

# 100 Jahre Landesverfassung von Elsass-Lothringen (1911/2011)\*

Von  
*Detlev Fischer*

## 1. Vorbemerkung

Der badischen Landesverfassung vom 22. August 1818<sup>1</sup> kommt ein wesentlicher Anteil an der Integrationsleistung zu, welche das in den Umbruchzeiten der Jahre 1803 bis 1806 aus der kleinen Markgrafschaft entstandene Großherzogtum Baden für seine neuhinzugekommenen Landesteile in den anschließenden Jahrzehnten erbrachte. Hierzu gehört namentlich das Wirken der badischen Ständeversammlung, der Ersten und in Sonderheit der Zweiten Kammer. Ganz Deutschland blickte auf den Ständesaal in Karlsruhe, so hat es der aus Mannheim stammende Historiker Franz Schnabel treffend formuliert<sup>2</sup>, als er in Karlsruhe seine vierbändige Deutsche Geschichte im Neunzehnten Jahrhundert schrieb<sup>3</sup>. Dies bezog sich in erster Linie auf die öffentlichen Debatten in der Zweiten Kammer, die das Wir-Gefühl der bislang unterschiedlichen Landesteile entstehen ließ<sup>4</sup>. Als „Integration durch Verfassungsrecht“<sup>5</sup> lässt sich diese Entwicklung umschreiben<sup>6</sup>.

\* Erweiterte Fassung eines am 11. Dezember 2012 vor der Rechtshistorischen Gesellschaft zu Heidelberg gehaltenen Vortrages.

1 Hierzu Karl Siegfried BADER, Die badische Verfassung von 1818 und ein Jahrhundert badischer Verfassungswirklichkeit, in: Neue Forschungen zu Grundproblemen der badischen Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert, hg. von Alfons SCHÄFER (Oberrheinische Studien, Bd. 2), Karlsruhe 1973, S. 49–60; Hans FENSKE, 175 Jahre Badische Verfassung, Karlsruhe 1993; DERS. Die badische Verfassung vom 22. August 1818. Entstehung und Bedeutung, in: Baden, 200 Jahre Großherzogtum. Vom Fürstenstaat zur Demokratie, hg. von Paul-Ludwig WEINACHT, Freiburg 2008, S. 79–985; ferner Karl GLOCKNER, Badisches Verfassungsrecht, Karlsruhe 1905.

2 Franz SCHNABEL, Deutsche Geschichte im Neunzehnten Jahrhundert, Bd. 2, Freiburg 1949, S. 226.

3 Zur Wirkungsgeschichte Thomas HERTFELDER, Franz Schnabel und die deutsche Geschichtswissenschaft, Zweiter Teilband, Göttingen 1998, S. 453; zum bislang nicht veröffentlichten fünften Band, S. 690; Daniela ZIENOBEL, Schnabels „Fünfter“ Band, in Franz Schnabel. Der Historiker des freiheitlichen Verfassungsstaats, hg. von Angela BORGSTEDT / Peter STEINBACH, Berlin 2009, S. 347–361.

4 Detlev FISCHER, Karlsruher Juristenportraits aus der Vorzeit der Residenz des Rechts (Schriftenreihe des Rechtshistorischen Museums Karlsruhe, Heft 9), Karlsruhe 2004, S. 21, 25 f.

Knapp hundert Jahre später stand das Nachbarland Elsass-Lothringen vor einer in gewisser Hinsicht vergleichbaren Entwicklung, allerdings unter anderen Vorzeichen, als am 31. Mai 1911 Kaiser Wilhelm II. unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers das Reichsgesetz über die Verfassung Elsass-Lothringens ausfertigte. Den damaligen Geschehnissen soll hier im Einzelnen nachgegangen werden. Der Anlass ist der 100. Jahrestag dieses Ereignisses, den zu begehen, auf den ersten Blick wohl kaum Gründe bestehen. So will es dem heutigen Betrachter, zumal dem deutschen, erscheinen. Doch im Elsass wurde dies anders gesehen. In Straßburg fand im Mai 2011 ein Symposium unter Leitung von Jean-Marie Woehrling, Generalsekretär der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt und ehrenamtlicher Präsident des elsässisch-moselfränkischen Instituts für Lokalrecht, statt, das sich eingehend mit der damaligen Landesverfassung befasste, die für Elsass-Lothringen erstmals ein selbständiges Landesparlament mit sich brachte.

Ausgehend von dieser bemerkenswerten Initiative veranstaltete am 11. November 2011 das *Centre Culturel Franco-Allemand de Karlsruhe* – einst eine vom französischen Staat allein getragene gewichtige Kultureinrichtung, die nun als privatrechtliche Stiftung unter tatkräftiger Unterstützung der Stadt Karlsruhe ihre wertvolle Arbeit fortsetzt – und das *Rechtshistorische Museum Karlsruhe* einen öffentlichen Diskussionsabend mit Jean-Marie Woehrling.

Es war eine gelungene Veranstaltung am 11. November, an dem bekanntlich in Deutschland alle Jahre wieder die Karnevalsvereine, die Fastnachter und Narrenzünfte mobil machen, um ihre Kampagne der fünften Jahreszeit zu eröffnen. Frankreich gedenkt an diesem Tag seiner Kriegstoten des Ersten Weltkriegs, am Waffenstillstandstag des 11. November 1918. An diesem symbolträchtigen Tag fand der Verfassungsabend in Karlsruhe statt<sup>7</sup>. Er wurde mit Franzosen und Deutschen gemeinsam begangen, im Geiste der heutigen Deutsch-Französischen Freundschaft, die für beide Länder von großer Bedeutung ist, was gerade aus der Sicht der Oberrheinländer, nämlich der Elsässer und Badener, von unschätzbarem Wert ist. Jean-Marie Woehrling hob hierbei hervor<sup>8</sup>: *Für uns Elsässer geht es darum, dass wir uns mit der Komplexität*

5 So der Untertitel der grundlegenden Untersuchung zur verfassungsrechtlichen Entwicklung im Reichsland von Sophie Charlotte PREIBUSCH, *Verfassungsentwicklungen im Reichsland Elsaß-Lothringen 1871–1918: Integration durch Verfassungsrecht?*, Berlin 2006.

6 Thomas NIPPERDEY, *Deutsche Geschichte 1800–1866, Bürgerwelt und starker Staat*, München 1983, S. 345, spricht in diesem Zusammenhang anschaulich von einem einzelstaatlichen Verfassungspatriotismus.

7 Thematisch war der Abend in vier Blöcke aufgeteilt: (1) Weshalb sich für die Verfassung von 1911 noch interessieren? (2) Elsass-Lothringen im Jahre 1911; (3) die Diskussion über die Verabschiedung des Verfassungsgesetzes; (4) Fortsetzung der institutionellen Diskussion von 1918 bis 2011.

*unserer Geschichte auseinandersetzen, statt sie karikaturhaft zu vereinfachen. Der zweite Punkt, warum mir das Gedenken an dieses Datum wichtig erscheint, ist die Parallele zur aktuellen politischen Diskussion: Im Elsass streiten wir über die Zukunft der regionalen Institutionen. Die Verfassung von 1911 zeigt uns, dass es eine Tradition der Diskussion über unsere regionale Identität und über den besten institutionellen Rahmen für diese Identität gibt.*

Diese Veranstaltung gab wiederum Anlass sich mit dem Thema auch aus der Sicht der neuzeitlichen deutschen Verfassungsgeschichte<sup>9</sup> näher zu befassen, was nachfolgend in vier Abschnitten geschehen soll.

## 2. Geschichtlicher Rückblick

Im Jahre 1911, das die Verfassung für Elsass-Lothringen mit sich brachte, jährte sich zum 40. Mal die Kaiserproklamation von Versailles, die am preußischen Krönungstag, dem 18. Januar stattfand und den preußischen König Wilhelm I. zum Deutschen Kaiser erklärte. Um die Bedeutung der Landesverfassung vom 31. Mai 1911 für das damalige Reichsland Elsass-Lothringen hinreichend zu erfassen, bedarf es eines geschichtlichen Rückblicks, zunächst auf die Entscheidung nach dem Deutsch-Französischen Krieg die damaligen französischen Departements Bas-Rhin und Haut-Rhin einschließlich der Großregion Metz (heutiges Departement Moselle) in das neugeschaffene Deutsche Reich einzugliedern, aber auch auf die Zeit davor.

