the reserves of workers' co-operatives a publicly damaging scandal must be a possibility.

Second, workers' co-operatives, especially new ones, frequently have difficulty in making repayments of capital and interest on loans- if only because they frequently have a larger proportion of outside loans to capital contributed by the members than the conventional business. It would therefore benefit workers' co-operatives if a higher proportion of their outside finance could come be repayable out of and depend upon the amount of realised profits- that the public finance could be in the form of what in discussions at GLEB has been called "quasi-equity". One of the major problems in developing this form of public loan finance is the difficulty of deciding when an enterprise is "profitable" for the purposes of requiring a return on the "quasi-

equity". This is made more difficult when the members may, in addition to manipulating profits through increasing wages, do so by putting profits in reserve on which they can later draw. If, however, this reserve could not be drawn on except in specified circumstances and subject to statutory safeguards which would ensure that in normal circumstances it was available for that or other co-operatives, the public authority might have no objection to profits being placed in the reserve rather than being used in providing a return on the "quasi-equity".

In this way the creation of a statutory indivisible reserve could help workers' co-operatives to obtain more financial help from public authorities. It might also help them to obtain more finance and on better terms from private financiers. As we have seen one of the problems of workers' co-operatives, especially of the ICOM type, is that financiers do not understand their financial structure, especially the absence of members' share capital and that judging the co-operatives by the normal standards of gearing becomes wholly inappropriate. A statutory indivisible reserve would in many respects, from the point of view of the creditor, be similar to the issued share capital in the conventional company- it would, for instance be available to pay outside creditors on a winding-up. Legislation to create such a reserve should therefore also help workers' co-operatives to raise finance from private sources.

In that event, to revert to the question raised earlier, it would, of course, be necessary to have some safeguards against the use of the reserve on unauthorised expenditure. This should not be too difficult to devise. Again a model is at hand: the procedures of a limited company on a reduction of issued share capital - a two thirds majority of members in favour and, the approval of the High Court.

Belgium, France and Italy all have provisions in their co-operative law for some kind of statutory indivisible reserve. In some countries it is compulsory for co-operatives to allocate a proportion of their profits to it. That may be going

a little too far and it is better to depend on the prudence of the co-operators themselves unless they make a specific contractual commitment with a particular public authority who is financing them.

What is clear is that the creation of a statutory indivisible reserve for co-operatives in the United Kingdom would clear the obstacles against giving them special tax relief for their capital reserves and at the same time, if the legislation is not just confined to tax, increase the flow of outside finance. It is not surprising therefore that it is an idea which has wide support within co-operative circles generally, including the national CDA, ICOM, the local CDAs and Labour Party activists.

Discrimination against Industrial and Provident Societies
in rate of Corporation Tax

On May 5 1984 in the House of Commons the chief Opposition spokesperson on Treasury affairs, Roy Hattersley MP, suggested that new rates of corporation tax would discriminate unfairly against Industrial and Provident Societies. The same point has been argued in more detail by Paul Derrick in "Taxation" (on 15 September 1984). Is it correct - and if it is does it matter?

In order to understand the point made by Roy Hattersley and Paul Derrick it is necessary to outline the recent historical background. Corporation tax is paid by corporate bodies on their profits. In 1974 companies were effectively allowed to deduct from their profits for corporation tax purposes dividends paid to shareholders from their profits under the "imputation" system. At the same time and to compensate for this, the rate of corporation tax was increased from 40% to 52%, with a concessionary rate for small companies of 42%. However, Industrial and Provident Societies were gained nothing from the change in the rules on dividends because they had been able to deduct

the interest on their dividends they paid on their shares ever since corporation tax was first introduced in 1965. To compensate them in 1974 therefore IPSs were allowed to continue paying corporation tax at the old rate of 40%.

In 1979, however the small companies rate went down to the IPS level of 40%, in 1982 it went down to 38% while the IPS rate remained the same. At the same time the rate for large companies went down: to 50% in 1983; 45% in 1984; 40% in 1985 and in 1986 35%. The special rate for IPSs is being phased out as a result. The lowering of rates has been accompanied by the removal of some of the allowances - notably capital investment allowances which companies could formerly make. But the IPSs equally lost these allowances.

Roy Hattersley pointed out in the House of Commons that "co-operative societies will not enjoy the same benefits as companies, shops and retail outlets that appear to be their direct competition, in that the penalties that I have described balance a reduction in their obligations on corporation tax. However, the co-operative societies are already on a beneficial level of corporation tax. Unless that beneficial level is reduced, they will lose their previous traditional advantage and begin to pay the other penalties exacted from private companies." (Hansard col 285).

He went on to explain why Industrial and Provident Societies had traditionally been given such advantages: "First, by tradition and then according to law, practice and the proceedings of the Registrar of Friendly Societies, some methods of organising capital and tax thereof apply to the co-operative societies but do not apply to companies competing with them in the same market. Their share capital does not appreciate with the market. Dividends do not arise from their share capital. There are no scrip issues or bonus shares to increase an individual holding. Each society's rule book defines the rate of share interest that is paid to members who are shareholders. Now both tradition and the Registrar of Friendly Societies enforce the practice whereby the rate of interest paid on share

capital is adequate merely to offer a small return and in no way offers an excessive reward or forms the basis of a capital gain".

John Moore, the Chief Financial Secretary to the Treasury, speaking for the Government, conceded that "the purpose of the imputation system is to alleviate the double taxation of distributed profits, not to alter the basis of taxation of companies themselves. The industrial and provident societies cannot distribute their profits and so could not benefit from the changeover to the imputation system. However the 40% rate was not introduced to give them a competitive edge but to prevent them from being disadvantaged as a result of the change."

He rejected the Opposition's criticisms and argued that the abolition of the special IPS rate would make no difference because the vast majority of IPSs could take advantage of the small companies rate.

Paul Derrick comments in his article: "Mr. John Moore recognised that it had been right for co-operatives to pay a special rate in 1974 but did not explain why it would no longer be right in 1986."

However, our enquiries suggest that most experts would accept the Government view- which is by no means usual in co-operative circles. Ken Lucas of the national CDA, for instance said that the loss of the beneficial rate for IPSs was "not very important in practice." He was more concerned that the Government's reduction in capital allowances, which applies equally to conventional businesses, would result in more co-operatives having to pay corporation tax. Malcolm Lynch, the solicitor with Kirklees Employment Development Office agreed: "very few co-operatives are in the big league, it is the small business rate which is the most important." What therefore concerns him is that in 1986 the Government plans to abolish the small companies rate, at present available to those with trading profits of less than £ 100.000. This will raise their tax rate

by 5% and is potentially more damaging than the loss of the IPS rate: especially since many co-operatives, formed as companies could not take advantage of the IPS rate anyway.

To sum up therefore: it would seem that the removal of the special IPS corporation tax rate is unfair in principle because it fails to take account of the reason it was introduced in the first place- that dividends on co-operative shares were deductible for tax purposes. However, in practice the unfair treatment appears to have had little effect on the workers' co-operative sector.

The effect of anti-tax avoidance provisions aimed at small companies

UK tax law contains provisions aimed at curbing the avoidance of tax by the proprietors of small companies. Since many workers' co-operatives are formed as companies, and most are small they could find themselves subjected to it. That this has not hampered co-operatives to any extent is probably more due to their lack of wealth than any other factor. Two provisions are most likely to apply: those relating to close companies and those about directors' "fringe benefits".

Close companies

Section 282 of the Income and Corporation Taxes Act 1970 defines a close company as "one which is under the control of five or fewer participators, or of participators who are directors". Between 1980 and 1984, we should remind ourselves, 31,1% of "new", mostly workers' co-operatives, were formed as limited companies, probably most of them because they did not have the necessary seven members to form themselves as an IPS. In addition it is usual in most of the smaller co-ops, say those with fewer than fifteen members, for all members to be

appointed directors.

It makes no difference for the purposes of this legislation that co-operative companies are limited by guarantee and that therefore the members have no shares entitling to a share of the profits or capital appreciation. Section 303(1) of the Income and Corporation Taxes Act 1970 defines a participator as including anyone who "possesses, or is entitled to acquire, share capital or voting rights (our emphasis) in the company". This clearly includes the member of a guarantee company.

The main effect of the Inland Revenue deciding that a company is "close" is that the Revenue may decide to apportion the undistributed income of the company among the participators for tax purposes. The income which may be apportioned is the "relevant income" which is, broadly speaking, most of its investment income plus 50% of its trading and property income. Although it is clear that a great many workers' co-operatives must be close companies this would not appear, according to our sources, to have caused any serious practical problems- at least they were not aware of any.

The reason for this is probably the low income of most co-operatives. The close company provisions could, however, create serious difficulties in the future. It is quite wrong, in principle that legislation which is aimed at preventing entrepreneurs from building up individual and family capital wealth without paying the proper rate of tax should be applied to the members of co-operatives who are expressly prevented by their constitution from having individual holdings of capital. That the close company legislation is not aimed at such bodies is recognised by the fact that an industrial and provident society is specifically excluded from the definition of a close company. The same protection should be extended to a co-operative which takes the form of a company limited by guarantee. It would not need particularly complicated legislation- just an amendment in the next Finance Act to s282 of ICTA 1970 adding that a common ownership enterprise as defined in the Industrial Common Ownership Act 1976 shall be excluded from the expression "close company".

Directors

Directors are taxed more strictly on "fringe benefits" than are ordinary employees. For this purpose "director" is defined in the Finance Act 1976 s72(8) as including not only "in relation to a company whose affairs are managed by a board of directors or similar body, a member of that board or similar body" - but also "in relation to a company whose affairs are managed by the members themselves, a member of that company". It could therefore catch the members of a co-operative company whether or not they were also designated as directors.

Instances of differential tax treatment of directors include:

Details	Ordinary Employee	Director
Free private use of motor vehicle supplied by employers	Tax free (provided some business use is made).	Taxable
Interest free loan	Tax free	usually taxable
Assets at employee's disposal	Normally tax free	Taxable

Again this provision has not affected workers' co-operatives to any appreciable extent. There are probably two main reasons for that. First that the most important fringe benefit, employer's contributions to an occupational pension, is normally tax free in the case of both directors and of ordinary employees. Second, again, that most co-operatives are not in the financial position where they can afford fringe benefits for their members.

On the other hand, not even IPSs are explicitly excluded from the operation of the provisions relating to directors - and are therefore included. Section 72(8) of the Finance Act 1976 uses the expression "company". Section 526(5) of the Income and Corporation Taxes Act 1970 lays down the definition of "company"

which must apply for tax purposes unless there is a specific contrary intention shown. That definition is "any body corporate of unincorporated association, but does not include a partnership, a local authority or local authority association". Therefore it clearly includes an IPS.

These provisions are examples of legislation passed to combat tax evasion by the directors of small conventional companies, usually family companies, being applied to co-operatives despite their very different character. Yet it is very difficult to argue strongly for exemption for the "directors" of workers' co-operatives. The legislation on directors, unlike that on close companies, is aimed at taxing the full income. Whereas the members of a co-operative can be said, in the case of ICOM co-operatives at least, not to have a stake in its capital, the same cannot be said of its income.

(Finance Acts 1976 ss 60-72 & Schs 7-9; 1977 s35 & Sch 8; 1980 ss46-51; 1981 ss68-72; 1982 ss44-46; 1983 ss20-22 and 1984 s31).

Double taxation of builders' co-operatives

Special provisions relating to the taxation of sub-contractors in the construction industry may bear harshly on the workers' co-operative operating in that sector. The co-operators may be faced with the choice either that only one or two of their number shall be registered as directors or that they will not be granted a sub-contractor's certificate by the Inland Revenue. If they do not have such a certificate they will suffer temporary double taxation on their earnings. Although the tax overpaid will be returned, a delay of over twelve months is likely and the effect on the co-operative's cash-flow can be catastrophic.

The legislation in question was introduced in 1975 to deal with the widespread problem in the UK construction industry of sub-contractors who failed to make tax returns in respect of their

own or their employees' earnings. Section 69(1) of the Finance Act (No 2) 1975 provides that anyone making a payment to another under a contract "relating to construction operations" shall make a deduction from the payment unless the other person is either the payer's employee or has a valid sub-contractor's tax certificate. The deduction is 30% of so much of the payment as does not represent the direct cost of materials. The payer must account to the Inland Revenue for the deduction and the payee is, effectively, entitled to have it set off against his or her tax liability. The Inland Revenue apply strict criteria before they issue a sub-contractor's certificate. Part IV of Schedule 12 to the Act sets out the requirements for a company (including by implication an IPS):

- it must have been carrying on business in the construction industry for at least three years;
- it must have complied with all requirements of tax, social security and companies legislation.

If the company has not been carrying on business in the construction industry for three years the Inland Revenue may treat the application for a certificate by the company as if it were made individually by the directors of the company or, if it is a "close company", as, of course many workers' co-operatives are, as made by the individuals who are its members. What this means is, effectively, that each of the directors or the members of the co-operative must be able to show a clean tax record going back at least three years. Given the conditions of work in the UK building industry and the nature and quality of many of the employers this can be extremely difficult for any group of, say four or five workers. They cannot choose that one of their number shall be the one to apply and be responsible to the Inland Revenue for tax compliance. All the directors must be named on the application form for the certificate and all must be approved.

The effects of not having a certificate are extremely serious. As already explained unless the sub-contractor produces a valid certificate the paying party under a construction contract must deduct 30% from the labour element in the contract. When the

co-operative pays wages to its employees (and members) it is in any event, under the normal Pay As You Earn (PAYE) regulations, obliged to deduct whatever tax is payable by each employee and account for that to the Inland Revenue.

Eventually, of course, tax which has been paid in excess of what is due under the PAYE system and by way of corporation tax will be returned to the co-operative - but that will not happen until much later, at the end of the financial year when the accounts have been prepared, finalised and audited and tax returns have been made and checked by the Inland Revenue. This means that the co-operative is likely to have to wait over a year for the return of the 30% deduction.

Both Ken Lucas of the national CDA and John Berry of GLEB are concerned about the serious cash flow problems this can cause but have found little sympathy from the Inland Revenue. "They say they have rules to apply," says Ken Lucas. As the regulations stand the Inland Revenue officials are correct but the Board of Inland Revenue has the power to issue new and different general directions under s70(7) of the Finance (No 2) Act 1975. It is particularly unhappy irony that a law aimed at the anti-social practices of the construction industry should be applied in this rigid and unthinking manner to groups or workers whose motivation in starting up a co-operative frequently springs from their dissatisfaction with the working practices in the rest of the industry.

As matters stand the cost of avoiding the punitive double taxation may be a weakening of internal democracy in the co-operative. Whatever the intentions and wishes of the members only those individuals with demonstrably good tax records may be allowed to become directors if the co-operative is to obtain a sub-contractor's tax certificate.

As suggested above the solution is a relatively easy one and does not require Parliamentary time for the passing of primary legislation. The Board of Inland Revenue could use their direction making power under s70(8) of the 1975 (No2) Act to direct

that a common ownership or co-operative enterprise, either as the Board might choose to define it or as defined in the Industrial Common Ownership Act 1976, should be treated differently from a conventional enterprise and a certificate granted to one individual member on behalf of the co-operative. That member would then have to be responsible for compliance with the PAYE regulations. Clearly that would also in at least that respect create inequality between members but it would mean that such of the members as the co-operative wanted could become directors and that general power would be shared equally.

Capital Gains Tax and Capital Transfer Tax - the bias against co-operation

Tax privileges given to employers transferring their enterprise, or part of it, to the workforce, favour the creation of paternalistic structures rather than co-operatives.

Where a person disposes of assets he or she may be liable to pay capital gains tax (CGT) or capital transfer tax (CTT), or both, in respect of the transaction. Where the disposal is by a "close company" the assessments may be on the participators in the company (see above pp.33 et seq.).

In the case of the transfer of an enterprise, or part of an enterprise to its workforce CGT might be payable as follows. The property (assets or shares) would be valued at the date of the transfer and capital gains tax levied on the difference between that value then and the value of the property when acquired. This would be so even where the transfer was by way of gift. In addition CTT could be payable. It is not normally levied in respect of arm's length transactions, unless they are intended to confer some gratuitous benefit on the transferee- which of course is frequently the case with a transfer to employees. Capital transfer tax is charged on the decrease in value of the assets of the transferor as a result of the transfer.

For this purpose any capital gains tax payable by the transferor is ignored.

In the case of a transfer to the workforce liability for both forms of taxation may, however be avoided if the transfer is to an "employee trust" (Capital Gains Tax Act 1979 s 149, Capital Transfer Tax Act 1984 ss 13 and 28). An employee trust, for the purposes of both CGT and CTT is defined in s86 of the Capital Transfer Act 1984 as follows:

"trusts which either indefinitely or until the end of a period (whether defined by a date or in some other way) do not permit any of the settled property to be applied otherwise than for the benefit of-

- (a) persons of a class defined by reference to employment in a particular trade or profession, or employment by, or office with, a body carrying on a trade, profession or undertaking, or
- (b) persons of a class defined by reference to marriage or relationship to or dependence on persons of a class defined as mentioned in paragraph (a) above."

A trust is when the legal title to property is held by a person or persons but they are under an obligation to hold it for the benefit of others. It is an inherently paternalistic institution. The beneficiaries of a trust do not normally appoint or dismiss the trustees. The beneficiaries do not have the power to give direction to the trustees. They do not have the power to pass resolutions which are binding on the trustees, in the manner, for instance, of the members of a company. It is clear from s 86 for what it is mainly intended: the paternalistic employer wishing to benefit his employees and their families.

Parliament has specifically legislated to make transfers to such trusts attractive in tax terms. But no similar legislation has been made favouring transfers to co-operatives. This is not as serious as it might be because the mechanism of the employee trust can, in the hands of imaginative lawyers, be used to set up a workers' co-operative either immediately or over a period of time. The terms of the legislation are, however, an obstacle. The lack of a specific mentions of workers'

co-operatives in the context of exemptions from CGT and CTT means that fewer people are likely to take advantage of them to set up workers' co-operatives. The fact that the mechanism of the trust has to be used, when it would otherwise normally be unnecessary, means that lawyers have to be used to do unnecessary and expensive work, that is if a lawyer can be found who is skilled in this area.

This obstacle would be removed if s 149 of the Capital Gains Tax Act and ss 13 and 28 of the Capital Transfer Act 1984 were amended so as to treat dispositions in favour of a workers' co-operative, as defined, in the same way as dispositions in favour of an employee trust.

Why ICOF is good for £ 500.000 but not for £ 500

Now we leave tax law and go on to the regulation of banking. Industrial Common Ownership Finance Ltd. was set up by ICOM in 1973 as its financial arm. It has been officially recognised as a responsible body and entrusted with large amounts of public money- yet it is not allowed to accept money from private sympathisers for lending to workers' co-operatives.

The Banking Act 1979 was passed after a number of failures by "secondary banks", which had been allowed to accept deposits from the public, had shown the need for greater regulation. The main effect of the Act was to restrict "deposit-taking" to "recognised banks" that is banks recognised by the Bank of England- and "authorised deposit-takers"- that is bodies of less substance, and perhaps less antiquity, than the recognised banks but nonetheless considered to be sufficiently substantial to be allowed to carry on this business.

Section 1(2) of the 1979 Act defines someone as undertaking "deposit-taking business for the purposes of this Act if-

- (a) in the course of the business money received by way of deposit is lent to others, or

(b) any other activity of the business if financed wholly or to any material extent out of the capital of or the interest on money received by way of deposit."

Schedule 2 Part II of the Act specifies the circumstances in which authority will be given for somebody to take deposits. The deposit-taker must have net assets of more than £ 250.000 in paid up capital and reserves. In addition the Bank of England must be satisfied that the deposit-taker will conduct its business in a "prudent manner" and that it will maintain sufficient reserves, liquidity and provision for bad and/or doubtful debts.

These are three grounds why ICOF will not be given authority to take deposits. Its priority is to finance co-operatives and therefore most of its money is lent out- it has few cash reserves at any time. The Bank of England would not consider a policy of lending to small, and frequently new, undertakings, whether co-operatives or not, to be conducting business in a "prudent manner" and, given its opinion of sector, would not consider the reserves maintained by ICOF to be sufficient.

"Prudent management is considered to be primarily safeguarding the interests of the depositors in the narrow sense," John Berry told us. In addition to working for GLEB he is also the chair of ICOF's board of directors. "The elected board of ICOF is not 'prudent'," he went on, "investing in co-operatives is not thought to be prudent." He complains that the law does not make accomodation for the fact that ICOF is a special case, that those who lend to it do so generally because they want to support workers' co-operatives rather than make an investment with a view to profit.

ICOF is therefore not allowed to accept deposits of relatively small amounts, say £ 500, in order to lend the money on workers' co-operatives. ICOF was specifically set up to carry out this function, yet is prevented from doing so- despite the need for finance among workers' co-operatives being as great as ever.

It is clearly not a matter of deliberate government policy to undermine the work of ICOF. ICOF was, after all, entrusted

by central government with a revolving loan fund of £ 250.000 under the Industrial Common Ownership Act 1976. The Government paid over some of the instalments of that loan fund to ICOF after the passing of the 1979 Act which prohibited ICOF from accepting small amounts from members of the public. Since then ICOF has received more public money: in particular £ 500.000 from the West Midlands County Council in 1982 for ICOF to lend to workers' co-operatives in the area.

Single loans of that magnitude do not come within the category of "deposits". It does however seem anomalous that ICOF should be able to receive large amounts of public money while at the same time be prohibited from accepting small amounts from private sympathisers who want to support the workers' co-operative sector by investing in it.

As a result of the 1979 Act ICOF has even been forced to drop its facility of acting as a conduit for "earmarked loans" that is loans where the lender designated to ICOF to whom the money should be lent. The lender took the risk of non-payment but ICOF made the loan in its own name and administered it. ICOF can still act as the facilitator and administrator of "earmarked loans" but the loan now has to be made direct by the individual lender to the co-operative. Many lenders prefer not to do this, for instance because they want to remain anonymous.

The result of the 1979 Act is therefore to have cut off private funds as a source of investment through ICOF. This was because no consideration was given to ICOF's special position. Industrial and provident societies and credit unions were excluded from the operation of the 1979 Act and it would have been equally logical to have also excluded ICOF. Particularly so since the private individuals who deposited their money with ICOF did so with motives which were almost diametrically opposed to those whom the government thought needed protection from the secondary banks. People who invested in ICOF did so because their primary aim was to support workers' co-operatives. Those who put their

money in the secondary banks did so because of the promises of high interest rates which the banks made.

Private individuals may need protection against those who would exploit their greed and gullibility but they hardly need it to protect themselves against their own altruism and idealism.

The perverse effect of protection from redundancy

Where an employee is dismissed for reasons of redundancy he or she is entitled to payment of compensation based on length of service and salary. Frequently the redundancy payment is the only capital to which a worker has access and it may be a vital part of the finance of a new co-operative.

Yet, perversely, the fact that workers set up a co-operative to provide themselves with new work after the failure of their employers may endanger their claim to redundancy payments.

This is what almost happened to the workers who set up Castle Engineering Ltd. in Northampton. Their employers were a small company, who were closing in order to liquidate the assets to pay off debts which had accumulated over a long period of poor trading. However, orders were coming in at an unprecedented high level so that a new business would have had a good chance of success. The workforce decided to form a co-operative which included them all and the principal partner in the employer firm. The co-operative would take over the order book of the old employers, be granted a new lease by the landlords- the old lease was coming to an end anyway, and would buy the machinery from the old company through a hire purchase company.

It was agreed between the co-operators that, with three exceptions, each should contribute £ 1.000 towards the capital of the co-operative. The expected redundancy payments were essential to this.

When the workers applied for redundancy payments it was however refused by Redundancy Payments Office of the Department of Employment. Brian Batty of Northampton Co-operative Development Agency who had been involved with the new co-operative from the beginning was told by the Redundancy Payments Office that there had been a "transfer of the business" of the employers to the co-operative- and therefore no redundancy.

The Redundancy Payments Office referred specifically to the Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations 1981. These were passed to implement EEC Council Directive 77/187, the "Acquired Rights Directive".

The Regulations apply to the transfer as a business "from one person to another of an undertaking" (Reg 3). Where such a transfer changes the identity of an employer, Reg 5(1) provides that it will "not operate so as to terminate the contract of employment of any person employed by the transferor... but any such contract... shall have effect after the transfer as if originally made between the person so employed and the transferee."

On the basis of these Regulations said the Redundancy Payments Office there was no redundancy, because there had been no break in the continuity of employment of the employees. The impact on the new co-operative was potentially disastrous. Without redundancy payments half the £ 8.000 of members' loans on which it was depending was not forthcoming and the whole financial plan on the verge of collapse.

In the event the Redundancy Payments Office relented after consulting their solicitors. But it took two weeks of valuable time which put at risk the confidence of customers and suppliers and specialist advice was needed from both the Industrial Common Ownership Movement and the national CDA.

New co-operatives can avoid these problems by filling the application forms for redundancy payments in carefully to show that

there has not been a transfer of undertaking but instead a transfer of assets. But not all workers are aware of these fine distinctions or have ready access to the specialist advice which will make them apparent. It is perverse that regulations passed to protect the rights of workers should effectively deny them their rights to redundancy payments. Those payments are to compensate workers for the loss of jobs provided by an employer. When one employer is immediately replaced by another it is understandable that there should be no redundancy payment.

Where, however, the workers themselves have created the new employer the relationship that is created is qualitatively different and if it is not treated as such the law will create manifest injustices. Not only will the workers' co-operative perhaps be denied access to funds which are necessary for its creation but, and this is a necessary consequence of the Transfer of undertakings Regulations, if the workers still manage to form their co-operative it will, by operation of law, have taken over the obligations to make redundancy payments which lay with the former employers. In other words, and disregarding artificial corporate status, the workers would have taken over responsibility for compensating themselves for redundancy and the previous employer would escape all responsibility. That could not have been the intention of those who promulgated the Directive or made the Regulations. They should be amended to make the position clear.

Conclusions

This paper has concentrated on United Kingdom tax law as it affects workers' co-operatives. The reason for this is that it is in the area of finance and taxation that public authorities are likely to have their most immediate impact on the survival and development of any form of economic activity.

We found that in some respects workers' co-operatives received disadvantageous treatment compared with conventional share companies. This was so in respect of the Business Expansion Scheme which can not be used to invest in co-operatives; the taxation of members on issue of bonus shares and the rates of corporation tax payable by companies and industrial and provident societies which no longer take account of the fact that IPSs are allowed to deduct the interest they pay on shares from their profits before payment of corporation tax. However, in practice it is only the first of these that matters - the exclusion from the Business Expansion Scheme and the paper proposes how that might be remedied, and tax incentives given to investment in workers' co-operatives by their members and outsiders.

We also considered why workers' co-operatives, particularly of the ICOM type, had not been given special tax relief for profits they put into reserve. The conclusion was that despite the provisions in the co-operatives' constitutions and in the Industrial Common Ownership Act 1976, it remained possible for members to divide the reserve among themselves. We considered how that might be prevented. Especially we examined in some detail the proposals which are gaining currency in the United Kingdom for a statutory indivisible reserve and, after looking at similar provisions in UK tax and company law, concluded that such legislation was entirely feasible and that it would confer considerable additional advantages by freeing the flow of public, and private investment into co-operatives.

The problems caused by the application of inappropriate tax laws designed for small capitalist companies were also considered: in particular the close company provisions and director' fringe benefits. Neither seemed to have caused serious practical problems at present but could do so in the future. We concluded that the close company provisions should not, on principle, apply to workers' co-operatives and that they should be excluded by statute. The position with regard to directors' fringe benefits was different and there seemed no reason not to apply the provisions on taxation of directors' fringe benefits

to workers' co-operatives.

A special problem, requiring special treatment is caused by the provisions about sub-contractors in the building industry being applied to co-operatives. As we pointed out this can lead to their suffering medium term double taxation. It should be noted that according to "The new Co-operatives" building and construction co-operatives employ 5,4% of those working in "new" co-operatives and are the fourth largest trade sector (after manufacturing, services and retail- all of them much more general categories so the importance of building co-operatives is probably understated.)

We also described how in order to avoid liability for capital gains tax and capital transfer tax, employers were encouraged to use paternalistic trust structures rather than co-operatives. Again we suggested how that might be remedied.

In addition to tax law we briefly discussed how financiers, landlords and professionals behave towards workers' co-operatives and looked at two other areas of law with direct financial consequences- redundancy payments and banking. In each case we found that the application of the law had obstructed the development of workers' co-operatives, although this had not been intended when the laws were passed.

There is, however, no evidence that co-operatives are being discriminated against in the application of the law- it is not a case of officials exercising legal discretion against co-operatives. In all the instances we have mentioned the officials have applied closely detailed legislation which has given them little or no room for discretion. The only possible exception to this is the Bank of England under the Banking Act 1979, but even if it applied its discretion differently ICOF would not fulfil some of the non-discretionary criteria under the Act.

The problem lies in the content of legislation which is passed with the predominant form of economic organisation- the company limited by shares- in mind and does not take into account the very different characteristics of the workers' co-operative. Clearly the major solution to this lies in the Parliamentary political realm: but there is one respect in which the law could be helpful. We commented at the beginning on the lack of any clear legal definition, in substance or form, of what is a "workers' co-operative". To be unable to say shortly and simple what it is in legal terms hinders both the task of political lobbying and the drafting of suitable legislation. Co-operative legislation which provided that definition- and the congruence between form and content that exists in the company limited by shares- would undermine all the other legal obstacles to the development of the workers' co-operative sector.

