

# Das elsass-lothringische Lokalrecht

## Ursprünge – Eigenschaften – Zukunft

Jean-Marie Woehrling

Übersetzung: Ulrich und Edeltraud Raabe

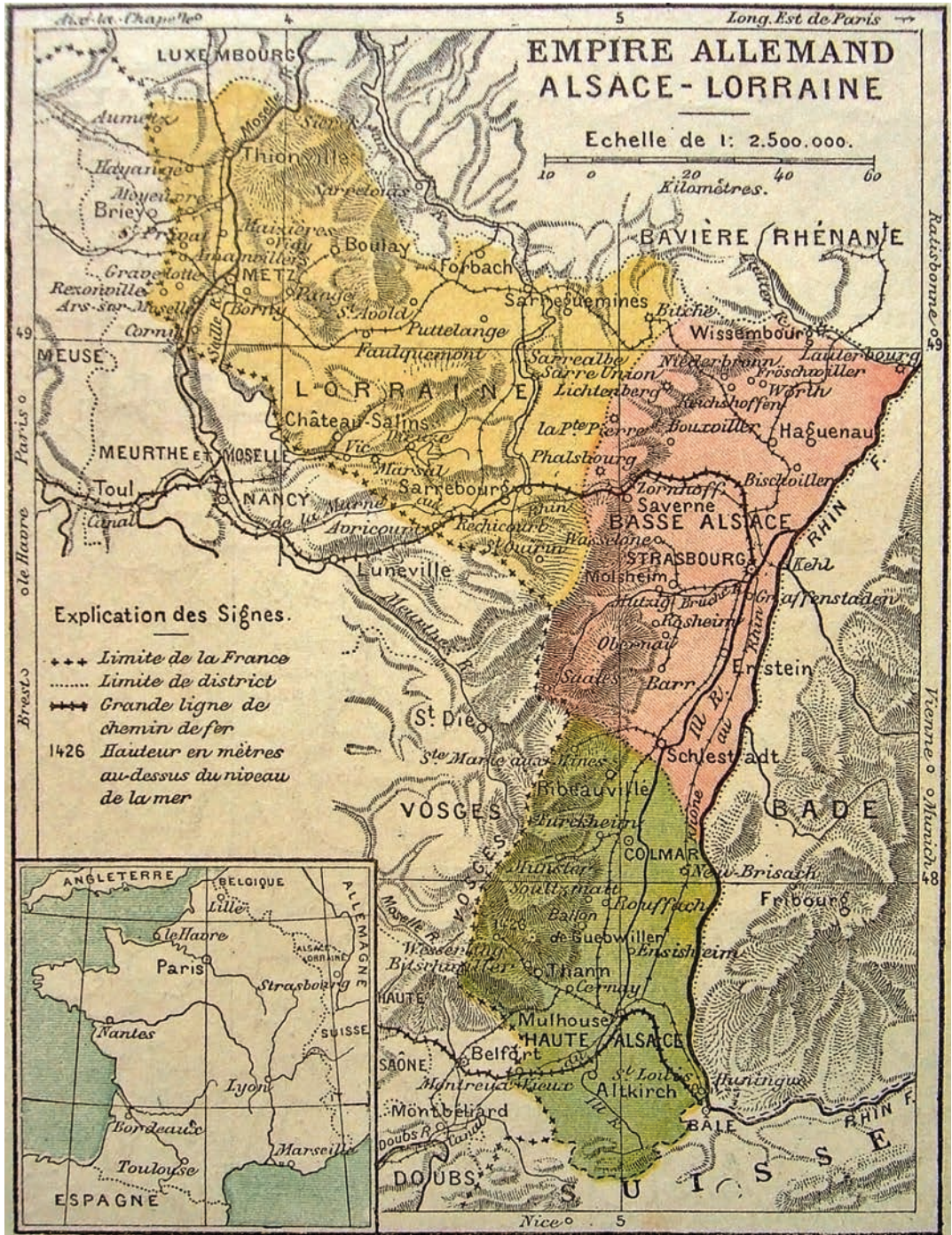
*Das elsass-lothringische Lokalrecht ist eine Besonderheit des Elsass und des benachbarten lothringischen Départements Moselle. Es stammt jedoch nicht nur aus der Zeit der Zugehörigkeit dieses Gebiets zum Deutschen Reich 1871–1918. So vielseitig und reichhaltig seine Inhalte sind, bilden sie kein einheitliches Ganzes. Trotz verschiedener Schwächen, ist es bei der Bevölkerung, zu deren Identität es beiträgt, sehr beliebt. Eine Weiterentwicklung zu einem echten »Regionalrecht« als Ausdruck der kulturellen Eigenart dieses Gebiets wäre wünschenswert, ist jedoch im Rahmen eines zentristischen Staates kaum vorstellbar und durch die Schaffung der neuen Großregion »Grand Est« noch weiter erschwert.*