Als der am 19. Juli 1870 von Frankreich erklärte Krieg bereits mit den ersten Schlachten in Weißenburg, Wörth und Sedan – 2. September – erfolgreich verlief, kamen in der deutschen öffentlichen Meinung vermehrt Forderungen nach einer Rückgliederung der genannten französischen Departements auf<sup>10</sup>. Diese Territorien waren beginnend mit dem Westfälischen Frieden von 1648 sukzessive aus dem Reichsverband ausgeschieden und an Frankreich gelangt<sup>11</sup>. 1681 fiel die stolze, freie Reichsstadt Straßburg<sup>12</sup>, einst Heim- und Wirkungs-

8 Vgl. hierzu auch Interview in der Badischen Zeitung vom 30. Juli 2011.

9 In den aktuellen Darstellungen zur deutschen Verfassungsgeschichte finden sich keine Hinweise zum Inhalt der Verfassung vom 31. Mai 1911.

10 Hierzu, insbesondere zu den damaligen Pressekampagnen, Josef BECKER, Baden, Bismarck und die Annexion von Elsaß und Lothringen, in: Neue Forschungen (wie Anm. 1) S. 133–173, hier S. 142.

11 Bernard WITTMANN, Die Geschichte des Elsass. Eine Innenansicht, Kehl 2009, S. 17; Klaus-Jürgen MATZ, Das Elsass als Teil der französischen Monarchie (1648–1789), in: Das Elsass, Historische Landschaft im Wandel der Zeit, hg. von Michael Erbe, Stuttgart 2002, S. 85–101, hier S. 92.

12 François Joseph FUCHS, Straßburg – Bindeglied zwischen Frankreich und Deutschland, in: Das Elsass. Bilder aus Wirtschaft, Kultur und Geschichte, hg. von Jean-Marie GALL / Wolf-Dieter SICK, Bühl 1991, S. 123–134, hier S. 127; WITTMANN (wie Anm. 11) S. 17.

stätte herausragender Humanisten, wie etwa Sebastian Brant<sup>13</sup> (1458–1521) und Johann Fischart<sup>14</sup> (1546–1590). 1798 schließlich folgte die oberelsässische Stadt Mühlhausen, die seit 1515 der Eidgenossenschaft angehört hatte<sup>15</sup>. Die Schwäche des Reiches nutzte Frankreich aus, um seine Grenze bis zum Oberrhein zu verschieben. Diese Gebietszuwächse – teilweise mit Gewalt erzwungen – wurden aus französischer Sicht als *rattachement* oder *réunion* bezeichnet, was vorgab, es handele sich hierbei um eine Rückgewinnung einst verlorener Gebiete<sup>16</sup>.

Nach dem Sturz Napoleons I. wurde eine Rückkehr von Elsass und Lothringen – insbesondere von den süddeutschen Staaten<sup>17</sup> – gefordert, doch lediglich Preußen und Bayern erzielten einen kleinen Teilerfolg: Saarbrücken und Saarlouis – das spätere Saargebiet – wurden Preußen angeschlossen, Landau in der Pfalz kam mit der übrigen Pfalz zu Bayern<sup>18</sup>. Die französische Diplomatie unter Charles Maurice Talleyrand, Außenminister von Napoleon und den nachfolgenden Bourbonen verstand es, unter Einbindung von England und Russland die übrigen Gebietsforderungen zurückzuweisen<sup>19</sup>. So blieben das Elsass und die Gebiete um Metz weiterhin bei Frankreich. Die über 200-jährige Zugehörigkeit zu Frankreich hatte für die einst deutschen Territorien zwar sprachlich keine größeren Veränderungen mit sich gebracht; im Elsass war weiterhin Deutsch die Sprache des Volkes, während die Bourgeoisie sich gerne des Französischen bediente<sup>20</sup>. Die mit Frankreich erlebte gemeinsame geschichtliche Entwicklung – Königreich – Revolution von 1789 – Napoleon I. – und die damit verbundenen Teilhaberechte als *citoyen français* führten dazu, dass sich die Einwohner als Franzosen fühlten. Dies wurde nicht zuletzt auch durch den französischen Nationenbegriff bestärkt. Sie wollten daher mehrheitlich bei Frankreich bleiben und sprachen sich 1871 entschieden gegen eine Annexion aus<sup>21</sup>.

13 Autor des Narrenschiffs, Syndikus und Kanzler der Stadt Straßburg und eine Zeit lang auch Assessor am Reichskammergericht in Speyer, über ihn Klaus-Peter SCHROEDER, Sebastian Brant (1458–1521) – Jurist, Humanist und Poet, in: Neue Juristische Wochenschrift 47 (1995) S. 1905–1911.

14 Autor des Glückhaften Schiffs und zeitweise auch Advokat am Reichskammergericht in Speyer, über ihn FUCHS (wie Anm. 12) S. 125.

15 MATZ (wie Anm. 11) S. 87.

16 Ebd., S. 96.

17 BECKER (wie Anm. 10) S. 162.

18 Wilhelm KREUTZ, Das Elsass zwischen Französischer Revolution und Reichsgründung (1789–1871), in: Das Elsass (wie Anm. 11) S. 102–122, hier S. 113.

19 WITTMANN (wie Anm. 11) S. 24; Raymond POIDEVIN / Jacques BARIÉTY, Frankreich und Deutschland, München 1982, S. 19.

20 Eugène PHILIPPS, Les luttes linguistiques en Alsace jusqu'en 1945, Strasbourg 1986, S. 124.

21 Stefan FISCH, Das Elsass im deutschen Kaiserreich, in: Das Elsass (wie Anm. 11) S. 123–146, hier S. 124 f.

Bismarck machte sich die zunehmend stärker werdende Forderung nach einer Angliederung, die nicht zuletzt von Baden ausging und als Heilung des Versäumnisses von 1815 galt<sup>22</sup>, nach anfänglichem Zögern schließlich zu Eigen<sup>23</sup>. Für ihn waren neben der kultur- und nationalpolitischen Komponente vor allem sicherheitspolitische Erwägungen von Bedeutung. Die Festungen Straßburg und Metz sollten bei einer erneuten deutsch-französischen Auseinandersetzung nicht als Ausfallstor für einen Einmarsch nach Deutschland dienen können; Elsass-Lothringen sollte für Deutschland ein Glacis oder Schutzschild sein. Die Gefahr, durch einen Anschluss von Elsass-Lothringen den deutsch-französischen Gegensatz unheilvoll zu zementieren, wurde von nicht wenigen gesehen. Bekannt ist etwa die Äußerung des Schriftstellers Gustav Freytag<sup>24</sup>: Eine Annexion würde es unmöglich machen, mit Frankreich wieder auf *erträglichen Fuß* zu kommen, und zudem ein Bündnis Frankreichs mit Russland bewirken. Ähnlich dachte der Kronprinz, der spätere Kaiser Friedrich III., der 99-Tage Kaiser: Es sei untunlich eine Bevölkerung zu vereinnahmen, die einer Zugehörigkeit zu Deutschland ablehnend gegenüber stehe<sup>25</sup>. Auch der badische Großherzog Friedrich I. sprach von einem politischen Fehler<sup>26</sup>. Ganz entschieden haben sich mehrere Reichstagsabgeordnete, unter ihnen August Bebel, im Herbst 1870 gegen einen Anschluss Elsass-Lothringens ausgesprochen<sup>27</sup>. Bebel hob in diesem Zusammenhang ausdrücklich das Selbstbestimmungsrecht der Völker hervor<sup>28</sup>. Thomas Nipperdey hat in seiner Deutschen Geschichte allerdings überzeugend dargelegt, dass der deutsch-französische Gegensatz wohl auch bei einem Verzicht auf eine Angliederung der Grenzgebiete weiter bestanden hätte<sup>29</sup>. Die neue französische Nationalversammlung, die nach dem Waffenstillstand (28. Januar 1871) am 8. Februar 1871 in ganz Frankreich gewählt wurde, stimmte schließlich mit großer Mehrheit der deutschen Forderung nach einer Abtretung der Grenzgebiete zu. Dies geschah allerdings gegen das Votum der Abgeordneten aus Elsass-Lothringen, die dies in einer eigenen Erklärung niederlegten<sup>30</sup>. Mit

22 BECKER (wie Anm. 10) S. 162; Harm-Hinrich BRANDT, Badens Beitrag zur Bismarck'schen Reichsgründung, in: Baden (wie Anm. 1) S. 180.

23 Walter BUBMANN, Das Zeitalter Bismarcks, Frankfurt am Main 41968, S. 120; Michael STÜRMER, Das ruhelose Reich, Deutschland 1866–1918, Berlin 31983, S. 170; BECKER (wie Anm. 10) S. 162.

24 Die Gründung des Deutschen Reichs 1870/71, hg. von Ernst DEUERLEIN, Düsseldorf 1970, S. 349; gleichwohl befürwortete auch er eine Annexion als letzte sich bietende Gelegenheit.

