

Die Organisationsreform der französischen Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern im Jahr 2010

von Winfried Kluth, Halle/Saale

Gliederung

- I. Verfassungs- und Verwaltungsreformen im Frankreich Sarkozy's
- II. Stellung und Aufgaben der Handelskammern in Frankreich
 1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen
 2. Territoriale Ordnung der Industrie- und Handelskammern
 3. Aufgaben
 4. Kritik am bestehenden System
- III. Die Veränderung des organisatorischen Rahmens der Handelskammern
 1. Reformziele und gesetzliche Grundlagen
 2. Die Stärkung der regionalen Kammern zu Lasten der örtlichen Ebene
 3. Die erweiterte Rolle der ACCIF
 4. Umsetzung der Reform
- IV. Die Anpassung der Finanzierung der Kammern
 1. Die bisherige Finanzierungsstruktur
 2. Die Anpassung an die neue Struktur
- V. Gleichzeitige Reform der Handwerkskammerorganisation
- VI. Würdigung und Ausblick

I. Verfassungs- und Verwaltungsreformen im Frankreich Sarkozy's

Im europäischen Vergleich der Staats- und Verwaltungsstrukturen steht dem deutschen Modell des Föderalismus und der Dezentralisation¹ traditionell das zentralistisch ausgerichtete französische Modell als Kontrast gegenüber.² Durch die starke Stellung des direkt gewählten

1 Zu Entwicklung und Problematik siehe *Kluth*, Die deutsche Föderalismusreform 2006: Beweggründe – Zielsetzungen – Veränderungen, in: ders. (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, 2007, S. 43 ff.

2 Zur französischen Verfassungsentwicklung näher *Jouanjan*, Grundlagen und

Präsidenten³ wird diese Fokussierung zusätzlich bestärkt. Und in der Person des derzeitigen Staatspräsidenten *Nicolas Sarkozy* hat dieses Bild durch seinen Vergleich mit dem Sonnenkönig, das nicht zuletzt auf seine mediale Präsenz zurückgeht, noch eine Verstärkung erfahren.

Hinter dieser Fassade ungebrochener Zentralstaatlichkeit sind in den letzten Jahren indes eine Reihe von Reformen zu verzeichnen, die ein anderes Bild zeichnen und durchaus als eine Trendwende bezeichnet werden können. Dies betrifft zunächst die in ihren Ursprüngen schon auf die Zeit vor *Sarkozy* zurückreichende Stärkung der Regionalverwaltungen, die unter anderem dazu geführt hat, dass die Reichweite dezentraler Entscheidungszuständigkeiten ausgebaut wurde.⁴ Das „Denken“ der Europäischen Union in Regionen⁵ hat dazu sicher einen wichtigen Beitrag geleistet, wenngleich evidente Kausalitäten hier kaum nachweisbar sind. An zweiter Stelle ist die beachtlich Verfassungsreform des Jahres 2008⁶ anzuführen, die zwar nicht den Verwaltungsaufbau verändert hat, aber durch die Einführung einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle von Gesetzen im Rahmen von Verfahren der konkreten Normenkontrolle – wenn man die deutsche Systematik zur Beschreibung verwendet⁷ – eine höchst bedeutsame Änderung der Machtverhältnisse herbeigeführt hat. Es ist jetzt erstmals möglich, dass auf Initiative eines Bürgers im Rahmen eines laufenden Gerichtsverfahrens eine Kontrolle der anzuwendenden Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung und den Grundrechten vorgenommen werden kann.⁸ Zwar ist der Bürger dabei auf die Mitwirkung des Gerichts

Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Frankreich, in: von Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band I. 2007, § 2.

3 Siehe dazu näher *Heseler*, DÖV 2007, 585 ff.

4 Zu dieser Entwicklung näher *Schöndorf-Haubold*, Dezentralisierung und die verfassungsrechtliche Garantierung territorialer Selbstverwaltung in Frankreich, in: Die Verwaltung 2007, 513 ff.; *Fromont*. Les progrès de la décentralisation en France, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts 54 (2006). 307 ff.