Das elsass-lothringische Lokalrecht (*droit local alsacien-mosellan*) zeigt unterschiedliche Facetten: Zunächst handelt es sich um ein »objektives Recht«, d. h. um eine Gesamtheit konkreter juristischer Bestimmungen, die verschiedene Aspekte des Lebens in dem betroffenen Gebiet regeln. Für die Einwohner der drei betreffenden Départements (Bas-Rhin, Haut-Rhin, Moselle) ist es aber auch ein Gegenstand kollektiver Repräsentation, denn in den Begriff des Lokalrechts fließen Ideen, Erwartungen, Mythen und Visionen ein, in denen die Identität der Einwohner des Elsass und der Moselle erkennbar wird. Schließlich ist das Lokalrecht ein soziales und politisches Diskussionsthema, wenn es um die Gestaltungswünsche für das betreffende Gebiet geht, unter den Gesichtspunkten von regionaler Autonomie, Demokratie und Subsidiarität.

Um dieses Merkmal Elsass-Lothringens besser zu verstehen, wollen wir schrittweise die Geschichte des Lokalrechts, seine gegen-



Karte der beiden elsässischen Départements und des lothringischen Département Moselle



Das Lokalrecht findet Anwendung auf dem Gebiet des ehemaligen Reichslandes Elsass-Lothringen dessen drei Bezirke Lothringen, Unterelsass und Oberelsass heute die Départements Moselle, Bas-Rhin und Haut-Rhin bilden.



wärtigen Inhalte, seine Unzulänglichkeiten und die Gründe untersuchen, weshalb es bei den Elsässern und ihren Nachbarn im Departement Moselle dennoch sehr beliebt ist. Zuletzt wollen wir einen Blick auf seine zukünftige Entwicklung werfen.

## I. Geschichte des Lokalrechts

Das Lokalrecht entstand mit der Angliederung des Elsass und einiger Gebiete Lothringens an das Deutsche Reich 1871. Zu diesem Zeitpunkt behielten die deutschen Behörden in dem Gebiet, das als »Reichsland Elsass-Lothringen« Bestandteil des neu gegründeten Reiches wurde, die zuvor gültige französische Gesetzgebung im Wesentlichen bei. Nach und nach wurde jedoch das deutsche Recht, das nach der Reichsgründung neu in Kraft trat, im Reichsland Elsass-Lothringen eingeführt, wie in den anderen deutschen Ländern auch. Da aber Deutschland ein Bundesstaat war, verfügte das Land Elsass-Lothringen über eine eigene Gesetzgebungsbefugnis, welche ermöglichte, Regelungen zu treffen, die nur für dieses Land Gültigkeit hatten.

Während der reichsländischen Zeit kam es auch vor, dass französische Gesetze, die in Elsass-Lothringen weiterhin Gültigkeit hatten, in Frankreich geändert oder aufgehoben wurden, z. B. das Staatskirchenrecht (*les lois sur les cultes*).

1918 beschlossen die französischen Behörden, die Gesetze, die in Elsass-Lothringen in Kraft waren, beizubehalten, aber nur vorläufig und mit der

Absicht einer schrittweisen Einführung des französischen Rechts. Viele französische Gesetze wurden in der Tat Zug um Zug eingeführt.

Insbesondere gab es 1924 zwei umfassende Gesetze über die Einführung des Zivil- und Handelsrechts. Aber im gleichen Jahr stieß das Vorhaben, die Gesetze über die Trennung von Kirche und Staat sowie über die Aufhebung des Religionsunterrichts einzuführen, auf heftigen Widerstand der Bevölkerung in den drei Departements. Demzufolge wurde die Gesetzesvereinheitlichung (*unification législative*) auf später verschoben.