25 PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 184.

26 BRANDT (wie Anm. 22) S. 180.

27 Gründung des Deutschen Reichs (wie Anm. 24) S. 356 f.

28 PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 48.

29 Thomas NIPPERDEY, Deutsche Geschichte 1866–1918, Bd. 2, Machtstaat vor der Demokratie, München 1992, S. 73.

30 Protest de Bordeaux, hierzu FISCH, Elsass im deutschen Kaiserreich (wie Anm. 21) S. 127; POIDEVIN / BARIÉTY (wie Anm. 19) S. 121. In neueren Darstellungen zur elsässischen Ge-

dem am 26. Februar 1871 in Versailles abgeschlossenen Vorfriedensvertrag trat Frankreich die geforderten Gebiete an das Deutsche Reich ab. Im wenig später in Frankfurt am Main abgeschlossenen Friedensvertrag vom 10. Mai 1871 wurde dies nochmals bestätigt<sup>31</sup>.

Die abgetretenen Gebiete besaßen, was die Bevölkerung und die Territorialzugehörigkeit anging, keine einheitliche Struktur. Während die elsässische Bevölkerung überwiegend die alemannische Mundart sprach, gehörten die Bewohner im nördlichen Unterelsass – das Flüsschen Sauer bildete, wie auf badischer Seite die Murg, die Sprachgrenze – zum rheinfränkischen Sprachraum<sup>32</sup>. In den abgetretenen Teilen Lothringens gab es dagegen rein französischsprachige Gegenden, wie etwa die Region um Metz und Chateau-Salins. Im Übrigen herrschte die moselfränkische Mundart vor<sup>33</sup>. Insgesamt lebten in den abgetretenen Departements 1,5 Millionen Einwohner, überwiegend Katholiken, in den elsässischen Städten auch Protestanten<sup>34</sup>. Welchen rechtlichen Status die Territorien, die nach französischem Recht einen strikt zentralistischen Verwaltungsaufbau aufwiesen, bekommen sollten, war zu Beginn offen. So wurde erörtert, sie aufzuteilen<sup>35</sup>: Lothringen sollte zu Preußen, das bereits seit Anfang des Jahrhunderts im Saarland stand, geschlagen werden, das Unterelsass an die bayerische Pfalz sowie das Oberelsass an Baden fallen. Als Alternative hierzu war die Bildung eines eigenständigen Fürstentums im Gespräch mit einem Fürsten aus einer der in Deutschland regierenden Dynastien<sup>36</sup>. Doch bald wurde namentlich

schichte wird allerdings von elsässischen Autoren betont, dass eine nicht geringe Zahl dieser Abgeordneten aus Innerfrankreich stammte, unter ihnen beispielsweise Leon Gambetta und Außenminister Jules Favre, vgl. WITTMANN (wie Anm. 11) S. 31 ff.

31 Es handelte sich mithin nicht um eine einseitige *Annexion*, sondern um eine völkerrechtlich bindende *Gebietsabtretung* (*Cession*), vgl. FISCH, *Elsass im deutschen Kaiserreich* (wie Anm. 21) S. 127; Michael FREY, *Das droit local im ehemaligen Elsass-Lothringen*, in: *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung*, 2005, S. 201–213, hier S. 202. Zum gelegentlich verwendeten, weiter gefassten Begriff der *Annexion*, wonach auch der nachträglich durch völkerrechtlichen Vertrag sanktionierte Gebietserwerb miteinfasst wird, vgl. BECKER (wie Anm. 10) S. 137 f. Verfehlt ist die auch in heutigen deutschen Darstellungen mitunter anzutreffende Umschreibung als preußische Besetzung in der Zeit von 1871 bis 1918.

32 Eugène PHILIPPS, *Schicksal Elsaß. Krise einer Kultur und Sprache*, Karlsruhe 1980, S. 31 ff.; DERS., *Les luttes linguistiques* (wie Anm. 20) S. 14; PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 112 ff.

33 PHILIPPS, *Les luttes linguistiques* (wie Anm. 20) S. 127; NIPPERDEY, *Machtstaat vor der Demokratie* (wie Anm. 29) S. 282; vgl. auch Alfred SCHULZE, *Die Verfassung und das Wahlgesetz für Elsaß-Lothringen*, Gebweiler 1911, S. 95.

34 FISCH, *Elsass im deutschen Kaiserreich* (wie Anm. 21) S. 124: 76% Katholiken.

35 Ernst Rudolf HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. IV, *Struktur und Krisen des Kaiserreichs*, Stuttgart 1969, S. 438; PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 53 ff., vgl. dort auch die übrigen erörterten Varianten.

36 PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 57 ff.

von Bismarck die sogenannte *Reichsland-Lösung* favorisiert<sup>37</sup>. In diesem Zusammenhang bedarf es der terminologischen Erläuterung: Während das Grundgesetz<sup>38</sup> die deutschen Gliedstaaten als *Länder* bezeichnet<sup>39</sup> und im politischen Leben vielfach von *Bundesländern* die Rede ist, sprach die Reichsverfassung von 1871, wie bereits die 1867 verabschiedete, überwiegend wortgleiche Verfassung des Norddeutschen Bundes von *Bundesstaaten*, die sich zum „ewigen“ Bund zusammenschlossen<sup>40</sup>. Mit der Bezeichnung *Reichsland* war klargestellt, dass Elsass-Lothringen kein (teilsouveräner) Gliedstaat des Reichs war und mithin im Bundesrat, der Vertretung der Bundesstaaten im Reich, nicht mitwirken durfte. Das dem Reich unmittelbar zugeordnete Territorium<sup>41</sup> war aber auch nicht nur ein Verwaltungsbezirk oder eine reine Provinz, sondern eine reichsunmittelbare Gebietskörperschaft mit einem eigenständigen Rechtsstatus<sup>42</sup>, der schrittweise weiterentwickelt werden konnte. Mit dieser Lösung, der zugleich auch etwas Provisorisches anhaftete, war sichergestellt, dass Animositäten unter den einzelnen Bundesstaaten nicht aufkommen konnten<sup>43</sup>.

### 3. Aufbau der Verfassungsstrukturen im Reichsland

Das *Gesetz, betreffend die Vereinigung von Elsaß und Lothringen mit dem Deutschen Reich* vom 9. Juni 1871 sprach lediglich von den abgetretenen Gebieten, ohne deren Status näher zu umschreiben, ordnete aber die Einführung der Reichsverfassung vom 16. April 1871 zum 1. Januar 1873 an<sup>44</sup>. Mit Gesetz vom 30. Dezember 1871 wurde die Einrichtung der Verwaltung beschlossen. An deren Spitze stand ein dem Reichskanzler unmittelbar unterstellter Oberpräsident, dessen Amtsposition der gleichnamigen preußischen Funktion entsprach<sup>45</sup>. Ferner wurde die Einteilung des Gebiets in Verwaltungsbezirke ver-

37 Ebd., S. 59.

38 In der Präambel und ff, beispielsweise Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG.

39 Ebenso die Reichsverfassung vom 11. August 1919 in Art. 2 Satz 1: Das Reichsgebiet besteht aus den Gebieten der deutschen Ländern.

40 Udo SCHOLL, *Der Bundesrat in der deutschen Verfassungsentwicklung*, Berlin 1982, S. 41.

41 Die staatsrechtliche Stellung als Reichsland bedeutete zugleich, dass das Territorium auch kein originäres Kaiserland war. Der Kaiser übte die Staatsgewalt im Reichsland als Organ des Reichs und im Namen der verbündeten Regierungen der einzelnen Bundesstaaten aus, vgl. Paul LABAND, *Die elsäß-lothringische Verfassungsreform* in: *Deutsche Juristenzeitung* 16 (1911) S. 169–177, hier S. 172.

42 HUBER (wie Anm. 35) S. 439.

43 Ebd., S. 438.

44 Ebd., S. 445; PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 69. Dieser Termin wurde dann auf den 1. Januar 1874 verschoben, vgl. HUBER (ebd.). Im Übrigen galt das französische (Staats-)Recht weiter, das nur dann außer Kraft trat, wenn eine spezifische deutsche Norm das bisherige Recht ersetzte. Dies geschah dann in den Folgejahren.

45 PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 80.

fügt. Große Bedeutung kam schließlich dem sogenannten Diktatur-Paragrafen zu, der dem Oberpräsidenten weitgehende Ausnahmebefugnisse bei Gefahr für die öffentliche Ordnung einräumte<sup>46</sup>. Erst 1902 wurde diese von der Bevölkerung als demütigend empfundene Regelung aufgehoben.