Annegret Döse-Digenopoulos, Frankfurt

DIE GENOSSENSCHAFT ALS RECHTSFORM FÜR ÖRTLICHE
BESCHÄFTIGUNGSINITIATIVEN IN GROSSBRITANNIEN

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Strukturen des kooperativen Sektors und gesellschaftliches Umfeld	253
2. Leitbild der Genossenschaft und rechtlicher Rahmen	258
2.1. Registrierung nach dem "Industrial and Provident Societies Act"	259
2.2. Registrierung nach dem "Companies Act"	260
2.3. Konstituierung nach dem "Partnership Act"	262
3. Einzelne Problembereiche bei Gründung und Organisation der Kooperative	263
3.1. Demokratische Leitung und Kontrolle, Partizipation der Mitglieder	264
3.2. Hindernisse bei der Registrierung als Genossenschaft	266
3.3. Buchprüfung und Rechenschaftslegung gegenüber den Mitgliedern	268
4. Fazit	269

Die Genossenschaft als Rechtsform für örtliche Beschäftigungsinitiativen in Großbritannien

1. Strukturen des kooperativen Sektors und gesellschaftliches Umfeld

Auch in Großbritannien hat, ähnlich wie in Frankreich, in den letzten Jahren ein regelrechter genossenschaftlicher Gründungsboom eingesetzt. Es liegt deshalb nahe, auch hier genossenschaftliche ¹⁾ und andere Rechtsformen auf ihre Eignung für örtliche Beschäftigungsinitiativen hin zu untersuchen.

Großbritannien kann als das "klassische" Land der Genossenschaften bezeichnet werden. Hier gründeten im Jahre 1844 die "redlichen Pioniere von Rochdale" ihre berühmte Genossenschaft; hier entwickelten sie, in der Tradition der Ideen und Taten des Sozialreformers Robert Owen, genossenschaftliche Grundsätze, die in der Internationalen Genossenschaftsbewegung noch heute fortwirken ²⁾. Der im Jahre 1852 erlassene "Industrial and Provident Societies Act" wird im allgemeinen als das erste Genossenschaftsgesetz der Welt bezeichnet ³⁾, obwohl die Bezeichnung "Genossenschaftsgesetz" nur eingeschränkt richtig ist ⁴⁾.

Anders als in Frankreich, jedoch ähnlich wie in der Bundesrepublik begann die Genossenschaftsbewegung in Großbritannien als Konsumgenossenschaftsbewegung. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts wurde zwar eine beträchtliche Zahl von Arbeiter-Produktivgenossenschaften gegründet; die meisten von ihnen scheiterten aber aus den verschiedensten Gründen ⁵⁾.

Nach einer langen Zeit der Stagnation erleben Kooperativen jetzt seit etwa einem Jahrzehnt, insbesondere seit dem Erlaß des "Industrial Common Ownership Act" im Jahre 1976 eine dynamische Vorwärts-Entwicklung. Wenn auch der "dritte Sektor" in England noch nicht so groß ist, daß von einer Herausforderung gegenüber dem Kapitalismus gesprochen werden könnte, so wächst er doch kontinuierlich. In der Zeit zwischen 1976 und 1980 wurden 250

neue Arbeiter-Kooperativen errichtet; im Jahre 1982 gab es laut Angaben der "Co-operative Development Agency" fast 500 Kooperativen und am 1. Juni 1984 wurden 911 Kooperativen gezählt ⁶⁾. Die Wachstumsrate bei diesen genossenschaftlichen Betrieben beträgt gegenwärtig 20 Prozent; man erwartet, daß bis zum Ende der achtziger Jahre 25.000 Beschäftigte dort arbeiten werden ⁷⁾. Die Ursachen für diesen plötzlichen Aufschwung können hier nicht erschöpfend analysiert werden. Sie liegen zum einen im ökonomischen Bereich: Ökonomische Krise, Inflation, Arbeitslosigkeit, Klassenunterschiede in den Betrieben führten bereits in den sechziger Jahren dazu, daß das Interesse an der Gründung von Produktivgenossenschaften wieder erwachte ⁸⁾. Anders als die Gewerkschaften in der Bundesrepublik standen die englischen Gewerkschaften der Gründung von Produktivgenossenschaften nicht gleichgültig oder sogar ablehnend gegenüber; sie versuchen vielmehr, diese praktisch und zum Teil auch programmatisch zu unterstützen ⁹⁾.

Einen entscheidenden Anteil an der Erstarkung des englischen Produktivgenossenschaftswesens hat die außerordentlich starke Kooperativ-Bewegung und -dachorganisation, die "Industrial Common Ownership Movement" (ICOM) ¹⁰⁾. ICOM, im Jahre 1971 aus der "Society for Democratic Integration in Industry" entstanden, ist heute mit einem Mitgliederbestand von 6.000 die größte und wichtigste der autonomen nationalen Unterstützungsorganisationen für Kooperativen. (Der Begriff "Kooperative" umfaßt in Großbritannien nicht nur die Produktivgenossenschaften im herkömmlichen Sinne, sondern auch Aktivitäten im Bereich des Einzel- und Großhandels.) Mitglieder können sowohl genossenschaftliche Organisationen als auch Einzelpersonen sein. Die von ICOM im Jahre 1975 entwickelten Modellregelungen für genossenschaftliche Satzungen, die von ca. 90 % der Unternehmen befolgt werden, spiegeln die "reinste" Form genossenschaftlicher Praxis wider:

- Die Mitgliedschaft ist auf die Personen beschränkt, die im Betrieb arbeiten.
- Der Aktienbesitz wird auf den Nominalwert von 1 Pfund pro Aktie und Mitglied beschränkt - was zur Folge hat, daß ICOM-Unternehmen völlig auf Fremdkapital angewiesen sind.
- Im Falle der Auflösung der Gesellschaft dürfen die überschüssigen Vermögenswerte nicht auf die Mitglieder, sondern nur auf einen Fonds, eine gemeinnützige Institution oder eine andere Kooperative übertragen werden.

Neben den Mustersatzungen von ICOM werden auch Standardregelungen der nationalen und lokalen "Co-operative Development Agencies" (dazu unten) und der autonomen Unterstützungsorganisation "Job Ownership Limited" benutzt.

Die neue "Blüte" der Produktivgenossenschaften in England wäre nicht möglich gewesen ohne die Unterstützung des Staates, der durch eine Reihe von Gesetzen und Maßnahmen die Common Ownership Unternehmen als Realität anerkannt und gefördert hat. Der Reigen der genossenschaftsfördernden Gesetze begann mit dem "Industrial Common Ownership Act" von 1976, der das genossenschaftliche Unternehmen zum ersten Mal definierte und bestimmte Organisationsregeln dafür aufstellte. Außerdem - weit wichtiger - enthält das Gesetz Regeln über staatliche finanzielle Förderungsmaßnahmen wie Darlehen und verlorene Zuschüsse. Mit dem "Inner Urban Areas Act" von 1978 wurde zwecks Förderung der Regionalentwicklung Englands auch den Kommunen erlaubt, Genossenschaften als Starthilfe Darlehen zu gewähren, allerdings nur in einer Höhe bis zu 2.000 Pfund. Im gleichen Jahr wurde auf der Grundlage des "Co-operative Development Agency Act" die "Central Development Agency", eine staatsnahe nationale Unterstützungsorganisation, die die kooperativen Prinzipien fördern und vorantreiben soll, errichtet. Konkrete Förderungsaufgaben in Form von Beratung und Finanzierung wurden parallel dazu den über das ganze Land verstreuten lokalen "Co-operative Development Agencies" übertragen. Darüber hinaus ist eine Reihe von Behörden (unter

ihnen das 1982 errichtete "Greater London Enterprise Board" mit einer eigenen Abteilung für Produktivgenossenschaften) in der Lage, Finanzierungshilfen größeren Ausmaßes zu leisten.

In der überwiegenden Zahl der Fälle (zu 93,5 %) sind die heutigen Kooperativen in Großbritannien Neugründungen. Zum großen Teil werden sie unter dem Einfluß alternativer Strömungen, die sich in den sechziger und siebziger Jahren entwickelt haben, gegründet; zum Teil ist der Hauptzweck der Betriebsgründung die Arbeitsplatzbeschaffung ¹¹⁾. Übernahmen krisenhafter Unternehmen durch die Belegschaft wurden in den sechziger Jahren als sog. "Benn-Kooperativen" (benannt nach ihrem Förderer Tony Benn) bekannt, keine von ihnen konnte jedoch wirtschaftlich überleben. Heute entstehen nur 3 % der neuen Kooperativen als "conversions", d.h. als Umwandlungen traditioneller Unternehmen auf der Basis einer freiwilligen Entscheidung des Unternehmers. Bei 4,5 % der Kooperativgründungen handelt es sich um sog. "rescues", d.h. Versuche der Belegschaft eines Unternehmens, dem die Stilllegung oder der Konkurs droht, die vorhandenen Arbeitsplätze zu retten.

Die neuen Kooperativen sind in den verschiedensten Sektoren tätig. Neben dem Dienstleistungsbereich sind der Bausektor und der Einzelhandel häufig gewählte Tätigkeitsbereiche ¹²⁾. Soweit die Betriebsgründer speziell alternative Zielsetzungen verfolgen, werden insbesondere die Produktion und der Handel mit Nahrungsmitteln sowie das Druckerei- und das Verlagswesen bevorzugt ¹³⁾.

Von der Betriebsgröße her sind die englischen Produktivgenossenschaften eher den deutschen als den französischen vergleichbar. Wie die nachfolgende Tabelle aus dem Jahre 1980 zeigt, stellen die kleinen Betriebe mit weniger als 10 Beschäftigten die absolute Mehrheit (87 %) dar; Betriebsgrößen mit mehr als 100 Beschäftigten sind die Ausnahme. Die Scott-Bader-Kooperative ¹⁴⁾ ist die einzige Produktivgenossenschaft, die mehr als 500 Arbeitskräfte beschäftigt.

Tabelle: Verteilung nach der Beschäftigtenzahl ¹⁵⁾

Beschäftigtenzahl	Betriebe	%
über 500	1	0,3
250 - 500	2	0,6
100 - 249	7	2
50 - 99	8	2
20 - 49	25	7
10 - 19	54	87
unter 10	234	
Total	331	

Der "geistige Hintergrund" für die Entwicklung des kooperativen Sektors ist recht vielfältig. In vieler Hinsicht wirken die alten owenitischen Traditionen und Denkweisen - eine Mischung aus pragmatischen Selbsthilfegedanken und gesellschaftlicher Utopie - fort, ohne daß man von einer eigentlichen "Theorie der Selbstverwaltung" sprechen könnte ¹⁶⁾. Die "alternativen" Kooperativen, die den größten Teil der neuen Betriebsgründungen ausmachen, werden in der Regel von gebildeten, der Mittelklasse entstammenden Arbeitslosen gegründet, die besonderen Wert auf die Verwirklichung demokratischen Gedankenguts legen ¹⁷⁾. Demokratie- und Partizipationsvorstellungen, die zunächst in einigen Kooperativen (Scott Bader Commonwealth, John Lewis Partnership) nur modellhaft verwirklicht wurden, haben inzwischen im englischen Arbeitsleben eine breitere Akzeptanz gefunden (was sich z.B. auch an der wachsenden Tendenz des englischen Gesetzgebers, gesetzliche Rechte für Mitbestimmungs-Mechanismen festzuschreiben ¹⁸⁾, zeigt) und wirken in vieler Hinsicht, z.B. auch in Form der ICOM-Modellregelungen, in den genossenschaftlichen Sektor hinein.

2. Leitbild der Genossenschaft und rechtlicher Rahmen

Die Genossenschaft wird in England als eine auf bestimmten genossenschaftlichen Prinzipien basierende Wirtschaftsform betrachtet, die in unterschiedlicher Rechtsform betrieben werden kann. Zu den genossenschaftlichen Prinzipien, die vom Internationalen Genossenschaftsbund im Jahre 1966 bestätigt worden sind, gehören: das Prinzip der offenen Mitgliedschaft, die demokratische Leitung und Kontrolle der Genossenschaft (einschließlich des Prinzips: "ein Mensch - eine Stimme"), eine bestimmte Art der Gewinnverteilung, die Fortbildung der Mitglieder sowie die Vernetzung der Genossenschaften ¹⁹⁾.

In den auf die Genossenschaften anwendbaren Gesetzen ist keine Legaldefinition der Genossenschaft als solcher enthalten. Für eine besondere Art der Arbeiter-Produktivgenossenschaft (common ownership enterprise) stellt der im Jahre 1976 erlassene "Industrial Common Ownership Act" (sect. 2) eine gesetzliche Definition bereit. Danach ist ein "common ownership enterprise" ein Unternehmen, das denen gehört und von denen kontrolliert wird, die in ihm arbeiten. Der Industrial Common Ownership Act, der eine gesetzliche Anerkennung der ICOM-Modellregelungen darstellt, ist allerdings kein Genossenschaftsgesetz mit detaillierten Regelungen für das Funktionieren von Kooperativen, sondern lediglich ein Rahmengesetz, dessen Definition Anknüpfungspunkte für die Berechtigung zum Bezug öffentlicher Darlehen und Subventionen sowie für Steuererleichterungen sind ²⁰⁾. Um diese Berechtigung nachweisen zu können, muß eine Kooperative vom "Chief Registrar of Friendly Societies" als common ownership enterprise anerkannt worden sein. Voraussetzung hierfür ist, daß die Vereinigung den Prinzipien des Internationalen Genossenschaftsbundes genügt. Unternehmen, die lediglich eine intensivere Form der Mitbestimmung oder der Gewinnbeteiligung praktizieren, ohne das Prinzip "ein Mensch - eine Stimme" zu verwirklichen, fallen nicht unter die gesetzliche Definition. Die Statuten müssen vorsehen, daß nur im Unternehmen beschäftigte Arbeitskräfte Mitglieder sein dürfen und daß alle Ar-

beitskräfte nach bestimmten Kriterien wie Alter, Dauer der Beschäftigung, Qualifikation etc. Mitglieder werden können. Das Common ownership - Unternehmen muß die Rechtsform entweder der "Industrial and Provident Society", der "Partnership" oder der "Company Limited by Guarantee" (einer Form der Gesellschaft ohne Anteilkapital) annehmen, um in den Genuß der beschriebenen Vergünstigungen zu kommen. Kooperativen, die die Rechtsform einer der Kapitalgesellschaften wählen, gehören nicht dazu.

In der Praxis wählen produktivgenossenschaftliche Unternehmen überwiegend die Rechtsstruktur der Industrial and Provident Society (zu 39 %) oder die der Company (zu 31 %) ²¹⁾. Die Registrierungsmöglichkeit nach dem Partnership Act wird seltener gewählt.

2.1. Registrierung nach dem "Industrial and Provident Societies Act" ²²⁾

Der IPSA, der häufig als das Genossenschaftsgesetz Großbritanniens bezeichnet wird, ist im Prinzip für die Verwirklichung produktivgenossenschaftlicher Ziele am besten geeignet ²³⁾, steht jedoch nur Vereinigungen zur Verfügung, die aus mindestens sieben Mitgliedern bestehen. Gruppierungen, die ihre Arbeit mit einer kleineren Mitgliederzahl beginnen wollen, sind somit auf die Wahl anderer Rechtsformen verwiesen.

Eine Charakterisierung des Gesetzes als "Genossenschaftsgesetz" ist im übrigen nur eingeschränkt richtig, da es keine Legaldefinition enthält und auch nicht-genossenschaftlichen Organisationen, die kulturelle, soziale oder politische Ziele verfolgen, erlaubt, sich auf seiner Grundlage eintragen zu lassen. Um Mißbräuchen abzuwehren, muß sich der von der Regierung mit der Handhabung des IPSA betraute Registrar bei dem Antrag auf Eintragung überzeugen, daß bestimmte Merkmale einer "bona fide - Genossenschaft" vorliegen, die im wesentlichen den Prinzipien des Internationalen Genossenschaftsbundes entsprechen ²⁴⁾. Die Bedingungen sind nicht gesetzlich geregelt, sondern werden in

einem Memorandum, das der Registrar selbst erstellt hat, aufgeführt. Der Registrar, der nach seinem Ermessen entscheidet, handelt letztinstanzlich: Seine Entscheidungen sind gerichtlich nicht überprüfbar.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Satzung, die mit dem Antrag auf Eintragung vorzulegen ist, läßt das Gesetz den Genossenschaften relativ großen Spielraum. Vorgegeben ist lediglich eine Liste des notwendigen Inhalts der Satzung (Bedingungen für den Erwerb der Mitgliedschaft, Bestellung eines Verwaltungsrates und Beschreibung seiner Kompetenzen, Benennung des Geschäftsanteils, Verfahren bei Satzungsänderungen etc.). Die Mehrheit der Kooperativen greift in der Praxis jedoch auf die ICOM-Modellregelungen zurück.

2.2. Registrierung nach dem "Companies Act"

Produktivgenossenschaften können sich auch nach dem Companies Act (1948-1983) registrieren lassen. Unbestrittenermaßen hat die Wahl dieses Rechtsrahmens für kleinere Gruppierungen den Vorteil, daß eine Gesellschaftsgründung schon ab zwei Personen möglich ist. Ansonsten herrscht über die Geeignetheit dieses Rechtsrahmens für Kooperativen Streit. Während Swinney²⁵⁾ - ähnlich wie es Stimmen in der französischen Literatur tun²⁶⁾ - beklagt, daß (produktiv-)genossenschaftliche Prinzipien in die gesellschaftsrechtlichen Strukturen nicht recht passen bzw. eigentlich ein Fremdkörper im System des Gesellschaftsrechts sind, betonen Young/Rigge²⁷⁾ verschiedene Vorzüge der Company und plädieren für ein neues Genossenschaftsgesetz auf der Basis des "Companies Act". Die von Young/Rigge angeführten Vorteile der Company sind allerdings in erster Linie steuerlicher Natur. Eine Genossenschaftsrechtsreform könnte entsprechende Privilegien für Kooperativen berücksichtigen, ohne im übrigen gesellschaftsrechtliche Strukturen voll zu übernehmen. Die Company des englischen Rechts ist im übrigen eine flexible, vielseitig verwendungsfähige Rechtsform, die der Gestaltungsfreiheit durch

Satzung viel Raum läßt ²⁸⁾. Bei der Registrierung nach dem Companies Act prüft der Registrar nicht, wie nach dem IPSA, ob genossenschaftliche Grundsätze eingehalten wurden, sondern lediglich die formale Beachtung gesetzlicher Vorschriften. Der Companies Act enthält keine detaillierten Vorschriften über den Inhalt der Satzung; allerdings sind im Anhang des Gesetzes für die verschiedenen Gesellschaftstypen Standardsatzungen festgelegt, die immer dann gelten, wenn die Satzung der Gesellschaft nicht davon abweicht.

Nach dem Companies Act stehen Produktivgenossenschaften theoretisch drei Gesellschaftstypen zur Verfügung, die eben genannte "Company Limited by Shares", die "Company Limited by Guarantee" und die "Unlimited Company". Letztere scheidet jedoch in der Regel wegen der unbegrenzten Haftung der Mitglieder für Kooperativen praktisch aus. Bei der Form der "Company Limited by Shares", die Kooperativen in bestimmten Fällen von der zweitwichtigsten autonomen Unterstützungsorganisation in England, der "Job Ownership Limited" (JOL) vorgeschlagen wird, ist die Mitgliedschaft unlösbar mit dem Besitz eines Kapitalanteils verbunden. Ohne Zweifel ist sie wertvoll für solche Gruppierungen, die sich aus traditionellen Gesellschaften in genossenschaftlich orientierte Betriebe umwandeln. Zu Schwierigkeiten kann es jedoch bei der Neuaufnahme von Mitgliedern in einen bereits bestehenden Genossenschaftsbetrieb kommen. Da der Erwerb der Mitgliedschaft nur möglich ist durch Erwerb eines Anteils, der entweder durch Zuteilung durch die Gesellschaft oder durch Übertragung seitens eines anderen Mitgliedes erfolgt, kommt es oft zu Kollisionen mit - in der Praxis häufig vorkommenden - genossenschaftlichen Satzungsregelungen, die die Befugnis von Anteilseignern, ihre Anteile außerhalb der Kooperative zu veräußern, beschränken. Zudem ist eine finanzielle Beteiligung staatlicher oder kommunaler Träger bei dieser Rechtsform nicht möglich ²⁹⁾. Als am geeignetsten für Kooperativen wird die "Company Limited by Guarantee", eine Gesellschaft ohne Anteilskapital, bei der die Haftung der Mitglieder auf eine Nachschußpflicht im Konkurs oder im Falle der Auflösung (in der Regel in

Höhe eines Nominalbetrages) beschränkt ist, angesehen ³⁰⁾. Speziell für kleinere, kapitalschwache Gruppierungen hat das "Industrial Common Ownershiß Movement" Modellregelungen entwickelt, die auf diesem Gesellschaftstypus basieren.

2.3. Konstituierung nach dem "Partnership Act"

Eine dritte Möglichkeit für Kooperativen besteht darin, sich als nicht-eingetragene Genossenschaft nach dem Partnership Act von 1890 zu konstituieren. Diese Möglichkeit steht allerdings nur Gruppierungen mit weniger als 20 Mitgliedern offen ³¹⁾.

Obwohl die ICOM-Modellregelungen auch ein "Partnership-Modell" enthalten, wird dieser Gesellschaftstyp nicht sehr häufig gewählt. Einer der wichtigsten Gründe hierfür dürfte in der nicht beschränkbaren Haftung der Mitglieder liegen. Nach dem Gesetz besteht - ähnlich wie bei der BGB-Gesellschaft - unbeschränkte Geschäftsführungsbefugnis und Vertretungsmacht jedes Partners in allen Gesellschaftsangelegenheiten. Dementsprechend haften die Partner für Gesellschaftsschulden in einer Art gesamtschuldnerischer Haftung unbeschränkt. Schließlich können Probleme bei der Neuaufnahme oder dem Ausschluß von Mitgliedern entstehen, da die Partnership nicht über ein Repräsentationsorgan verfügt und somit auf breiten Konsens aller Mitglieder angewiesen ist ³²⁾.

Das Fehlen einer kohärenten, geschlossenen Rechtsform für Produktivgenossenschaften wird in der englischen Wissenschaft und Praxis mehr oder weniger stark als Mangel empfunden. Nachdrücklich fordert u.a. Swinney ein eigenes Genossenschaftsgesetz für Großbritannien ³³⁾. Sein Hauptargument liegt darin, daß die Förderung von Kooperativen am ehesten durch ein Gesetz möglich sei, das diese Genossenschaftsart klar definiere und Regelungen für ihre besonderen Probleme enthalte, d.h. insbesondere für das Gründungsstadium und die Auflösung von Genossenschaften (registration und dissolution), für die organisatorisch-strukturellen Probleme während ihres Bestehens (organisation), für

die Rechnungsprüfung (audit) und für die Kontrolle durch den Registrar.

Den Wunsch nach Schaffung eines speziellen Gesetzes für Kooperativen äußert, wenn auch vorsichtiger, ebenfalls Snaith ³⁴⁾. Snaith hält den IPSA als Rechtsrahmen für Kooperativen zwar für grundsätzlich geeignet, bemängelt aber die Sieben-Mitglieder-Hürde, die viele Kooperativen dazu bewege, sich den Rechtsstrukturen der Company oder der Partnership zu unterstellen. Dies führe dann dazu, daß die Überwachung der Einhaltung der genossenschaftlichen Prinzipien durch den Registrar für "Friendly Societies" unterbleibe. Für eine künftige Reform schlägt Snaith eine besondere zwingende Rechtsform für Kooperativen vor. Ähnlich wie mit dem Credit Union Act von 1979 könnte die Gewährung von staatlicher Unterstützung bzw. von Steuererleichterungen an die Einhaltung der reinen genossenschaftlichen Form geknüpft werden.

3. Einzelne Problembereiche bei Gründung und Organisation der Kooperative

Auf den ersten Blick scheinen englische Produktivgenossenschaften - im Vergleich zur Bundesrepublik und zu Frankreich - unabhängig von der gewählten Rechtsform auf relativ geringe rechtliche Hindernisse zu stoßen, da das englische Recht Vereinen und Gesellschaften grundsätzlich viel Raum für die Gestaltung der Satzung läßt, so daß es den einzelnen Kooperativen in vielen Punkten selbst überlassen bleibt, wie sie ihre Satzungsautonomie ausfüllen.

Jedoch stellt auch in England die Wahl der geeigneten Rechtsform eine nicht zu unterschätzende Schwierigkeit bei Gründung einer Kooperative dar ³⁵⁾. Potentielle Genossenschaftsgründer müssen sich über ihre Bedürfnisse und Ziele genau im klaren sein, um die geeignetste der zur Verfügung stehenden Rechtsformen zu wählen und somit die Widersprüche, die sich aus den vorgegebenen Rechtsstrukturen ergeben können, auf ein Minimum zu reduzieren. Anders als in der Bundesrepublik oder in Frankreich wird ihnen allerdings die Wahl durch das Vorhandensein von -

auf bestimmten Rechtsformen basierenden - Mustersatzungen erleichtert. Diese Modellregelungen der verschiedenen Unterstützungsorganisationen ³⁶⁾, die aus der genossenschaftlichen Ideologie und Praxis entstanden sind und in den meisten Fällen von den Kooperativen übernommen werden, haben eine stark vereinheitlichende Wirkung und "formen" das Gesetzesrecht erst aus.

Die den einzelnen Typen der Mustersatzungen zugrundeliegenden Gesetzesstrukturen können sich dennoch als hinderlich oder unzulänglich erweisen. Wie im folgenden zu zeigen versucht wird, ergeben sich trotz der Elastizität des englischen Rechts aus dem Fehlen einer einheitlichen produktivgenossenschaftlichen Rechtsform einige Widersprüche zu Zielen und Bedürfnissen der neuen Kooperativen.

3.1. Demokratische Leitung und Kontrolle, Partizipation der Mitglieder

Daß Kooperativen demokratische Organisationen sind und daß ihre Leitung und Kontrolle demokratischen Grundsätzen folgen muß, gehört zum eisernen Bestand der Prinzipien des Internationalen Genossenschaftsbundes und zum anerkannten Gedankengut der britischen Genossenschaftsbewegung ³⁷⁾. Auch wenn die Demokratiekonzepte der verschiedenen Unterstützungsorganisationen und ihrer Modellregelungen sich in Einzelheiten unterscheiden, gehört das Prinzip "eine Stimme für jedes Mitglied" zu diesem gemeinsamen unantastbaren Bestand. Außerdem wird allgemein davon ausgegangen, daß die Befugnisse des genossenschaftlichen Repräsentationsorgans auf einer Machtdelegation durch die Basis, d.h. durch die Mitgliederversammlung beruhen ³⁸⁾.

Alle Mustersatzungen - einschließlich der ICOM-Regelungen - gehen für den Normalfall von einem System indirekter Demokratie aus, in dem ein Repräsentationsorgan bestimmte Management-Aufgaben wahrnimmt. Dies ist jedoch keine generelle Absage an basisdemokratische Vorstellungen. Neben dem "Repräsentationsmodell" enthalten die ICOM-Modellregelungen auch ein basisdemo-

kratisches Modell für kleinere Kooperativen, wonach alle Aufgaben zwischen den einzelnen Mitgliedern verteilt werden können³⁹⁾.

Bei Wahl der Rechtsform des IPSA oder des Companies Act ergibt sich im Zusammenhang mit dem Demokratieaspekt insbesondere folgendes Problem⁴⁰⁾. Sowohl der IPSA als auch der Companies Act gehen zwingend von der Existenz eines besonderen Repräsentationsorgans (Committee bzw. Board) aus, dessen Befugnisse in der Satzung geregelt werden müssen. Hierbei genügt bereits eine Generalklausel etwa des Inhalts, daß das "Committee" in allen Angelegenheiten für die Gesellschaft zu handeln befugt sei. Da es in jedem Fall in der Satzung eine bestimmte Aufgabenverteilung zwischen Mitgliederversammlung und Repräsentationsorgan geben muß und da nach der Auslegung des IPSA und des Companies Act durch die Gerichte Aufgaben, die dem Repräsentationsorgan einmal übertragen wurden - sei es in Form einer Generalklausel, sei es in detaillierten Regelungen - von der Mitgliederversammlung oder von einzelnen Mitgliedern nicht mehr wahrgenommen werden können (es sei denn, die Satzung würde geändert), können basisdemokratische Ansätze unter dem IPSA und dem Companies Act nur verwirklicht werden, wenn die Betroffenen über ein genaues Konzept hinsichtlich der geplanten Arbeitsteilung verfügen und dieses auch in der Satzung niedergelegt haben. Ansonsten bleibt nur die Möglichkeit der jeweiligen Satzungsänderung oder der "Streuung" der Macht durch Rotation.

Für den Fall der Registrierung unter dem Companies Act wurde bereits oben (2.2.) darauf hingewiesen, daß die "Company Limited by Guarantee" den kooperativen Prinzipien am besten entspricht. Dies gilt insbesondere auch für das Problem der demokratischen Leitung und Kontrolle der Genossenschaft⁴¹⁾. Die im Anhang C zum Companies Act 1948 enthaltene Mustersatzung sieht in Art. 20 vor, daß jedes Mitglied über eine Stimme verfügt. Sie läßt ferner die direkte Wahl des "Board" durch die Generalversammlung sowie dessen Verantwortlichkeit dieser gegenüber zu. Für die Bedürfnisse kleinerer Gruppierungen nach direkter Demokratie kann die Satzung auch dahingehend abgeändert werden, daß

der Generalversammlung Befugnisse zugeteilt werden, die im Gesetz oder in der Mustersatzung nicht vorgesehen sind.