5 Zur Bedeutung siehe exemplarisch *Kuhlmann*, Dezentralisation, Kommunalisierung, Regionalisierung, in: Blanke/Nullmeier/Reichard/Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl. 2011, S. 118 ff.

6 Gesetz vom 23.07.2008. Zu Einzelheiten *Franzke*, EuGRZ 2010, 414 ff.; *Karrenstein*, DÖV 2009, 445 ff.; knapper Überblick bei: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Nr. 28/08, Verfassungsreform in Frankreich. Eine neue Rolle für das Parlament?

7 Im französischen Recht wird von einer „vorrangigen Frage zur Verfassungsmäßigkeit“ gesprochen.

8 Zu Einzelheiten *Lange*, DVBl. 2008, 1427 ff. Siehe auch die ausführlichen Informationen unter: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/deutsch/startseite.15.html>

angewiesen, das zur Vorlage nicht verpflichtet ist.⁹ Insgesamt handelt es sich dabei aber um eine Grundsatzkorrektur, da im Geiste *Rousseaus*, für die Willensbildung im Parlament Ausdruck der nicht mehr hinterfragbaren *volonté general* war, eine gerichtliche Kontrolle der parlamentarischen Gesetzgebung nicht vorgesehen war. Ein drittes Element der Reformen betrifft die Universitäten, die eine beachtliche Stärkung ihrer finanziellen und organisatorischen Autonomie erfahren haben, die sich auch auf die Wissenschaftsfreiheit auswirkt.

In diesen Gesamtkontext fügt sich auch eine durch das Gesetz vom 23.07.2010¹⁰ vorgenommene Reform der Industrie- und Handelskammern sowie weiterer Kammern ein, die ihrerseits die größte Veränderung in der über vierhundertjährigen Geschichte des französischen Kammerwesens darstellt, sieht man von der kurzen Periode der Aufhebung nach der Kammern nach der französischen Revolution im Zeitraum von 1791 bis 1802 einmal ab.

Die nachstehenden Ausführungen sollen nach einem kurzen Rückblick auf die bisherigen Grundstrukturen des Rechts der Industrie- und Handelskammern in Frankreich¹¹ die wichtigsten Änderungen vorstellen und in ihren verwaltungswissenschaftlichen Bedeutungsdimensionen ergründen. Die Frage nach etwaigen Lernpotenzialen für das deutsche Kammerwesen soll dabei einbezogen werden.

II. Stellung und Aufgaben der Handelskammern in Frankreich

1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen

Der Ursprung der „*chambre de commerce*“ und damit des Kammerwesens insgesamt liegt in der französischen Hafenstadt Marseille. Dort wurde durch den Stadtrat im Jahr 1599 ein aus vier vertrauenswürdigen und wirtschaftlich unabhängigen Deputierten bestehendes „*bureau du*

9 Die Regelungen finden sich in Art. 61-1 und Art. 62 der französischen Verfassung. Die Ablehnung eines erstinstanzlichen oder eines Berufungsgerichts, eine vorrangige Frage zur Verfassungsmäßigkeit zu übermitteln, kann nur im Rahmen der Rechtsmittel einlegung (Berufung, Revision) gegen das Urteil in der Hauptsache angefochten werden. Die Ablehnung des Staatsrats oder des Kassationsgerichtshofs, den Verfassungsrat anzurufen, ist unanfechtbar.

10 LOI no 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 24 juillet 2010, Texte 17 sur 169.

11 Siehe dazu näher *Willer*, Das Kammerwesen in Frankreich, in: Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Kammerrechts 2002, 2003, S. 271 (297 ff.).

commerce“ gebildet, das sich den Angelegenheiten des Handels widmen und diesen fördern sollte. Bereits im Folgejahr wurde dieses „Büro“ durch König Heinrich IV förmlich anerkannt. Im Jahr 1650 wurde dann durch Dekret seine Unabhängigkeit vom Stadtrat begründet¹² und ihm der Name „chambre de commerce“ verliehen. Zwischenzeitlich waren auch in anderen französischen Städten (beginnend mit Rouen im Jahr 1601) entsprechende Kammern gebildet worden.