Ein weiterer wesentlicher Schritt wurde eineinhalb Jahre später mit dem *Gesetz betreffend der Einführung der Reichsverfassung in Elsass-Lothringen* vom 25. Juni 1873 vollzogen, der den Geltungsbereich der Reichsverfassung mit Wirkung zum 1. Januar 1874 auch auf Elsass-Lothringen erstreckte. Dieses Gesetz war ein verfassungsänderndes Gesetz und wurde deshalb vom Reichstag auch mit der hierfür erforderlichen qualifizierten Mehrheit beschlossen. Nunmehr wurde bestimmt, dass Elsass-Lothringen zum Bundesgebiet gehört; gleichzeitig wurde die Zahl der hierauf entfallenden Reichstagsitze festgelegt. In diesem Gesetz wurde wohl erstmals die Bezeichnung *Gebiet des Reichslandes Elsass-Lothringen* verwendet<sup>47</sup>. 15 neue Reichstags-Mandate entfielen auf das Reichsland, davon elf alleine auf das Elsass<sup>48</sup>. Der Reichstag, hervorgegangen nach dem allgemeinen Wahlrecht der Paulskirchenverfassung, wurde für diese Abgeordneten in den folgenden 44 Jahren die Bühne ihrer verfassungsrechtlichen Forderungen nach einem selbständigen Bundesstaat Elsass-Lothringen<sup>49</sup>. Die ersten Abgeordneten waren überwiegend Protestler, also Frankophile, und Autonomisten. Ihre Protesterklärung vom 17. Februar 1874, mit der die Abgeordneten ein Plebiszit der Bevölkerung zur Frage der Zugehörigkeit zu Deutschland verlangten, wurde allerdings von der Mehrheit des Reichstages zurückgewiesen<sup>50</sup>. Für die Landesgesetzgebung waren mit Einführung der Reichsverfassung nunmehr Reichstag und Bundesrat gemeinsam zuständig<sup>51</sup>.

Mit kaiserlicher Verordnung vom 29. Oktober 1874 wurde ein weiteres Organ für die Landesgesetzgebung geschaffen: der Landesausschuss, dessen 30 Mitglieder in mittelbarer Wahl – nämlich von den drei Bezirkstagen – bestimmt wurden und die an der Landesgesetzgebung beratend mitwirkten. Die Beratungen waren zunächst nicht öffentlich<sup>52</sup>. Durch das Reichsgesetz vom 2. Mai 1877 wurde der beratende Status des Landesausschusses in eine Mitwirkungsfunktion umgewandelt; von nun an bedurften die Landesgesetze der Zustimmung des Landesausschusses und des Bundesrates<sup>53</sup>. Der Landesaus-

46 Ebd., S. 132.

47 Dian SCHEFOLD, *Das Deutsche Reich als Bundesstaat und die Stellung des Reichslandes Elsass-Lothringen*, Vortragsmanuskript 2011, S. 3.

48 PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 125.

49 Ebd., S. 597.

50 Ebd., S. 128.

51 Ebd., S. 119.

52 Ebd., S. 121 f.



schuss<sup>54</sup> erhielt damit nach dem Verständnis der damaligen Staatslehre den Rang einer Volksvertretung<sup>55</sup>. Allerdings blieb die bisherige Parallelzuständigkeit des Reichstages für die Landesgesetzgebung aufrechterhalten, so dass die Möglichkeit, Landesgesetze ohne Mitwirkung des Landesausschusses zu erlassen, gewahrt blieb. Hiervon wurde in der Folgezeit kaum Gebrauch gemacht<sup>56</sup>. Aus dem Landesausschuss, der 1892 ein eigenes repräsentatives Gebäude am damaligen Kaiserplatz in Straßburg erhielt<sup>57</sup>, sollte schließlich die Zweite Kammer des späteren Landtags der Verfassung von 1911 hervorgehen.

Der bisherige schwerfällige Verwaltungsaufbau – oberhalb des in Straßburg amtierenden Oberpräsidenten fungierten die in Berlin ansässigen Reichsbehörden, nämlich das Reichskanzleramt mit dessen für Elsass-Lothringen zuständiger Abteilung III sowie für die im Reichsland ansässigen Gerichte eine gesonderte Abteilung des Reichsjustizamts – wurde durch die Statthalterverfassung von 1879 grundlegend verändert. Der Statthalter übte als Vertreter des Kaisers nunmehr die hoheitlichen Befugnisse vor Ort – in Straßburg – aus. Ihm zur Seite stand das Ministerium für Elsass-Lothringen, das vier Unterabteilungen erhielt<sup>58</sup>. Ferner wurde neben dem Landesausschuss ein weiteres Gremium mit beratender Funktion geschaffen, der Staatsrat<sup>59</sup>. Eine Fortentwicklung dieses Rechtszustands wurde immer weiter herausgezögert, obwohl im Landesausschuss und im Reichstag<sup>60</sup> dies über die Jahrzehnte hinweg nachdrücklich gefordert wurde<sup>61</sup>. Erst mit der Berufung von Karl Graf Wedel zum neuen Statthalter im Jahre 1907 konnte der bisherige Stillstand und die von den früheren Statthaltern verursachte Blockade allmählich aufgelöst wer-

53 HUBER, Struktur und Krisen des Kaiserreichs (wie Anm. 35) S. 453; WITTMANN (wie Anm. 11) S. 55. Zur Tätigkeit des Landesausschusses Fritz BRONNER, Die Verfassungsbestrebungen des Landesausschusses für Elsaß-Lothringen (1875–1911), Heidelberg 1926.

54 Auch wurde die Anzahl seiner Mitglieder von 30 auf 58 Abgeordnete erhöht, die nicht nur von den Bezirkstagen sondern auch von den Vertretungen der Kreise sowie der Städte Metz, Straßburg, Colmar und Mühlhausen zu wählen waren, WITTMANN (wie Anm. 11) S. 55.

55 Paul LABAND, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 4, Tübingen 1901, S. 224; ferner HUBER (wie Anm. 35) S. 453.

56 SCHULZE (wie Anm. 33) S. 44.

57 WITTMANN (wie Anm. 11) S. 64. Seit 1919 ist hier das Théâtre National de Strasbourg untergebracht.

58 HUBER (wie Anm. 35) S. 454: Für Inneres, Justiz und Kultus, Finanzen sowie Landwirtschaft, Handel und Domänen.

59 PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 222 f.; WITTMANN (wie Anm. 11) S. 54.

60 1897 wie auch 1900 verabschiedete der Reichstag einen eigenen Gesetzesentwurf, wonach das Reichstagswahlrecht auch für den elsass-lothringischen Landesausschuss gelten sollte. Diese bemerkenswerten Initiativen scheiterten jeweils an der verweigerten Zustimmung des Bundesrates, vgl. SCHULZE (wie Anm. 33) S. 5.

61 Zu den einzelnen Etappen und die jeweiligen verfassungsrechtlichen Forderungen PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 207 ff.

den<sup>62</sup>. Als schließlich mit der Berufung von Theobald von Bethmann Hollweg<sup>63</sup> zum Reichskanzler im Juli 1909 auch an der Spitze des Reichs die bisherigen Widerstände für eine Verfassungsgebung entfielen, war der Weg frei für die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage durch die Regierung<sup>64</sup>, welche im März 1910 fertiggestellt und vom Bundesrat im Dezember 1910 gebilligt wurde<sup>65</sup>. Am 17. Dezember 1910 wurde die Gesetzesvorlage vom Reichskanzler dem Reichstag zugeleitet, der schließlich am 26. Mai 1911 das *Gesetz über die Elsass-lothringische Verfassung* mit 212 gegen 94 Stimmen annahm<sup>66</sup>.

#### 4. Die Verfassung von 1911

Die Landesverfassung von 1911 weist ganz unterschiedliche Strukturen auf; im Rückblick sind hierbei auch durchaus fortschrittliche Einzelregelungen festzustellen. Zunächst ist sie als behutsame Fortentwicklung der bisherigen staatsrechtlichen Konstitution zu verstehen.