Nachdem das Lokalrecht 1940 bei der *De-facto-Annexion* Elsass-Lothringens von den Nazis abgeschafft worden war, wurde es nach der Befreiung 1944 im Rahmen der »Wiederherstellung der republikanischen Rechtsordnung« (*rétablissement de la légalité républicaine*) wieder in Kraft gesetzt. Aber zwischen 1944 und dem Anfang der 1980er Jahre wurden viele lokale Gesetze anlässlich der Modernisierung des französischen Rechts abgeschafft.



Sitz des Instituts für das Lokalrecht in Straßburg

Mit der Erstarkung des Regionalgedankens und nachdem man zu der Überzeugung gelangt war, dass auch für das Lokalrecht ein Bedarf bestand, modernisiert und weiterentwickelt zu werden, wurde 1985 das Institut für elsass-lothringisches Lokalrecht (Institut du droit local alsacien-mosellan) geschaffen, das eine bessere Kenntnis und eine bessere Handhabung des Lokalrechts bewirkte.

Doch im Jahr 2011 stellte der Verfassungsrat (Conseil constitutionnel), obwohl er dem Lokalrecht den Charakter eines »durch die Gesetze der Republik anerkannten Grundprinzips« (principe fondamental reconnu par les lois de la République) zusprach, erneut klar, dass das Lokalrecht nur vorläufigen Charakter habe, und beschränkte dessen Entwicklungsmöglichkeiten beträchtlich.

Hinzu kommt, dass durch die Regionalreform von 2014/2015 die Region Elsass abgeschafft wurde und dass in der neuen Großregion »Grand Est« das Lokalrecht lediglich in drei von zehn Departements Gültigkeit besitzt.

## II. Gegenwärtige Inhalte des Lokalrechts

Wenn man das Lokalrecht, so wie es sich gegenwärtig aus juristischer Sicht darbietet, beschreiben will, muss man einerseits die Gesetzgebungsquellen unterscheiden, aus denen es stammt, und andererseits die Sachbereiche, auf die es Anwendung findet.

### A. Zusammensetzung des Lokalrechts nach den Gesetzgebungsquellen

Man kann vier Bausteine des Lokalrechts unterscheiden:

- die französischen Gesetze, die nach 1871 in Kraft blieben, aber im übrigen Frankreich aufgehoben wurden (insbesondere Staatskirchenrecht)
- die deutschen Reichsgesetze, die nach 1918 in Kraft blieben (Arbeitsrecht, Teile des Zivilrechts usw.)
- die elsass-lothringischen Gesetze, die nach 1918 in Kraft blieben (Gemeinderecht, Jagdrecht, Kataster usw.)
- die französischen Gesetze, die nach 1918 speziell für Elsass-Lothringen (Alsace-Moselle) erlassen wurden (Grundbuchreformgesetz usw.)