Heute finden sich die rechtlichen Grundlage für die Industrie- und Handelskammern in Buch VII des Code de Commerce (Art. L 710-1 ff.) sowie in weiteren Dekreten, die Einzelheiten zu Organisation und Aufgaben regeln. Dort finden sich auch die Vorgaben für die Umsetzung der Reform des Jahres 2010.

Die neue „Grundnorm“ der Kammerorganisation hat folgenden Wortlaut:

„Art. L 710-1

Die Niederlassungen/Anstalten oder zum Departement zugehörigen Kammern des Netzwerks der Industrie- und Handelskammern haben jeweils, in ihrer Eigenschaft als Mittelbau des Staates, die Aufgabe, das Interesse der Industrie, des Handels und Behörden der Staatsgewalt oder ausländischen Behörden wahrzunehmen.

Als Schnittstelle zwischen den verschiedenen betreffenden Akteuren üben sie ihre Aufgaben unbeschadet der durch gültige (in Kraft getretene) gesetzliche Regelungen und Vorschriften auf Berufsverbände oder berufsübergreifenden Verbänden übertragenen Repräsentationsaufgaben und den von den lokalen Behörden im Rahmen ihrer Selbstverwaltung ausgeübten Aufgaben aus.

Die Verbindung und jede Niederlassung/Anstalt oder zum Departement zugehörige Kammer tragen zur ökonomischen Entwicklung, zur Attraktivität und Raumordnung/Bewirtschaftung der Territorien bei, ebenso unterstützen sie die Unternehmen und ihre Vereinigungen, indem sie die durch (Rechts-)Verordnung festgelegten Aufgaben der Leistungsverwaltung und alle Aufgaben des Allgemeinwohls, die zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendig sind, erfüllen.

Zu diesem Zweck kann jede Anstalt oder zum Departement zugehörige Kammer der Verbindung ggf. Strukturen („schémas secotriels“) errichten, die auf sie anwendbar sind:

1. Aufgaben des Allgemeinwohls, die ihnen durch Gesetz und (Rechts)Verordnungen übertragen sind.

12 Darin liegt rechtlich die Begründung des Selbstverwaltungsrechts.

2. Aufgaben zur Unterstützung, Betreuung, Durchführung und Beratung der Gründer und Erwerber/Aufkäufer von Unternehmen und Unternehmen selbst unter Berücksichtigung der gültigen (in Kraft getretenen) gesetzlichen Regelungen und Vorschriften im Bereich des Wettbewerbsrechts

3. Aufgaben zur Unterstützung und Beratung der internationalen Entwicklung von Unternehmen und der Export ihrer Produkte in Zusammenarbeit mit dem „Agence française pour le développement international des entreprises« (franz. Agentur für die internationale Entwicklung von Unternehmen)

4. Aufgabe zugunsten der ersten oder fortgesetzten Berufsbildung, insbesondere öffentlicher und privater (Bildungs-)einrichtungen, die er oder sie errichtet, verwaltet oder finanziert.

5. Aufgabe der Gründung und Verwaltung von Einrichtungen, im speziellen Hafen und Flughafens.

6. Aufgaben die ihnen von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts übertragen worden sind oder die sich als notwendig für die Erfüllung ihrer anderen Aufgaben erweisen.