##### a) Kaiser und Statthalter

Der Charakter als Reichsland wurde zunächst durch die Beibehaltung der bisherigen Organe Statthalter und Staatssekretär sowie den gewichtigen Umstand, dass an der Spitze weiterhin der Kaiser stand, unterstrichen. Im Sinne des monarchischen Prinzips postulierte § 1: Die Staatsgewalt in Elsass-Lothringen übt der Kaiser aus. Der Statthalter steht an der Spitze der Landesregierung (§ 2) und hat mithin das Amt eines Ministerpräsidenten inne. Sein Stellvertreter ist der Staatssekretär; einzelne Minister gab es ebenso wenig wie an der Reichsspitze. Bekanntlich wurden die Aufgaben der einzelnen Ressorts in Berlin durch Reichsämtler wahrgenommen<sup>67</sup>; in Elsass-Lothringen war dies weiterhin das Ministerium, mit den unterschiedlichen Ressorts als Abteilungen. Dieser, nicht unwesentliche Teil der Exekutive wird in der Verfassung nur am Rande erwähnt; es blieb bei den bisherigen Strukturen. Das Ministerium wurde im Verfassungstext nur im Zusammenhang mit der Regelung der Gesetzgebung angesprochen.

62 PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 373 f.; WITTMANN (wie Anm. 11) S. 57.

63 Hierzu Hans G. ZMARZLIK, Bethmann Hollweg als Reichskanzler, 1909–1914, Studien zu Möglichkeiten und Grenzen seiner innenpolitischen Machtstellung, Düsseldorf 1957; Günter WOLLSTEIN, Theobald von Bethmann Hollweg. Letzter Erbe Bismarcks, erstes Opfer der Dolchstoßlegende, Göttingen 1995.

64 PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 375 f.

65 SCHULZE (wie Anm. 33) S. 7.

66 HUBER (wie Anm. 35) S. 470; PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 466.

67 Ernst Rudolf HUBER, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III, Bismarck und das Reich, Stuttgart 1978, S. 822 ff; Hans-Peter ULLMANN, Das Deutsche Kaiserreich 1871–1918, Frankfurt am Main 1995, S. 35: Danach war nur der Reichskanzler (als Minister) dem Reichstag verantwortlich.

## b) Die Gesetzgebung

Der Schwerpunkt der Verfassung, die lediglich aus 28 Paragraphen bestand<sup>68</sup>, befasst sich mit der Landesgesetzgebung. Sie wurde hierin gänzlich neugestaltet. Die bisherige „Reservezuständigkeit“ von Bundesrat und Reichstag wurde aufgehoben. Nunmehr wurde hierfür ein spezifisches Landesorgan geschaffen: Der Landtag, der sich aus zwei Kammern zusammensetzte. Der bisherige, nur durch mittelbare Wahlen gebildete Landesausschuss wurde zur Zweiten Kammer weiterentwickelt. Der Staatsrat ging in der neugeschaffenen Ersten Kammer auf.

### aa) Die Zweite Kammer

Der Landesausschuss wurde durch die Zweite Kammer ersetzt, deren Abgeordnete aus *allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung* hervorgehen mussten (§ 7) und deren Legislaturperiode, wie beim Reichstag, fünf Jahre betrug (§ 8). Die Einzelheiten der Zusammensetzung der Zweiten Kammer wurden durch ein am gleichen Tag gesondert verkündetes Gesetz über die Wahlen zur Zweiten Kammer geregelt, wobei insbesondere die Gesamtzahl der Abgeordneten auf 60 Personen bestimmt wurde und deren Zuweisung auf die einzelnen Kreise erfolgte. So hatte Straßburg-Stadt sechs Abgeordnete zu stellen, während Metz-Stadt dagegen nur zwei Abgeordnete erhielt.

Der eigentliche Fortschritt, den die Verfassung mit sich brachte, bestand darin, dass die Abgeordneten der Zweiten Kammer nach dem allgemeinen und direkten Wahlrecht bestimmt wurden. Dies war etwas ganz Neues für das Deutsche Reich<sup>69</sup>, wie ein Blick auf die Zusammensetzung der Volksvertretungen in den einzelnen 25 Bundesstaaten zeigt. Nur Baden und Württemberg besaßen Vergleichbares und dies auch erst seit 1905<sup>70</sup>. Die übrigen Staaten im Reich hatten andere Systeme. Bekannt ist etwa das Drei-Klassen-Wahlrecht für das preußische Abgeordnetenhaus; in anderen Ländern galt das Plural-Wahlrecht, das mit steigendem Lebensalter – und damit Erfahrung – dem einzelnen Wahlberechtigten mehrere Stimmen zuwies. Dies sah auch zunächst der von der Reichsleitung vorgelegte Entwurf für das Reichsland vor<sup>71</sup>. Der Reichstag konnte sich demgegenüber damit durchsetzen, dass diese Regelung durch das fortschrittliche allgemeine und direkte Wahlrecht ersetzt wurde. Für die

68 Die bereits erwähnte badische Landesverfassung von 1818, die bekanntlich der französischen Chartre constitutionnelle von 1814 nachgebildet wurde, wies dagegen 83 Paragraphen auf; vgl. hierzu FENSKE, 175 Jahre Verfassung (wie Anm. 1) S. 23 f.

69 Mit Ausnahme der Wahlen zum Reichstag, für die seit 1867 (1871) das allgemeine und direkte Wahlrecht für Männer galt, NIPPERDEY, Machtstaat vor der Demokratie (wie Anm. 29) S. 104.

70 HUBER, Struktur und Krisen des Kaiserreichs (wie Anm. 35) S. 414 (Württemberg); ebd., S. 416; FENSKE, 175 Jahre Verfassung (wie Anm. 1) S. 74 (jeweils Baden).

71 SCHULZE (wie Anm. 33) S. 125.

Sozialdemokratie war es die erste Regierungsvorlage, an der sie aktiv mitarbeitete; im Hinblick auf die Demokratisierung des Wahlrechts war sie auch bereit, die übrigen, recht restriktiven Regelungen der Gesetzgebung<sup>72</sup> hinzunehmen<sup>73</sup>.

Einen entscheidenden Anteil an dieser neuen, evolutionären Konzeption der sozialdemokratischen Reichstagsfraktion hatte der badische Abgeordnete Ludwig Frank<sup>74</sup> (1874–1914), Rechtsanwalt in Mannheim und zugleich Abgeordneter in der Zweiten badischen Kammer in Karlsruhe. Er war geprägt durch die pragmatische Linie der badischen Sozialdemokratie, die sich – im Unterschied zur Haltung der norddeutschen Sozialdemokraten – konstruktiv an der Gesetzgebungsarbeit im Landesparlament beteiligte<sup>75</sup>, und galt als deren großer Hoffnungsträger<sup>76</sup>. Er zählt zu den bedeutendsten Abgeordneten, die jemals dem badischen Landtag angehörten<sup>77</sup>. Frank, der 1874 in Nonnenweier bei Lahr geboren wurde und dessen Vorfahren teilweise aus dem Elsass stammten<sup>78</sup>, konnte seine Fraktionskollegen im Reichstag davon überzeugen, dass es eine nicht unwesentliche Stärkung des demokratischen Gedankens bedeuten musste, wenn nun neben Württemberg und Baden auch im benachbarten Reichsland die Landesvolksvertretung aufgrund des allgemeinen Wahlrechts bestimmt werden könnte. Er begründete die Zustimmung der sozialdemokratischen Abgeordneten in der Schlusslesung der Gesetze und hob diesen Gesichtspunkt besonders hervor: Der mit der Einführung des direkten und gleichen Wahlrechts verbundene

72 Dies gilt insbesondere für die vorgesehene Errichtung einer Ersten Kammer im elsass-lothringischen Landtag. Die Abschaffung der Ersten Kammer war eine alte sozialdemokratische Verfassungsforderung, sie geht auf das Erfurter Programm von 1891 zurück und wurde auch von badischen Sozialdemokraten in den Jahren vor Ausbruch des Ersten Weltkriegs wiederholt geltend gemacht. Der sozialdemokratische Landtagsabgeordnete Ludwig Marum bezeichnete die Erste Kammer treffend als „Vormundschaftsbehörde der Zweiten Kammer“, Detlev FISCHER, Rechtsanwalt Ludwig Marum (1882–1934) als Rechts- und Verfassungspolitiker, in: *Recht und Politik* 44 (2008) S. 234–242, hier S. 235; DERS., Eduard Dietz (1866–1940), Vater der badischen Landesverfassung von 1919, *Ein Karlsruher Juristenleben*, Karlsruhe 2012, S. 38, 81.

73 NIPPERDEY, *Machtstaat vor der Demokratie* (wie Anm. 29) S. 744; PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 499.

74 Hierzu Karl Otto WATZINGER, *Ludwig Frank, ein deutscher Politiker jüdischer Herkunft*, Sigmaringen 1995; ferner Gerhard KALLER, *Jüdische Abgeordnete im badischen Landtag*, in: *Juden in Karlsruhe, Beiträge zu ihrer Geschichte bis zur nationalsozialistischen Macht ergreifung*, hg. von Heinz SCHMITT / Ernst Otto BRÄUNCHE / Manfred KOCH, Karlsruhe 1988, S. 424–427.