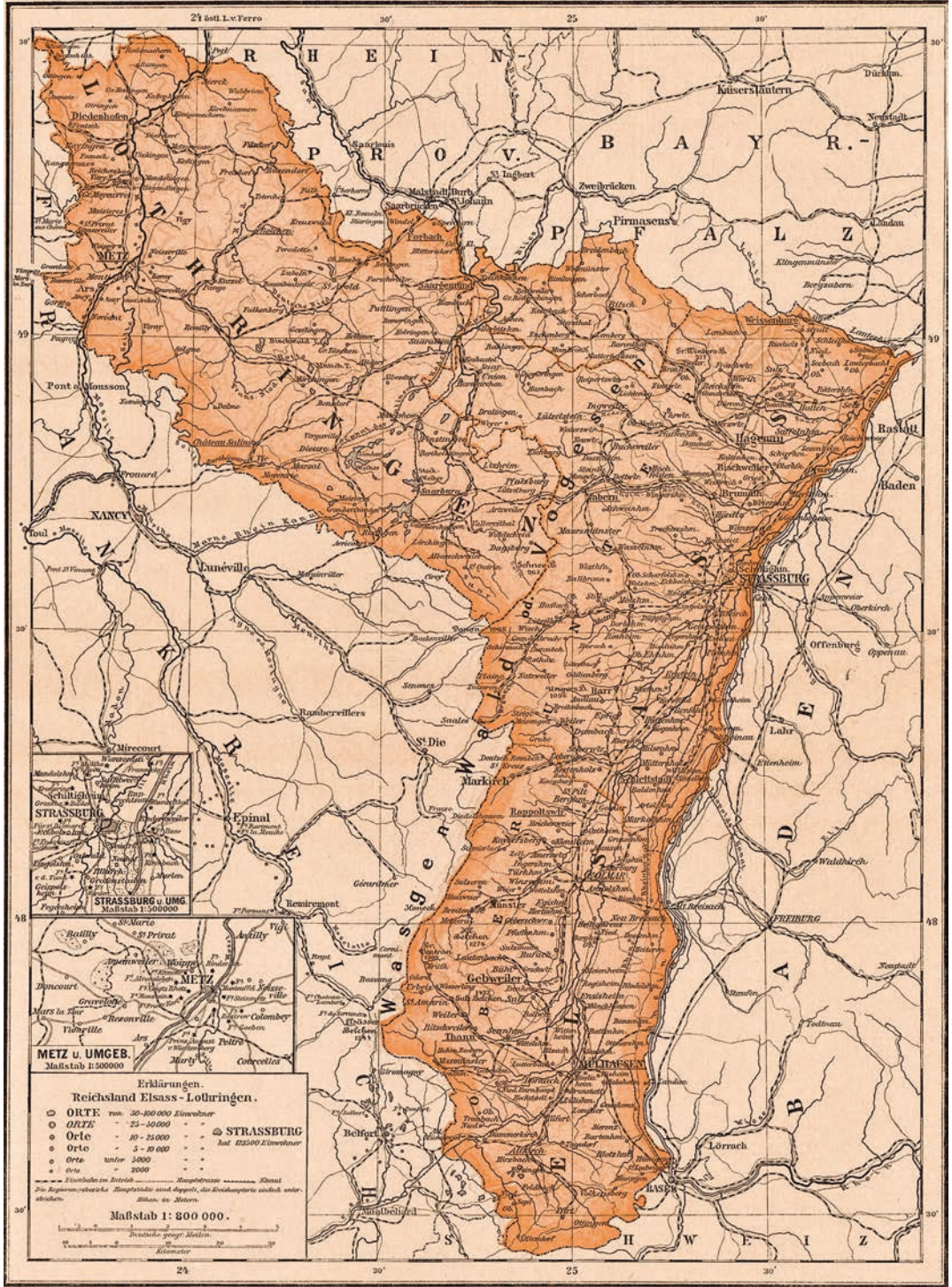
Alle diese Komponenten werden als französisches Recht betrachtet und zwar unabhängig von ihrer Herkunft, von der Sprache, in der sie niedergeschrieben wurden, und von der Art und Weise ihrer Verkündung.

### B. Sachbereiche, auf die das Lokalrecht Anwendung findet

Heute umfasst das Lokalrecht nur noch einen sehr kleinen Teil des gesamten in Elsass-Lothringen anwendbaren Rechts. Dennoch sind seine Sachbereiche zahlreich und vielseitig.

- Kirchenordnung (régime des cultes)  
Den öffentlich-rechtlichen Körperschaften steht es frei, religiöse Aktivitäten finanziell zu fördern und religiöse Zeichen in öffentlichen Räumen anzubringen. Bestimmte Glaubensgemeinschaften besitzen ein Sonderstatut, welches ihr Verhältnis mit den Staatsorganen regelt (materielle Zuwendungen, im Gegenzug Zugeständnis eines Kontrollrechts). Auch die Existenz von theologischen Fakultäten gehört zum Lokalrecht.





Karte des Reichslandgebiets Elsass-Lothringen (1905)

- **Elsass-lothringisches Schulstatut**

Die Schulen sind verpflichtet, Religionsunterricht anzubieten.

- **Handwerksordnung**

Die Handwerksberufe haben eine viel breitere rechtliche Definition als im übrigen Frankreich. Es können Innungen gebildet werden. Die Handwerkskammer besitzt ein spezielles Statut. Es gelten Sonderbestimmungen für die Ausbildungsordnung und die Lehrlingsausbildungssteuer (taxe d'apprentissage).

- **Lokales Arbeitsrecht**

Zwei zusätzliche Feiertage (Karfreitag und Zweiter Weihnachtstag), Sonderregelung der Sonntags- und Feiertagsruhe, Lohnfortzahlung bei Arbeitsunfähigkeit, Sonderregelungen für Kündigungen und für das nachvertragliche Wettbewerbsverbot (clause de non concurrence).