7. alle gutachterlichen Aufgaben, Anfragen oder andere von Behörden geforderten Untersuchungen über Angelegenheiten betreffend der Industrie, des Handels, Dienstleistungen, ökonomische Entwicklung, Berufsbildung oder Raumordnung unbeschadet der Arbeiten, deren Ausübung er oder sie wahrnehmen können

Die Verbindung der Industrie- und Handelskammer setzt sich zusammen aus der Gesamtheit der französischen Industrie- und Handelskammern, der regionalen Industrie- und Handelskammern, der territorialen Industrie- und Handelskammern, der Industrie- und Handelskammern der Departement Ile-de-France sowie die „Groupements interconsulaires“, die mehrere regionale oder territoriale Kammern untereinander bilden können.

Die Versammlung/Gesamtheit der französischen Industrie- und Handelskammern, der regionalen Industrie- und Handelskammern, die territorialen Industrie- und Handelskammern und die „Groupements Interconsulaires“ sind Anstalten öffentlichen Rechts, die unter der Rechtsaufsicht des Staates stehen und von gewählten Unternehmensführern verwaltet werden. Die Industrie- und Handelskammer des Departement Ile-de-France sind der Industrie- und Handelskammer der Region Paris-Ile-de-France angeschlossen; sie sind ohne Rechtspersönlichkeit

Die regionalen Industrie- und Handelskammern genießen Besteuerungen/Veranlagungen jeglicher Art, die ihnen durch das Gesetz eingeräumt/auferlegt sind.

Die Mittel der Anstalten des Öffentlichen Rechts der Vereinigung sind unter anderem abgesichert durch:

1. alle anderen gesetzlichen Ressourcen im Rahmen ihres Fachbereichs/Ausrichtung
2. den Verkauf oder die Vergütung ihrer Tätigkeiten oder Dienstleistungen die sie ausüben;
3. die Dividenden/Gewinnanteile und andere Beteiligungserträge, die sie in ihren Filialen/Niederlassungen innehaben.
4. Beihilfen/Zuschüsse, Schenkungen/Spenden und Vermächtnisse, die ihnen gewährt worden sind.

Jede Anstalt des Netzwerkes der Industrie- und Handelskammer haben eine Kostenrechnung zu führen, die sie den Aufsichtsbehörden bereit zustellen haben, um nachzuweisen, dass die öffentlichen Mittel unter Beachtung der nationalen und gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsvorschriften verwendet worden sind und nicht sonstige Geschäftstätigkeiten finanziert haben.

Unter den durch (Rechts-)Verordnung festgelegten Bedingungen können die Anstalten des öffentlichen Rechts der Vereinigung Vergleiche schließen und Absprachen treffen. Hinsichtlich ihrer Schulden sind sie dem Gesetz Nr. 68-1250 vom 31. Dezember 1968 über die Vorschrift/Verjährung von Forderungen gegen den Staat, die Departements, die Gemeinden und Anstalten des öffentlichen Rechts unterworfen.

Mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde können sie sich an der Gründung und am Kapital/Vermögen einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts und Aktiengesellschaft beteiligen. Unter den gleichen Bedingungen können sie sich auch an der Gründung einer öffentlichen oder privaten Sozietät/Interessensvereinigung sowie alle/jedigen juristische Person des öffentlichen Rechts beteiligen.“

2. Territoriale Ordnung der Industrie- und Handelskammern

Die Entstehung der französischen Handelskammern ist eng und untrennbar mit den großen Handelsstädten verbunden insoweit kommunalen Ursprungs. Die Ausstrahlung in die jeweilige Region war ökonomisch und nicht rechtlich-administrativ bedingt. Da die örtliche Radizierung der Kammern über die Jahrhunderte beibehalten wurde, blieb die Kammerorganisation in Frankreich bis in das 21. Jahrhundert hinein an der Basis kleinteilig: 146 örtliche („territoriale“) Kammern ganz

unterschiedlicher Größe standen bis zur Reform 80 Industrie- und Handelskammern in Deutschland¹³ gegenüber.