75 Wolfgang HUG, *Geschichte Badens*, Stuttgart 1992, S. 289; Hansmartin SCHWARZMAIER, *Baden. Dynastie – Land – Staat*, Stuttgart 2005, S. 246; Frank ENGEHAUSEN, *Die Anfänge der Sozialdemokraten im badischen Landtag 1891–1904. Zur Vorgeschichte des Vorblocks* in: *ZGO* 157 (2009) S. 387–402, hier S. 388.

76 Ludwig Frank war Kriegsfreiwilliger; am 3. September 1914 fiel er beim Sturm auf französische Stellungen bei Nossoncourt in der Nähe von Baccarat; KALLER (wie Anm. 74) S. 427.

77 KALLER (wie Anm. 74) S. 424; FISCHER, *Rechtsanwalt Ludwig Marum* (wie Anm. 72) S. 235.

78 KALLER (wie Anm. 74) S. 424; WATZINGER (wie Anm. 74) S. 11.

Fortschritt solle zugleich Signalwirkung für alle Bundesstaaten, in denen noch ein rückständiges Wahlrecht bestehe, haben<sup>79</sup>.

#### bb) Die Erste Kammer

Die Erste Kammer war ein Honoratiorenparlament, mithin kein adeliges Oberhaus<sup>80</sup>. Während in den deutschen Bundesstaaten, soweit dort das Zweikammersystem galt, die Erste Kammer in erster Linie als Vertretung des Adels ausgestaltet war, wurde die Zusammensetzung der Ersten Kammer im Reichsland im Hinblick auf das Fehlen adliger Familien anders geregelt; auch hier sind durchaus moderne Züge erkennbar. Insgesamt wurden drei Kategorien gebildet: Die Erste Kammer bestand zum einen aus höherrangigen Funktionsträgern, die kraft ihres Amtes der Kammer angehörten. Die Mitglieder der zweiten Kategorie waren von bestimmten Landeseinrichtungen zu wählen, und die dritte Kategorie schließlich wurde vom Kaiser berufen und durfte die Anzahl der aus den beiden vorgenannten Kategorien kommenden Mitglieder nicht übersteigen.

Die Zusammensetzung weist gewisse Parallelen zur badischen Verfassung von 1818, insbesondere hinsichtlich deren Novellierung von 1904, auf. Dies bezieht sich auf die Vertreter der Universitäten und der christlichen Religionsgemeinschaften sowie auf die Repräsentanten bestimmter Städte<sup>81</sup>. Beeindruckend an der elsass-lothringischen Regelung ist deren Institutionalisierung. Während etwa der badische Oberhofrichter oder nach 1879 der Präsident des Oberlandesgerichts Karlsruhe vielfach zu den vom Großherzog nach seinem Beststellungsrecht – allerdings insgesamt nur acht Personen – berufenen Mitgliedern der Ersten Kammer zählte<sup>82</sup>, ordnete die elsass-lothringische Verfassung ausdrücklich an, dass der Präsident des Oberlandesgerichts Colmar<sup>83</sup>

79 WATZINGER (wie Anm. 74) S. 45; vgl. ferner NIPPERDEY, *Machtstaat vor der Demokratie* (wie Anm. 29) S. 744; PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 497.

80 NIPPERDEY, *Machtstaat vor der Demokratie* (wie Anm. 29) S. 744.

81 FISCHER, *Juristenportraits* (wie Anm. 4) S. 24.

82 Etwa Anton Stabel, Hermann Obkircher, Friedrich Serger, Karl Richard Schneider, Emil Christian Dörner, hierzu Wilhelm GOHL, *Die Präsidenten von 1803 bis 1945*, in: *Festschrift 200 Jahre Badisches Oberhofgericht – Oberlandesgericht Karlsruhe*, hg. von Werner MÜNCHBACH, Heidelberg 2003, S. 117–173. Die Verfassungsreform von 1904 ordnete ausdrücklich an, dass zu den von dem Großherzog zu bestimmenden Personen zwei höhere richterliche Beamten gehörten (§ 31 LV), hierzu FENSKE, *175 Jahre Verfassung* (wie Anm. 1) S. 73, 134. GLOCKNER (wie Anm. 1) S. 86, weist darauf hin, dass die Regelung auf einer Anregung der Kommission der Ersten Kammer beruhte, die auf eine bereits über dreißigjährige Übung verweisen konnte.

83 Das Oberlandesgericht Colmar wurde im Zuge der Reichsjustizreform, das den auch heute noch geltenden Instanzenzug der ordentlichen Gerichtsbarkeit mit Amtsgerichten, Landgerichten, Oberlandesgerichten und dem Bundesgerichtshof (damals Reichsgericht in Leipzig) mit sich brachte, im Jahre 1879 eröffnet. In dieses Gericht ging das seit 1871 bestehende Appellationsgericht Colmar mit Zuständigkeit für das ganze Reichsland auf. Mit der Entscheidung das für das Reichsland zuständige Oberlandesgericht nicht in Straßburg zu errichten, sondern in

gewissermaßen als „geborenes“ Mitglied der Kammer angehörte<sup>84</sup> und diese Mitgliedschaft unmittelbar mit der Amtsstellung des Präsidenten verbunden wurde<sup>85</sup>. Gleichwohl hatte die badische Regelung als einzige dieser Art im Reich auch die Ausgestaltung der elsass-lothringischen Präsidentenbestimmung beeinflusst<sup>86</sup>. Dies gilt auch für die Bestimmung, dass die vier großen Städte des Reichslandes Straßburg, Metz, Mühlhausen und Colmar in der Kammer vertreten sein mussten. Bemerkenswert ist auch die Anordnung der Beteiligung der Handelskammer, der Landwirtschaftskammer sowie der Handwerkskammer und einer erst noch einzurichtenden Vertretung des Arbeiterstandes<sup>87</sup>. Besonders hervorzuheben ist die – für das damalige deutsche Verfassungsrecht einmalige – Bestimmung, dass auch die jüdische Religionsgemeinschaft ein von ihr zu wählendes Mitglied in die Erste Kammer zu entsenden hat<sup>88</sup>.

Die dem Kaiser eingeräumte Befugnis, die Hälfte der Mitglieder der Ersten Kammer auf Vorschlag des Bundesrates<sup>89</sup> selbst zu bestimmen, gewährte ihm natürlich ein herausragendes Steuerungsmittel, das Abstimmungsverhalten der Kammer zu beeinflussen. Da Gesetze der Zustimmung beider Kammern bedurften, konnte die Erste Kammer gewissermaßen als Gegenpol zur Volksvertretung, der Zweiten Kammer, eingesetzt werden. Der an der Straßburger Fakultät lehrende Staatsrechtler Otto Laband (1838–1918), schon zu Lebzeiten als Meister des deutschen Staatsrechts gefeiert und von Georg Anschütz als „Klassiker“ gerühmt<sup>90</sup>, hat diese Funktion treffend wie folgt umschrieben: *Die erste Kammer soll der Regierung den Widerstand gegen die Forderungen der zweiten*

Colmar zu belassen, wurde bewusst an den bisherigen französischen Gerichtstandort Colmar angeknüpft, wo seit 1698 der Conseil d'Alsace, später die Cour d'Appel ansässig war, hierzu Karl PAFFRATH, *Geschichtliches über den obersten Gerichtshof in Elsaß-Lothringen*, in: *Festschrift zu der am 17. September 1906 stattfindenden Eröffnung des Oberlandesgerichts-Gebäudes in Colmar, Straßburg 1906*, S. 6–75.

84 Eine entsprechende Regelung galt bereits für die Zusammensetzung des elsass-lothringischen Staatsrates von 1879, PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 223.

85 SCHULZE (wie Anm. 33) S. 57.

86 SCHULZE (wie Anm. 33) S. 58, betont in seinem Referentenkommentar zur elsass-lothringischen Verfassung, dass nur die badische Landesverfassung eine vergleichbare Regelung aufweist. Auch im Übrigen wurde bei den Kommissionsverhandlungen zur Verfassung von 1911 auf die badische Erste Kammer mehrfach Bezug genommen, vgl. SCHULZE (wie Anm. 33) S. 63.

87 SCHULZE (wie Anm. 33) S. 60 ff.

88 Ebd., S. 60; FISCH, *Elsass im deutschen Kaiserreich* (wie Anm. 21) S. 132.

89 Aus der Mitwirkung des Bundesrates folgte, dass die Ausübung des Ernennungsrechts eine Reichsangelegenheit war und mithin nicht der Gegenzeichnung des Statthalters sondern des Reichskanzlers bedurfte, SCHULZE (wie Anm. 33) S. 63.