Demgegenüber sieht die im Angang A zum Companies Act enthaltene Mustersatzung für die "Company Limited by Shares", entsprechend ihrer Struktur als Kapitalgesellschaft vor, daß die Stimmkraft der Zahl der Anteile entspricht. Diese Regel kann zwar theoretisch abbedungen werden, jedoch bedarf es hierzu eines erheblichen juristischen Aufwandes.

Die Rechtsform der Partnership ermöglicht als einzige die unbeschränkte Verwirklichung basisdemokratischer Zielsetzungen bzw. fördert sie geradezu: Dadurch, daß bestimmte Entscheidungen wie z.B. die Neuaufnahme von Mitgliedern nur einstimmig gefaßt werden dürfen ⁴²⁾, sind die Genossenschaftsmitglieder zu Kommunikation und Kooperation gezwungen.

Abgesehen von dem schwerwiegenden Nachteil der unbegrenzten Mitgliederhaftung dürften sich die Strukturen der Partnership nur für Kleinstgruppen als akzeptabel erweisen. Die Tatsache, daß jedes Mitglied die ganze Gesellschaft vertragsmäßig verpflichten kann, setzt ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen voraus, das schon bei Personenzusammenschlüssen mit über 10 Mitgliedern mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht zu erreichen ist. Derartige Gruppen dürften ebenfalls mit dem Zwang zur einstimmigen Entscheidung überfordert sein. Auch wenn man berücksichtigt, daß heute immerhin 71 % aller neuen Kooperativen mit einer Mitgliederzahl, die unter 10 Personen liegt, arbeiten ⁴³⁾, befriedigt das System der Partnership in dieser Beziehung nicht. Kann es doch bei sich ändernden wirtschaftlichen Entwicklungen schnell erforderlich werden, daß die Kooperative sich vergrößert.

3.2. Hindernisse bei der Registrierung als Genossenschaft

Das englische Recht kennt ebensowenig wie das französische Genossenschaftsrecht eine materielle Wirtschaftlichkeitsprüfung durch einen Verband oder eine staatliche Institution als Voraussetzung für die Eintragung. Je nach Wahl der Rechtsform erfüllt

die Registrierung eine andere Funktion, so daß, wie bereits oben (2.1. und 2.2.) erwähnt wurde, jeweils unterschiedliche Anforderungen bei der Eintragung zu erfüllen sind.

Genossenschaften, die nach dem IPSA eingetragen werden wollen, müssen dem Registrar durch ihre Satzung nachweisen, daß sie die im Memorandum niedergelegten genossenschaftlichen Prinzipien ⁴⁴⁾ befolgen wollen. Neben dem Förderungsprinzip und dem Grundsatz "eine Stimme für jedes Mitglied" muß der Grundsatz der beschränkten Kapitalverzinsung (Genossenschaftsanteile dürfen nur mit einem Zinssatz entlohnt werden, der erforderlich ist, um das Beteiligungskapital zu erhalten), der Grundsatz, daß Überschüsse im Verhältnis zu den tatsächlichen betrieblichen Aktivitäten verteilt werden müssen, und der Grundsatz der offenen Mitgliedschaft (keine künstliche Beschränkung der Mitgliederzahl) eingehalten werden.

Obwohl nach dem IPSA der Registrar der einzige Richter bei Überprüfung der Satzung ist und obwohl es keine gesetzlichen Standards gibt, an denen die Einhaltung der genossenschaftlichen Prinzipien zu messen wäre, sind bisher weder aus dem Schrifttum noch aus der Praxis Klagen über einen etwaigen Ermessensmißbrauch des Registrars bekannt geworden. Dies hängt wahrscheinlich damit zusammen, daß die genossenschaftlichen Organisationen in überwiegendem Maße ICOM- oder CDA-Mustersatzungen benutzen, so daß - vermittelt durch die Unterstützungsorganisationen - auch ohne "gesetzlichen Hintergrund" ein generelles Einverständnis der Beteiligten bezüglich der Konkretisierung der kooperativen Prinzipien herrschen dürfte.

Daß eine genossenschaftliche Organisation, die sich nach dem Companies Act eintragen lassen will, vergleichsweise geringere Hürden zu überwinden hat (der Registrar prüft nur die Einhaltung rein formeller Voraussetzungen; die inhaltliche Ausgestaltung der Satzung bleibt der Autonomie der Gründer überlassen), wird im englischen Schrifttum zum Teil als mißlich empfunden. Snaith ⁴⁵⁾ plädiert deshalb auch aus diesem Grunde für die Schaffung einer einheitlichen Rechtsform für Produktivgenossen-

schaften, bei der der Registrar in jeden Fall die Einhaltung genossenschaftlicher Prinzipien zu überwachen hätte.

3.3. Buchprüfung und Rechenschaftslegung gegenüber den Mitgliedern

Ebensowenig wie das französische Recht kennt das englische Recht eine gesetzlich geregelte Prüfungstätigkeit der Dach- bzw. Unterstützungsverbände oder eine Verpflichtung der genossenschaftlichen Organisationen, diesen Verbänden beizutreten. Die Dach- und Unterstützungsorganisation ICOM, aber auch die staatlichen Beratungsorganisationen sind von der Art ihrer Tätigkeit her so attraktiv und nützlich für die genossenschaftlichen Organisationen, daß diese freiwillig auf sie zukommen.

Im allgemeinen herrscht Einverständnis darüber, daß eine geordnete Buchführung und deren Kontrolle durch eine unabhängige Instanz eine wichtige Voraussetzung für eine effektive und gesunde Geschäftsführung sind, daß sie zugleich dem Gläubiger- und dem Mitgliederschutz dienen und die Organisation kreditwürdiger machen ⁴⁶⁾.

Mangels einer eigenen Rechtsform für genossenschaftliche Organisationen richten sich derartige Pflichten in Großbritannien - je nach Wahl der Rechtsform - entweder nach dem IPSA oder nach dem Companies Act. Beide Gesetze enthalten detaillierte Vorschriften über eine korrekte Buchführung und ihre regelmäßige Kontrolle sowie über eine regelmäßige Rechenschaftslegung gegenüber den Mitgliedern ⁴⁷⁾. Allerdings sind die Anforderungen, die an diese Pflichten gestellt werden, in beiden Gesetzen unterschiedlich noch angesetzt. Während der Companies Act in den letzten Jahren im Anschluß an die EG-Bilanzrichtlinie Nr. 4 in dieser Beziehung wichtige Änderungen, d.h. Verschärfungen erfahren hat, hält der IPSA keine gleichwertigen Standards bereit. Swinney ⁴⁸⁾ untermauert daher seine Forderung nach einem neuen einheitlichen Genossenschaftsgesetz auch mit dem Argument, daß

eine Registrierung nach dem IPSA - wegen des geringeren Gläubiger- und Mitgliederschutzes - mit einer vergleichsweise geringeren Kreditwürdigkeit verbunden sei.

Interessant im Vergleich zur Bundesrepublik, wo die Genossenschaften keine freie Prüferwahl haben, sind die Regelungen des IPSA 1968, wonach genossenschaftliche Organisationen berechtigt sind, ihre Buchprüfer selbst zu bestimmen⁴⁹⁾. Buchprüferaufgaben dürfen nur von "qualifizierten Prüfern" (qualified auditors) ausgeübt werden; damit sind in der Regel solche Personen gemeint, die einem der staatlich anerkannten Buchprüfer-Berufsverbände angehören⁵⁰⁾. Wurde ein Buchprüfer einmal in der Satzung benannt, ist es ziemlich schwierig, sich seiner wieder zu entledigen. Im Prinzip ist dies nur durch qualifizierte Mehrheitsentscheidung in der Mitgliederversammlung möglich, wobei der Prüfer das Recht haben muß, sich durch schriftliche Erwiderung auf die gegen ihn erhobenen Vorwürfe zu verteidigen⁵¹⁾. Kleineren Gesellschaften (d.h. Gesellschaften, die am Jahresende weniger als 500 Mitglieder haben, deren Anteilskapital wertmäßig 5.000 Pfund nicht übersteigt und die nicht mehr als 5.000 Pfund Jahresumsatz machen) werden in bezug auf die oben genannten zwingenden Vorschriften insofern Erleichterungen gewährt, als sie zur Buchprüfung auch zwei oder mehrere Personen heranziehen dürfen, die keine "qualifizierten Prüfer" im Sinne des Gesetzes sind⁵²⁾.

4. Fazit

Großbritannien verfügt im Unterschied zur Bundesrepublik Deutschland und zu Frankreich nicht über ein spezielles Genossenschaftsgesetz, geschweige denn über ein besonderes Gesetz für Kooperativen. Legt man den Gründungsboom, den insbesondere kleinere Genossenschaften kooperativen Typs in den letzten Jahren erleben, als Maßstab zugrunde, scheint sich das Fehlen entsprechender gesetzlicher Regelungen nicht besonders negativ auszuwirken. Wegen der besonderen gesellschaftlichen Randbedingun-

gen Großbritanniens lassen sich jedoch hieraus keine allgemeinen Schlüsse etwa für Europa ziehen: Die detailliert ausgearbeiteten Mustersatzungen der Verbände (ICOM und CDA) übernehmen weitgehend die Funktion gesetzlicher Regelungen. Ebenfalls dürften die beratenden und sonstigen fördernden Aktivitäten der lokalen und überregionalen Unterstützungsorganisationen in erheblichem Maße zum rapiden Wachstum der Genossenschaften neuen Typs beitragen.

Die Kritik, die in Großbritannien an dem auf Genossenschaften anwendbaren Recht geübt wird, ähnelt zum Teil der entsprechenden Kritik in Frankreich, obwohl dort mit dem SCOP-Gesetz von 1978 bereits ein gewaltiger Schritt nach vorn getan wurde. Kritisiert wird jedoch in beiden Ländern, daß es keinen geschlossenen Rechtsrahmen gibt, der insbesondere den Bedürfnissen kleinerer Kooperativen Rechnung trägt. Zu diesen Bedürfnissen gehört insbesondere, mit einer kleineren Personenzahl als sieben starten zu können, aber auch die Möglichkeit, die gewünschten - oft unkonventionellen - Organisationsstrukturen nicht unbedingt den starren Mustern des Gesellschaftsrechts unterstellen zu müssen.

Hinsichtlich des Rechnungs- und Prüfungswesens zeigt das britische Recht - ähnlich wie das französische -, daß produktivgenossenschaftliche Organisationen auch ohne obligatorische materielle Wirtschaftlichkeitsprüfung durch einen Verband oder eine sonstige Institution überlebensfähig sind. Die Verpflichtung zur regelmäßigen - formellen - Buchprüfung durch qualifizierte Prüfer scheint sowohl im Hinblick auf den Mitglieder- als auch im Hinblick auf den Gläubigerschutz ausreichend zu sein. Als negativ werden nur die unterschiedlich hohen Anforderungen in den verschiedenen, Genossenschaften zur Verfügung stehenden Gesetzen angesehen.

Fußnoten

- 1) Die Bedeutung des Genossenschaftsrechts für Beschäftigungsinitiativen in Europa wurde bereits an anderer Stelle erläutert (Döse-Digenopoulos, Die Genossenschaft als Rechtsform für örtliche Beschäftigungsinitiativen in Frankreich).
- 2) Zur Geschichte des britischen Genossenschaftswesens siehe Margaret Digby, Das Genossenschaftswesen in Großbritannien, Frankfurt 1971, S. 11 ff.
- 3) Southern, Das Genossenschaftsrecht Großbritanniens, Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen 1954, S. 183 ff.; Paulick, Das Recht der eingetragenen Genossenschaft, Karlsruhe 1956, S. 40.
- 4) Siehe hierzu noch unten 2.1.
- 5) Hierzu Digby, aaO., S. 177 ff.
- 6) Angaben nach Derrick, in: Prospects for Workers' Co-operatives in Europe (Vol. II), UK 4; Young/Rigge, Revolution from within, London 1983, S. 13; Co-operative Development Agency, The New Co-operatives, A Directory and Resource Guide, London 1984, S. 8.
- 7) Angaben nach Warda, Sozialdemokraten graben die Tradition der Genossenschaften wieder aus, in: Frankfurter Rundschau 24.8.1985, S. 5.
- 8) Cockerton/Whyatt, The Workers' Co-operative Handbook, London 1984, S. 8.
- 9) Zur kritischen Stellung der deutschen Gewerkschaften gegenüber den Produktivgenossenschaften siehe nur Walter Hesselbach in seinem Vorwort zu dem Buch von Christiane Eisenberg, Frühe Arbeiterbewegung und Genossenschaften.
- 10) Zu ICOM siehe Derrick, aaO., UK 8 ff.; Cockerton/Whyatt, S. 10 ff.; Länderbericht "Großbritannien" zum internationalen Kolloquium "Les coopérations de travailleurs et travailleuses pour la création et le maintien de l'emploi", Montréal 1984.
- 11) Siehe zum ganzen Stott, Towards the Creation of a Co-operative Sector in the United Kingdom Economy, Paper Prepared for the E.E.C. Social Commission, 1985, S. 4 f.
- 12) Zur genauen Verteilung der Tätigkeiten siehe Co-operative Development Agency, The New Co-operatives (Fn. 6), aaO. Siehe ferner Young/Rigge, aaO., S. 21; Derrick, aaO., UK 5; Cockerton/Whyatt, aaO., S. 5 f.
- 13) Snaith, The Law of Co-operation, London 1984, S. 3 f.
- 14) Zur Scott-Bader-Kooperative siehe Cockerton/Whyatt (Fn. 8), S. 71 ff.
- 15) Angaben nach Derrick (Fn. 6), UK 4.
- 16) Jenny Thornley, Workers' Co-operatives, Jobs and Dreams, London 1981, S. 31 f.

- 17) Stott (Fn. 11), S. 5.
- 18) Zur wachsenden Bedeutung des Partizipationsgedankens im englischen Arbeitsleben siehe Heller/Wilders/Abell/Warner, What Do the British Want from Participation and Industrial Democracy ?, Kettering (Northamptonshire) 1979, S. 2 f.; Loveridge, What is Participation ?, in: British Journal of Industrial Relations 1981, S. 297 ff.
- 19) Siehe zum ganzen Snaith (Fn. 13), S. 4 ff.; aus deutscher Sicht siehe ferner Münkner/Bielefeld, Ordnungsideen und Grundzüge des Genossenschaftsrechts in Europa, in: Zeitschr. f.d.ges. Genossenschaftswesen 1984, S. 207 ff.
- 20) Snaith, aaO., S. 185.
- 21) Angaben nach Co-operative Development Agency, The New Cooperatives (Fn. 6), Anhang.
- 22) Historisch gesehen handelt es sich um eine Reihe von "Industrial and Provident Societies Acts", von denen der erste 1893, der letzte 1978 erging. Der Ursprung des Namens des Gesetzes wird von Paulick (Fn. 3) damit erklärt, daß die ersten genossenschaftlichen Vereinigungen sich einerseits die Bezeichnung "industrial" gaben, weil sie ihre Überschüsse durch die persönlichen Anstrengungen ihrer Mitglieder erwirtschafteten, andererseits die Bezeichnung "provident", weil die so erwirtschafteten Überschüsse als Ersparnisse an die Mitglieder zurückflossen.
- 23) Snaith, aaO., S. 207.
- 24) Darstellung der Prinzipien bei Münkner/Bielefeld (Fn. 19), S. 209.
- 25) United Kingdom Co-operative Law - Freedom of Choice or Confusion ?, in: Year Book of Agricultural Co-operation 1981, S. 20.
- 26) Vgl. Döse-Digenopoulos, Die Genossenschaft als Rechtsform für örtliche Beschäftigungsinitiativen in Frankreich, Manuskript S. 12 und S. 17 f.
- 27) AaO., S. 107 f.
- 28) Vgl. Münkner/Bielefeld, aaO., S. 210 f.
- 29) Macfarlane, Forms of Organisations, Types of Employment, Working Conditions and Industrial Relations in Worker Cooperatives in the United Kingdom, zit. nach dem Manuskript, Kap. 1, S. 34.
- 30) So Snaith, aaO., S. 185.
- 31) Sections 429, 434 Companies Act 1948.
- 32) Siehe zum ganzen Macfarlane (Fn. 29), S. 33.
- 33) Siehe den in Fn. 25 genannten Artikel sowie Swinney, A Co-operative Societies Act for the United Kingdom ?, in: Year Book of Agricultural Co-operation 1982, S. 73 ff.
- 34) Snaith, aaO., S. 207 f.

- 35) Vgl. Snaith, aaO., S. 21.
- 36) Für Einzelheiten zu den verschiedenen Modellregelungen siehe z.B. Young/Rigge (Fn. 6), S. 153 ff.; zum Problem ferner Macfarlane (Fn. 29), S. 36.
- 37) Vgl. Snaith, aaO., S. 21.
- 38) Snaith, aaO., S. 8
- 39) Hierzu Snaith, aaO., S. 60.
- 40) Siehe die Darstellung bei Snaith, aaO., S. 8 ff. und S. 64 ff.
- 41) Zum folgenden siehe Snaith, aaO., S. 16 f. und S. 22 f.
- 42) Section 24 (7) Partnership Act.
- 43) Siehe hierzu oben die Tabelle, S. 5.
- 44) Siehe hierzu oben 2.1.
- 45) AaO., S. 208.
- 46) Vgl. Snaith, aaO., S. 89.
- 47) Siehe hierzu Snaith, S. 89 ff.; Swinney, A Co-operative Societies Act for the United Kingdom ?, S. 84 f.
- 48) Ebd.
- 49) Siehe insbesondere section 4 (1) IPSA 1968.
- 50) Zu Ausnahmen siehe section 7 IPSA 1968.
- 51) Näheres siehe Snaith, aaO., S. 92 f.
- 52) Section 4 (2) IPSA 1968.

Joan Crowley, Rom

BACKGROUND TO COOPERATIVE DEVELOPMENT IN
ITALY TODAY

<u>CONTENTS</u>	Page no.
Introduction	279
Background	283
Legislative Framework and Legal Requirements	286
- setting up a cooperative	286
- registering the cooperative	287
- social organs	289
- the books	296
Membership	297
- minimum number	297
- conditions of membership	298
- new admissions	299
- numerical limits	299
- duties and responsibilities	300
- the worker/member	301
Mutual Benefit Clauses	304
Monitoring and Control	306
Financial Questions/Legal Constraints/Fiscal Benefit	312
- share capital	312
- members loans	313
- tax benefits	313
- surplus and reserves	314
- pay/salary supplements/tax facilities	315
Relevant reforms	317
Commentary	319
An overview	323
CENASCA	324
CLER	332
Intercoop	338
Womens Cooperatives	343
Role of the Regional Associations	347
Information centres for the unemployed	350
Extraordinary Programme for Youth Employment	352

INTRODUCTION

In Ravenna at a recent address to a meeting of Italian industrialists, the President of Confindustria, the employers association in Italy, accused the cooperative movement and the cooperative societies of enjoying such privileges as to distort the rules of the market and in fact of operating in a highly protected **context**. The Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue and the Confederazione delle Cooperative Italiane in their replies underlined that the cooperative associations and their affiliated societies have not made recourse to sunk capital as has private industry, nor sought public investment or state finance to anything like the same extent. In fact the Regional President of the Confcooperative of Emilia Romagna called on Confindustria to put its own house in order and "not criticize others who are fulfilling their duty to the maximum to encourage employment and favour economic development.

Indeed, it is not by chance that the President of Confindustria was addressing industrialists in a region - Emilia Romagna - where the cooperative movement is an open challenge to both private industry and the state sector. Here, the cooperative movement is deeprooted in tradition and has acquired the role as the third sector of the economy. This is manifested not only through its sheer size in numbers but also in the creation of a cooperative system which is present not only in traditional sectors, such as agriculture, construction and consumer cooperatives, but in many new sectors as well.

Taking a quick glance at some figures, there are 7.500 cooperatives in this region alone, with over 1 million members. The largest, with regard to both turnover and

membership, is the Lega with 1.800 cooperatives and 800.000 members. This is followed by the Confcooperative with 2.223 cooperatives with 210.000 members. The Associazione Generale delle Cooperative Italiane is also strongly represented. In this region the turnover for the cooperative movement has now reached Lit, 14.000 billion, employs 80.000 people, thus, making an enormous contribution to the local economy.

Table I: The "Red" and "White" cooperatives compared.
(Emilia Romagna 3I/I2/83)

Sectors	N. coop		N. members		Employees		Turnover	
	Lega	Conf	Lega	Conf	Lega	Conf	Lega	Conf
Agric	1051	1283	164363	110338	9534	9689	2282	2843
Prod.	220	185	31081	4022	31172	3675	2186	319
Housing	40	373	74190	24839				
Trans. & Services	245	50	23107	2043	12303	2157	704	56
Consumer	46	72	319282	33348	5082	273	751	72
Retail	47	18	7005	1796	846	203	411	126
Cultural	96	116	4176	6626	315	92	16	6
Tourist	36	66	4581	3981	201	108	38	8

Figures relating to the housing cooperatives of the Lega refer to 40 major cooperatives given the tendency in this sector to dissolve the cooperatives once the building is complete. Data relating to the Confcooperative must be completed with the addition of 45 Rural Banks with 19.105 members and 1.015 employees.

Source: "La Repubblica", November, 1984.
Translation and presentation by Joan Crowley.

At a national level, too, the cooperative movement is working towards achieving its aim "to become the third sector in the Italian economy, along with the public and the private sectors". (I) Today, in addition to the traditional sectors, cooperatives are now springing up in increasing numbers in health and social services, canteen restaurants, video marketing and production, computer ware, environmental programmes etc. The list is never ending and the number of producer and worker cooperatives now registered with the Ministry of Labour is 128.000.

Why cooperative development has been so strong in Italy in contrast with the relatively limited development in other European countries is not easily answered. Some replies would suggest the cooperative movement's strong traditional links with other branches of the labour movement; favourable conditions at the turn of this century and in the post-war period; the building up of a strong interconnecting infrastructure capable of providing technical assistance and services, raising and channeling capital and "spreading the word"; as well as the growth of legal and fiscal measures orientated to the specific needs of cooperatives. The existence of these conditions have done much to ensure the economic survival and ideological integrity of the cooperative movement, including producer and worker cooperatives, in Italy.

For the purposes of this study aspects of the present Italian legal and fiscal system as they affect cooperatives and, particularly, producer and worker cooperatives, will be highlighted, with particular reference to the reforms now being called for in keeping with the exigencies of cooperative firms in today's market place.

(I). Galetti, former president of the Lega in an interview to one of Italys daily papers in 1976.

This research was carried out through on-the-spot interviews with leading members of the Italian cooperative associations, non-affiliated members of the cooperative movement and with individual members of the cooperative societies; through attending meetings, seminars and conferences relevant to the cooperative movement today; through the reading and analyzing of original documents, reports and other recent literature and through informal conversations with friends in the cooperative movement both in Italy and abroad.

BACKGROUND

At its best Italian cooperative legislation attempts to further and establish the maximum democracy, solidarity and mutual assistance compatible with being a cooperative firm and existing and surviving on the market: at its worst, it tends to concentrate on economic aspects confusing the boundaries with other types of firms, and carelessly leaving itself open to abuse and to the rise of "spurious" cooperatives. Cooperative legislation also tends to reflect the political climate of the time, with periods of political opening out being accompanied by more progressive legislation offering real possibilities to encourage cooperative development, or, in other periods of crisis, the development of legislation which reflects an assistentialist approach or which tends to keep the cooperative phenomenon within the restraints of markets which have been abandoned by capitalist firms.

Article 45 of the Italian post-war constitution states:

"The Republic recognises fully the social role of the cooperative movement which is characterised by the principle of mutual assistance and totally free from private speculation.

Legislation will be enacted to promote and favour cooperative development by means of the most suitable measures and will ensure, through apt controls, the very nature of cooperative development and its aims".

Law Basevi, introduced in December 1947, was the first such legislation passed and tended to cover those aspects not

dealt with by the civil code. For many, at that time, this was seen as merely a stop-gap measure. However, whilst various amendments have been passed and new legislation drawn up (I) Law Basevi is still today, nearly thirty years later, the backbone of Italian cooperative legislation.

The legislative framework for cooperatives.

Articles 2511 - 2545 of the civil code cover the organisational or business aspects of the cooperative firms.

Article 2516, for instance, states that all cooperatives, without exception are subject to the norms concerning assemblies, the administrative council, the auditors committee, the social books, the budget, liquidation, compatible with all future legislation and amendments".

Article 2544 states that: "any cooperative society judged unable, by the relevant government authorities, of achieving the objectives for which it was set up; which for two years running has failed to declare the annual budget, or which has remained totally inactive, can be folded up with a government authority provision to be published in the Official Gazette and written into the Companies Register.

Or, again, whether a cooperative has limited or unlimited liability is covered by article 2514, which also contains a clause allowing the possibility of subsidiary limited liability, where in the case of forced liquidation or failure, each member together with the other members must pay a

(I). In particular: L. 8 May 1949 n.285
L. 13 March 1950 n.114
L. 10 August 1950 n. 695
L. 2 April 1951 n. 302
L. 17 February 1971 n. 127 (Mini-reform)
L. 19 March, 1983 n.72 (Visentini bis).

supplementary contribution which is multiple his or her share.

Special legislation on the other hand, tends to deal with aspects concerning the very nature of the cooperative: the rights and duties of individual members, conditions for making members' loans, the amount of social capital, monitoring and supervisory roles, fiscal benefits; or extraordinary programmes, such as Law 285 in favour of youth employment.

At regional level too, legislation has been passed in favour of cooperative development, some examples of which will be looked at later in the study.

.....

LEGISLATIVE FRAMEWORK/LEGAL REQUIREMENTS

Setting up a producer and worker cooperative.

The memorandum of association of a cooperative constitutes a public deed and, therefore, entails the presence of a lawyer. The statute of the cooperative must also be presented to the lawyer. This is a legally binding document and is, therefore, of utmost importance as it describes the rights and duties of the members during the life of the cooperative which must be observed by the members, the administrative council, the auditors committee, the arbiters etc. As this is a fairly complex document the various cooperative associations have drawn up stock types for new cooperatives.

According to article 2518 of the civil code (c.c.) the statute must contain details concerning:

- the surname, place and date of birth, domicile and citizenship of each member;
- the name of the company, legal address and administrative headquarters;
- whether the cooperative has limited or unlimited liability;
- the activity to be carried out;
- the social aim of the cooperative;
- number of members;
- the social capital contribution of each member;
- the amount of each member loan and conditions of repayment;
- conditions, in keeping with legal practice, with regard to dividends, surplus, legal reserves, etc.;
- The workings and composition of the various social organs as stipulated by the legislation;
- terms for leaving the cooperative.

The cooperative associations also advise the inclusion in the statute of three mutual benefit clauses necessary in order to avail of the fiscal benefits to which cooperatives are entitled.

A closer look at certain aspects of the stipulations contained in this contract will serve to pinpoint some of the strengths, as well as point to the need for a number of reforms in Italian cooperative legislation.

Registering the cooperative

The statute of the new cooperative having been submitted to a lawyer, he/she or the newly elected administrator must then deposit it within thirty days at the Commercial Chancery of Court. Once the Chancery have established that all the necessary conditions have been met with, the cooperative is then written into the Companies Register. The registration number itself must thereafter be quoted on all documents, correspondence etc.

It is generally the lawyers responsibility to:

- publish the memorandum of association in the official bulletin of the cooperative movement;
- to deposit the memorandum of association at the Chamber of Commerce, Industry, Craftwork and Agriculture, as well as the signatures of the members of the administrative council and the auditors committee. The signatures of members with legal duties and responsibilities must also be authenticated.

One of their members is also responsible for registering the cooperative on the Prefectural Register (registro prefettizio) and on the cooperative roll (schedario generale della cooperazione). With regard to the former

the request must be made to the Prefects office in the Province where the cooperative is situated. (I) The request must be accompanied by the following documents, in duplicate, one of which is sent to the Ministry of Labour:

- the memorandum of association
- list of members names and addresses
- list of the administrators, auditors and directors (when such a figure exists) of the cooperative
- a copy of the internal rules for the application of the statute.

The cooperative is then registered on the Prefects Register. Any cooperative which is not registered or does not appear on the cooperative roll is excluded from availing of the various fiscal benefits existing for cooperatives.

Moreover, within thirty days of the founding date a declaration of the commencement of activity must be sent to the relevant VAT office, where a VAT number is issued to be included on all documents of payment thereafter.

If the initial capital reserve of the cooperative is no greater than IO million Lire and the statute includes the three mutual benefit clauses, all the above acts are exempt of stamp duty.

(I). This and any other structures referred to are described in detail later on in the paper.

The social organs

As the effectiveness and merits of these structures do not form part of the mandate of this study their description below will be limited to a brief outline of the legal requirements they must meet with and a comment on the reforms now being sought by the principal cooperative associations and which are now being examined by Parliament.

It should be pointed out that at the act of constitution the members of the social organs and their legal responsibilities must be clearly written into the statute. Any changes involves an amendment to the statute itself.

The members assembly

The members assembly is the most important organ of the producers and workers cooperative and it is here that the members can exercise their rights and express their opinions on the future choices of the society. In keeping with ICA rules each member is entitled to one vote which is non-delegable. New members may vote three months after date of entry.