Die Kammern werden durch demokratisch gewählte Vertretungen geleitet, die ein Präsidium wählen. Die Wahlen finden alle fünf Jahre statt und orientieren sich an fachlich gegliederten Wahlgruppen. Dadurch wird die Repräsentation der Wirtschaft in ihrer ganzen fachlichen Breite gewährleistet. Inzwischen wird neben der Briefwahl auch die Wahl über Internet praktiziert.

Um auch auf der überörtlichen bzw. regionalen Ebene mit einer Stimme zu sprechen, wurden im Laufe der Zeit zusätzlich 21 regionale Kammerorganisationen gebildet, deren Zuständigkeiten sich jedoch auf Koordinierungsaufgaben beschränkten. Diese regionalen Kammern wurden bislang durch die Repräsentanten der örtlichen Kammern kollegial geleitet und auch durch sie in einem Umlagesystem finanziert.

Als dritte Ebene bildete sich schließlich am Regierungssitz in Paris die Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et de l'Industrie (ACFCI) als Dachorganisation aller Industrie- und Handelskammern, die insbesondere auf die Gesetzgebungstätigkeit Einfluss nehmen soll.

Die Kammern unterhalten darüber hinaus ein Netz von 114 Auslandskammern, die die Interessen der französischen Wirtschaft in anderen Ländern vertreten und deren Arbeit vor Ort unterstützen.

3. Aufgaben

Das Aufgabenprofil der französischen Industrie- und Handelskammern ist in wesentlichen Bereichen mit dem der deutschen IHKn vergleichbar und unterscheidet sich maßgeblich lediglich bei der Verwaltung der Einrichtungen der Daseinsvorsorge und Infrastruktur. Die Aufgaben sind den Kammern teilweise im Code de Commerce (u.a. in Art. L 710-1) und zudem in Spezialgesetzen zugewiesen. Traditionell werden folgende Aufgabenbereiche unterschieden:

- Die Vertretung der Interessen der örtlichen bzw. regionalen Wirtschaft, einschließlich der Abgabe von Stellungnahmen und der Beratung staatlichen Stellen;
- die Bereitstellung von Beratung und weiteren unterstützenden Dienstleistungen für die Mitgliedsunternehmen, insbesondere bei Neugründungen von Unternehmen;
- hoheitliche Aufgaben wie die einheitliche Stelle für

13 In Deutschland wurden die Industrie- und Handelskammern von Beginn an mit regionalem Zuschnitt gegründet. Siehe zur Entwicklung Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 125 ff.

Handelsregistereintragen (CFE), die Durchführung von Außenhandelsformalitäten, Registrierung der Lehrlingsverträge, die Aufgabe des einheitlichen Ansprechpartners nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie;

- die Organisation und Unterhaltung von beruflichen Bildungseinrichtungen angefangen von örtlichen Ausbildungseinrichtungen bis hinaus zu einigen Grands Ecoles; die Kammern sind der zweitgrößte Ausbildungsträger nach dem Staat;
- die Unterhaltung von allen See- und einigen Binnenhäfen, allen Flughäfen mit Ausnahme der Pariser Flughäfen Charles de Gaulle und Orly, zahlreichen Brücken sowie Messe- und Kongresshallen und Gewerbegebieten. Hinzu kommt die Organisation von Handelsbörsen und Immobilienservice.

Die französischen Handelskammern sind damit im Vergleich zu den deutschen IHKn ein deutlich stärkerer Akteur im Bereich der Unterhaltung von wichtigen Einrichtungen der Infrastrukturen, die nicht nur für die Wirtschaft (Häfen und Messen), sondern auch für die allgemeine Bevölkerung (Flughäfen etc.) von großer Bedeutung sind. In den übrigen Aufgabenbereichen gibt es große Ähnlichkeiten mit dem Aufgabenkatalog deutscher IHKn.