90 Walter PAULY, *Paul Laband (1838–1918). Staatsrechtslehre als Wissenschaft*, in: *Deutsche Juristen jüdischer Herkunft*, hg. von Helmut HEINRICHS / Harald FRANZKI / Klaus SCHMALZ / Michael STOLLEIS, München 1993, S. 301–319, hier S. 301.

*erleichtern, indem sie den Beschluß der letzteren durch einen davon abweichenden paralysiert. Dadurch ist die erste Kammer von vorneherein zur Unpopularität verdammt; sie wird als eine spanische Wand, hinter der sich die Regierung verkriecht, angesehen und verspottet werden*<sup>91</sup>.

Nominell bestand die Erste Kammer aus 46 Mitgliedern, 23 stammten aus den beiden ersten Kategorien, die übrigen Mitglieder wurden unmittelbar vom Kaiser ernannt<sup>92</sup>. Die volle ihm eingeräumte Zahl nutzte er zunächst nicht aus<sup>93</sup>. Entgegen den Befürchtungen Labands, der übrigens selbst der Ersten Kammer angehörte und zuvor bereits Mitglied des Staatsrates gewesen war<sup>94</sup>, konnte sich diese durchaus Respekt bei der Bevölkerung aufgrund ihres sehr gewissenhaften Arbeitsstils, insbesondere hinsichtlich der Haushaltsberatungen, aber auch in ihrer eigenständigen Haltung zur Landesregierung, verschaffen.

#### cc) Kaiserliches Zustimmungserfordernis

Die Landesgesetzgebung wurde allerdings nicht ausschließlich den beiden Kammern anvertraut – wie dies etwa die Reichsverfassung bezüglich Reichstag und Bundesrat anordnete<sup>95</sup> –, sondern auch der Kaiser wurde unmittelbar beteiligt. § 5 Abs. 1 Satz 2 der Landesverfassung wies ihm ein eigenständiges Veto-Recht zu: *Die Übereinstimmung des Kaisers und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich*. In dieser zusätzlichen Sicherung zeigte sich das tiefe Misstrauen des Gesetzgebers gegen eine eigene landesspezifische Regelung.

#### dd) Wahlprüfung

§ 9 der Landesverfassung ordnete an, dass das Wahlprüfungsverfahren hinsichtlich der „Legitimität der Landtagsmitglieder“<sup>96</sup> nicht, wie nach der Reichsverfassung, dem Parlament obliegt, sondern hierfür eine richterliche Überprüfung erforderlich ist. Bis zur Errichtung eines eigenständigen Verwaltungsgerichtshofs für das Reichsland wurde mit dieser Aufgabe das Oberlandesgericht Colmar betraut<sup>97</sup>. Diese Regelung, die an die bisherige Bestimmung zur

91 LABAND, Die elsass-lothringische Verfassungsreform (wie Anm. 41) S. 172.

92 SCHULZE (wie Anm. 33) S. 57.

93 Nach dem Stand vom 1. Mai 1914 gehörten der Ersten Kammer insgesamt 41 Mitglieder an, 21 Personen zählten zur ersten und zweiten Kategorie, 20 Mitglieder wurden vom Kaiser bestellt, vgl. Staatshandbuch für Elsaß-Lothringen 1914, bearbeitet im Statistischen Landesamt für Elsaß-Lothringen, Straßburg 1914, S. 11 f.

94 Paul LABAND, Lebenserinnerungen, Berlin 1918, S. 84: Ernennung durch den Kaiser „kraft Allerhöchsten Vertrauens“; PAULY (wie Anm. 90) S. 311.

95 Art. 5 Reichsverfassung.

96 SCHULZE (wie Anm. 33) S. 69.

97 Ebd., S. 69 ff.

Überprüfung der Mitglieder des Landesausschusses anknüpfte und ihre Grundlage im französischen Staatsrecht hatte<sup>98</sup>, war eine bemerkenswerte Neuerung des deutschen Parlamentsrechts<sup>99</sup>.

### c) Teilhabe im Bundesrat

Ein entscheidender Teil der Verfassungsreform war schließlich die Einbeziehung des Reichslandes in die Willensbildung des Bundesrates. Bislang war das Reichsland kein eigenständiger Gliedstaat; es war kein Bundesstaat im Sinne der Reichsverfassung, es war eine reichsunmittelbare Gebietskörperschaft. Nunmehr wurde in Artikel I des Verfassungsgesetzes unter Abänderung der Reichsverfassung<sup>100</sup> bestimmt, dass Elsass-Lothringen als Bundesstaat im Sinne der Reichsverfassung gelte und im Bundesrat über drei Stimmen verfügt<sup>101</sup>, ebenso viele wie den Großherzogtümern Baden und Hessen zustanden. Zugleich wurde aber in der sogenannten Preußen-Klausel geregelt, dass die elsass-lothringischen Stimmen dann nicht gezählt werden durften, wenn sie zusammen mit den preußischen die Mehrheit der gesamten Stimmen im Bundesrat ausmachen sollten<sup>102</sup>. Diese Klausel war aber nicht gegen das Reichsland gerichtet, sondern sollte eine preußische Majorität gegenüber den übrigen Bundesstaaten verhindern<sup>103</sup>. Zu den Mitwirkungsrechten gehörte auch die Befugnis zu beantragen, dem Reichstag einen Gesetzgebungsvorschlag des Bundesrates vorzulegen<sup>104</sup>. Damit erhielt Elsass-Lothringen Zugang zur Gesetzgebungsinitiative auf Reichsebene.

In der Landesverfassung wurde geregelt, dass der Statthalter die Bevollmächtigten des Reichslands ernennt und ihnen aufzugeben hat (*instruiert*), wie abzustimmen ist. Der auch heute noch geltende Grundsatz der einheitlichen Stimmenabgabe war hierbei einzuhalten<sup>105</sup>. Mit der Übertragung dieser Aufga-

98 Ebd., S. 60 ff.

99 HUBER, Struktur und Krisen des Kaiserreichs (wie Anm. 35) S. 473.

100 Diese Regelung wurde als Art. 6a in die Reichsverfassung eingefügt.

101 Auch diese Regelung war ein Kompromiss im Laufe der Gesetzgebungsarbeiten. Während die ursprüngliche Regierungsvorlage lediglich eine restriktive Beteiligung im Bundesrat für das Reichsland vorsah, hatte die vom Reichstag gebildete 28 Mitglieder zählende Kommission, an deren Beratungen auch vom Bundesrat entsandte Kommissare beteiligt waren, vorgeschlagen, dass Elsass-Lothringen in den Rang eines Bundesstaates – an dessen Spitze der Statthalter stehe – erhoben werde. Dieser sehr weitgehende, in sich aber konsequente Vorschlag wurde allerdings von der Reichsleitung und dem Bundesrat als unannehmbar abgelehnt, so dass es zu der schließlich verabschiedeten Regelung kam, SCHULZE (wie Anm. 33) S. 10 ff; HUBER (wie Anm. 35) S. 470; PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 453.

102 SCHOLL (wie Anm. 40) S. 46.

103 PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 460.

104 SCHOLL (wie Anm. 40) S. 89 ff.

105 HUBER, Bismarck und das Reich (wie Anm. 67) S. 855; SCHOLL (wie Anm. 40) S. 53 ff; Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG.



ben auf den Statthalter, und nicht auf den Kaiser, war gleichzeitig ein weiteres Element der Verselbständigung des Reichslandes verbunden. Denn im Unterschied zu den übrigen Bundesstaaten wurde dem Kaiser ein in der Landesstaatsgewalt enthaltenes Recht, welches allen Bundesfürsten zustand<sup>106</sup>, entzogen<sup>107</sup>.

Elsass-Lothringen war mit dieser Reform noch nicht ein Bundesstaat, aber durch die verfassungsrechtliche Fiktion auf den Weg dorthin. Allerdings lagen das Schicksal und die Fortentwicklung der Landesverfassung weiterhin in der Hand des Reichsgesetzgebers; eine Aufhebung oder Abänderung oblag nicht der Landesgesetzgebung, sondern konnte nur durch Reichsgesetz erfolgen. Die Wertung von Ernst Rudolf Huber<sup>108</sup>, mit der Verfassungsreform von 1911 sei die Entwicklung Elsass-Lothringens zum vollberechtigten Gliedstaat praktisch vollzogen worden, geht daher zu weit<sup>109</sup>. Die Transformation zum echten Bundesstaat war aber mit dieser Reform unmittelbar angelegt und hätte im „praktischen Vollzug“ dahinführen können, wenn hierfür noch Zeit gewesen wäre<sup>110</sup>. Jedenfalls war die Sichtweise Hubers realistischer als das begriffsjuristische Verdikt von Paul Laband<sup>111</sup>, das Reich könne über die Teilnahme des Reichslands am Bundesrat nicht Teil seiner selbst sein.