It is established by law that the assembly must meet three months following the presentation of the annual budget and, thus, once a year minimum. This assembly must also elect the administrative council, the president, the auditors committee (once every three years) and the arbiters committee (optional). If it is included in the statute the assembly may also decide on the remuneration to be paid to the members of these organs. The assembly is also responsible with regard to decisions concerning the use of the

surplus in accordance with legal practice^(I); and in the case of a loss how it is to be covered, and if the loss is in excess of the social capital how the capital is to be reintegrated.

The members assembly may dispute any points which have not been included in the agenda which must be published fifteen days before the assembly is due to meet. Moreover, for a period of three months following the assembly members, either those who were in disagreement, absent or who abstained can contest decisions taken illegally by the assembly i.e. decisions taken without meeting the legal number of members required, in the absence of members of the auditors committee. It is the duty of the president to ensure that the assembly fulfills all the legal prerequisites.

An extraordinary assembly may be called to deal specifically with questions related to statute amendments, nominating liquidators etc. (art. 2365 c.c), in which case two thirds of the members must be present. Decisions are taken by majority vote.

Assemblies may also be called at the request of members who represent at least one fifth of all possible votes.

The minutes of the assembly must be given either to a lawyer, the president or secretary of the assembly.

The minutes of all extraordinary assemblies must be given to a lawyer.

Reality, however, has shown, particularly with regard to the larger cooperatives, that the assembly tends to become a mere tool to approve decisions made by the Administrative Council. As the statute as it stands cannot enforce greater participation the cooperative associations in fact

(I). Questions related to surplus dividends, social capital and members loans are covered further on.

recommend that assemblies should be held more often in an effort to keep the social base more involved and put into practice a real democracy not only a formal one. In line with this the associations proposals for reform calls for the assembly to meet every four months in order to discuss the administrative councils address on the present state of the cooperative, in addition to the once yearly meeting to approve the annual budget.

The administrative council

The administrative councils task is to execute the decisions by the members assembly. The council is made up of one or more members (usually more) elected by the assembly, from amongst whom the president is elected.

In order to maintain links with the social base of the cooperative and in an attempt to further principles of democracy and self-management the civil code foresees that the administrative council can be elected from amongst the different categories of worker/members and thus, be more representative.

The Chancery of Court, where the statute containing amongst others the names, duties and payment of those on the administrative council, is registered, must be informed of any changes concerning the above (resignations etc.). Moreover, at election time the Chancery must also be informed of the nomination fifteen days beforehand and of the results fifteen days after. Failure to do so incurs a series of fines and sanctions (2194 and 2626 c.c.).

The VAT office must be informed within thirty days with regard to any changes in the authenticated signatures.

The administrative council is directly responsible for drawing up the annual budget (arts. 238I and 2429 bis. c.c., art. 12, 7 June 1974 n.216 and 2423 c.c); calling the general members assembly; evaluating eventual requests to increase the membership (art. 2443 c.c.).

Failure to meet certain practices established by law or charges of malpractice (forgery of members book, faked accounts) on the part of the administrative council can also lead to a number of fines.

Moreover, as the president enters into a relationship of trust with the cooperative certain sanctions may be brought to bear by the members assembly if he/she has in any way damaged the society's position, financially or otherwise. The resolution to take legal action may be decided on by the assembly and also by the auditors committee or even the relevant governmental authorities.

The president is also legally prevented from being a member of a firm with unlimited liability or of a firm which is in direct competition with the cooperative.

The administrative council is considered by many to be the vital core of the cooperative, with responsibility for harmonising the members aspirations with the interests of the cooperative and its future development; maintaining contact and collaboration between the various "lairs" which go to make up the cooperative; fulfilling administrative and technical requirements; balancing the demand for an increase in standards (greater wealth, better employment) with an improved quality of life.

Given the producer and worker cooperatives increasing presence as a political, social and economic unit and the

increasingly complex and problematic reality in which it has chosen to operate and respond to, today's cooperative president/manager must be able to evolve an internal strategy which can enjoy the consensus of all the members as well as further principles of democracy, self-management and mutual benefit - essential to cooperative development; and an external strategy which will enable the unit to survive the market as a cooperative "firm".

The question of today's cooperative "manager" is at the centre of much internal debate within the cooperative movement in Italy. Nor is it by chance that this debate originates from among the "leader" Emilian cooperatives.

In recent years numerous cooperatives have made recourse to outside managers or consultancy firms, the traditional know-how of an administrative staff who have come up from the ranks acquiring certain skills and attributes on the way no longer being adequate.

Recourse to outside managers, however, is not always satisfactory as they are not culturally, or rather, "cooperatively" educated. Moreover, it is not always easy to hold on to managers external to the movement who, lacking an ideological commitment, find it difficult to refuse the higher salaries offered by private industry. Wage differentials in cooperatives are traditionally low, a practice which was further cemented by trade union policy throughout the '60's and '70's in favour of across-the-board equal-for-all pay rises. Recently this policy has been adapted out of a need to cater for new figures emerging in this period of restructuring and innovation and recent agreements, including separate agreements with the cooperative movement, have introduced greater differentials in recognition of professional skills

and qualifications. The cooperative associations would like to make greater headway on this question and, thus, be able to offer their "managers" a more competitive salary.

Another solution to this vexed question is the proposal to encourage the setting up of consultancies, affiliated to the movement, which could be used by the individual cooperatives who were not in the position to afford or need a full-time manager.

The discussion on the need for super managers with the latest (American) management techniques must seem very far removed from other smaller cooperatives operating in less favourable circumstances in the South of Italy and in particular in the earthquake zones and which have to cope with a political, economic and social reality which is much more hostile.

The needs of both are valid. A real solution can only be found in the united effort, commitment and solidarity of all the forces present in the cooperative movement today in keeping with its founding spirit.

The auditors committee

The auditors committee, required by law, is responsible for monitoring the actual running of the cooperative. The members (3-5, with two substitutes) are elected every three years by the general assembly, which may also decide on a salary for the committee.

The administrative council must inform the Chancery of Court of the members names fifteen days following the election. The auditors committee must meet every three months ; partake in the general assemblies; at meetings of the administrative council; monitor the social books; ensure the application of all legal norms and ensure the budget is presented correctly.

If a member fails to attend the assembly, or fails to participate at two meetings running of either the administrative council or the auditors committee he/she is automatically removed.

Sanctions may be levelled against the auditors (art 2194, 262I, 2666 c.c. and Pres. Decree 29 Sept. 1973 n. 600) if it is found that the budget has been falsified or the annual members assembly has not taken place.

Given their supervisory powers over the administrative council the auditors committee is also judged responsible when the former have been accused of negligence.

The auditors committee must investigate any charges made by the members (2408 c.c.) and give a comment in their address to the general assembly. If this charge is made by a twentieth of all possible votes enquiries must be undertaken straight away.

The arbiters committee

The committee is optional. Its main task is to solve possible disagreements or disputes which may arise between the members and the cooperative society. It is usually a committee of three made up of members who are external to the cooperative.

.....

THE BOOKS

A number of books must also be kept regularly by the cooperative in keeping with art. 247I c.c.:

- The members' book, detailing the members names, addresses, profession and the amount of social capital contributed and updated;
- The assembly book with the minutes of all assemblies with details on the number of members present, those entitled to vote, the members of the auditors committee etc. The minutes of the extraordinary assemblies must be given to a lawyer;
- The administrative councils book with minutes of all meetings held. The annual budget must be written in 30 days before the general assembly;
- The auditors minutes book including the minutes of the term meetings, including a report on the finances of the cooperative. The auditors address on the annual budget must also be included 15 days before the assembly;
- The day-book, which is the responsibility of the administrative council, must describe the daily transactions of the cooperative;
- The stock-book, with details on the cooperatives assets and liabilities.

And a vast array of other books depending on the size and dimensions of the cooperative, all of which must be stamped and numbered before a lawyer or at the Company Registers Office. Whilst all firms must keep detailed accounts of every transaction and activity, in a cooperative this obligation becomes a sort of social control over the actual running of the coop.

Fiscal Benefits

If the social capital of the cooperative is less than £50.000.000 all the above are exempt from stamp duties.

However, in the case of failure to keep the book up to date in the manner prescribed by the legislation, the cooperative may be deprived of all fiscal benefits to which it is entitled.

MEMBERSHIP

Minimum Number

Nine members is the legal minimum for a producer and worker cooperative and 25 in the case of cooperatives which wish to tender for public contracts. (Law 14 Dec. 1947, n.1577; Law 17 Feb. 1971 n. 127).

If the membership falls below this limit and is not corrected within one year (art. 1 n. 127, 1971) the cooperative is automatically struck off the register. Why the figure of 9, no one seems to know. One can only guess. With regard to such cooperatives in other countries this minimum may seem rather high, however, it should be pointed out that not all 9 members are necessarily worker/members but may participate in other ways.

It is interesting to note, however, that one of the reforms now being sought by the cooperative associations is a reduction of the legal minimum in certain clearly defined circumstances. This reform, which is waiting approval, calls for a legal minimum of three and a more simplified, less bureaucratic form of cooperative organisation in the running of the society. It is, thus, hoped to facilitate the formation of cooperatives among young people and other social groups who have difficulty in entering the labour market and among professional people. Fields of activity would include the services sector, social services, agriculture and the leisure and entertainment business.

According to the proposed legislation this "cooperative unit" (l'unita' cooperativa) can only operate within the authority where it has its headquarters and engage in one clearly defined pursuit. This does not apply to cooperatives among professional people.

Given the organisational and bureaucratic complexity involved in setting up a cooperative it would appear to be a fairly difficult route to acquiring a job and would seem to constitute an advanced or educated response to unemployment. Affiliation to one of the cooperative associations and depending on the quality of the services offered particularly at start-up does help alleviate this problem. However, where this is lacking or limited cooperative development in Italy is notably reduced e.g. the Mezzogiorno. Thus, any attempt towards the simplification of the procedure involved with the aim of furthering employment and cooperative development must be welcomed.

At a later stage, the cooperative unit may apply, having fulfilled the necessary conditions, to become a "fully-fledged" cooperative.

Conditions of membership

To become a member of a cooperative it is necessary to have reached the legal age (18). It is necessary to have a skill or be able to offer a service which reflects the nature of the particular cooperative. A member may not form part of a similar type firm carrying out a similar activity

Another cooperative, firm or corporate body may become a member of the cooperative, in which case they are entitled up to a maximum of 5 votes. In the case of ordinary, individual membership the rule is one man, one vote. The advantage of the former membership is that there are no limits to the amount of social capital this "member" may contribute. This is not so with ordinary members (developed in greater detail further on).

There would appear to be no legal limit to the number of non-members working in the cooperative, apart from a reference in a law dating back to 1911 which states that auxiliary workers may not out-number the number of worker members carrying out the same activity.

New admissions - the 'open door' principle.

The civil code prevents the cooperative from being a "closed shop". According to article 2525 c.c. the admission of a new member entails a resolution by the administrative council. However, as is the present practice, the assembly or administrative council may accept or reject any application even whilst fulfilling all necessary requisites.

As this would seem to compromise the democratic principle of the open door policy the present reform proposals state that in the case of refusal this decision can not be final and the applicant can make recourse to the arbiters committee or to the proposed Supervisory Body which can adopt the necessary sanctions if they judge this decision to be unjustified.

Limit on numbers of technical staff who may become members.

The number of technical staff who may become cooperative members is limited to 12% of the total membership. (Feb. 1971, n. 127). Previous to this the limit was 4%. The guiding principle behind this legislation is the preservation of the social base of the cooperative, encouraging active participation in the running of the cooperative and preventing the growth of a them and us/ manager and worker attitude.

However, the organised cooperative movement see this stipulation as a grave limit particularly given the growing need of a qualified technical and management component in today's

business world. Thus, the present reforms seek to do away with this limit altogether out of the need to build up the cooperative movements managerial and administrative base, thereby, limiting the demand for outside consultants and at the same time reducing the frustration felt by many "white collar" workers who were unable to become worker/members.

Members duties and responsibilities

Any member must fulfill the various requests demanded by the statute. After three months of entry the member (at which time the new members also acquire the right to vote) must underwrite his or her capital share which then forms the social or working capital of the cooperative. This act must also be written into the members book. Failure to carry out the above can mean exclusion from the cooperative. (art. 2524 c.c).

All members must participate fully in the running and life of the cooperative, attending the assemblies (ensuring the legal number is reached), fulfilling any tasks assigned or contained in the statute (as a member of one of the social organs) etc. Repeated failure to do so or to comply with the so-called social objectives of the cooperative can also incur dismissal.

Where dismissal is not covered by the legislation or by the statute it can follow on a members assembly resolution, or if stated in the statute, by the administrative council. If the member wished to contest this decision recourse can be made within 30 days to a special tribunal.

Existing legislation also provides for certain cases where the member can leave the cooperative; article 2437 c.c. for sees the members right to leave if the cooperative alters its original objectives or the very nature of the society, or if it transfers its headquarters abroad.

In either case - either on resignation or dismissal - the members capital share is reimbursed. This must be paid within 6 months following the approval of the annual budget. All other capital reserves are indivisible by law.

The worker/member

The worker/member in a producer cooperative plays a very central role not just contributing a capital share but also his/her labour. Thus, this figure is very different from an employed worker. Indeed, this role has been defined in Italy as a sort of entrepreneur-worker/member. However, it is interesting to note that while much has been written on pertinent issues such as self-management, participation, workers control, in Italy there is little or no legislation disciplining the relationship between the worker member and the cooperative.

Bargaining agreements between the cooperative associations and the trade union movement have attempted to clarify this relationship.^(I) In the agreement valid for the period January 1, 1983 - October 31, 1985 for the cooperative Construction Sector specific mention is given to the position of the worker/member. The agreement states:

"Membership of a cooperative establishes a relationship, whereby, the member is collectively responsible for the means of production, participates in the formulation and implementation of the productive processes and the development of the enterprise; takes particular responsibility

(I) Recent collective agreements have recognised the cooperative movement as a bargaining agent in its own right in the sectors in which it is strongest.

for the economic results and the risks of the enterprise; contributes economically to the creation of authorised capital; offers his/her labour and professional skills and capacity, thereby assuming the character of an associated worker and together with the other members playing a key role with regard to decision making, the production of the cooperative and how the results are to be applied.

In considering, thus, the legal position of the member with regard to the cooperative and which constitutes a relationship of association, with full respect to what is written above and to the statute rules of the individual cooperatives, to what is decided on in the assembly, the Cooperative Associations and the National Federation of Construction Workers agree that the minimum pay and conditions for a worker/member of a cooperative in this sector should be that laid down in this present agreement."

Similar clauses were also included in other sectorial agreements, thus emphasising the associative rather than the subordinate nature of this relationship, while at the same time highlighting the non-contractual form of this commitment.

With regard to this, certain judgements have also been pronounced by the Supreme Court of Appeal, although often contradictory. There tends to be agreement on the principle that the labour offered by the member and the offer of work made by the cooperative fulfills the social contract. Disagreement arises over the fact whether this excludes a relationship of a subordinate nature and, thus, excludes the worker/member from all rights foreseen by the

law for employed workers, or whether given the similarity between the nature of the worker member in a cooperative and an employed worker issues with regard to pay and remuneration should be identical to those for other workers in the same category as covered by collective bargaining agreements or special legislation.

Discussions of this nature are particularly relevant in Italy where many cooperatives number hundreds and even thousands of worker/members and employed workers and where individual solutions are not always practicable.

.....

MUTUAL BENEFIT CLAUSES

Article 25II of the civil code states that "any firm which applies mutual benefit principles can become a cooperative..."

In later years this was considered an extremely loose definition as it failed to define what was entailed by the principle of mutual benefit and was thus wide open to abuse.

The Basevi Legislation attempted to redress this situation by stipulating that all cooperatives inscribed on the Prefects Register and wishing to avail of the relevant tax facilities and fiscal benefits must insert in their statute three mutual benefit clauses - clauses which the major cooperative associations recommend be included by their affiliates.(I)

These are:

- Dividends must not be greater than the legal interest on the capital effectively subscribed;
- Reserves may not be divided among the members during the lifetime of the cooperative;
- In the case of dissolution, the entire patrimony minus the social capital and dividends matured, in keeping with the spirit of mutual benefit must be given up for public use. In the case of disagreement over the destination of these funds it is left to the Ministry of Labour, together with the Finance and Treasury Ministeries, to decide the outcome, having heard the opinion of the Central Cooperative Committee.

In a further effort to tighten up these clauses and put an end to all ambiguity, Article I. of the present proposals for reform states:

(I). No data exists on the number of cooperatives which do not include these clauses.

"The capital of a cooperative firm is variable: all activities carried out must implement the principle of mutual benefit with the aim of satisfying the needs - economic, social and cultural, of the members in keeping with the interests of society as a whole".

It is also foreseen that the cooperative may also have dealings with non-members, including the employment of auxiliary workers, on condition that the norms concerning the destination of any surplus for such activity are complied with.

.....

MONITORING AND CONTROL

Article 45. of the constitution also states that legislation will be enacted to ensure the aims and objectives of the cooperative societies through the implementation of suitable controls.

Subsequently the civil code, the Presidential Decree, December 14, 1947 and other amendments accord the Ministry of Labour the task of ensuring that regular and extraordinary audits are carried out on all the cooperatives and their consortia.

Regular or normal audits are carried out every two years. The four central organisations - The Lega, Confcooperative, AGCI and the Unione - are responsible for monitoring the cooperatives and consortia affiliated to them.

These audits are carried out with the aim of ensuring:

- that the numerous legislative and statutory norms are complied with;
- the implementation of the various legal prerequisites needed to avail of the fiscal and tax facilities for cooperatives;
- the regular running of the administration and that the books are in order;
- that the cooperative is carrying out the activity for which it was set up;
- the state of finance of the cooperative, assets, liabilities etc.

As the law stands today the Ministry of Labour is responsible for the monitoring and control of non-affiliated cooperatives.

Extraordinary inspections are carried out by the Ministry of Labour (ministry employees) only in exceptional circumstances or where there is suspected irregularity or malpractice.

In Italy the hierarchy of control consists more or less of the following:

- The Central Cooperative Committee, which must give an opinion on
 - a) the setting up, recognition of, and winding up of consortia eligible for public contracts, and other Regional and National level consortia;
 - b) on all questions where its opinion is requested by law or by the Ministry of Labour;
 - c) demands for official status by newly set-up national cooperative association;
 - d) on the distribution of the assets of cooperatives who have ceased their activity, in the absence of agreement.

- Provincial Committees whose role is:
 - a) of an advisory nature with regard to the enrolling, suspension and cancellation of cooperatives from the Prefects register;
 - b) of an advisory nature, when requested by individual cooperatives in the carrying out of their activities;
 - c) conciliatory when requested by the cooperatives in the light of internal problems which have arisen.

- The Ministry of Labour which within the framework of its monitoring role, and having heard the opinion of the Cooperative Central Committee can:

- a) call for the cancellation of the cooperative from the Prefects register and the General Cooperative Roll;
- b) appoint liquidators if the cooperative is judged incapable of carrying its activities, of achieving the social objectives for which it was founded or failed to publish its . . . for two years consecutively;
- c) the publication of up to date statistics following each two yearly inspection;
- d) the financing of the Cooperative Central Committee.

- The Prefects Office having heard the opinion of the Provincial level committees is responsible for accepting or rejecting the request for enrollment on the Prefects register, necessary to avail of the many tax facilities available for cooperatives.

Whilst this system is applicable throughout the country some Regional differences do exist. In Trentino-Alto Adige for instance, the opinion of the Provincial level committees (Trento and Bolzano) is binding; with regard to the above it is merely obligatory. In this region, too, much more emphasis is placed on the advisory or service nature of these inspections with the employment of specially trained auditors sensitive to the needs of the cooperatives. While the cooperative organisations at a national level try to ensure that their representatives on the various monitoring committees have the necessary skills and culture, the same cannot be said for the other representatives.

From this system it emerges that final decisions are the responsibility of the Ministry and the Prefects Office; the opinion of the Central Cooperative Committee, whilst obligatory, is not binding.

In the reforms now being sought much more emphasis is given to the autonomous role of the cooperative associations. These reforms favour annual audits with increased responsibility for the associations themselves.

There is a call for:

- the setting up of Regional Level Committees to replace the many provincial committees and prefects office. Moreover many of the tasks presently carried out by the Ministry of Labour would become the responsibility of the Regional Committees. It is intended that these committees would play a consultative and advisory role with regard to the overall development of the Region and within the framework of the country as a whole; would provide information, documentation and statistical data on the cooperative firms; would carry out research projects and studies on the cooperative movement; keep the Cooperative General Roll at Regional level and the Regional Register of cooperatives and consortia eligible for public contracts;
- the possibility for the National cooperative associations to monitor and control non-affiliated cooperatives;
- national level planning and coordination with regard to cooperative development and the distribution of financial aids. All projects and programmes should be submitted by the Ministry responsible to CIPE (the interministerial committee for economic planning), having heard the opinion of the Superior Cooperative Council. Priority must be given throughout to youth employment and the Mezzogiorno.

The proposed reforms also envisage the setting up of a Superior Cooperative Council at the Ministry for Labour. This would include representatives from the said Ministry (I), the Directorate General for Cooperation at the Ministry (I) and relevant ministerial representatives; representatives from each Regional level committee (I), the recognised cooperative associations (4), the non-affiliated cooperative movement, as well as experts from the Ministry of Labour in matters concerning legislation, the economy and cooperation.

The main tasks of this Council would be to:

- give an opinion on legislation and norms concerning cooperative development.
- promote studies and initiate research in favour of cooperative development and the evolution on relevant legislation;
- give an opinion on requests for recognition as a national cooperative representative association (which the present proposals make more stringent);
- give an opinion on all questions relating to auditing, monitoring and inclusion on the various registers;
- decide on the contribution to be made by the cooperatives for the annual audit.

It is also envisaged that the council may also set up work groups on questions of particular interest.

This council would be flanked by a Central Cooperative Committee presided over by the vice-president of the Council and composed of 8 members - 4 from the cooperative movement.

The Ministry of Labour (previously the Ministry of Labour and Social Security, and now to be known as the Ministry of Labour, Social Security and Cooperation) is to be responsible for the financing of both these structures. The Ministry is also held

to be responsible for the spreading of cooperative principles and must undertake initiatives in favour of:

- cooperative development
- the spreading of cooperative principles through the promotion of studies, research and training possibilities for cooperatives
- the training of specific personnel for carrying out annual audits
- the setting up of assistance centres for cooperatives, in coordination with the Regional level committees and the recognised cooperative associations.

Whilst these reforms may seem very intricate and top heavy with regard to the situation in other countries, they are nonetheless an attempt to render the present system less bureaucratic and less dependent on the discretionary control of powers other than those of the cooperative movement. Indeed, the cooperative associations judge that the present system reduces their rights to self-control.

The proposed reforms do not in any way reject the principle of public control but seek instead that such controls are directly related to the democratic, anti-speculative nature of the cooperatives themselves and that they guarantee the very character of the cooperatives and safeguard their principles.

.....

FINANCIAL QUESTIONS/ LEGAL CONSTRAINTS/ FISCAL BENEFITS

Share Capital: Members Contributions.

The share capital of the cooperative is made up of the capital contribution of each member underwritten at the moment of entry. The amount and method of payment is established by each individual cooperative and written into the statute. This, however, may not exceed the legal maximum recently increased by Law Visentini Bis, 19 March 1983, n.72 art. 17, and which is now established at Lire 30.000.000 for producer and worker cooperatives. The minimum is Lire. 5.000 . No such limit exists for a corporate body member. It should also be pointed out that this contribution can also be paid in kind its value having been legally verified.

Law Visentini Bis also increased the limit on the interest to be paid on the share capital contribution from 5% to 18.5% maximum, thus constituting a greater incentive for the member to increase his/her investment and subsequently the working capital of the cooperative.

The share capital is variable: any member who renounces or loses his/her right of membership receives back his/her share; the total amount of share capital may fluctuate depending on membership levels.

Unlike other firms, the cooperative does not have to modify its statute when any such changes occur. (art 2520 c.c.).

In the event of the cooperative ceasing activity the members contribution is also paid back.

Members Loans

Another method practiced to finance the cooperative firms is the use made of members loans. This consists of voluntary loans made by the individual members or deductions withheld on sums due. These are held in an open account, the terms of which are established by legislation introduced in 1971. The cooperative associations recommend that all transactions should be marked in a type of savings book to avoid confusion.

This facility is particularly pertinent for "self-financing" the cooperative given the high interest rates on credit loans and the scarcity of risk capital.

Tax benefits

Members loans are exempt from both IRPEF and ILOR as long as the following conditions are fulfilled:

- that the loans are exclusively used in fulfilling the social objective of the cooperative as outlined in the statute;
- that the loan made by each member is no greater than Lire I7.000.000;
- that the interest on the loan does not exceed that foreseen for holders of interest bearing postal securities increased by 2.5% i.e. I7.50%;
- that the cooperative statute includes the three mutual benefit clauses.

The cooperative must, however, operate a 10% tax deduction on the interest due at the moment of payment. This deduction must be lodged with the treasury before the 15th of the month following payment.

Surplus and Reserves

As far as existing legislation is concerned certain practices and restrictions exist with regard to the reserves and the use of the surplus.

Reserves

The reserves may not be divided amongst the members either during the working life of the cooperative or when it ceases activity. In the case of the latter any residual assets must be renounced for public use or for the promotion of the cooperative movement.

The reserves, which are the sum total of that part of the surplus destined for the reserves.- presently 20% - are free from all tax duties.

Surplus

As far as the division of the surplus is concerned:

- at least 20% must go to make up the legal reserves of the cooperative regardless of the amount of share capital or reserves already existing;
- the remaining 80% is used at the discretion of the assembly to reimburse the share capital, according to the aforementioned interest rates; and/or to be distributed amongst the members as a dividend or salary supplement (integrazione salariale) in relation to each members labour; and/or for mutual benefit activities; and/or for the reserves.

In the case of surplus distributed as a reimbursement of the share capital the cooperative must operate a 10% tax deduction.

Pay/ Salary Supplements/ Tax Facilities.

A particular facility available for cooperatives is their exemption from ILOR and IRPEG for both ordinary members and corporate bodies when labour cost (including eventual salary supplements for that portion which does not exceed 20% of current pay) is more than 60% of all other costs, excluding costs for the acquisition of raw materials and other additional materials (also clearly defined by law). Should labour costs fall between 40-60% of all costs, tax payments are reduced by 50%. In this case, however, this applies only for those members whose principal source of income is thus constituted. Moreover, this reduction only applies when the figure earned is not less than 6.000.000 or greater than 12.000.000. Should labour costs be less than 40% of total costs a 25% reduction is applied.

Salary Supplements

Salary supplements made to corporate bodies are free of tax. With regard to ordinary members, however, the cooperative must operate a 10% tax deduction at the moment of payment which must be lodged before the 15 th of the month following at the treasury. ILOR in any case does not have to be paid.

Producer and worker cooperatives eligible for public contracts and which employ non-members, must also extend the payment of salary supplements to the non-members. The cooperative may also opt to pay the equivalent share to the reserves.

Social security payments must be borne both by the cooperative and the individual members relative to the above. Obviously the members must pay the income tax due on the salary supplement according to the marginal corresponding rate on the subsequent increase of revenue.

Conditions

These dispositions apply if the conditions laid down by art. 23 of the Legislative Decree of the Provisional Government of State, Dec. 14, 1947, n.1577 and subsequent modifications are applied. These are:

- that the members of the cooperative must be worker members and carry out a skill or activity which corresponds to that carried out by the cooperative itself;
- that the members may not exercise the same skill or activity in a firm of their own ownership or in one similar to that of the cooperative;
- that the members on the technical/administrative staff comprise no more than 12% of total membership.
- that the share capital contribution of each member is no greater than 30.000.000 and that the reimbursement made does not exceed that made on members loans (Visentini Bis).

Moreover, the cooperative must be able to clearly demonstrate on an incomes return form the relation between salary costs and all other costs. According to art.6 of Legislative decree Oct. 31 1980, n.633 and further modifications, salary costs include all relative direct and indirect costs, including all social security contributions.

Stamp Duty

Table B, art.20 of Pres. Decr. Dec 26, 1972 n. 642 provides for the total exemption from stamp duty of all documents and acts relative to the operation of the cooperative where the share capital of the cooperative does not exceed 10.000.000.

Relevant Reforms Now Under Discussion

One of the chief characteristics of the reforms now being sought in this field is the increase in the property rights of worker members.

This is highlighted in the clause below which would facilitate the division, albeit partial, of the reserves during the working life of the cooperative, when it ceases activity, and in the case where member either loses or resigns his/her status as member.

As follows:

- at least 5% of the surplus must be used for education, assistance for cooperatives and cooperative development;
- at least 10% of the surplus must be used to make up the reserves and this remains indivisible;
- that which remains must be used either alternatively or simultaneously to
 - 1) to reimburse the share capital contribution of the members, the interest paid being no greater than that paid on interest bearing postal loans
 - 2) as a salary supplement amongst the members, but which must not exceed 20% of current salary
 - 3) for reserves which may be divided
 - 4) for indivisible reserves (as decided by the assembly).

Thus, reserves deriving from the surplus made thanks to the members activities and which may not be divided falls under two headings:

- that used to revalue the share capital and which may not exceed the inflation rate . This is aimed at maintaining the real value of the share capital;
- that part of the surplus used to increase the capital reserves of the cooperative.