4. Kritik am bestehenden System

Anders als in Deutschland fehlt es in Frankreich aus verschiedenen Gründen an einer grundsätzlichen juristischen Kritik am herkömmlichen Organisationsmodell der Industrie- und Handelskammern. Kritische Stellungnahmen beziehen sich deshalb in den meisten Fällen auf einzelne Maßnahmen bzw. die (wirtschafts-) politische Ausrichtung einzelner Kammern oder der Kammerorganisation insgesamt.

III. Die Veränderung des organisatorischen Rahmens der Handelskammern

1. Reformziele und gesetzliche Grundlagen

Die Reform des Jahres 2010 zielt vor allem auf eine Effizienzsteigerung ab. Dabei ging es zum einen darum, die administrativen Aufgaben von der örtlichen auf die regionale Ebene zu verlagern um auf diese Weise die Aufgabenwahrnehmung effizienter zu gestalten. Zudem sollte auch dem

Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung¹⁴ durch die Angleichung der staatlichen Verwaltungsregionen mit den Regionalkammern besser als bisher Rechnung getragen werden.

Die rechtliche Grundlage der Reform bilden die Neuregelungen im siebten Buch des Code de Commerce (Art. L 710-1 ff.) sowie mehrere Dekrete, die weitere organisationsrechtliche Einzelheiten regeln.

2. *Die Stärkung der regionalen Kammern zu Lasten der örtlichen Ebene*

Die Reform kann in ihrem Kern als Rochade gekennzeichnet werden: die bislang alleine als Personalkörperschaften durch direkte Wahl legitimierten territorialen Kammern bestehen zwar grundsätzlich¹⁵ fort und bleiben unter anderem Eigentümer der Kammergebäude; da in Zukunft auch die 22 Regionalkammern über eine direkt gewählte Versammlung verfügen und die wichtigen Verwaltungs- und Dienstleistungsaufgaben durch sie wahrzunehmen sind, kommt es zu einer Hochzoning der Aufgaben auf die regionale Ebene. Im Einzelnen ist dabei auf folgende Neuerungen hinzuweisen:

Alle fünf Jahre werden die Vertreter für die regionalen und die territorialen Kammern in einer Wahl gewählt. Dabei sind die gewählten Vertreter der Regionalkammern zugleich gewählte Vertreter ihrer territorialen Kammer. Insoweit kommt es zu einem doppelten Mandat, das beide Kammern eng verbindet. Für die Versammlung der territorialen Kammern werden noch weitere Vertreter gewählt, die nur dort ein Mandat ausüben. Zudem ist zur Vermeidung der Dominanz eines Bereichs vorgesehen, dass aus dem Bezirk einer territorialen Kammer höchstens 40% der Vertreter aus der Regionalkammer stammen dürfen. Auf diese Weise wird die regionale Ausgeglichenheit gewährleistet.

Die gewählten Mitglieder (*membres titulaires*) werden durch sog. ernannte Mitglieder (*membres associés*) und sog. ernannte Berater (*conseillers techniques*) ergänzt, um den Sachverstand in der Versammlung zu

14 Zu diesem verwaltungswissenschaftlichen Grundsatz und seiner Bedeutung für die Kammern siehe näher *Mann*, Die Auswirkungen der Verwaltungsreformen in den Bundesländern auf das Kammerwesen, in: Kluth (Hrsg.), Handbuch des Kammer- und Berufsrechts 2006, 2007, S. 13 (24 ff.). Im deutschen Kammerwesen ist er gesetzlich für die Handwerkskammern in § 90 Abs. 5 HwO verankert. Bei den Berufskammern wird er durchweg gewährt, da diese in der Regel auf Landes- oder Bundesebene verfasst sind bzw. sich im Falle der Rechtsanwaltskammern an den OLG-Bezirken ausrichten. Bei den IHKn gibt es keine entsprechende rechtliche Vorgabe und auch in der Praxis keine durchgängige Orientierung an diesem Grundsatz.