- **Sozialgesetzgebung**

Lokale Krankenversicherungsordnung, Sonderregelung für die von den Gemeinden zu gewährende Sozialhilfe, spezielle Arbeitsunfallordnung in der Landwirtschaft, Möglichkeit der Privatinsolvenz.

- **Jagd**

Die Jagdverpachtung ist Gemeindeangelegenheit. Sonderregelungen für die Entschädigung von Wildschäden.

- **Vereine**

Vereine genießen nach dem Lokalrecht volle Rechtsfähigkeit. Ihre Gründung erfolgt durch Eintrag ins Vereinsregister beim Amtsgericht (tribunal d'instance). Sonderregelungen bei der Anerkennung der Gemeinnützigkeit (utilité publique). Besondere Genossenschaftsordnung.

- **Grundbuchwesen**

Das digitale Grundbuch erleichtert den Zugang zu Grundbucheinträgen und erhöht die Verlässlichkeit der entnommenen Informationen. Das Kataster bietet verbesserte Informationen und Garantien in Bezug auf Grundstücksgrenzen.

- **Justiz**

Die Amtsgerichte haben erweiterte Befugnisse. Die Zivilkammern der Landgerichte (tribunaux de grande instance) sind in Handelsrechtsstreitigkeiten nach dem Schöffenprinzip organisiert. Sonderregelungen für Vertretung und Gebühren der Rechtsanwälte. Keine Käuflichkeit der Ämter von Notaren und Gerichtsvollziehern wie im übrigen Frankreich, Sonderregelungen im Bereich der Zivilprozessordnung, insbesondere bei Immobiliervollstreckung, im Bereich des Verfahrens im Urkunden- und Wechselprozess, im Bereich der Schlichtung.

Besondere Befugnisse der Notare: Teilungsverfahren, Erbscheine.

- **Gemeinderecht**

Die großen Gemeinden haben eine größere Haushaltsautonomie. Sonderregelungen für Einberufung und Arbeitsweise des Gemeinderats. Sonderregelungen für Sanktionen oder Dienstenthebungen von Gemeinderatsmitgliedern, die ihre Pflichten vernachlässigen. Besondere polizeibehördliche Befugnisse der Bürgermeister, insbesondere in den Bereichen Städtebau und Wirtschaft. Erhebung von Anliegergebühren.

- **Verschiedenes**

Sonderregelungen im Bereich des Versicherungsrechts, des Wasserrechts, des Ausschankrechts, des Handelsregisters usw.



### III Unzulänglichkeiten und Grenzen des Lokalrechts

Das Lokalrecht ist nicht mustergültig. Es enthält verschiedene Schwachpunkte.

Es ist kein eigentliches »lokales Recht«, sondern ein staatliches Recht, das in einem bestimmten Staatsgebiet gültig ist. Die zu seiner Weiterentwicklung befugten Institutionen sind, von Ausnahmen abgesehen, das Parlament und die Regierung. Die Bevölkerung und die gewählten Volksvertreter der Region können nur Wünsche äußern oder protestieren.

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsrats (Beschluss »SOMODIA« 2011) ist das Lokalrecht nur eine vorläufige Abweichung vom Prinzip der Rechtseinheit (*unité législative*). Es kann sich nur im Sinne einer Annäherung an das allgemeine Recht weiterentwickeln.

Aus den vorgenannten Eigenschaften folgt, dass das Lokalrecht statischen Charakter hat. Im Gegensatz hierzu befürwortet das *Institut du droit local* eine Weiterentwicklung des Lokalrechts im Sinne einer Anpassung an die Bedürfnisse der betreffenden Bevölkerung. Doch Veränderungen des Lokalrechts sind komplex, langsam und begrenzt.

Das Lokalrecht ist marginal, heterogen und zusammenhanglos. Es umfasst weniger als fünf Prozent der gesamten Gesetzgebung. Als Überbleibsel der Geschichte gleicht es eher verstreuten Inseln im Ozean des allgemeinen Rechts als einem zusammenhängenden und durchorganisierten Ganzen.

Dieses Lokalrecht neigt dazu, zum Mythos zu werden: 90 Prozent der Bevölkerung (nach den Meinungsumfragen) und die Mehrheit der gewählten Volksvertreter finden es gut. Aber wenige kennen es und engagieren sich dafür. Es ist eher ein Fetisch für Beschwörungsrituale, als dass man es auf aufgeklärte Weise aktiv nutzt.