That part of the surplus deriving from any activity carried out with/ together with non-members or any third parties must go to make up the indivisible reserves.

No real innovations are included with regard to the system of tax facilities. The only real novelty, and which marks a change with respect to previous reform proposals, is the inclusion of a clause on the part of the Ministry of Labour whereby exemption from IRPEG and ILOR is no longer linked to that share of the surplus used to make up the indivisible reserves but rather that linked to the divisible reserves.

.....

COMMENTARY

The fiscal benefits available to cooperatives are of enormous importance. Harking back to the introduction, Confindustria, the Italian Employers Association has accused the cooperative organisations of availing of a system of benefits which distort competition, access to the market and whose assistentialist nature contravenes the spirit of article 45 of the constitution. In fact, Confindustria accuses the cooperatives of enjoying a wide range of benefits and facilities at both a State and Regional level (interventions on the part of the latter having multiplied in recent years) so as to cover every aspect of the working life of the cooperative. These include favourable conditions in tendering for public contracts, special credit and finance facilities (covered under a separate EEC study), unclarity over the application of the Statute of Workers Rights and various labour laws etc. etc.

Whilst in no way undermining the legitimacy of cooperatives and the promotion of cooperative development, Confindustria calls for the removal of such privileges which are available only to cooperatives and which force "ordinary" firms to operate in a market which is distorted by one sided privileges and inequalities.

At a recent conference organised by the Lega on the "Capitalisation of cooperative firms" it was pointed out that private industry enjoys major subventions from the state. Moreover, while cooperative may enjoy a limited number of facilities and benefits, they also have to operate in the face of a number of insurmountable obstacles.

Private industry, for instance, through issuing shares, finances at least 50% of its monetary needs, whilst cooperatives have to make recourse to ordinary credit for at the minimum, 60% of overall requirements. Nor is by chance that the Lega, together with FINCOOPER, UNIPOL and other cooperative credit and financing firms, are presently drawing up a project for a system of issuing cooperative shares, which could possibly even be quoted on the Stock Exchange. While cooperatives may set up or become a share holder in a share company, they are forbidden by law from issuing shares.

In fact, the heated question of "self-financing" lay at the core of this conference with a call for the go-ahead for the issuing of shares and the doing away with all limitations regarding the amount of share capital per capita and capital increase.

The proposals for reform now under examination and supported by the 4 central cooperative organisations, the Lega, Confcoop, AGCI and the Unione - particularly those concerning financial questions and the extension of property rights in favour of the members, very much reflect the above orientations.

While existing legislation accords a certain autonomy with regard to the distribution of surplus, it also fosters the formation of a collective, capital reserve which may not be divided among the members.

It could, therefore, be said that present legislation tends to favour the practice of dividing the surplus among the members, at the expense of investing it in the firm and, thus, increase the capital reserve. This could be said to place it at a disadvantage with regard to private industry. Given present practice, to make such an investment worthwhile for the member

the return would have to be greater than that available from banks, credit companies etc. external to the cooperative. This makes recourse to external capital more attractive on the part of the cooperatives, simultaneously reducing possibilities of internal investment. Moreover, as a borrower, a cooperative could be said to be unattractive given that the risk capital is variable.

However, data shows that the tendency to only divide the surplus amongst the members is relatively scarce. The reasons are obvious: the need to increase the risk capital and, thus, the cooperatives attractiveness as a potential creditor; the many tax and fiscal benefits available contrasted with the high costs the cooperatives have to sustain if they opt to distribute the surplus amongst the members.

As far as the division of the surplus is concerned in cooperatives employing non-members, according to present legislation, any salary integration paid out must also include non-members, or the equivalent be paid into the indivisible reserves. In most cases the latter is chosen given the high costs of social insurance contributions and taxes involved. It could be said that the increased gain for the members brought about by the subsequent growth in the capital reserves could mitigate against new membership. Recent studies, however, prove the contrary. Indeed membership levels are rather high, varying between 74 - 92%.

Present limits to the share capital could be said to favour increased membership out of the need to augment the cooperatives capital. Present proposals seek to do away with such limitations. This could bring about serious imbalances within the

internal system of relations - the member with the most capital having de facto the greatest say and, thus, undermining the principal of one man, one vote. Moreover, if one or more members with a sizeable capital imput decide to leave the cooperative, its very future could be jeopardised. Moreover, the criteria for choosing new members could be reduced to a "who can suscribe the most money?"

Still looking at the reform proposals the introduction of the concept of **dividing** the capital reseves, albeit partially, added to the fact that the share capital is variable, could make access to external capital even more difficult for the individual cooperatives.

.....

Overview

In this study an attempt has been made to paint a picture of cooperative development in Italy. Section I is devoted to the more legal and administrative aspects, both as they are today and how the cooperative associations would like to see them changed. As cooperative development in Italy is more advanced than in other countries it should be of interest to others working in the field to understand the more practical aspects.

Section II covers a number of interviews with cooperative members, representatives of the cooperative associations, as well as a description of some innovations underway.

The attempt here was not to give an all-conclusive picture of cooperatives in Italy - it would be deemed presumptuous. However, what can emerge from this limited description is the relevance of the communication gap which exists between the cooperative centrals and the smaller, more emarginated cooperatives. This could be owing to an exaggerated sense of modesty on the part of the latter or to an exaggerated sense of prudence on the part of the former; not to disregard a certain diffidence on both parts. It could also be said that the smaller cooperatives, too taken up with the business of survival, don't have time to go knocking on too many doors.

In an age where any communication is becoming increasingly more complex - even among the cooperatives (consortia replaced by specialised bodies, little contact with head office) - decentralised associations, able to coordinate at local level, are important.

If the cooperatives are to play a role in creating employment it is not enough to say "Go forth and create cooperatives". Nor can the burden be borne solely by the cooperative centrals. Any real economic regeneration must involve all the players in the arena.

The cooperatives must be assured the conditions necessary for survival - pre-feasability and market studies, professional experience and skills, and where lacking on-going training must be provided, observatories set up, at different levels to guide and stimulate this development. Smaller cooperatives must be helped to consolidate their positions. This could perhaps be done with the setting up of "second tier" cooperatives which would offer specialised services.

Such a situation demands the active contribution of the local authorities, government bodies, cooperative associations, trade unions, and all other relevant bodies who together must elaborate and agree on an overall development plan.

No matter how willing it is difficult for the individual unit to do it alone. While many are willing not all can succeed.

CENASCA

CENASCA (National Centre for Development and Self-Management) as it is today, was set up by the Confederazione Generale Sindacati Italiani (CISL) in 1983. Before, CENASCA had been predominantly active in the agricultural sector, but its mandate was now broadened to include all production and services sectors. The decision to do so was particularly favoured by two Parliamentary Bills: The Marcora Proposal, to provide funding for workers in firms in crisis to convert all or part of the enterprise into a cooperative; and the 0,50% or Solidarity Fund to fund cooperatives of young people, particularly in the Mezzogiorno, out of workers contributions.

This decision, coupled with their involvement in promoting and indeed proposing the above legislation, marked a turning point in the history of the CISL. With CENASCA the union now had its own instrument to promote cooperative development.

Over the last number of years the union has been called on again and again to participate in the restructuring process now taking place in industry. Whilst waiting for the Marcora Bill to become law (only recently approved) CENASCA carried out a number of cooperative conversions in firms in crisis in the following sectors: transport, services, industry, agriculture, social solidarity, cultural and free time activities, as well as setting up a series of consortia. These were initiated with the aid of a research cooperative affiliated to CENASCA at a national level who executed thorough feasibility studies both for the workers themselves and for the union.

Today, at the negotiating table, the union poses the whole question of cooperative development and self-management.

One such example of this are the recent negotiations which took place with Zanussi. During these it came to light that the company wished to let go 700-800 service workers who carried out service and maintenance work for Zanussi customers. The company maintained that for this service to be profitable each worker had to carry out at least I.200 service calls a year. From a survey carried out this figure was much less for most workers. Rather than let these workers go, CENASCA and the CISL proposed that they should instead form self-managed cooperatives with an exclusive contract with Zanussi for carrying out these services. The idea also being to expand activities to include contract work with other firms and the local authorities.

In this way, some 800 jobs were saved, with Zanussi not only agreeing to give an exclusive contract but also to supply premisses and equipment.

Other innovations in the field of industrial relations must include the recent agreement reached between the CGIL, the CISL and the UIL and IRI. Here, it has been agreed that any restructuring or laying off of workers will take fully into account the question of cooperative development. It is intended that the recently passed Marcora legislation will be utilised in such cases.

CENASCA has also drawn up a series of proposals regarding GEPI, the state rescue company.

On numerous occasions companies under GEPI, particularly those in the textile industry, have to make recourse to outside workers during rushed periods or for specialised work.

CENASCA proposes to make use of workers in Cassa Integrazione Guadagni (temporary paid lay-off), formed into cooperatives, to carry out this work. This would take workers out of CIG (an institution whose reform is the focus of much discussion) as well as guarantee them work for three years and allow them to build up their own market.

Moreover, CENASCA hopes to promote cooperatives amongst the vast numbers of outworkers used by Benetton and other companies in the clothing industry. This is seen as a contribution in organising the workers and ensuring better working conditions in an industry which is becoming increasingly more decentralised. It is eventually hoped to set up a consortia of cooperatives in the clothing industry.

Relationship with the cooperative movement

It could be interpreted that CENASCA wishes to set up another cooperative central, however, the vice-president, in an interview, was quick to point out that this was in no way the case. "Nor", he said, "do we wish to teach the cooperative associations how to do their job. We do have one criticism to make, however, i.e. their relationship with other market forces and industrial relations within the bigger cooperatives which at times are hard to distinguish from those in private industry. We hope to try and create something different, however, small, which could give a new impetus to cooperative development."

What is being highlighted here is "self-management" as the most advanced state of cooperative development. Here, the trade union can act in the first person without detracting from the historical role of the cooperative centrals. "Trade unions cannot limit themselves to defending jobs but must encourage new employment possibilities."

The majority of the cooperatives promoted by CENASCA are ex-nuova - others were already members of a cooperative central, choosing to make this double affiliation. Commenting on relations with the three main cooperative centrals, Mr. Del Prato pointed out that the relationship with the LEGA was not an easy one, the latter often resenting what it considered as an invasion of its territory. Whilst the Confcoop voiced similar feelings, it was more willing to accept the challenge posed by CENASCA. An agreement was drawn up between both bodies with regard to concrete initiatives carried out together in favour of cooperative development, (intervening in crisis industries with the aid of the Marcora, legislation, working to change regional and national cooperative legislation etc.). There is little or no contact with AGCI, which is the smallest of the centrals and is present only in a number of areas.

It should be pointed out here that the cooperative centrals are distinguished from each other by their political base and representation and CENASCA would not necessarily constitute the most likely interlocuteur either for AGCI or the LEGA. Indeed, the LEGA has founded a similar type structure, COOPSIND, which was set up together with the CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro) for the joint promotion of cooperative projects. However, COOPSINDS limited mandate and operating possibilities to-date have undermined its effectiveness and thrown into question the conviction behind this initiative.

Mr. Del Prato did state that as an organisation they are willing to work with all cooperatives, regardless of their political affiliations. It is also worth noting that approximately half of the cooperatives registered with

CENASCA (400 so far) are independent i.e. not affiliated to any of the main cooperative associations.

Services to the cooperatives

The majority of the cooperatives founded are the direct result of workers requests who can contact any CISL office throughout Italy and where CENASCA is also represented.

CENASCA cooperatives tend to be stronger in the Venice Region, the traditional stronghold of the "white" cooperatives, and in the South in Puglia, Sicily and Campania (Salerno).

Services offered by CENASCA include training and education for trade unionists for cooperative development, for regional and provincial representatives and for those who promote cooperative development at a local area and technical staff for the cooperatives themselves.

An interesting course is underway at present for the training of service managers for the cooperatives. This is being run with the aid of FORMEZ and the chamber of commerce, and is particularly aimed at cooperatives in the consumer and industrial sectors.

At a local level CENASCA offers accounting and fiscal services, helping out with VAT difficulties etc. until the cooperative is able to stand on its own two feet.

At a Regional level CENASCA acts as an interlocutor with the Regional authorities helping the individual cooperatives to take advantage of the legislative opportunities often existing at this level and which the cooperatives often find difficult to interpret. Mr. Del Prato criticised the fact that both

national and regional legislation tended to favour the intervention of the cooperative centrals at the expense of the individual cooperatives. While this type of approach was once necessary, he feels, particularly in the post-war period, today it tends to stifle pluralism.

A small victory was gained here with regard to the Marcora where funding would be made available not only to the main centrals but also to other financial structures.

CENASCA has no privileged relation with any banks or credit companies. As a trade union organ it cannot participate on the administrative board of the Banca Nazionale del Lavoro which has a special section for cooperative finance. Efforts are now being made to establish a good working relationship with this section in order to favour cooperatives affiliated to them.

On the other hand, CENASCA intends to found Trust Consortia between cooperatives in order to favour the cooperatives access to finance for daily running costs.

This would also free individual cooperative members from acting as guarantors in the case of bank loans. The consortia would itself take on this task, thus constituting a real mutual benefit society.

Youth Cooperatives

With regard to young people CENASCA has an on-going relationship with a number of youth bodies working on social issues, particularly in the catholic world.

This has led to the formation of a number of cooperatives in the services sector (homehelps, creches, aid for old people); the inspiration here not just being a "job" but also the commitment to offer a service to the community.

CENASCA, (almost without any other political support, Del Prato commented) is working to ensure the implementation of the "Special Programme for Youth Employment in the Mezzogiorno". (see attached). "We are strengthening and enlarging our operation in the South , ready to set up genuine, transparent cooperatives once the legislation is passed."

This programme was first included within the framework of the 14 February 1984 national agreement and is now before the Parliament. This programme foresees the provision of 3000 billion lire for cooperative development in the South, especially for young people, over a three year period. The programme has met with some difficulty, particularly because of Confindustria's opposition - this money should go to private industry, they insist - and that of some political parties. These latter have expressed the fear that the proposal would be reduced to a mere "assistance" programme.

Discounting fears that this would become a repeat of Law 285 Del Prato assured that the programme, even if only for financial gains, enjoys the support of the main centrals on whom the 285 legislation was merely foisted. Moreover, the extraordinary programme foresees cooperative development in all sectors, not just in the Public Administration, as was the previous case. Furthermore, the cooperatives themselves will have to get the approval of a special commission as well as supply a full account of their operation during the three year funding period.

With regard to promoting womens cooperatives CENASCA does not boast a particular department or service, also being a

relatively new and still small operation as well as the wish to avoid compartmentalising womens issues, preferring to see them as part of the whole.

CENASCA also makes use of 300-4000 conscientious objectors who instead of military service have to do two years civilian service. (Military service lasts 1 year for ordinary soldiers and 15 months for officers). Receiving the same allowance as those on military service these young people work in CENASCA offices throughout Italy offering their service as cooperative promoters to the local community as well as gaining a worthwhile experience for themselves.

.....

CLER (Cooperativa Lavoro Edilizia e Riuso)

CLER was founded in 1977 by a group of Faculty of Architecture students who had executed a number of research projects on land use during their university years.

Having left university a nucleus of 30 or so from the collective chose to continue this experience and founded a cooperative. This was seen as a solution both to finding a job and as being an organisational model which would permit them to work together on the type of approach they had already developed.

The date of founding of the cooperative coincided with the electoral victory of the left in the 1978 local elections. Rome City Council, with a communist/socialist majority, expressed a certain interest in the type of work being carried out by CLER and other groups as well as trying to find a solution to the many demands made by the 1977 youth movement (il movimento del '77). Law 285 (amply described in other EC studies) was also passed at this time.

Under this law the cooperative, with 31 registered members, won a 1 year contract with Rome Council. Following this the cooperative was paid 300-350.000 lire per worker/member as well as a certain percentage of social service contributions. This was then the equivalent of 2/3 of a full salary. For its part the cooperative had to make three monthly reports on the research study being undertaken for the Town Planning Department which was directly responsible for the cooperative.

While the operative and financial life of the cooperative was assured the rest was by no means plain sailing.

One of the first difficulties the cooperative ran into was in tendering for a contract under the terms of the new legislation. The application called for a fairly hierarchical work formula with a senior architect as general coordinator, under him a designer and under him etc. etc., with different rates of pay for each. The cooperative wished to promote a non-hierarchical form of work, with job rotation and equal salaries for all as an essential ingredient. Moreover, such a demand had little sense in a situation where most of the members were either students or had only been qualified 6 months previously. In order not to be disqualified the cooperative had to comply with the requests made on paper while rejecting such an imposition in practice.

But while the junta itself may have changed hands the officials with whom the cooperative had daily dealings were permanent local authority employees who saw the cooperative as a strange anomaly. They tended to look with suspicion at the members not really understanding what a cooperative was or how to treat their demands. This led to a certain amount of misunderstanding -with blame on both sides - causing a number of bureaucratic hiccups at an early stage.

Once the contract with the Council was renewed for the second year running the future of the cooperative seemed assured. However, the scene was about to change. Rome Council, under pressure from numerous cooperatives and individual members, as well as owing to the hostility of the cooperative centrals to Law 285, decided to take on the members of the cooperative as full time employees.

CLER does not altogether blame the other cooperatives for mounting this pressure. Many of the cooperatives were much

The cooperative is seen as providing an alternative to the daily routine of being a local council employee and who knows what the future may bring?

On the whole, the cooperatives members feel that their relationship with Rome Council has been a fairly positive and privileged one. The Council have always paid promptly (if we ignore the outstanding payment of 18million owing to the cooperative for a number of years which is the equivalent of one years running costs) and been willing to renew contracts.

Little would be changed, the members felt, following the fall of the left administration and the coming to power of a five party coalition reflecting the government line-up. Whilst the specific interests of the Council would be different, with great emphasis on privatisation in the health and transport sectors, there could be no return to the speculative building of the 1950's and 60's. Indeed, the new councillor in charge of the Planning Department is a socialist, as well as being the vice-chairman of the council, which would assure a certain sensitiveness on issues such as these and lend new prestige to the department. Naturally the Council would no longer be their natural interlocutor and other contacts would have to be sought.

Relations with the LEGA

Since its beginnings CLER has been affiliated to the LEGA. Relations between them have never been very close.

The LEGA never fully approved of the 285 legislation seeing it as being foisted on them and furthering cooperatives which did not fulfill the criteria the central usually sought: professional experience, financial support, business capability

market possibilities....the 285 cooperatives seemed to be the opposite of this.

Moreover, CLER feels that the fact that it was not actively promoted by any one political party nor reflected the political composition of the LEGA (communist, socialist with a minority of republicans and social democrats) did not work in its favour.

Conflict also arose over placing the cooperative in a particular sector. CLER wished to be in the services sector whilst the LEGA insisted in placing them in the cultural sector which the cooperative felt was an attempt to isolate them.

As a response to these and other difficulties CLER together with the other 285 cooperatives formed a network. The aim behind the network was to present a united front and discuss together with the LEGA how best to integrate the cooperatives within the overall organisation and to seek better assistance.

Some assistance was forthcoming from the LEGA with regard to the books. These were now done by another cooperative affiliated to the LEGA, however, CLER soon afterwards made recourse to an outside accountant, not without having first incurred a number of heavy fines for failing to meet with numerous legal requirements.

The members of the cooperative have never taken part in any training programmes although they are aware that this service is available from the LEGA, however, "there are lots of cooperatives and maybe we are not a priority."

worse off than CLER - for instance, cooperatives which were set up to run public libraries, which themselves never opened or never materialised. There was also the attraction of job security with full pension rights and social security benefits.

Cler tried to contest this move, however, and together with other members of the cooperative network set up at the early stages, sought to persuade the LEGA (to which many of the cooperatives were affiliated) to form a consortia of research cooperatives. The idea here was that the consortia would perform a research function for the Council as well as expand its services to include other institutions, bodies and even the larger cooperatives. At the initial stages this would have involved the Council setting aside a budget for research purposes as well as training and technical advice from the LEGA, all of which would have assured the survival of these cooperatives. The proposal, however, received little enthusiasm from the LEGA and was scrapped.

Soon after the cooperative members were taken on individually by the Council.

CLER, however, decided to continue the cooperative, choosing to compete on the open market whilst at the same time maintaining a close relationship with the Town Planner.

Being assured the security of a full time salary Cler carefully selects the type of contract work they do, preferring to favour the quantity rather than the quality of work. They do not attempt to be economically viable, being satisfied if their running expenses are covered.

Although contact with the LEGA was fairly intense for the first year or so, during the life of the network, since being taken on by the Council, this has become almost non-existent. CLER are strongly critical of the LEGA for failing to support them in their attempts to find an alternative to this situation. While the cooperative is still an affiliate member it has not paid its subscription for years. The only contact now being occasional invitations to LEGA congresses and the appearance of a LEGA representative to audit the books.

Being fairly isolated from the LEGA the members of CLER felt that they probably loose out on a series of opportunities: exploiting legislative and fiscal benefits, contracts from the LEGA network etc. However, there seemed to be a certain amount of diffidence on the part of the members of the cooperative with regard to reversing this situation.

The Trade Unions

Apart from being members of the League of the Unemployed way back in 1977 (spontaneous organisations of the unemployed, later brought under the wing of the then United Federation CGIL-CISL-UIL) the cooperative has established no contact with the trade unions. The cooperative members point out that in an experience such as theirs, where "self-management" was practiced to the full, the trade union as an interlocutor had no place. This is not always the case, however, mention being made of other cooperatives which made recourse to an outside lawyer to resolve internal conflicts. What form a possible relation could take has never been resolved by CLER, a problem "which should be given a closer look in the future."

INTERCOOP Language School

Following a long hard and successful battle on the part of the teachers together with the CGIL's Schools Union for the right to a full time contract, Berlitz decided to close down its operation in Italy during the winter of 1975.

In response the teachers decided to occupy the school, recovering as many students as possible and continued classes. The decision was taken to set up a cooperative and to continue to work under this model. Close contact was maintained with the union, with the members of the cooperative trying unsuccessfully to obtain greater material aid from the LEGA.

With the help of the CGIL's Schools Union the cooperative succeeded in getting a loan of 12.000.000 Lire from the Banco di Santo Spirito and 22.000.000 Lire from the Banca Popolare Autofilotramvieri, with the members going guarantors. INA (the National Italian Insurance company) agreed to renew the lease for the premisses at a reduced rent and a representative from the union was elected as director. Finally, in the autumn of 1976 the members succeeded in buying the school when it was put up for auction in Milan, with the aid of a further bank loan.

The cooperative was now in debt to the tune of 46.000.000 Lire.

For many months the cooperative members worked for nothing and when finally they were able to give themselves a salary of 200.000 a month they all agreed to make over a fixed amount in members loans in an attempt to make the cooperative more financially secure.

Some time later (Spring '77) the cooperative decided that the figure of director was not in keeping with the practice of "self-management" and decided to elect a new administrative council.

Naturally, this met with the resistance of the union. As a compromise it was agreed that the members of the Trades Council would also be included on the administrative council.

The worker/members had now assumed total responsibility for the cooperative - its debts, publicity, cleaning, teaching etc.

While the situation was never very secure, from 1978 to 1981 things went from bad to worse. To quote the vice-president, "this was largely due to the lack of planning, and lack of support from other outside bodies, namely the LEGA." While the members were all extremely politically aware and ideologically committed, willing to devote a lot of their spare time to the cooperative "they were totally lacking in many of the skills needed to keep the cooperative alive on the market."

At the same time worker/membership increased, with the cooperative also taking on employed workers. All of these were guaranteed a regular salary with all contributions fully paid, out of a commitment to improve everybody's working conditions.

Unfortunately, in 1980/81 the market slumped.

The cooperative underwent severe financial difficulties. Contact was made once again with the LEGA who stated that "if the cooperative felt itself unable to compete on the open market then it would be best advised to close its doors."

The members decided to reduce their salaries and thus subsidise that of the employed workers. However, a certain ill-feeling crept in with hostilities arising between the members and non-members.

Soon later the cooperative found itself on the opposite side of the table from the trade union, called in by the non-members to defend their position. The cooperative members

are today extremely critical of the unions position and their inability to appreciate the situation in hand or of the spirit behind the cooperative.

In order to keep the cooperative going the members choose to resign as worker/members and become instead ordinary members working on a free lance basis. The same was asked also of the non-members, giving them the option to join the cooperative and continue working free lance. Besides a minimal capital share of 20.000 lire they were also asked to participate fully in the life of the cooperative. This option was refused and redundancy proceedings were got underway. The cooperative choose to go into further debt rather than create any more ill-feeling and avoid any other action and pay its former employees their redundancy pay. Debts now ran at 100.000.000 Lire.

Having reduced the size of its operation and with all teachers and administrative staff, either members or non-members, working on a free lance basis (i.e. no paid contribution, unpaid holidays, no pension rights etc.), and thanks to an improvement in the market situation (contracts with the Ministry of Defence, private industry and numerous individual clients) the cooperative is slowly putting itself back on its feet.

The vice-president points out that "this was all done thanks to ourselves and the sacrifices the members were prepared to make." While little or no help was forthcoming from the LEGA, "we did receive an enormous contribution in terms of time and advice from a LEGA employee, at a personal level, who boasted of much greater know-how than any of us." The importance of this contact has recently been recognised by electing him president of the cooperative.

It is hoped that once the cooperative is on a more sound footing to be able to assure those working for the cooperative a more secure employment.

As far as availing of existing legislation which could be exploited for the benefit of the cooperative, the members feel somewhat ignorant and isolated not really knowing what road to take to obtain more information. "We know that there are Regional funds available but we don't know how to get at them."

As far as specialist skills needed within the cooperative are concerned recourse has to be made to outside assistance, lacking these skills themselves and being unable to pay a competitive salary. Also given the age we are in and the complexity of today's business many accountants, for example, would prefer to work with a computer which the cooperative did not feel itself able to afford. Instead INTERCOOP now uses a private firm to handle its accounts. The cooperative decided not to use another cooperative criticising them for their lack of efficiency and professional experience. "It is irrelevant to us if those we employ to carry out a particular task are "sympathetic" or not to our working model, all we ask of them is to do what they are paid for and to do it well."

INTERCOOP has no contact with other cooperatives and doesn't form part of any cooperative network. They criticise the LEGA for their lack of interest in a cooperative such as theirs and their inability to provide a service or overall development plan other than for the big Emilian cooperatives.

However, INTERCOOP, after many ups and downs, is here to stay. They are determined to find and defend their niche on the market.

- a market which is of course governed by predominantly capitalist forces. "We are willing to compete on these terms, we want to survive: as well as assure those working with us the best possible conditions. We are also interested in making money."

Given their past experience INTERCOOP are convinced of the need to keep their operation small. At present there are 14 members. They do see it as important, however, to be willing to take on new members. "After a while more long term members tend to become somewhat disinterested, less willing to participate, thus a breath of fresh air, new ideas, enthusiasm is important, particularly from young people".

.....

WOMENS COOPERATIVES

The following is based on a personal interview with Ms. Fanelli, head of the womens department of the LEGA.

Over the last years there has been a substantial growth in cooperative development. The same also goes for women's cooperatives.

For the most part this has been due to a "spontaneous" decision to work together in a different, non-hierarchical model, to exploit particular opportunities or legislative possibilities, to provide a service or as a response to a crisis situation. This has often meant that women's cooperatives tend to be concentrated in particular sectors - social services, clothing - either reflecting women's traditional skills or in response to particular needs felt by women.

While the decision to set up a cooperative was not a difficult one, many difficulties tend to emerge along the way. Unfortunately many members the skills and professional experience needed to overcome these problems. It is not just enough to set up a cooperative you must also know how to make it work.

Ms. Fanelli calls to task both the cooperative centrals and the local authorities (many cooperatives working for the latter on a contract basis), for failing to promote the cooperatives in a more concrete way and provide them with the conditions necessary to survive.

The services offered by the LEGA, for example, tend to cater more for those cooperatives already in existence - genuine services and assistance for start-ups being sadly lacking. Here we refer to pre-feasibility studies, market analysis, on-going training etc. Moreover, any services sought by

the cooperatives have to be paid for and many new ones are not in the position to do so.

Looking at womens cooperatives to date it is obvious that they generally lack any pre-feasability or market study; professional expertise or skills; relevant training. While most womens cooperatives do at some stage enjoy a training programme they are more often than not somewhat ad-hoc and once-off not always geared to the more nitty-gritty needs of the cooperative.- the books, balance sheets etc. The cooperative is often forced to call in external experts which is the source of severe financial strain.

Whilst the cooperative centrals have an obvious role to play in order to improve the above the local authorities too have an important contribution to make.

Public aids are needed but they must be made in agreement with the cooperative associations and thus help to foster the creation of an overall plan for cooperative development on every level. Often public funding is given over without any real criteria with cooperatives being created to provide the local authority with this or that service or to help solve an unemployment crisis (Law 285, for example). In cases such as this the cooperatives created are very much dependant on the local authority and the emergence of a business attitude or approach fails to materialise. Nor should the local authorities look to the cooperatives and their associations to solve an unemployment problem. This type of "solidarity" today is no longer adequate. Whilst public funding should be made available for cooperative development (taking workers out of CIG, public contracts etc.) it should be done on a two way basis, with financial support from the local authorities being met with the advice and general expertise of the centrals.