15 Bei einigen besonders kleinen Kammern arbeitet der Gesetzgeber aber auf eine Fusion hin, ohne dass diese durch das Gesetz bereits zwingend vorgegeben wird.

erhöhen. Bei den Beratern handelt es sich hauptsächlich um leitende Staatsbeamte aus denjenigen Behörden, die enge Verbindungen zur Wirtschaft haben, wie z.B. der Finanzverwaltung, der Sozialversicherung und der Wettbewerbsbehörde.

Im Bereich der Aufgabenzuweisung kommt es zu folgender Verlagerung auf die Regionalkammern: (1) sie vertreten die Interessen der Wirtschaft vor dem Regionalrat und entwerfen die wirtschaftspolitische Strategie für die Kammern der Region (mit 2/3 Mehrheit); (2) sie legen das Budget für die gesamte Region fest; (3) sie erledigen die internen Verwaltungsaufgaben; (4) sie entscheiden über die regionale Ausbildungspolitik; (5) sie können die Aufgaben in den Bereichen Außenhandel, Innovation, Umwelt übernehmen.

Bei den Territorialkammern verbleiben damit die folgenden Aufgaben: (1) sie vertreten die Interessen der Wirtschaft bei den Städten und dem Département; (2) sie werden an der Beratung der Stadtentwicklungsplanung beteiligt; (3) sie erfüllen wie bisher die hoheitliche Aufgaben der Kammern: CFE, Guichet unique, Außenwirtschaftsformalitäten, Reisegewerbekarten usw.; (4) sie verwalten die Infrastruktureinrichtungen (Häfen, Flughäfen, Messehallen, Gewerbeparks etc.); (5) sie unterstützen die Existenzgründung und fördern Handelsunternehmen, Gastwirtschaft und Hotel- und Tourismusgewerbe.

3. Die erweiterte Rolle der ACCIF

Auch die Rolle der zentralen Kammerdachorganisation in Paris, der ACCIF, wurde durch die Reform gestärkt. Unter anderem wurden ihr mehr Weisungsmöglichkeiten den Regional- und Territorialkammern eingeräumt. Dies wird legitimatorisch dadurch unterfangen, dass alle Präsidenten der Regionalkammern und Territorialkammern Mitglieder der Vollversammlung der ACFCI sind.

4. Umsetzung der Reform

Zur Umsetzung der Reform mussten zahlreiche Dekrete erlassen werden, durch die die neuen Regionalkammern in ihrem Zuschnitt definiert und errichtet wurden. Zudem bedurfte es weiterer Dekrete, um die Aufgabenzuweisungen in den einzelnen Bereichen zu konkretisieren, da das Gesetz hier an vielen Stellen Gestaltungsspielräume belassen hat. Die Wahlen zu den neuen Kammerversammlungen wurden in der Zeit vom

25.11 bis 8.12.2010 als Brief- und Internetwahlen durchgeführt. Zum Teil wurde die Reform von kritischen Personaldiskussionen begleitet.

IV. Die Anpassung der Finanzierung der Kammern

1. Die bisherige Finanzierungsstruktur

Die Arbeit der Industrie- und Handelskammern wird in Frankreich vor allem aus drei Quellen finanziert: (1) den Erträgen aus den Gebühren und Entgelten für erbrachte Dienstleistungen, (2) Staatszuwendungen für bestimmte Aufgaben (vor allem in den Bereichen Bildung und Infrastruktur) und (3) einem Zuschlag zur Taxe Professionnelle, einer Art Gewerbesteuer (Taxe additionnelle à la Taxe Professionnelle).¹⁶

Das Gesamtbudget der Industrie und Handelskammern beträgt jährlich ungefähr 4,2 Milliarden €. Davon entfallen 27 % auf die Steuereinnahmen, 48 % auf Einnahmen aus den Dienstleistungen und 25 % auf verschiedene Subventionen.