Man kann das Lokalrecht auch als Surrogat für eine echte lokale Autonomie ansehen. 1924 hat eine unausgesprochene Abmachung stattgefunden: Behaltet euer lokales Recht, aber verzichtet auf die lokale Autonomie. Das Lokalrecht ist eine Art Zugeständnis des Staates, mit denen die Forderungen der lokalen Honoratioren zum Schweigen gebracht werden.

Aufgrund des Gesagten hat sich das Lokalrecht nur wenig von der zentralistischen Kultur lösen können. Die Bestrebungen es weiterzuentwickeln sind dünn gesät. Selbst da, wo es etwas Spielraum bereit stellt, um eigene regionale Lösungen zu finden, wird dies bis auf wenige Ausnahmen kaum genutzt.

### IV. Beliebtheit des Lokalrechts bei den Elsass-Lothringern

Wie schon erwähnt, zeigen alle Studien und Meinungsumfragen, dass die Bevölkerung mit diesem Sonderrecht insgesamt sehr verbunden ist und es beibehalten und sogar modernisieren möchte.

Das Lokalrecht bietet in der Tat manche praktische Vorteile (Sozialfürsorge, Solidarität, Rechtssicherheit) und technische Lösungen (Grundbuch), die besser ausgearbeitet sind als im allgemeinen Recht (*droit général*). Es enthält auch Regelungen, die eine größere Autonomie mit sich bringen (Gemeinderecht, Sonntagsruhe). Wenn es gut angewendet wird, kann das Lokalrecht ein praktisches und wirksames juristisches Werkzeug im Dienst der regionalen Gemeinschaft sein. Aber die Bevölkerung reduziert diese Gesetzgebung oft auf ein Bündel kleiner Privilegien: zwei zusätzliche Feiertage, bessere Pflegekostenerstattung, vom Staat bezahlte Pfarrer und Pastoren und so fort. Aber der Wert des Lokalrechts liegt nicht vorrangig darin.

## DRÖIT LOCAL/LOKALRECHT



Karikatur von R. Piela: »Aber ... ist das etwa auf Deutsch? Konfisziert! Mit allem Übrigen«

Denn das Lokalrecht ist trotz dieser Vorteile nicht ein »Haben« sondern ein »Sein«. Es ist Ausdruck der regionalen Identität, Zeuge ihrer Vergangenheit, Abbild der Situation Elsass-Lothringens zwischen rechtlichen und kulturellen Traditionen, die sowohl deutsch als auch französisch sind. Da ein Zusammenhang mit der »Persönlichkeit« seines Geltungsbereichs besteht, hat es eine Symbolfunktion bekommen.

Trotz seines heterogenen Charakters ist das Lokalrecht auch ein ziemlich genaues Abbild der Mentalitäten und Traditionen der Region. Im Lokalrecht liegt eine Art verborgene Philosophie, in seinen wichtigsten Verfügungen eine Gesellschaftsvision. Beispielsweise drückt das lokale Kirchenrecht eine andere Sensibilität gegenüber Religion und Spiritualität aus als der französische Laizismus und Rationalismus. Das lokale Sozialrecht veranschaulicht die Vorliebe für Sicherheit und Solidarität. Andere Sachbereiche drücken das Bestreben nach Genauigkeit, Klarheit und Effizienz aus.

Aber das Interessanteste am Lokalrecht ist vor allem die Idee eines Lokalrechts. Wie in den meisten anderen europäischen Ländern muss ein Gebiet mit eigener kultureller Prä-

gung wie Elsass-Lothringen seine Selbstwahrnehmung und seine Eigenart deutlich machen dürfen, indem es juristische Lösungen entwickelt, die seiner besonderen Situation entsprechen. Die Idee eines Lokalrechts, das ist die Anpassung des Rechts an die soziokulturelle Realität eines besonderen Gebietes, d. h. die Infragestellung der normativen Uniformität zugunsten der lokalen Demokratie und Subsidiarität.