Ms. Fanelli also comments on the more immediate effects of the present economic climate with the local authorities often looking for ways and means to reduce expenditure. While this may create more opportunities for different forms of "privitisation" it also means less money for cooperatives. The associations must be on their guard here and prevent the cooperatives competing price-wise against each other at the expense of the quality of the services. The associations must be more present here and learn how to protect their real interests and position.

It is generally felt that the type of "spontaneous" cooperative development which took place over the last years can't continue. Given the present economic climate it is not possible to keep on saying yes to the many demands which are made to form cooperatives. "It must become a qualified demand". The time for spontaneity has come to an end. Potential cooperative members must boast a certain level of professional experience. They must be able to run the cooperative as a business and by themselves. Recourse cannot always be made to outside help where the cooperatives tend to lose all touch with this or that aspect being externally managed - the books, marketing etc.

The associations, however, must be equipped to respond to this demand. Once-off training programmes are not enough and here Ms. Fanelli levels some criticism at the type of training schemes favoured by EEC intervention. "Training must be on-going, capable of responding to needs as they emerge. experienced at start up bear no relation to those which arise later on." Pre-start up market and feasibility studies are also essential and should be done with the expertise of the centrals.

Nor is it enough to continue developing cooperatives in traditional sectors. What are needed are a type of "second-tier" cooperatives which can offer support to those already existing. What we are speaking of here are not just consortia but "service" cooperatives capable of giving specialised assistance and services. This could be in the shape of publicity (of which there is a great lack), computer services (which many cooperatives cannot afford), import-export advice...the list is endless. "What is needed is to qualify and consolidate what went before."

This would also imply moving into and identifying new, non-traditional sectors which would broaden the fabric of womens cooperatives and lend them new strength: women's cooperatives being predominantly in weaker sectors. The cooperative centrals are essential here.

With regard to legislative and financial possibilities the need is stressed for women to be more courageous. The problem is not just access to capital but also not to be afraid to risk it, to use it to gain access to other types of capital. A capital circuit must be created by women and here the second-tier cooperatives could play an important role.

The same with regard to legislative opportunities. The legislation exists. Women must not be afraid to seek help - from other cooperatives, public offices, the cooperative centrals. Of course, the cooperative centrals at local level should have information computerised and thus available to one and all. The smaller cooperatives need never be apologetic about their size nor should they fall into the habit of playing the poor mouth. The cooperative is a business and the approach must be businesslike.

The Role of the Regional Associations*

The LEGA, similar to the other cooperative centrals, is divided according to sector. Each sectorial organisation is further sub-divided in Regional and Provincial organisations. Whilst the LEGA at national level is responsible for dealing with cooperative development at this level Regional associations work at a local level liaising between the cooperative and other structures: Government bodies, banks, Local authorities, the national associations and so on.

Services offered by the Regional Associations

Start-up assistance (drawing up the statute, legal advice) and help with administrative questions is the task of the Regional associations. In certain situations, when dealing with conversions, for instance, or larger cooperatives, reference is made to the national sectoral organisation - stereotyped solutions no longer being adequate. Of course these bodies are also responsible for the annual audits and helping the cooperative to identify the necessary financial channels.

Feasibility studies

Today, feasibility and market studies tend not to be carried out by the regional associations but entrusted to specially created bodies, such as SMAER, with its headquarters in Bologna. This decision has been brought about by the fact that cooperatives are now being created in non-traditional sectors, in conversions of state industries (NUI and Aluplast) or in specialised industries (Coop. Cadidavid : paper and cardboard, Ceramica Industriale: high tension electrical cables). Previously the regional associations made use of other cooperatives in the same sector which were then able to provide

*Based on a paper presented by G. Fabbri at a recent ISFOL conference (September 14, 1985).

expert advice at a low cost. But in these changing times the decision was taken to set up SMAER and cut back on the ever growing need to resort to costly external experts.

Direct and indirect financial assistance

Given the complexity of today's market the cooperative associations tend to act as the middle man between the cooperative and the national bodies who in turn deal with the EEC, international banks, public and private institutions. The regional associations work to ensure the solvency and trustworthiness of the individual cooperatives.

Of particular interest here is the role played by the consortia and particularly FINCCOPER, UNIPOL and other trust consortia.

FINCOOPER operates by using capital, temporarily deposited by its cooperative members, to invest in other cooperatives.

The advantages to the members are:

- deposits enjoy higher interest rates than those offered by other banks;
- loans are given at lower rates, often below the prime rate
- capital is made available for investment programmes, if judged economically sound.

This guarantees a capital source for the cooperatives eliminating, at the same time, cost inducing intermediaries.

Moreover, FINCOOPER has drawn up agreements with other credit institutes and is thus able to obtain credit from these, quickly, and at low interest rates and without the individual members having to act as guarantors.

Consortia

The regional associations also give practical assistance with the setting up of consortia, which can then, by law, apply for public contracts on a privileged basis. Whilst in the past consortia could solve the demands of most cooperatives the same is no longer true today. As a response the regional associations have favoured the setting up of specialised bodies - for the injection of technology, technical assistance, making available bridging loans - more geared to the type of assistance required.

Training

Many training programmes are carried out by INFORCOOP and COOPSIND at a national level, as well as by numerous regional bodies. The training of cooperative promoters and managers is seen as particularly important, thus putting the cooperative movement in a position whereby it can solve its problems from inside, so to speak.

The cooperative associations don't see their role as being limited to that of coordinator, they are also there to lend guidance. They are not just content to wait on the sideline while new cooperatives spring up in geographical areas and sectors where they were not present previously. Instead they must be able to anticipate and foster such development.

.....

Information Centres for the Unemployed (CID)

Throughout this paper mention has been made to the trade unions involvement in cooperative development: joint organisations between the cooperative centrals and the trade unions; restructuring agreements with private industry (Zanussi, Montedison etc.) and IRI, the state holding company, with priority being given to cooperative development; workers savings funds etc. Another innovation has been the setting up of Information Centres for the Unemployed (CID) by the CGIL.

These centres are still at an experimental stage, with centres in Milan, Ancona, Pescara, Rome, Catania and Palermo, with plans to extend the service to include the whole country. This service is available to all young people, either those in CIG (temporary paid lay offs) or those in search of a first employment. As the service is a two-way flow - supplying information to the unemployed and at the same time gaining an identikit of those using the service - it emerges that many of those in search of a first job have had numerous experiences of insecure work or work in the black (Milan 70%).

Each centre offers more or less the same range of services, with information on cooperatives featuring in all. Moreover, information on cooperative training courses is also offered in Milan, Ancona and Pescara, and on the European Social Fund in Ancona and Pescara. (see table)

Whilst many difficulties may exist at the level of the individual cooperatives with regard to the role of the trade unions it is worth noting the importance attached to cooperative development by the trade unions at a national level.

Services offered by the Information Centres for the Unemployed

<u>Information</u>	Milan	Ancona	Pescara	Rome	Catania	
Job opp. in Pub. Admin	•	•	•	•	•	•
Training courses	•	•	•	•	•	•
Employment exchange	•	•	•	•	•	•
Study grants						•
Job opp. in priv. ind.	•	•	•	•	•	•
Cooperatives	•	•	•	•	•	•
ESF		•	•			
<u>Assistance*</u>						
Legal asst.	•	•	•	•	•	•
INCA	•	•	•	•	•	•
Sunia	•	•	•			•
Etli						
Coop. training prog.	•	•	•			
Job applic. forms.	•	•	•	•	•	•

*This is carried out with the aid of the organisations listed.

The Extraordinary Programme for Youth Employment

The following is a summary of some of the main clauses contained in the programme. See attached for full details.

- I. To encourage a new type of business ability and approach the Ministry for the Mezzogiorno proposes the following programme in favour of cooperative development among young people in the following sectors: agriculture, arts and crafts, tourism and services to industry;
2. Funding will be made available for three years:
For materials and equipment upto 60% of overall costs;
For the running of the cooperative, 75% of total expenditure for the first year, 50% for the second, and 25% for the third.
Technical assistance and training will also be provided.
3. Projects will be funded according to strictly laid down criteria;
4. Priority will be given to those experiences which favour the spread of new technology, or convert or restructure all or part of existing public and private structures;
- IO. A special office will be set up at the Ministry responsible to ensure the overall operating of the programme.
- II. The office will also have representation from IASM, FORMEZ, ISFOL, the Ministry of Labour, as well as collaborate with other research bodies, universities and cooperative organisations;

14. At least twice a year the Ministry for the Mezzogiorno will meet with the principle trade union confederations to verify and appraise the overall situation and effectiveness of the programme.

15. Funding, which is integrated with funding from the European Economic Community will be made available as follows:

- 700 billion for the 1985 financial year
- 1.000 for 1986
- 1,200 for 1987.

.....

Armin Höland, Bremen

RECHTLICHE UND ADMINISTRATIVE ERSCHWERNISSE FÜR
ÖRTLICHE BESCHÄFTIGUNGSINITIATIVEN IN EUROPA

- Vergleichende Betrachtungen und Schlußfolgerungen -

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite:
1. Einleitung	359
2. Rechtliche und finanzielle Unterstützung beim Übergang von der Arbeitslosigkeit in die wirtschaftliche Selbständigkeit	361
3. Das Statusproblem: Abhängig Beschäftigte oder Selbständige?	370
4. Die neue "Örtlichkeit" - zum kulturellen und ökonomischen Standort von Beschäftigungsinitiativen und den Folgen für staatliche Wirtschaftspolitik	377
5. Vereinfachter Zugang zu genossenschaftlichen Rechtsformen	380

1. Einleitung

Örtliche Beschäftigungsinitiativen sind zu einem europäischen Phänomen geworden, so europäisch, wie die Problem- und Veränderungslage, aus der heraus sie entstehen. Strukturelle Arbeitslosigkeit und sich wandelnde Einstellungen zur industriellen Arbeit haben in allen EG-Mitgliedstaaten Ansätze von neuen, oft genossenschaftlichen Formen wirtschaftlicher Selbständigkeit hervorgebracht.

Auch wenn die Art und Intensität der Entstehung örtlicher Beschäftigungsinitiativen von Land zu Land unterschiedlich sind, so lassen sich doch einige grundlegende Ähnlichkeiten in der Entwicklung beobachten. Und Ähnlichkeit haben allem Anschein nach auch bestimmte Strukturen von Hindernissen. Dies gilt für die ökonomischen Entstehungsbedingungen, dies gilt aber auch für die rechtlichen, steuerlichen und administrativen Hindernisse. Einige von ihnen sollen in diesem Kapitel über die vier einbezogenen Länder hinweg (Frankreich, Großbritannien, Italien und Bundesrepublik Deutschland) miteinander verglichen werden.

Die folgenden Überlegungen beruhen auf der Annahme, daß genossenschaftliche Zusammenschlüsse von Arbeitssuchenden bzw. die Fortführung funktionsfähiger Unternehmen grundsätzlich sinnvoll und wünschenswert sind. Nach allen vorliegenden Erkenntnissen vermögen sie einen kleinen, aber nicht zu vernachlässigenden Beitrag zur Linderung der Beschäftigungsnot zu erbringen. Darüber hinaus haben sie im Hinblick auf neue Arbeits- und Organisationsformen auch für den traditionellen industriewirtschaftlichen Sektor modellhafte Bedeutung.

Die vergleichenden Betrachtungen der örtlichen Beschäftigungsinitiativen in Europa sind daher von dem Interesse getragen, diesen, was Recht, Steuer, Verwaltung und Finanzierbarkeit betrifft, das Leben leichter zu machen. Glaubwürdig und nützlich können solche Bemühungen aber nur sein, wenn sie sich im einzelnen mit dem Verhältnis der neuen Beschäftigungsformen zu dem bestehenden rechtlichen und wirtschaftlichen Gefüge von Erwerbstätigkeiten auseinandersetzen. Eine Sichtweise, die

sämtliche momentan antiquiert oder unbequem erscheinenden rechtlichen Bestimmungen als Hindernisse ansieht, die es im Interesse freier Bahn für örtliche Beschäftigungsinitiativen abzuschaffen gilt, kann weder unter rechtspolitischen noch unter sozialpolitischen Gesichtspunkten zu verlässlicher Erkenntnis verhelfen.

Auf der anderen Seite müssen sich rechtliche Regelungen, die als Hindernisse wahrgenommen werden, kritische Betrachtung gefallen lassen. Schützen sie bestehende wirtschaftliche Interessen, etwa des Handwerks oder des Mittelstandes, so ist jeweils zu fragen, ob und in welchem Ausmaß sie den vorgebliebenen Schutz tatsächlich bewirken, und ob und in welchem Ausmaß diese Interessen (noch) schützenswert sind. Sind sie Ausdruck staatlicher Ordnungsentscheidungen, wie etwa im Arbeits- und Sozialrecht, so muß man sich vergewissern, ob diese Entscheidungen in Anbetracht von rund 14 Millionen arbeitslosen Europäern und damit eines ganzen Staates von Arbeitslosigkeit inmitten von Europa so noch zu rechtfertigen sind.

Es ist nicht einfach, aus den Länderberichten gemeinsame rechtliche Problemstrukturen zu destillieren. Die Unterschiede in den Rechtsordnungen und der nationalen Rechtspraxis sind beträchtlich. Das findet seinen Niederschlag darin, daß die hauptsächlichsten Hindernisse für die Entstehung neuer Wirtschafts- und Beschäftigungsformen von den Länderberichten in ganz unterschiedlichen Bereichen gesehen werden. Während beispielsweise in Frankreich das traditionelle System der Pacht von Geschäftsräumen (bail commercial) die Schaffung neuartiger wirtschaftlicher Aktivitäten erschwert, stöhnen Existenzgründer im Bereich der alternativen Ökonomie der Bundesrepublik kaum über Mietprobleme, um so mehr aber über das strenge Regime der Handwerksordnung. Der Zugang zur Rechtsform der Genossenschaft, der in der Deutschland ohne eingehende Begutachtung durch einen Prüfungsverband nicht möglich ist, erfordert in Italien allenfalls kleinere Formalitäten und eine Anmeldung bei der Präfektur.

Aus den Länderberichten wird außerdem deutlich, daß das, was jeweils als Genossenschaft oder als örtliche Beschäfti-

gungsinitiative verstanden wird, erheblich voneinander abweicht. Eine gewisse Einheitlichkeit in Erscheinungsformen und Problemlage weist bestenfalls die Fortführung von Unternehmen durch die Belegschaft auf.

2. Rechtliche und finanzielle Probleme beim Übergang von der Arbeitslosigkeit in die wirtschaftliche Selbständigkeit

Arbeitslosigkeit, sei sie bereits eingetreten oder bevorstehend, spielt als Beweggrund für wirtschaftliche Selbständigkeit und damit auch für die Beteiligung an örtlichen Beschäftigungsinitiativen eine große Rolle. Für Frankreich zeigen Befragungen, daß 55% der "nouveaux entrepreneurs" mit ihrer Entscheidung für ein eigenes Unternehmen vor allem der Arbeitslosigkeit entkommen wollten¹. Auch in Großbritannien rangiert die Schaffung von Arbeit mit 25% aller Antworten in einer von der Co-operative Advisory Group durchgeführten Studie an oberster Stelle der Ziele². Für die Bundesrepublik lassen sich nach ersten Erhebungen zwar nur 11% der Projektmitarbeiter ausmachen, die vor allem deshalb mitarbeiten, weil sie sonst arbeitslos wären³; aber auch hier dürften sich die Engpässe des Arbeitsmarktes in wesentlich stärkerem Maße als Mitbedingung für das Interesse an selbstgeschaffener Arbeit auswirken.

Im übrigen läßt sich durch Befragung derjenigen Personen, die sich bereits für wirtschaftliche Selbständigkeit entschieden haben, naturgemäß nur ein Teil der gesamten dafür in Betracht kommenden Population erfassen. Mindestens ebenso wichtig ist es, die Veränderungsbereitschaft unter der großen Gruppe der Arbeitslosen zu ermitteln. Erste Erkenntnisse zeigen bei den Langzeit-Arbeitslosen in der Bundesrepublik ein nicht zu vernachlässigendes Potential von 30%, die gerne oder möglicherweise selbständig werden würden⁴. Man darf solche Größen nicht statisch sehen. Sie sind selbstverständlich auch abhängig von finanziellen Veränderungs- und Innovationsanreizen.

Die Probleme, die sich bei der Finanzierung des Übergangs von der Arbeitslosigkeit in die Selbständigkeit stellen, beruhen weniger auf einzelnen hinderlichen Bestimmungen als vielmehr auf der Grundkonzeption der Versorgung während der Arbeitslosigkeit. Sie zielt auf eine möglichst rasche Wiedereingliederung des Arbeitslosen in das System abhängiger Arbeit. Während der beschäftigungslosen Zeit erhalten die Anspruchsberechtigten zur Sicherung der Lebenshaltung monatliche Zahlungen. Finanziert werden die Leistungen über Beiträge zu Versicherungssystemen⁵. Nach unterschiedlich bemessener Zeitdauer folgen auf die Versicherungsleistungen im allgemeinen reduzierte Zuwendungen, die aus den staatlichen Haushalten finanziert werden und eher Fürsorgecharakter haben. Der Grundgedanke einer monatlichen Unterstützung zur Überbrückung der Zeit bis zum nächsten Arbeitsverhältnis beherrscht die EG-europäischen Leistungssysteme der Arbeitslosenversicherung. Jean Brunet, Vizepräsident des französischen Spitzenverbandes der Klein- und Mittelbetriebe, hat diese Zielsetzungen im Zusammenhang mit der Neuordnung der Arbeitslosenversicherung in Frankreich so beschrieben: "...qu'il redevienne un véritable système d'assurance financé par la solidarité interprofessionnelle des salariés et de leurs entreprises, indemnisant, pendant une durée raisonnable, les seuls salariés à la recherche d'un emploi ayant cotisé pendant une période minimale"⁶. Eine britische Stellungnahme kritisiert den Alimentationscharakter des Arbeitslosengeldes und die damit verbundene Erschwerung des Übergangs in die selbständige Arbeit so: "As a nation, we still prefer to subsidize people not to work".⁷

Auch wenn, wie in der Bundesrepublik Deutschland, die Arbeitslosenversicherung mit einer ganzen Reihe von arbeitsmarktpolitischen Aufgaben betraut ist⁸, bleibt die personenbezogene Unterstützung Arbeitsloser von der Zielsetzung rascher Wiedereingliederung beherrscht. Die Idee eines Startkapitals, mit dem der Wechsel in die Selbständigkeit erleichtert werden könnte, ist mit den herkömmlichen Leistungsprinzipien der Arbeitslosenversicherung nur schwer vereinbar.

Dennoch gibt es inzwischen in verschiedenen europäischen Ländern für Arbeitslose, die sich selbständig machen wollen,

finanzielle Unterstützung, die über das Ende der eigentlichen Arbeitslosigkeit hinauswirkt und die geldlichen Sorgen bei den ersten Schritten in die Selbständigkeit verringern kann.

Bekannt geworden sind die Hilfen für die "chômeurs-créateurs" in Frankreich, die Ende 1980 eingeführt wurden und arbeitslosen Unternehmensgründern bzw. -übernehmern auf einen Schlag den Gegenwert von 180 Tagen Arbeitslosengeld zur Verfügung stellen. Bis zum Ende des Jahres 1983 hatten mehr als 83.000 Personen von dieser Übergangsförderung Gebrauch gemacht und ein Startkapital von durchschnittlich 20.000 FF (ca. 7.000 DM) erhalten⁹. Dieser Finanzierungstatbestand ist zwar durch die Reform der französischen Arbeitslosenversicherung 1983/84 aus dem Versicherungsbereich herausgenommen und dem Staat übertragen worden¹⁰. Gleichwohl ist zu erwarten, daß die Unterstützung arbeitsloser Unternehmensgründer der Struktur nach erhalten bleibt.

Dasselbe Ziel verfolgt, wenn auch mit etwas geringerer Dotierung, das "Enterprise Allowance Scheme" in Großbritannien. Diese am 1. August 1983 in Kraft gesetzte Unterstützungsform wird nicht aus der Arbeitslosenversicherung, sondern aus staatlichen Mitteln gespeist (das Finanzierungsvolumen betrug 1984/85 76,8 Millionen Pfund). Sie ist zur Zeit ausgelegt auf Hilfen für bis zu 25.000 Arbeitslose im Jahr, die ein eigenes Unternehmen mit zunächst nicht mehr als 20 Beschäftigten aufmachen wollen und innerhalb des ersten Jahres mindestens 1000 Pfund investieren können. Sie haben Anspruch auf wöchentliche Unterstützungszahlungen in Höhe von 40 Pfund bis zu einer Dauer von 52 Wochen¹¹, was einem Maximalbetrag von 8.000 DM entspricht. Bis zum September 1985 haben über 95.000 Arbeitslose von dieser Gründungshilfe Gebrauch gemacht¹².

Andere bekannte Beispiele in Europa sind die bereits erwähnten Zuschüsse nach § 28 des österreichischen Arbeitsmarktförderungsgesetzes, das bereits erwähnte italienische Gesetz Nr. 49 vom 27. Februar 1985 (legge Marcora) und die noch diskutierte Möglichkeit der Kapitalisierung von Arbeitslosengeld

in den Niederlanden¹³.

Bemerkenswert ist, daß die französischen und englischen Hilfen für arbeitslose Unternehmensgründer auch entsprechende US-amerikanische Bemühungen inspiriert haben. Mindestens zwölf Staaten erkunden zur Zeit Möglichkeiten sogenannter "transfer-payment investments". Eine im Jahr 1985 in das Repräsentantenhaus eingebrachte Gesetzesvorlage will in fünf bis zehn bestimmten Bundesstaaten die Bestimmungen der Arbeitslosenversicherung so ändern, daß der Versuch der Selbständigkeit nicht automatisch zum Wegfall der Leistungsberechtigung führt¹⁴.

Im Hinblick auf die anhaltend starken Versorgungsschwierigkeiten des Arbeitsmarktes erscheint ein solide ausgestattetes und gegen Mitnahmeeffekte so weit wie möglich geschütztes Angebot einer Gründungshilfe speziell für Arbeitslose, die sich selbständig machen wollen, eine rechts- und finanzpolitisch lohnende Aufgabe. Es sollte die im allgemeinen sehr hohe Hürde vor dem Überwechseln in eine selbständige wirtschaftliche Existenz so weit herabsetzen, daß dem dafür in Betracht kommenden, im allgemeinen ohnehin sehr kleinen Personenkreis ein sinnvoller Einsatz von Ressourcen in einer eigenen Unternehmung ermöglicht wird.

Selbstredend kann es dabei nicht darum gehen, wirtschaftlich unplausible oder aussichtslose Projekte zu fördern. Ohne Durchführbarkeitskontrollen und -kriterien wird man nicht auskommen. Auf der anderen Seite wird es aber ohne eine gewisse Experimentierbereitschaft auf seiten staatlicher Verwaltung und ohne eine gewisse Verzichtsbereitschaft derjenigen, die Arbeit haben, auch nicht gelingen, der außergewöhnlichen Situation auf dem Arbeitsmarkt Herr zu werden.

Auf der Grundlage der bekannten Modelle in Europa erscheinen folgende rechtspolitische und sozialpolitische Gesichtspunkte erwägenswert.

(1) Grundsätzlich sind zwei Typen von Überbrückungshilfen denkbar. Entweder der Anspruchsberechtigte erhält auf einen Schlag eine größere Summe ausgehändigt, eine Art Abfindung oder Aussteuer, die sich nach einem bestimmten Zeitraum vor-

aussichtlicher künftiger Ansprüche auf Versicherungsleistungen bemißt (Modell Frankreich und Österreich). Oder die rentenähnliche Zahlung von Arbeitslosengeld zu regelmäßig wiederkehrenden Terminen wird über das Ende der Arbeitslosigkeit hinaus fortgesetzt (Modell des Enterprise Allowance Scheme in Großbritannien).

Naturgemäß sind die Verwendungsmöglichkeiten bei beiden Zahlungstypen ganz unterschiedlich. Im ersten Fall stehen investierbare Mittel zur Verfügung, im zweiten Fall erhält der Unternehmensgründer über eine gewisse Zeit hinweg eine Grundfinanzierung seines persönlichen Lebensbedarfs.

Beide Unterstützungsformen erfüllen unterschiedliche Zwecke und sind daher nicht einfach im Sinne besserer oder schlechterer Geeignetheit zu beurteilen. Es mag auch durchaus sein, daß gründungswillige Arbeitslose, je nach persönlicher Situation, im einen Fall mehr Interesse an einer schnellen großen Lösung haben, im anderen Fall die Sicherheit kleiner, aber regelmäßiger Zuschüsse vorziehen.

Im Hinblick darauf allerdings, daß Ziel wirtschaftliche Selbständigkeit ist und diese typischerweise erhebliche Anfangsinvestitionen erfordert, erscheint das erste Modell einer einmaligen Zahlung im voraus überzeugungskräftiger. Wobei allerdings mit Hilfe von Kurzexpertisen die wirtschaftlichen Erfolgsaussichten eines jeden Versuchs der Selbständigkeit so weit wie möglich vorab zu überprüfen sein werden. Das zweite Modell wirkt demgegenüber defensiv; es ähnelt eher einer Fortsetzung der monatlichen Ratenzahlungen der Arbeitslosenversicherung (auf niedrigerem Niveau), und kann die für den Kapitalbedarf der Gründungsphase erforderlichen Mittel nicht freisetzen. Es ist anzunehmen, daß es für arbeitslose Unternehmensgründer schwieriger ist, an Investitionskapital heranzukommen, als über eine gewisse Zeit hinweg den persönlichen Grundbedarf zu organisieren. Unter diesem Gesichtswinkel spricht mehr für die Lösung einer einmaligen Abgeltung von Leistungsansprüchen.

(2) Die für den Fall der Arbeitslosigkeit bereitgestellten Mittel haben häufig zweierlei Herkunft. Während eines ersten

Zeitabschnittes werden die Einkünfte aus einem Versicherungssystem finanziert. Bei längerdauernder Arbeitslosigkeit, die aus Strukturgründen überall zu einem immer häufigeren Phänomen wird, treten an die Stelle von Versicherungsleistungen niedrigere Unterstützungsgelder aus staatlichen Mitteln.

Investive Mittel zum Start in die Selbständigkeit sollten möglichst nicht nur aus Versicherungsgeldern finanziert werden. Grundgedanke der Arbeitslosenversicherung ist die Sicherung des Lebensunterhaltes während beschäftigungsloser Zeiten, nicht aber Beihilfe zur Selbständigkeit. Letzteres ist eine Option, die aus arbeitsmarktpolitischen Gründen wünschenswert erscheinen mag, aber vom herkömmlichen Versicherungszweck nicht mehr umfaßt ist. Auch wenn die für den Übertritt in die Selbständigkeit in Betracht kommende Gruppe von Arbeitslosen nicht groß sein dürfte, entstünde andernfalls erneut das Problem fehlender Äquivalenz und der Überwälzung von Fremdlasten auf ein Teilsystem der Sozialversicherung¹⁵. Das Beispiel Frankreich lehrt, daß die Gefahren eines vom Versicherungsprinzip nicht mehr gedeckten Leistungskatalogs ernst genommen werden müssen. In Frankreich waren es vor der Neugestaltung der Arbeitslosenversicherung 1984 vor allem die arbeitsmarktpolitisch erwünschten vorzeitigen Pensionierungen, die mangels entsprechender Erhöhung der Finanzmittel zu großen Liquiditätsproblemen geführt hatten¹⁶.

Allerdings könnten Versicherungsgelder ohne Probleme mit Fremdlasten bis zu einer solchen Höhe in eine Gründungshilfe eingehen, bis zu der Arbeitslose nach statistisch gemittelten Erwartungen unterhalten werden müßten. Wer, um ein Beispiel zu nehmen, als Karosserieschlosser in einem bestimmten Altersbereich im Mittel 9,5 Monate arbeitslos ist, könnte daher, wenn er nach 6 Monaten einen Zuschuß für eine Unternehmensgründung beantragt, zumindest 3,5 mal seinen persönlichen Leistungssatz erhalten, ohne daß dem Versicherungssystem zweckwidrige Belastungen aufgebürdet würden. Da die statistische Dauer der Arbeitslosigkeit sich bei den Personen, die bereits sechs Monate und länger arbeitslos sind, gegenüber der Ausgangsgruppe verlängert, würde sich der Leistungssatz, genau betrachtet, sogar noch erhöhen.

Nehmen wir an, das monatliche Arbeitslosengeld betrage in diesem Fall DM 1.500, außerdem sei als Gründungshilfe ein Betrag von DM 9.000 festgesetzt. Dann setzte sich dieser Betrag aus einem kumulierten Versicherungsanteil von DM 5.250 (1.500 mal 3,5) und einem staatlich finanzierten Anteil von DM 3.750 zusammen.

Grundsätzlich sollte man, im Interesse des Äquivalenzgedankens, von versicherungsneutralen Lösungen ausgehen. Auf der anderen Seite besteht aber kein Grund, Versicherungsgelder nicht in einem solchen Maße in Anspruch zu nehmen, als sie durch reguläre monatliche Unterstützungszahlungen voraussichtlich verbraucht würden. Eine ausschließliche Bezuschussung von Unternehmensgründern durch die öffentliche Hand würde wiederum die Arbeitslosenversicherung in einer nicht begründbaren Weise von an sich fälligen Zahlungsverpflichtungen entlasten.

(3) Wie jedes Transfersystem ist auch die Möglichkeit einer "Kapitalisierung" von Arbeitslosengeld gegen unerwünschte Mitnahmeeffekte zu schützen. Insbesondere bei der oben unter (1) für vorzugswürdig erklärten Form einer einmaligen größeren Investitionssumme besteht die Versuchung, auch ohne klare Konzeption zunächst einmal private Handlungsspielräume zu erweitern.