2. Die Anpassung an die neue Struktur

Nach der Reform fließen die Steuermittel nicht mehr den Territorialkammern, sondern den Regionalkammern zu. Da die Reform eine Effizienzsteigerung bewirken soll, sieht das Gesetz eine Kürzung der Steuermittel von 15 % innerhalb von 3 Jahren vor (siehe dazu Art. 1600 du code général des impôts mit einer genauen Vorgabe der jährlichen Reduktion des Zuschlag für die Jahre 2011 bis 2013). Bei den übrigen Einnahmen ergeben sich keine wesentlichen Veränderungen, da diese an die wahrgenommenen Aufgaben anknüpfen.

V. Gleichzeitige Reform der Handwerkskammerorganisation

Gleichzeitig und nach dem gleichen Muster wurde auch die Organisationsstruktur der Handwerkskammern (Chambres de métiers et de l'artisanat) verändert (Art. 5-1 bis 5-8 des code de l'artisanat). Die seit 1925 bestehenden Handwerkskammern sind bislang auf der Ebene

¹⁶ Diese Steuer wird vom Finanzamt direkt eingezogen mit der Gewerbesteuer an die lokalen Kammern überwiesen. Die lokalen Kammern leisten eine Abgabe für ihre Regionalkammer und für die ACFCI.

der Departements (104 Kammern) und der Regionen (21 Kammern¹⁷) organisiert und verfügen in Paris über eine Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM). Auch hier wurden durch die Reform die regionalen Kammern gestärkt und zu eigenständigen Körperschaften des öffentlichen Rechts mit direkt gewählten Versammlungen aufgewertet. Damit verbunden sind entsprechende Aufgabenverlagerungen von der departementalen auf die regionale Ebene sowie Anpassungen bei der Finanzierung.¹⁸

VI. Würdigung und Ausblick

Mit der Reform der Industrie- und Handelskammern hat der französische Gesetzgeber dem Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung ein größeres Gewicht verliehen und zugleich versucht, einen Beitrag zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Kammerverwaltungen zu leisten. Herausgekommen ist eine neue Struktur, bei der nun zwei Körperschaften des öffentlichen Rechts in eine nicht in allen Punkten transparent geregelte Koexistenz entlassen werden. Durch die enge Verzahnung auf Grund der Doppelmitgliedschaft in den Versammlungen der Regional- und Territorialkammern ist zwar eine gute Verbindung zwischen beiden Ebenen gewährleistet. Ob dadurch aber die bei einer solchen Fusion zu erwartenden Konflikte in einer Art und Weise gelöst werden, die zu einem geringen Aufwand führen, muss vor dem Hintergrund entsprechender Erfahrungen in anderen Bereich bezweifelt werden. Verständlich erscheint dieser Reformschritt nur dann, wenn er vom Gesetzgeber lediglich als ein Zwischenschritt hin zur Alleinexistenz von Regionalkammern als maßgeblichen Körperschaften des öffentlichen Rechts intendiert wurde. Eine diesbezügliche Aussage findet sich aber natürlich an keiner Stelle des Reformgesetzes. Deshalb bleibt es aus deutscher Sicht spannend zu beobachten, wie sich die neuen Strukturen entwickeln und bewähren. Aus deutscher Sicht interessant ist zudem, dass der ACFCI weiter reichende verbindliche Steuerungsmöglichkeiten gegenüber den regionalen und territorialen Kammern eingeräumt wurden. Der auch im Bereich der IHKn in Deutschland dominierende kooperative Föderalismus sieht solche Instrumente derzeit nicht vor, obwohl der Bundesgesetzgeber in der Lage wäre, auch auf Bundesebene eine öffentlich-rechtliche Kammerstruktur zu schaffen, wie die Beispiele der Rechtsanwalts- und Steuerberaterkammern zeigen.

17 Die Abweichung von den 22 Regionen in Frankreich hängt damit zusammen, dass im Elsaß eine Handwerkskammer nach altem Ortsrecht fortbesteht.

18 Die einzelnen Rechtsakte finden sich unter www.pme.gouv.fr/consulaire/pmecm.php