Mit anderen Worten: Das Wichtigste ist nicht das existierende Lokalrecht, sondern die Perspektive, ein regionales Recht dort entwickeln zu können, wo regionale Besonderheiten vorliegen. Wenn das gegenwärtige Lokalrecht für seinen Geltungsbereich etwas blass aussieht, so kann es doch eine Vorstufe zu einem echten Regionalrecht sein, das auf Bereiche angewendet werden könnte, wo wir auf regionaler Ebene juristische Werkzeuge brauchen: bei der Förderung der Regionalsprache, beim regionalen Kultur- und Geschichtsunterricht, bei der grenzüberschreitende Zusammenarbeit, bei der Raumplanung, also bei allen Bereichen, in denen das Lokalrecht nicht (oder kaum) vorhanden ist, aber vorhanden sein müsste.

## V. Zukünftige Entwicklung des Lokalrechts

Man gelangt folglich zu der Erkenntnis, dass das Lokalrecht nur im Rahmen eines wirklich regionalisierten und – sprechen wir das Wort aus – föderalisierten Frankreichs eine Zukunft hat, eines Frankreichs, das die kulturelle und rechtliche Vielfalt seiner Gebiete akzeptiert.

Damit das Lokalrecht ein regionales Recht werden kann, ist es nötig, über eine Regionalbehörde zu verfügen, die bevollmächtigt ist,



es weiterzuentwickeln. Dies jedoch setzt das Bestehen einer regionalen Körperschaft voraus, die geeignet ist, dieses Recht wahrzunehmen. Die Abschaffung der Region Elsass hat den Weg versperrt, das Lokalrecht auf diese Weise zu einem regionalen Recht weiterentwickeln zu können. In diesem Sinne hat die Regionalreform das Lokalrecht seiner Zukunftsperspektiven beraubt.

Im Übrigen kann sich das Lokalrecht nur weiterentwickeln, wenn es in die Verfassung aufgenommen wird. Die Auslegung der Verfassung durch den Verfassungsrat tendiert zunehmend zu einer Vereinheitlichung unseres politischen Systems: Wenn es in verschiedenen Teilgebieten des nationalen Territoriums unterschiedliche Gesetze gibt, wird dies als ein Verstoß gegen die Gleichheit (*rupture d'égalité*) wahrgenommen. Demnach kann die Förderung lokaler Zielsetzungen nicht als dem allgemeinen Interesse dienlich erachtet werden.

Das Lokalrecht befindet sich also vor folgenden möglichen Zukunftsszenarien:

- Entweder ein mehr oder weniger langsames Verschwinden

Während das allgemeine Recht sich rasch ändert, unterliegt das Lokalrecht einer Alterung. Stück für Stück werden seine Bestandteile angefochten oder ganz aufgegeben. Die Bedrohungen vervielfachen sich trotz der beschwichtigenden Worte von verantwortlichen Politikern. Diese Bedrohungen werden z. B. durch die Risiken deutlich, die auf der lokalen Krankenversicherung lasten: Dadurch, dass sie nicht an den neuen nationalen Kontext angepasst wurde, ist sie für die Beschäf-

tigen Elsass-Lothringens nachteilig geworden. Auch der Religionsunterricht ist Zielscheibe regelmäßiger Angriffe.

- Oder die Aufnahme in ein echtes Regionalprojekt.

Dies beinhaltet die Abtretung gesetzgebender Befugnisse an regionale Gremien, die im Rahmen einer echten lokalen Demokratie mit einem Mandat ausgestattet sind. Innerhalb dieses Rahmens sollte das Lokalrecht »in die Heimat zurückgebracht« (*rapatrié*), d. h. den lokalen Behörden anvertraut werden, anstatt dass es den zentralen Behörden untergeordnet ist. Und es sollte »zur Entfaltung gebracht« (*redéployé*), d. h. in neue und für die Entwicklung des betreffenden Gebietes strukturgebende Bereiche ausgedehnt werden. Selbst wenn gewisse Anstöße in diese Richtung innerhalb des gegenwärtigen Rechts möglich sind, so wird man letztlich auf eine Verfassungsänderung nicht verzichten können.

Es zeigt sich, dass die Zukunft des Lokalrechts eng mit der Zukunft der Selbstverwaltung und der regionalen Demokratie verknüpft ist.



Anschrift des Autors:  
Jean-Marie Woehrling  
15 rue des Orphelins  
F-67000 Strasbourg  
E-Mail: [jmwoehrl@noos.fr](mailto:jmwoehrl@noos.fr)