Kontrolle tut not, auch wenn sie, wie jede sozialstaatliche Kontrolle, mit bürokratischem und personellem Aufwand verbunden ist. Sie muß sich vorab auf die Durchführbarkeit eines Projektes erstrecken, muß in abgewogenen Zeitabständen die Mittelverwendung überprüfen und mit einer Rechnungslegung enden. Die Methoden der Überprüfung müssen einerseits gewährleisten, daß Mißbrauch minimiert wird; sie müssen auf der anderen Seite dem experimentellen Charakter der Situation gerecht werden.

Wie bei jeder Zuwendung öffentlicher Mittel ist bei Mißbrauch die Möglichkeit der Rückforderung vorzusehen.

(4) Soll der Anspruch auf kumulierte Leistungen der Arbeitslosenversicherung vom ersten Tag der gemeldeten Arbeitslosigkeit an bestehen oder erst nach Verstreichen einer bestimmten Frist

entstehen?

Für den Regelfall erscheint es angemessen, eine Wartezeit vor die Anspruchsberechtigung zu legen. Die erwähnten französischen und britischen Modelle sehen das vor, das in den Niederlanden in den Jahren 1984/85 durchgeführte Pilotprojekt "terugploegen in de Bouw"¹⁷ sollte zu 70% langfristig Arbeitslosen vorbehalten sein, d.h. Menschen, die bereits über ein Jahr arbeitslos waren.

Zwar ist denkbar, daß aussichtsreiche Selbständigkeits-Projekte bereits zu Beginn der Arbeitslosigkeit vorliegen, im Einzelfall vielleicht auch schon vor Eintritt der Arbeitslosigkeit entworfen wurde. Doch das dürfte nicht typisch sein. Für den Regelfall wird man davon ausgehen dürfen, daß Bereitschaft und Ernsthaftigkeit im Hinblick auf wirtschaftliche Selbständigkeit erst nach einer gewissen Zeit fruchtloser Bemühungen um neue Arbeit wachsen.

Eine andere Lösung würde im übrigen eine Neubestimmung der Ziele der Arbeitslosenversicherung erfordern. Starthilfe in die Selbständigkeit träte dann von Anfang an als gleichrangige Option neben das finanzierte Warten auf eine erfolgreiche Stellenvermittlung. Eine so weitgehende Ausdehnung der Aufgaben dieses Versicherungssystems ist hier nicht beabsichtigt. Die Zurückführung auf den Arbeitsmarkt sollte als Hauptziel erhalten bleiben. Erst nach fruchtlosem Zeitablauf sollte als eine zusätzliche Möglichkeit Startfinanzierung in die Selbständigkeit angeboten werden.

Die Karenzfrist sollte im Regelfall nicht weniger als ein halbes Jahr betragen.

(5) Die Abgeltung von Versicherungsansprüchen sollte unabhängig davon möglich sein, ob individuelle Selbständigkeit geplant ist oder mehrere Menschen sich in einem kollektiven Vorhaben zusammenfinden. Die dann mögliche Kumulierung von Abgeltungsbeträgen erscheint im Gegenteil sogar für Investitionszwecke besonders sinnvoll. Eine Plafondierung des Gesamtbetrages bei gemeinschaftlichen Beschäftigungsinitiativen wäre demgegenüber praktisch aufwendig, der Investitionsfunktion der Gelder abträglich und im Hinblick zumindest auf den Versiche-

rungsanteil an den einzelnen Auszahlungen schwer zu rechtfertigen.

(6) Besonders heikel ist schließlich die Frage, was geschieht, wenn der Versuch der Selbständigkeit alsbald scheitert? Kann der Leistungsempfänger dann umstandslos in das allgemeine Versorgungssystem zurückkehren? Hat er einen Anspruch auf einen zweiten, dritten, x-ten Versuch oder gibt es die Chance der Selbständigkeit nur einmal?

Die Frage läßt sich nicht generell für alle Arbeitslosenversicherungen in Europa beantworten. Hier muß jeweils genau auf das Bedingungsgefüge geachtet und müssen beispielsweise auch sonstige soziale Sicherungssysteme (Sozialhilfe) berücksichtigt werden.

Als rechtspolitische Grundlinie läßt sich aber folgendes entwerfen.

Die Möglichkeit eines risikolosen Wechsels vom einen Zustand in den anderen und gegebenenfalls zurück ist nicht zweckmäßig und entspricht auch nicht dem Charakter wirtschaftlicher Selbständigkeit. Beim Mißlingen einer Unternehmensgründung sollte erneuter Bezug von Arbeitslosengeld solange gesperrt bleiben, als der Leistungsempfänger sonst mit dem verlorenen Betrag hätte unterstützt werden können. Ein Beispiel: Wer monatlich DM 1.500 an Arbeitslosengeld bezieht, eine einmalige Gründungshilfe von DM 9.000 erhält und nach vier Monaten mit seinem Vorhaben scheitert, könnte erst nach Ablauf von zwei weiteren Monaten erneut Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen. Ein sofortiges Wiederaufleben eines Leistungsanspruches bedeutete dagegen eine unter Gleichheitsgesichtspunkten nicht zu vertretende Besserstellung gegenüber "normalen" Beziehern von Arbeitslosengeld, die keine Gründungshilfen in Anspruch nehmen.

Soweit sich Abgeltungssummen nicht nur aus Versicherungsleistungen, sondern auch aus staatlichen Zuschüssen zusammensetzen, gibt es beim Mißlingen der Unternehmensgründung verschiedene Möglichkeiten. Man kann sie als verloren ansehen (immer den Regelfall unterstellt, daß die Mittel nicht bewußt mißbräuchlich verwendet wurden), dann aber möglicherweise nur

einmal als verlorenen Zuschuß zur Verfügung stellen und im Wiederholungsfall nur noch als Darlehen ausgeben. Oder man kürzt bei einem zweiten Versuch, wenn er innerhalb eines definierten Zeitraumes (etwa innerhalb von drei oder fünf Jahren) stattfindet, den Anteil staatlicher Gelder um einen näher zu bestimmenden Wert. Ziel sollte stets sein, die Zugänglichkeit staatlicher Aufstockungsmittel bei einem zweiten Versuch der Unternehmensgründung deutlich zu erschweren, um den Anreiz für das Gelingen des ersten Vorhabens zu erhöhen und Subventionsketten zu vermeiden.

Daß gescheiterte Unternehmensgründer zu der Zeit, in der sie nicht erneut Unterhaltsleistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen können, unter Umständen zur Sicherung ihrer Existenz auf allgemeine staatliche Fürsorgegelder (Sozialhilfe) zurückgreifen müssen, ist in Kauf zu nehmen. Sie kommen damit der Allgemeinheit per saldo zwar unter Umständen teurer als Arbeitslose, die sich nicht auf wirtschaftliche Selbständigkeit einlassen. Aber abgesehen davon, daß die Zahl derer, die es versuchen, nach vorliegenden Erfahrungen klein sein dürfte, und die Zahl derer, die dabei scheitern, noch sehr viel kleiner, erscheint es arbeitsmarktpolitisch auch sinnvoll, individuelle Anstrengungen um neue Erwerbsformen zu honorieren.

3. Das Statusproblem: Abhängig Beschäftigte oder Selbständige?

Die neuen genossenschaftlichen Zusammenschlüsse in Europa werfen ein im Grunde altes Problem neu auf: Welchen rechtlichen Status haben Menschen, die innerhalb eines Unternehmens zugleich Eigentümer und Arbeiter sind, zugleich Verantwortliche und Ausführende? Der hier entstehende Statuszwitter läßt sich mit dem herrschenden Rechtsverständnis nicht ohne weiteres in Einklang bringen. Die klassische Zweiteilung der industriellen Rechtspraxis in weisungsunterworfenen Lohnabhängigen, schaltenden und waltenden Arbeitgeber da, wird in genossenschaftlich verfaßten Beschäftigungsinitiativen weitgehend und

bewußt aufgehoben. Vor dem Hintergrund des bestehenden Arbeits-, Sozial- und Steuerrechts entsteht damit ein Dilemma: Die in selbstverwalteten Betrieben Tätigen sind im allgemeinen persönlich zu wenig abhängig, um noch als Arbeitnehmer angesehen werden zu können, wirtschaftlich aber sind sie zu wenig selbständig, um die herkömmliche soziale Gestalt des "Selbständigen" auszufüllen.

In Anbetracht der quantitativen Bedeutung des produktivgenossenschaftlichen Sektors in Italien nimmt es nicht wunder, daß die Klärung des Status des "socio-lavoratore" oder "cooperatore imprenditore" schon seit längerem Gegenstand rechtswissenschaftlicher Diskussion aber auch gerichtlicher Entscheidungen ist. Die Problematik wird in dem Italien-Bericht von Joan Crowley angeschnitten¹⁸, sie wird in rechtspraktisch-knapper Form in dem Ratgeber "Guida alle cooperative di produzione e lavoro" behandelt¹⁹, ihr werden aber auch ausführliche rechtswissenschaftliche Betrachtungen gewidmet²⁰.

Die Entscheidung der Frage, ob das Arbeiten in einem genossenschaftlichen Unternehmen eher Subordination im herkömmlichen Sinn von "Arbeitsverhältnis" beinhaltet oder stärker Kooperation von Gleichen ist, hat, wie die Berichte zu Italien aber auch zu Deutschland erkennen lassen²¹, große praktische Auswirkungen. Die Geltung arbeits- und sozialrechtlicher Bestimmungen, einschließlich der mit den Gewerkschaften ausgehandelten Tarifverträge, aber auch der Zugang zu den Systemen sozialer Sicherung, beispielsweise zu den in Italien sehr wichtigen Lohnersatzleistungen der "Cassa integrazione guadagni", hängen vom rechtlichen Status der Mitarbeiter ab.

Bemerkenswert an der Situation in Italien ist, daß Statusklärung auf einer sehr pragmatischen Ebene in Kollektivverträgen zwischen Gewerkschaften und Genossenschaftsverbänden vorangetrieben wird. So bemüht sich beispielsweise das bei Crowley zitierte Abkommen für den genossenschaftlichen Bausektor²² um nähere Kennzeichnung des Rechtsverhältnisses zwischen Mitarbeitern und Baugenossenschaften. Daraus erhellt das Ziel, einen Kompromiß zu finden zwischen der Organisationsautonomie

der Produktivgenossenschaften und dem Vereinheitlichungs- und Sicherungsbedürfnis der Gewerkschaften. Den assoziierten Arbeitern wird kollektive Verantwortlichkeit für die Produktionsmittel, aber auch für die ökonomische Leistungsfähigkeit der Genossenschaft zugeschrieben, sie sollen eine Schlüsselrolle in den Entscheidungsprozessen und in der Festlegung der Produktionsbedingungen spielen. Über diese eher deklaratorische Bekräftigung genossenschaftlicher Selbstverständlichkeiten hinaus werden jedoch auch Mindestbedingungen der Entlohnung und der Arbeitsgestaltung vereinbart. Der "socio-lavoratore" erscheint damit als ein gewerkschaftlich unterfangener Arbeiter, der gewissermaßen nach oben, zur Demokratie und Selbstverwaltung hin, offen ist, dessen Unterschreiten gewerkschaftlicher Mindestsätze aber verhindert werden soll.

Ähnlich wie in Italien müssen auch Produktivgenossenschaften in Frankreich Untergrenzen der Entlohnung beachten. Im Unterschied zu Italien beruht diese Mindestsicherung in Frankreich nicht auf tariflichen Vereinbarungen, sondern auf staatlichem Gesetz. Sie gilt auch keineswegs nur für Produktivgenossenschaften, sondern für alle privatwirtschaftlichen Unternehmen. Seit 1950 wird in Frankreich ein Mindesteinkommen für Beschäftigte gesetzlich vorgeschrieben, in einer modernisierten Fassung existiert das "salaire minimum de croissance" (SMIC) seit 1970²³. Das SMIC ist an den nationalen Index der Lebenshaltungskosten gekoppelt und wird jährlich neu festgesetzt.

Was für die industrielle Arbeitswelt sozial- und ordnungspolitisch wünschenswert ist, erweist sich allerdings auch an dieser Stelle nicht unbedingt als Erleichterung für neue Beschäftigungsformen. Die Erwirtschaftung der Mindestlöhne wirkt sich, wie Nocardie in seinem Frankreich-Bericht anmerkt²⁴, als ein nicht unerhebliches Hindernis für neugegründete Sociétés Ouvrières de Production (SCOP) aus.

Von dieser Einstrahlung des öffentlichen Sozialrechts in die Organisationsautonomie von Produktivgenossenschaften abgesehen, ist unter Statusgesichtspunkten ein anderer Umstand bemerkenswert. Döse weist in ihrer Beschreibung des französi-

schen Rechts der Produktivgenossenschaften darauf hin²⁵, daß das SCOP-Gesetz von 1978 von vornherein zwei Gruppen von in der Genossenschaft tätigen Personen erfaßt, die mitarbeitenden Genossen (des associés employés) und die Angestellten (des salariés). Zwar können letztere gegebenenfalls nach einer bestimmten Anwartschaftszeit in einem einfachen Verfahren in den rechtlichen Status eines Genossen einrücken, eine Verpflichtung zur Kooptation besteht aber nicht, ebensowenig gibt es zeitliche Grenzen für die Beendigung des Angestelltenstatus.

Die vom Gesetzgeber anerkannte Statusmischung in französischen Produktivgenossenschaften ist keineswegs selbstverständlich. Sie widerspricht alten genossenschaftlichen Prinzipien, die gerade auch in Frankreich verhindern wollten, daß Produktivgenossenschaften sich der entlohnten Arbeit von Nicht-Genossen bedienen²⁶. Die spezifisch genossenschaftliche Erweiterung auf das kapitalistische Modell des Auseinanderfallens von Arbeit und Eigentum sollte die "double qualité" sein, die jedem Akteur beides in einer Person zuordnet. In der deutschen Genossenschaftstradition wird derselbe Gedanke ausgemünzt als "Identitätsprinzip" - jeder Genosse ein Arbeitender, jeder Arbeitende ein Genosse.

Die offizielle Anerkennung einer Koexistenz von Genossen und Nicht-Genossen innerhalb der Belegschaft einer Produktivgenossenschaft ist neu. Gesetzliche Regelungen vor 1978, insbesondere die auf Produktivgenossenschaften bezogenen Bestimmungen des französischen Arbeitsgesetzbuchs, gingen stets von der Hauptform des assoziierten Arbeiters aus. Angeworbene Arbeiter wurden dagegen nur als Hilfskräfte, etwa für die Bewältigung von Saisonarbeit, angesehen, der Ausnahmecharakter dieser Art von Arbeit gegenüber dem Ziel der Doppelqualität wurde stets unterstrichen²⁷. Das Arbeitsrecht respektierte den Qualitätswechsel bei den Beschäftigten in Produktivgenossenschaften: "Les participants à ces coopératives - et c'est là le point essentiel au regard du Droit du Travail - perdent la qualité des salariés et s'élèvent au rang d'associés"²⁸.

Auch wenn das französische SCOP-Gesetz von 1978 dem Prinzip widerstreitet - mit seiner Anerkennung von Beschäftigten, die nicht Genossen und auch keineswegs nur aushilfsweise tätig sind, ist es empirisch ehrlicher als die Fiktion umfassender Identität. Wie vermutlich in allen anderen westeuropäischen Ländern auch bestehen Produktivgenossenschaften in Frankreich faktisch aus einem beachtlichen Anteil "normaler" Arbeitnehmer. Interessant ist allerdings, daß deren Anteil seit Jahren zugunsten des erwünschten genossenschaftlichen Doppelstatus sinkt. Waren 1976 nur 32% der Arbeiter in Produktivgenossenschaften zugleich Genossen, so lag der mittlere Genossenschaftsgrad (le taux moyen de sociétariat) im Jahre 1983 bereits über 60%, mit Werten von mehr als 80% bei Kleingenossenschaften unter 10 Beschäftigten und bei Genossenschaften in bestimmten Branchen²⁹.

Wie anderswo auch, treten arbeits- und sozialrechtliche Statusfragen nur bei den assoziierten Arbeitern in Genossenschaften auf, also bei denjenigen, die zugleich Genosse und Mitarbeiter sind. Diejenigen Belegschaften, die in einem Arbeitsverhältnis zu der Genossenschaft stehen, unterstehen unbestritten dem Arbeitsrecht, mit der Folge, daß sie gegebenenfalls Betriebsräte wählen können, in Aufsichtsgremien repräsentiert sein müssen, Kündigungsschutz genießen usf.

Statusprobleme werden in den Beiträgen aus Großbritannien kaum erwähnt, obwohl es, wie die für die EG angefertigten Studien des Tavistock Instituts und des Centre for Research on European Women (CREW) erkennen lassen³⁰, selbstverständlich auch hier Statusdifferenzierung gibt. Auch wenn es nicht ausdrücklich erörtert wird, lassen die Ausführungen zu den Arbeitsbedingungen in worker co-operatives allerdings erkennen, daß man von einer allgemeinen Geltung des Arbeitsrechts ausgeht, und die Frage dann nur die ist, wie diese Bestimmungen unter moralischen und genossenschaftsspezifischen Gesichtspunkten verbessert werden können³¹.

Nur am Rande tauchen Statusprobleme in den Ausführungen von Hansen zu steuerlichen Ungereimtheiten in Großbritannien auf. Hierbei geht es allerdings nicht um die Abgrenzung von selbständiger und unselbständiger Arbeit innerhalb einer Genossenschaft, sondern um die steuerliche Schlechterstellung von Investitionen in workers' co-operatives nach dem Business Expansion Scheme, wenn die Investoren zugleich Angestellte (employees) der Genossenschaft sind³². In diesem Fall müssen die Investitionen aus dem voll besteuerten Einkommen getätigt werden. Dagegen haben Anleger in konventionellen Gesellschaften Anspruch auf steuerliche Entlastung, wenn sie selbst nicht in der Gesellschaft tätig sind. Die Diskriminierung verläuft hier also zum einen entlang der Unterscheidung zwischen Produktivgenossenschaften und sonstigen Gesellschaftsformen, zum anderen entlang der Trennung von internen und externen Investoren.

Was folgt aus den verschiedenen Erfahrungen für eine rechtspolitische Diskussion in Europa?

Offensichtlich deckt sich die betriebliche Realität in vielen der in den letzten Jahren entstandenen örtlichen Beschäftigungsinitiativen nicht mehr mit der herkömmlichen arbeits-, sozial- und steuerrechtlichen Zweiteilung der Erwerbstätigen in Selbständige und Abhängige. Um den neu entstandenen Zwischenformen rechtlichen Raum zu geben, sollte über folgende Veränderungen nachgedacht werden.

(1) Die Systeme der sozialen Sicherung, einschließlich der Arbeitslosenversicherung, müssen den in Beschäftigungsinitiativen Tätigen künftig auch dann offenstehen, wenn diese nach heutigem Begriffsverständnis nicht als versicherungspflichtig Beschäftigte anzusehen sind.

(2) Darüber hinaus muß die Sozialversicherung für diejenigen Personen, die sich in selbstverwalteten Betrieben Arbeitsplätze geschaffen haben, während einer Startphase verbilligt werden. Die Beitragsstrukturen der Sozialversicherung orientieren sich an den in herkömmlichen erwerbswirtschaftlichen Sektoren gezahlten Löhnen, die im allgemeinen erheblich über den Ein-

künften in der alternativen Ökonomie liegen. Es erscheint deshalb notwendig, gesellschaftspolitisch erwünschte Formen der Selbständigkeit auf niedrigem Kapitalniveau eine zeitlang durch sozialversicherungsrechtliche Erleichterungen zu flankieren. Beispielhaft erscheint die französische Lösung der Hilfen für arbeitslose Unternehmensgründer (Loi n° 79-10 du 3 janvier 1979; Loi n° 80-1035 du 22 décembre 1980), die während der ersten sechs Monate der Unternehmenstätigkeit die für Arbeitssuchende vorgesehenen Versicherungsleistungen der verschiedenen Sparten erhält, ohne daß hierfür Beiträge erhoben werden.

Diesselben Erleichterungen müssen für Personen gelten, die gemeinschaftlich ein von der Schließung bedrohtes Unternehmen fortführen wollen.

(3) Mit dem persönlichen und rechtlichen Status der Mitarbeiter in genossenschaftlichen Betrieben hängt zusammen die Besteuerung ihrer Einkünfte bzw. ihrer zu Investitionszwecken an das Unternehmen gegebenen Darlehen. Vor allem der England-Bericht von Hansen³³ macht auf eine Reihe von Unverträglichkeiten zwischen dem herkömmlichen Steuersystem und finanziellem Engagement von Beschäftigten aufmerksam. Sie entstehen bei Investitionen von Arbeitnehmern bzw. Genossen in das eigene Unternehmen (das Problem der Nichtanwendbarkeit des Business Expansion Scheme) und der Ausgabe von Gratisaktien (bonus shares) an die Mitglieder von Produktivgenossenschaften.

Klagen über unangemessene Rigidität der Finanzverwaltung gegenüber neugegründeten kleinen Unternehmen oder Vereinen gibt es auch aus Frankreich. In eine verzwickte Lage geraten hier beispielsweise nichtwirtschaftliche Vereine (des associations), wenn sie Leistungen erbringen, die üblicherweise nur kommerziell erbracht werden. Das Finanzamt unterwirft diese Leistungen der Mehrwertsteuer (T.V.A.) und folgert dann aus der Tatsache mehrwertsteuerpflichtiger Leistungen, daß es sich bei der association im Grunde um eine Handelsgesellschaft handle, die der Körperschaftssteuer (l'impôt sur les sociétés) unterliegen müsse.³⁴

Auch wenn die kritischen Beschreibungen von steuerlichen Hindernissen auf unterschiedlichen Sachverhalten beruhen, deuten sie doch strukturelle Gemeinsamkeiten an. Diese bedürfen näherer Untersuchung, einige Aspekte lassen sich aber bereits benennen. Danach ist das industriestaatliche Steuerrecht bisher nur unzulänglich eingestellt auf:

- die Nachrangigkeit der Kapitalrendite gegenüber der Schaffung und Erhaltung von Arbeit;
- stiftungsähnliches Unternehmenseigentum ("neutralisiertes Eigentum"), das private Nutzung und Gewinnentnahmen nach Möglichkeit verhindern und auf Dauer gemeinnützig zweckgebunden bleiben soll;
- die wirtschaftliche Identität von Kapitalgebern und Arbeitenden innerhalb eines Unternehmens;
- steuerliche Begünstigung von extern zur Verfügung gestelltem Kapital, das in seiner steuer- und gesellschaftspolitischen Priorität nicht hinter der Begünstigung des Immobilienerwerbs und der Bereitstellung von Risikokapital für technologische Zielsetzungen rangieren sollte.

4. Die neue "Örtlichkeit" - zum kulturellen und ökonomischen Standort von Beschäftigungsinitiativen und den Folgen für staatliche Wirtschaftspolitik

"Örtlichkeit" ist ein durchgängiges Leitmotiv der hier beschriebenen neuen Formen des Wirtschaftens wie auch des sozialen Zusammenschlusses in Europa. Aus kulturellen wie aus ökonomischen Gründen entfalten sich die meisten Beschäftigungsinitiativen im Kleinräumigen, im lokalen Geviert eines bestimmten Stadtteils, eines sozialen Netzes, einer Nachbarschaft. Schon der Begriff der "örtlichen Beschäftigungsinitiative" kennzeichnet diese besondere Entstehung, aber auch die Bezogenheit auf Bevölkerungs- und Bedürfnisstrukturen der unmittelbaren Umgebung. In gewisser Hinsicht am entgegengesetzten Pol zu den multinationalen Konzernen, beschränken sich örtliche Beschäftigungsinitiativen im allgemeinen auf die Versor-

gung ihres "Ortes" mit den hier nachgefragten sozialen und wirtschaftlichen Dienstleistungen und Gütern. Hier liegen ihre besondere Überlebenschancen, zugleich aber auch die Grenzen ihres Wachstums.

Will staatliche Wirtschaftspolitik diese Beschäftigungsinitiativen unterstützen, muß sie sich auf den "Ort", auf das lokale und soziale Zentrum des Geschehens einstellen. Das verlangt von der Verwaltung einen neuen Handlungsmodus, der, wie die Beispiele Frankreich und Bundesrepublik Deutschland zeigen, erst in einem mühsamen Entwicklungsgang geschaffen werden muß. Fehlt staatlichen Verwaltungen die Sensibilität und Sachkunde für ortsnahe Wirtschaftsaktivitäten, so wirkt sich das für örtliche Beschäftigungsinitiativen als ein beträchtliches Hindernis aus. Da sie oftmals eher im Strukturellen und Klimatischen liegt als im Bereich einzelner Maßnahmen, ist diese Art von Hindernissen schwerer auszumachen.

Staatliche Wirtschaftspolitik ist in zweierlei Hinsicht bislang zu wenig auf die neue Örtlichkeit von Beschäftigungsinitiativen eingestellt.

Zum ersten ist sie in wichtigen rechtlichen und finanziellen Zuständigkeiten noch zu wenig dezentral, um wirklich vor Ort Wirtschaftsförderung betreiben zu können. Dies gilt allem Anschein nach für Frankreich, in geringerem Umfang für die Bundesrepublik. Bezeichnend für die Situation in Frankreich ist der Umstand, daß eine Vielzahl der von Nocaudie in seinem Landesbericht³⁵ aufgezählten Wirtschaftsfördereinrichtungen nach zentralstaatlichen Organisationsprinzipien aufgebaut sind, auch wenn sie sich dann in den Regionen und Departements verästeln. Örtliche Niederlassungen machen aus einer zentralen Organisation aber noch kein genuin örtliches Anreiz- und Förderinstrument. Auch die von Nocaudie hervorgehobene Schlüsselrolle der directions départementales du travail et de l'emploi bei der Schaffung von Arbeit läßt Zweifel daran fortbestehen, daß die Handlungsebene der Beschäftigungspolitik in Frankreich inzwischen weit genug nach unten, auf die örtliche bzw. kommu-

nale Ebene, verlegt worden ist. An anderer Stelle des Frankreich-Berichts wird auf die wachsende Bedeutung der Regionen in diesem Politikbereich verwiesen und damit auf die für lokale Unternehmensgründungen nicht gerade einfache Situation, daß Beschäftigungsförderung abhänge "d'une alchimie subtil entre le pouvoir central, les services préfectoriaux et les communes dont le créateur ou le groupe pouvait jouer".³⁶

In der Bundesrepublik Deutschland besteht Mangel an lokalen Entscheidungs- und Subventionsmöglichkeiten vor allem in nicht-großstädtischen Gemeinden. Zwar hat mittlerweile eine ganze Reihe von großen Kommunen, allen voran Berlin, spezifische Unterstützungsangebote für soziale und kulturelle Selbsthilfeprojekte, gelegentlich auch für wirtschaftliche Vorhaben, geschaffen³⁷. Darüber hinaus engagieren sich Kommunen immer stärker im Bereich der Arbeitslosigkeit und bemühen sich, zum Teil mit Phantasie, um vermehrten Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) innerhalb städtischer Einrichtungen³⁸. Doch dominieren dabei nicht-wirtschaftliche Zielsetzungen. Von wenigen Ausnahmen, wie beispielsweise Bremen, abgesehen, sind kommunale Wirtschaftsressorts mit örtlichen Beschäftigungsinitiativen nicht befaßt. Auch Förderanstöße kommen typischerweise von großen Kommunen bzw. Agglomerationen, im klein- und mittelstädtischen Bereich sind sie kaum auszumachen.

Zum zweiten ist Wirtschaftsförderung aber auch gedanklich und konzeptionell noch zu wenig auf die örtlichen Ressourcen eingestellt. Allen Anschein nach herrscht immer noch eine Mentalität vor, die nach ansiedlungswilligen Unternehmen außerhalb des Ortes Ausschau hält und diese mit möglichst günstigen Standortbedingungen in das Steuer- und Arbeitskräftenetz der Kommune zu locken versucht. Diese vor allem in den 50er und 60er Jahren gepflogene Ansiedlungspolitik hat sich in den krisenhaften letzten Jahren oftmals als herbe Enttäuschung und als im Verhältnis zum Ertrag immens teuer erwiesen. Dennoch ist sie noch nicht durch eine bescheidenere, ortsnähere, und eher auf den Aufbau von Beschäftigungspotentialen als auf das Einfangen kompletter Unternehmensstrukturen ausgerichtete

Wirtschaftspolitik ersetzt worden.

Die Verständnislosigkeit oder doch Geringschätzung, die Beschäftigungsinitiativen bei den Wirtschaftsplanern ihres Ortes oftmals erleben, ist auch darauf zurückzuführen, daß unkonventionelle Beschäftigungsformen mit einer noch allzu konventionellen örtlichen Wirtschaftspolitik konfrontiert werden.

Daß und wie begünstigend eine lernfähige, auf ortsnahe Wirtschaftsförderung eingestimmte Kommunalverwaltung wirken kann, läßt sich an Großbritannien zeigen. Auch wenn man die andersartige Regional- und Kommunalverfassung dieses Landes und die politischen Gegenakzente zur Zentralregierung berücksichtigt, bleibt der personelle, inhaltliche und finanzielle Aufwand zahlreicher Local Authorities bei der Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen beispielhaft³⁹.

5. Vereinfachter Zugang zu genossenschaftlichen Rechtsformen

Die meisten örtlichen Beschäftigungsinitiativen, die von einem Kollektiv ins Leben gerufen werden, sind ihrem Wesen nach Genossenschaften. Nicht, weil ihre Gründer sich nach Studium der Geschichte und der rechtlichen Verfassung der Genossenschaften dafür entschieden hätten, sondern weil die heute wieder bevorzugten Ziele und Organisationsweisen gemeinschaftlicher, demokratischer Kleinwirtschaft objektiv genossenschaftlichen Charakter tragen. Hinzu kommt dann allerdings, daß sich viele Beschäftigungskollektive gerne der besonderen Kultur und Tradition solidarischer Wirtschaft zuordnen und sich deshalb am liebsten als Genossenschaft verfassen würden. Im Unterschied zu reinen Zweckmäßigkeitsskonstruktionen des Gesellschaftsrechts, wie der Aktiengesellschaft, der Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder der Kommanditgesellschaft, steht die Genossenschaft von Anfang an in einem besonderen kulturellen Zusammenhang, der stets auch über das rein wirtschaftliche hinausgehende Elemente enthielt - genossenschaftliche Nachbarschaftsformen im Wohnungsbau gehören dazu, eine über den Förderauftrag hinausgehende gesellschaftliche Solidarität bei ländlichen Genossenschaften, andere Ar-

beitsbeziehungen sowie Kultur- und Bildungsverpflichtungen bei Produktivgenossenschaften.

Es nimmt nicht wunder, daß selbstverwaltete Unternehmen ihrem genossenschaftlichen Selbstverständnis am liebsten auch die dazugehörige rechtliche Form geben würden. Hier tun sich allerdings verschiedene Hindernisse auf, die mitunter, wie in der Bundesrepublik Deutschland, faktisch zu Zugangssperren für Produktivgenossenschaften geworden sind.

Aus rechtssoziologischer Sicht liegen die Schwierigkeiten zunächst und im wesentlichen in tatsächlichen Entwicklungen und Einstellungen, korrigierbar sind sie gleichwohl nur durch Veränderungen der Rechtslage. Haben Produktiv- und Arbeitsgenossenschaften nicht, wie etwa in Italien, Frankreich und Spanien, eine alte Tradition und Selbstverständlichkeit, so müssen sie sich aus kleinen Anfängen heraus gegen eine ganz anders geartete industrielle Wirtschaftsordnung, aber auch gegen andere genossenschaftliche Typenbildungen durchsetzen. Überall herrscht der hilfs- und versorgungswirtschaftliche Typus von Genossenschaften vor. Das gilt auch für Italien, das mit Abstand die höchste Zahl von Produktiv- und Arbeitsgenossenschaften in Westeuropa aufweist; diese wiederum halten nämlich an der Gesamtzahl von rund 140.000 Genossenschaften nur einen Anteil von 16,5%.

Ob mit Geld oder Wohnungen, mit ländlichen und gewerblichen Waren und Verwertungsmöglichkeiten oder mit Lebensmitteln - stets werden externe Interessenten (Mitglieder) von zentralen Einrichtungen mit einem Gut zu günstigeren wirtschaftlichen Bedingungen versorgt. Zwischen der genossenschaftlichen Einheit und den Empfängern der Leistungen besteht im allgemeinen kein lebensweltlicher, sondern lediglich ein Interessenzusammenhang. Gegen die auf dieser Tatsachenlage aufbauende Mentalität, Verbandspolitik und Gesetzgebung müssen Produktivgenossenschaften mit ihrer andersartigen Ökonomie und Binnenstruktur überall einen Minderheitenplatz behaupten. Das erzeugt Reibungen und Behinderungen.

Aber auch unter rein rechtlichen Gesichtspunkten ist die Produktivgenossenschaft keine leicht zugängliche Form. Es mag auf den ersten Blick verwundern, daß eine so einfache Idee wie

die der Genossenschaft so vieler rechtlicher Regulierung bedarf. Man muß dabei aber berücksichtigen, daß das Recht von Anfang an bemüht sein mußte, typische Schwächen der genossenschaftlichen Rechtsform auszugleichen. Zu ihnen gehören die Ehrenamtlichkeit des Vorstandes, die eine moderne Entsprechung im Mangel kaufmännischer Praxis von ansonsten gut gebildeten Kollektivbelegschaften findet. Geschäftliche Unerfahrenheit ist der Grund für die meist sorgfältig geregelte externe Prüfungstätigkeit, die je nach Verbandszugehörigkeit und Umsatzgröße von einem Verband, einem Wirtschaftsprüfer, oder eventuell sogar von Beamten des Arbeitsministeriums vorgenommen werden muß (Italien). Als innere Ergänzung zur Überwachung der Geschäftsführung ist der Aufsichtsrat gedacht. Zu den notorischen Schwächen der Genossenschaft gehört weiterhin ihr Kapitalmangel, der sich damit erklärt, daß hier kleine Leute kleine Beträge zusammenlegen. Die Sorge um die Kapitalausstattung ist der Hauptgrund für die Anordnung einer Mindestzahl von Genossen, die meist bei sieben, in Italien sogar bei neun liegt. Sie erklärt aber auch den gesetzgeberischen Aufwand bei der Ausgestaltung des Reservefonds und der Haftung.

Obgleich es also gute Gründe für aufwendige rechtliche Regulierung gibt, sollte rechtspolitische Zielsetzung sein, kleinen Produktivgenossenschaften des hier beschriebenen neuen Typs eine vereinfachte rechtliche Form zur Verfügung zu stellen. Damit sollte das Recht auf übereinstimmende Grundmerkmale genossenschaftlicher Beschäftigungsinitiativen in Europa reagieren. Diese sind typischerweise:

(1) klein; Belegschaftsgrößen bis zu 20 Mitarbeitern bestimmen überall das Bild. Selbst bei den größeren französischen SCOP haben 44% der Produktivgenossenschaften nicht mehr als 10 Mitarbeiter, nur 12% haben mehr als 50 Mitarbeiter/Genossen⁴⁰. Stets liegen die Durchschnittszahlen weit unter den durchschnittlichen Mitgliederzahlen von hilfswirtschaftlichen Genossenschaften;

(2) von ausgeprägten Gleichheits- und Demokratiebedürfnissen bestimmt, die eine starke Stellung der Generalversammlung for-

dern und sich mit einem verselbständigten Management nicht vertragen;

(3) in einer Anfangsphase auf externe Unterstützung angewiesen. Das von den Genossenschaftsverbänden, vor allem in der Bundesrepublik, gegen subventionierte Genossenschaften ins Feld geführte Prinzip der Selbsthilfe wird der Realität kollektiver Unternehmensgründung in einem möglicherweise erst zu erschließenden Spezialmarkt (wie z.B. Baubiologie, Wind- und Solartechnologie, neue Wohnformen, Naturkost-Produktion und -Gastronomie) in keiner Weise gerecht. Richtig bleibt an dem alten genossenschaftlichen Prinzip der Selbsthilfe allerdings, daß es nicht vereinbar ist mit einem auf Dauer von Zuschüssen abhängigen Wirtschaften;

(4) nicht auf individuellen Vermögenszuwachs angelegt. Die über die Mitarbeitergehälter hinausgehenden Ertragnisse werden im allgemeinen unteilbaren Reservefonds zugeschrieben und damit persönlicher Nutzung entzogen. Diese stiftungsähnliche Bindung des Unternehmenskapitals rechtfertigt Starthilfen aus öffentlichen Geldern und Steuererleichterungen;

(5) auch Ausdruck eines allgemeinen Umbruchprozesses in der Arbeitswelt. Wegen des gewaltigen Abbaus von Beschäftigungspotential in den westeuropäischen Industriestaaten, aber auch aus demographischen Gründen, stehen viele Menschen nach Beendigung ihrer - oftmals schon künstlich verlängerten - Schul- ausbildung vor der Alternative eines arbeitslosen Pensionsdaseins oder einer selbstgeschaffenen Tätigkeit. Niemand kann in einer solchen Situation, bei aller Redlichkeit und Gründlichkeit, Garantien für sein Verbleiben und den Bestand eines solchen Projektes abgeben. Zu viel persönliche und wirtschaftliche Unsicherheiten lasten auf solchen Erwerbsformen.

Da der Versuch unternehmerischer Tätigkeit gleichwohl gesellschaftlich sinnvoller sein kann als eine auf Dauer demoralisierende Arbeitslosigkeit, muß das Recht gewisse Unsicherheiten hinnehmen. "Flexibilität" darf nicht nur im herkömmlichen Beschäftigungssystem ein Gesetzgebungsziel sein, sie muß auch in der Unterstützung selbstgeschaffener Arbeit, von "Neuen Selbständigen" wie von Unternehmenskollektiven, zur Anwen-

ding kommen. In eine rechtspolitische Diskussion in Europa sollten aus den genannten Gründen folgende Gesichtspunkte Eingang finden:

- für Kleingenossenschaften, etwa bis zu 20 oder maximal bis 50 Mitgliedern, sollte innerhalb bestehender Genossenschaftsgesetze eine vereinfachte Rechtsform angeboten werden. Beispielhaft ist die französische Gesetzgebung. Sie stellt seit 1978 Produktivgenossenschaften und seit 1983 Handwerker-genossenschaften bis zu 50 Mitgliedern die, im Vergleich zur Aktiengesellschaft, einfachere Form der Gesellschaft mit beschränkter Haftung zur Verfügung. Haben diese Genossenschaften nicht mehr als 20 Mitglieder, benötigen sie nicht einmal einen Aufsichtsrat, beschränken sich also auf einen zweigliedrigen Aufbau.

- Die für die Genossenschaftsgründung nötige Mindestzahl muß abgesenkt werden. Eine Mindestzahl von sieben oder gar neun Genossen liegt häufig oberhalb der durchschnittlichen Größe von produzierenden oder dienstleistenden Kooperationen. Der Zusammenhang zwischen Mitgliederzahl und Kapitalausstattung ist evident, die Unterkapitalisierung von Genossenschaften sollte gleichwohl auf andere Weise als durch große Gründergruppen gelöst werden.

Neuere Gesetzesprojekte bestätigen den Trend. In Frankreich sind für die Form der Société à responsabilité limitée nur 4 Mitglieder nötig, in England für Genossenschaftsgründungen in der Form der company limited by guarantee gar nur 2, in Italien ist ein Absenken der Mindestzahl auf drei Genossen in der Diskussion.

- Die Vereinfachung der Rechtsform für kleine Produktivgenossenschaften sollte möglicherweise mit einer besonderen Betreuung durch Genossenschaftsverbände gekoppelt werden. In diesem Zusammenhang sind die Erfahrungen von Interesse, die man in Ländern der Dritten Welt, insbesondere in Afrika, mit sogenannten Vorgenossenschaften gemacht hat⁴¹. Die Unterschiede zwischen afrikanischen und neuen westeuropäischen

Genossenschaften hinsichtlich fachlicher und kaufmännischer Vorkenntnisse, Markterschließung, Nutzung von Technik und Arbeiten im Verbund sind bei weitem nicht so groß, wie es auf den ersten Blick scheinen mag.

In einem solchen Modell ließen sich drei positive Wirkungen zusammenführen: Vorgenossenschaften erhalten auf einfache Weise eine rechtliche Form; darüber hinaus gehören sie bereits der erwünschten Rechts- und Kulturform Genossenschaft an; während einer bestimmten Zeit müssen sie sich dafür einer intensiveren verbandlichen Betreuung unterstellen, die eher pädagogische und beratende als kontrollierende Züge tragen sollte.

- Für einen gewissen Zeitraum sollten Produktivgenossenschaften ohne Gefährdung ihrer Verbandszugehörigkeit staatliche Zuwendungen erhalten dürfen (vgl. Art. 53 des SCOP-Gesetzes: "Elles peuvent également recevoir de l'Etat des encouragements spéciaux sous forme de subventions et d'avances").
- Die Bilanzierungsanforderungen sind zu vereinfachen, von der Pflicht der Veröffentlichung des Jahresabschlusses sind Kleingenossenschaften bis zu einer bestimmten Beschäftigungszahl gesetzlich auszunehmen.
- Steuer- und subventionsrechtliche Privilegierungen sollten, wie das von Crowley erwähnte italienische Beispiel der Steuerbefreiung von Mitgliederdarlehen an die Genossenschaft deutlich macht, an die statutenmäßige Verankerung genossenschaftlicher Prinzipien (hier des "scopo mutualistico") geknüpft werden.
- Um die Kapitalausstattung von Produktivgenossenschaften zu verbessern, sollten je nach rechtlicher Verfassung Möglichkeiten externer Kapitalbeschaffung eröffnet werden. Dazu rechnen die Möglichkeiten direkter Emission von Beteiligungsscheinen (wie in Frankreich), oder die Zwischenstufe der Ausgabe von "Genossenschaftsaktien" durch zur Börse zugelassene Zentraleinrichtungen, die ihrerseits von Genossen-

schaften getragen werden (wie in Italien erwogen).

Die damit verbundene Einschränkung des Identitätsprinzips (Genosse=Arbeiter) ist bis zu einer bestimmten Kapitalgrenze (in Frankreich bis maximal 20% Fremdkapital) hinzunehmen.

- Die Ausarbeitung von Mustersatzungen für Produktivgenossenschaften sollte unverzüglich in Angriff genommen werden. Voraussetzung hierfür sind institutionelle Kontakt- und Verhandlungsmöglichkeiten zwischen Produktivgenossenschaften bzw. den an dieser Rechtsform interessierten Gruppen und den Verbänden.

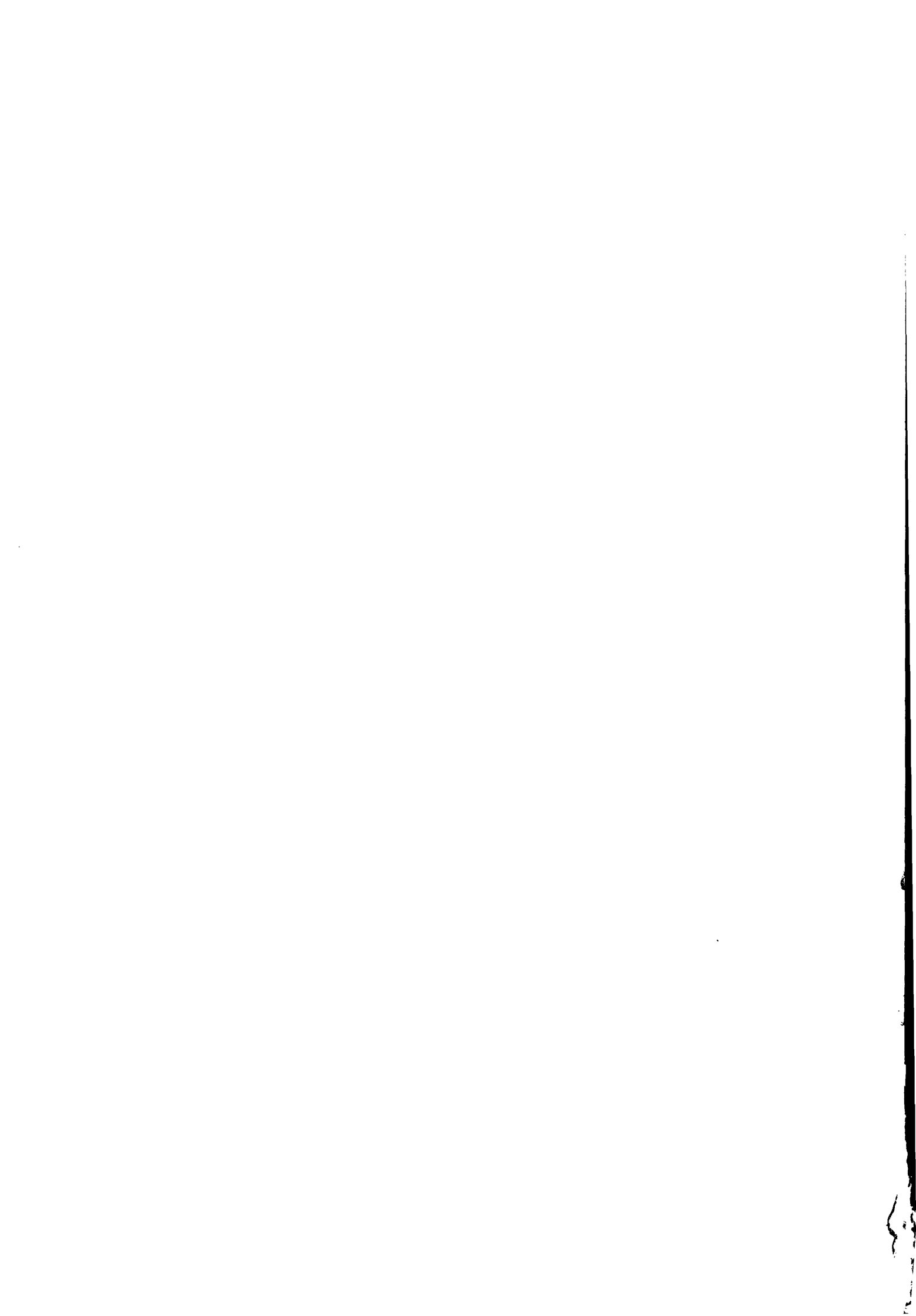
ANMERKUNGEN

- 1) Henri le Marois, Les créateurs d'entreprise et leurs environnements, 1985, in: Band III des Forschungsberichts.
- 2) Martin Stott, Towards the Creation of a Co-operative Sector in the United Kingdom Economy, 1985, in: Band III.
- 3) Vgl. M. Kaiser, "Alternativ-ökonomische Beschäftigungsexperimente" - quantitative und qualitative Aspekte, MittAB 1/85, S.92.
- 4) Brinkmann, MittAB 1984, S.473
- 5) Einzelheiten bei H.Werner, Die Leistungsgewährung bei Arbeitslosigkeit in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft, MittAB 1984, S.511 ff.
- 6) "Le nouveau système d'indemnisation du chômage", Droit Social 1984, S.370.
- 7) M.Young/M.Rigge, Revolution From Within, 1983, S.109.
- 8) Die dann allerdings nicht aus dem Beitragsaufkommen, sondern durch Bundeszuschüsse finanziert werden, § 188 AFG.
- 9) Siehe "Le nouveau système d'indemnisation du chômage", Teil II, Droit Social, S.370 ff., S.405.
- 10) Ebenda, S.405.
- 11) Zu Einzelheiten siehe "beating unemployment - a practitioner's handbook", hrsg. vom Centre for employment initiatives, London, 1984, S.42.
- 12) Schriftliche Auskunft des Department of Employment vom September 1985.
- 13) Siehe die Broschüre "Maak werkloosheidsgelden produktief!", hrsg. vom Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw, s'Hertogenbosch juli 1984.
- 14) "The New Entrepreneurs of Europe", Transatlantic Perspectives (a publication of the German Marshall Fund of the United States), Spring-Summer 1985, S.3 ff., 7.
- 15) Eingehend zu dieser Problematik W.Schmähl (Hrsg.), Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, Tübingen 1985; derselbe, Schattenwirtschaft und soziale Sicherung - ihre wechselseitigen Beziehungen, Deutsche Rentenversicherung 2/85, S. 77 ff.
- 16) Siehe "Le nouveau système d'indemnisation du chômage", Droit Social 1984, Beitrag von P. Héritier, S. 375 ff. sowie Beitrag von G. Houbart, S. 378 ff. Danach stieg die Zahl der Personen, die in den Vorruhestand gingen und aus der Versicherung Leistungen bezogen, von 27 255 im Jahre

1974 über 87 671 im Jahre 1980 auf 302 429 im Jahre 1983.

- 17) Einen Zwischenbericht zu diesem Beschäftigungsexperiment enthält die "interim-evalutie terugploeg-experiment 1984/85", die vom "Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid" unter dem Datum vom 1. Februar 1985 an die Zweite Kammer der Niederlande übersandt worden ist.
- 18) Siehe Band I, S. 275 ff.
- 19) Francesco Pagnetti, Guida alle cooperative di produzione e lavoro, Rom 1984, S. 48 ff.
- 20) Vgl. G. Bonfante, "Lavoro in cooperativa e diritto", rivista della cooperazione 21, 1984, S. 259 ff.
- 21) Siehe oben, S. 5 ff.
- 22) Crowley, oben S. 275 ff.
- 23) Loi n° 70-7 du 2 janvier 1970. Kommentierung hierzu bei A. Brun/H. Galland, Droit du Travail, 2^e edition, tome 1, Paris 1978, Rz 534 ff.; Pierre-D. Ollier, Le Droit du Travail, Paris 1972, S. 182 ff.; Jean-Paul Courthéoux, "Le salaire minimum, étalon de valeur", Droit Social 1984, S. 100 ff.
- 24) Nocaudie, Bericht Frankreich, oben S. 87 ff.; 115.
- 25) Döse, Örtliche Beschäftigungsinitiativen und Genossenschaftsrecht in Frankreich, oben S. 152 ff.
- 26) Vgl. Marie-France Mialon, "La réforme des sociétés coopératives ouvrières de production par la loi du 19 juillet 1978", Droit Social 1979, S. 211 ff.
- 27) Mialon, ebenda, S. 219.
- 28) Brun/Galland (N. 23), Rz 388.
- 29) Danièle Demoustier, Les Coopératives de production, Paris 1984, S. 74; dieselbe, "Les SCOP dans l'économie française", la Revue de l'Economie Sociale, Janvier-Mars 1985, S. 67 ff., 69.
- 30) Richard Macfarlane, "Forms of organization, types of employment, working conditions and industrial relations in worker co-operatives in the United Kingdom", Tavistock Institute of Human Relations, April 1985; The Centre for Research on European Women (CREW), New Types of Employment Initiatives Especially As Relating to Women, EG-Studie N° 81/26, siehe z.B. S. B 8, I 1, J 1.
- 31) Macfarlane, ebenda, S. 4.11.
- 32) Hansen, Bericht Großbritannien, oben S. 195 ff.

- 33) Hansen, oben S. 195 ff.
- 34) Nocaudie, oben S. 141 ff.
- 35) Nocaudie, oben S. 87 ff.
- 36) Nocaudie, oben S. 87 ff.
- 37) Näheres hierzu bei Daviter, Zur Versorgung der Selbstverwaltungswirtschaft mit Fremdkapital, Band III des Forschungsberichtes.
- 38) Siehe die auf einer Umfrage des Deutschen Städtetages beruhende Untersuchung "Kommunale Aktivitäten im Bereich Arbeitslosigkeit", hrsg. vom Deutschen Städtetag, Köln 1984.
- 39) Siehe hierzu das von John Stewart für das Local Government Training Board erstellte Diskussionspapier "The Entrepreneurial Approach"; Chris Cornforth/Jenny Lewis (Co-operatives Research Unit), "The Role and Impact of Local Co-operative Support Organisations", MS, March 1985
- 40) Demoustier, Les coopératives de production, S.40.
- 41) Siehe Hans-H. Münkner, Die rechtliche Regelung der Vorgenossenschaft, Marburg 1981; derselbe, Die Rolle der staatlichen Entwicklungsbürokratie bei der Förderung von Selbsthilfeorganisationen - Beispiele aus dem frankophonen Afrika, in: Münkner (Hrsg.), Wege zu einer afrikanischen Genossenschaft, Marburg 1980, S. 107 ff.



**Forschungs- und Aktionsprogramm zur Entwicklung des Arbeitsmarktes
Rechtliche, steuerliche, soziale und administrative Hindernisse für die
Entwicklung örtlicher Beschäftigungsinitiativen
Band I: Recht und Rechtspraxis als Hindernisse für neuentstehende
Beschäftigungsinitiativen**

von Armin Höland, Jürgen Daviter, Volkmar Gessner; Zentrum für Europäische
Rechtspolitik (ZERP), Bremen

Dokument

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemein-
schaften

1986 — I, 392 S. — 21,0 × 29,7 cm

DE

Band I: ISBN 92-825-6078-3

Band I-III: ISBN 92-825-6081-3

Katalognummer: CB-69-86-001-DE-C

Öffentliche Preise in Luxemburg (ohne MwSt.):

	ECU	BFR	DM
Band I:	27,20	1 200	59
Band I-III:	77,08	3 400	167,50

Venta y suscripciones · Salg og abonnement · Verkauf und Abonnement · Πωλήσεις και συνδρομές
Sales and subscriptions · Vente et abonnements · Vendita e abbonamenti
Verkoop en abonnementen · Venda e assinaturas

BELGIOUE/BELGIË

Moniteur belge/Belgisch Staatsblad
Rue de Louvain 40-42/Leuvensestraat 40-42
1000 Bruxelles/1000 Brussel
Tél 512 00 26
CCP/Postrekening 000-2005502-27
Sous-dépôts/Agentschappen
**Librairie européenne/
Europese Boekhandel**
Rue de la Loi 244/Wetstraat 244
1040 Bruxelles/1040 Brussel
CREDOC
Rue de la Montagne 34/Bergstraat 34
Bte 11/Bus 11
1000 Bruxelles/1000 Brussel

DANMARK

Schultz EF-publikationer
Møntergade 19
1116 København K
Tlf: (01) 14 11 95
Girokonto 200 11 95

BR DEUTSCHLAND

Bundesanzeiger Verlag
Breite Straße
Postfach 10 80 06
5000 Köln 1
Tel (02 21) 20 29-0
Fernschreiber
ANZEIGER BONN 8 882 595
Telecopierer
20 29 278

GREECE

G C Eleftheroudakis SA
International Bookstore
4 Nikis Street
105 63 Athens
Tel 322 22 55
Telex 219410 ELEF
Sub-agent for Northern Greece.
Molho's Bookstore
The Business Bookshop
10 Tsimiski Street
Thessaloniki
Tel 275 271
Telex 412885 LIMO

ESPAÑA

Boletín Oficial del Estado
Trafalgar 27
E-28010 Madrid
Tel (91) 446 60 00
Mundi-Prensa Libros, S.A.
Castelló 37
E-28001 Madrid
Tel (91) 431 33 99 (Libros)
431 32 22 (Suscripciones)
435 36 37 (Dirección)
Télex 49370-MPLI-E

FRANCE

**Service de vente en France des publications
des Communautés européennes**
Journal officiel
26, rue Desaix
75732 Paris Cedex 15
Tél (1) 45 78 61 39

IRELAND

Government Publications Sales Office
Sun Alliance House
Molesworth Street
Dublin 2
Tel. 71 03 09
or by post
Stationery Office
St Martin's House
Waterloo Road
Dublin 4
Tel 68 90 66

ITALIA

Licosa Spa
Via Lamarmora, 45
Casella postale 552
50 121 Firenze
Tel. 57 97 51
Telex 570466 LICOSA I
CCP 343 509
Subagenti.
Libreria scientifica Lucio de Biasio - AEIOU
Via Meravigli, 16
20 123 Milano
Tel. 80 76 79
Libreria Tassi
Via A. Farnese, 28
00 192 Roma
Tel. 31 05 90
Libreria giuridica
Via 12 Ottobre, 172/R
16 121 Genova
Tel 59 56 93

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

**Office des publications officielles
des Communautés européennes**
2, rue Mercier
L-2985 Luxembourg
Tél. 49 92 81
Télex PUBOF LU 1324 b
CCP 19190-81
CC bancaire BIL 8-109/6003/200
Messageries Paul Kraus
11, rue Christophe Plantin
L-2339 Luxembourg
Tél. 48 21 31
Télex 25 15
CCP 49242-63

NEDERLAND

Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf
Christoffel Plantijnstraat
Postbus 20014
2500 EA 's-Gravenhage
Tel. (070) 78 99 11

PORTUGAL

Imprensa Nacional
Av Francisco Manuel de Melo, 5
P-1000 Lisboa
Tel 65 39 96
**Distribuidora Livros Bertrand Lda.
Grupo Bertrand, SARL**
Rua das Terras dos Vales, 4-A
Apart 37
P-2700 Amadora CODEX
Tel 493 90 50 - 494 87 88
Telex 15798 BERDIS

UNITED KINGDOM

HM Stationery Office
HMSO Publications Centre
51 Nine Elms Lane
London SW8 5DR
Tel (01) 211 56 56
Sub-agent
Alan Armstrong & Associates Ltd
72 Park Road
London NW1 4SH
Tel (01) 723 39 02
Telex 297635 AAALTD G

SCHWEIZ/SUISSE/SVIZZERA

Librairie Payot
6, rue Grenus
12 11 Genève
Tél 31 89 50
CCP 12-236

UNITED STATES OF AMERICA

**European Community Information
Service**
2100 M Street, NW
Suite 707
Washington, DC 20037
Tel (202) 862 9500

CANADA

Renouf Publishing Co., Ltd
61 Sparks Street
Ottawa
Ontario K1P 5R1
Tel. Toll Free 1 (800) 267 4164
Ottawa Region (613) 238 8985-6
Telex 053-4936

JAPAN

Kinokuniya Company Ltd
17-7 Shinjuku 3-Chome
Shinjuku-ku
Tokyo 160-91
Tel. (03) 354 0131
Journal Department
PO Box 55 Chitose
Tokyo 156
Tel (03) 439 0124

Öffentliche Preise in Luxemburg (ohne MwSt.):

	ECU	BFR	DM
Band I:	27,20	1 200	59
Band I-III:	77,08	3 400	167,50



AMT FÜR AMTLICHE VERÖFFENTLICHUNGEN
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

L - 2985 Luxemburg

ISBN 92-825-6077-5



9 789282 560778