#### d) Kein Grundrechtskatalog

Auffallend ist, dass die neue Landesverfassung keinen Grundrechtskatalog erhielt. Dies gilt umso mehr, als in der Reichsverfassung von 1871 bewusst kein Abschnitt über die Grundrechte aufgenommen wurde. Bereits bei der Verabschiedung der im Wesentlichen wortgleichen Verfassung für den Norddeutschen Bund kam es zu einer kontrovers geführten Debatte. So wurde in der Sitzung vom 9. April 1867 ausdrücklich gefordert, die individuellen Freiheitsrechte nach Maßgabe des Grundrechtskatalogs der Frankfurter Reichsverfassung zu schützen<sup>112</sup>. Bismarck trat dem bekanntlich unter Verweis darauf entgegen, dass dies Sache der einzelnen Bundesstaaten sei und in deren Verfassungen entsprechende Bestimmungen vorgesehen seien. Um den föderativen Charakter des Bundessystems zu unterstreichen, wurden bundesrechtliche Garantien der Freiheitsrechte, mit denen zweifelslos eine unitarisierende Wirkung verbunden gewesen wäre, verworfen<sup>113</sup>. Mit der gleichen Begründung wurde auch der Ver-

106 SCHOLL (wie Anm. 40) S. 57 f.

107 Paul LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Bd. 2, Tübingen 1911, S. 236; PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 511.

108 HUBER (wie Anm. 35) S. 476.

109 Ebenso PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 476.

110 Vgl. auch WITTMANN (wie Anm. 11) S. 66.

111 LABAND, *Staatsrecht*, Bd. 2 (wie Anm. 107) S. 235.

112 HUBER, *Bismarck und das Reich* (wie Anm. 67) S. 665: Bundesrechtlicher Schutz.

113 Ebd., S. 665.

such des Zentrums bei der Beratung der Reichsverfassung von 1871, wenigstens einen Schutz der für die Religionsausübung maßgeblichen Grundrechte, wie die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie die Bekenntnis- und Kultusfreiheit vorzusehen, abgelehnt<sup>114</sup>. Der Grundrechtsschutz galt danach als spezifische Aufgabe der Landesverfassungen<sup>115</sup>.

An dieser Grundeinstellung wurde auch später festgehalten. Gleichwohl wurden im weiteren Gesetzgebungsverlauf auf Reichsebene verschiedene Grundrechte – nicht zuletzt aufgrund des unermüdlichen Einsatzes des national-liberalen Reichstagsabgeordneten Eduard Lasker<sup>116</sup> – durch einfache Reichsgesetze geschützt, wie etwa die Pressefreiheit im Pressegesetz, das Grundrecht auf den gesetzlichen Richter im Gerichtsverfassungsgesetz sowie das Briefgeheimnis im Postgesetz<sup>117</sup>. Der Verzicht oder die Weigerung, einen umfassenden Grundrechtskatalog in die Landesverfassung aufzunehmen, zeigt allerdings auch unter diesen modifizierten Umständen, dass die Verfassung von 1911 noch nicht die Stellung eines Bundesstaates für Elsass-Lothringen begründen sollte.

#### e) Die Verfassung in der Praxis

In der bis zum Kriegsausbruch im August 1914 verbleibenden Zeit leisteten die beiden Kammern trotz verschiedener politischer Krisen beachtliche parlamentarische Arbeit<sup>118</sup>. Am schwerwiegendsten war der Zwischenfall in der unterelsässischen Stadt Zabern im November 1913, bei der auf Anordnung des örtlichen Regimentskommandeurs wahllos Bürger auf offener Straße festgenommen und ohne richterliche Entscheidung über Nacht in der Kaserne arretiert wurden<sup>119</sup>. Diese Zaberner Affäre erschütterte nicht nur das ganze Reichsland, sondern führte zu heftigen Debatten im Reichstag. Sie endeten mit einem eindrucksvollen, allerdings verfassungsrechtlich nicht verbindlichen Misstrauens-

114 Ebd., S. 758.

115 Adolf LAUFS, Eduard Lasker (1829–1884), in: Deutsche Juristen jüdischer Herkunft (wie Anm. 90) S. 249–281, hier S. 259.

116 Hierzu Adolf LAUFS, Eduard Lasker. Ein Leben für den Rechtsstaat, Göttingen 1984; DERS., Eduard Lasker (wie Anm. 115) S. 249–281.

117 Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang Laskers überlieferte Aussage: *Die Gesetze sind mir alle gleich werth, wenn das Ziel erreicht ist, so ist so ist es mir dasselbe, ob das gewonnene Recht in der Verfassung steht oder in einem anderen Gesetz*, hierzu LAUFS, Eduard Lasker (wie Anm. 115) S. 259.

118 PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 496.

119 Hierzu HUBER, Struktur und Krisen des Kaiserreichs (wie Anm. 35) S. 599–603; FISCH, Elsass im deutschen Kaiserreich (wie Anm. 21) S. 136 f.; Christian WÜRTZ, Reichskanzler Constantin Fehrenbach (1852–1926), Freiburger Rechtsanwalt und Zentrumspolitiker (Schriftenreihe des Rechtshistorischen Museums Karlsruhe, Heft 27), Karlsruhe 2013, S. 15 f.

votum<sup>120</sup> gegen Reichskanzler Bethmann Hollweg<sup>121</sup>. Der Landtag in Straßburg sprach am 14. Januar 1914 seine Empörung über die Ereignisse aus und vermisste „jede Gewähr gegen eine Wiederholung solcher gesetz- und rechtsverletzenden Vorkommnisse“<sup>122</sup>. Große Wertschätzung genoss die Zweite Kammer nicht zuletzt als ernstzunehmender Verfechter landeseigener Interessen gegenüber der Landesregierung<sup>123</sup>. Dies zeigte sich insbesondere bei militärpolitischen Fragestellungen, wie die Erhöhung der Friedenspräsenzstärke der deutschen Armee im Jahre 1913<sup>124</sup>. Die Volksvertretung wurde sehr schnell zum Zentrum des politischen Lebens im Reichsland; die Mehrheit der Abgeordneten stellte das Zentrum (24), es folgten die Sozialdemokraten (11) und die Liberalen (Mittelpartei, 7)<sup>125</sup>. Darüber hinaus setzte sich die Zweite Kammer auch aktiv für die Aussöhnung zwischen Deutschland und Frankreich ein. In einer am 6. Mai 1913 gefassten EntschlieÙung forderte sie den Statthalter auf, alle hierfür geeigneten Maßnahmen zu ergreifen<sup>126</sup>.

Mit dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs im August 1914 endeten bereits die neue Verfassungsära und die Tätigkeit ihrer Organe. Die zivilen Institutionen im Reichsland mussten – wie auch im übrigen Deutschland – ihre Befugnisse ganz überwiegend an die Festungskommandeure und die im Land verbliebenen stellvertretenden Generalkommandos abgeben<sup>127</sup>. Anstelle des Verfassungsstaates trat die Militärdiktatur. Die Verfassungsreform im Reich, die schließlich im Oktober 1918 zur parlamentarischen Verantwortlichkeit der Reichsregierung führte, sollte auch auf das Reichsland erstreckt werden und ihm den Status eines eigenständigen Bundesstaates gewähren<sup>128</sup>. Die Ende Oktober 1918 bera-

120 Der Kanzler war staatsrechtlich nicht zum Rücktritt, der Kaiser nicht zur Entlassung verpflichtet, gleichwohl kam dem Votum eine rechtserhebliche Bedeutung zu, HUBER, Bismarck und das Reich (wie Anm. 67) S. 905 f.

121 Zum Sprecher der den Regierungsstandpunkt scharf kritisierenden Reichstagsmehrheit, die von den Nationalliberalen bis zur Sozialdemokratie reichte, wurde der Freiburger Zentrumsabgeordnete Constantin Fehrenbach bestimmt, der als ehemaliges Mitglied der Reichstagskommission für die elsass-lothringische Verfassung und als alemannischer Landsmann die Verhältnisse im Elsass besonders gut beurteilen konnte, vgl. WÜRTZ (wie Anm. 119) S. 15 ff.

122 FISCH, Elsass im deutschen Kaiserreich (wie Anm. 21) S. 136.

123 PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 513; WITTMANN (wie Anm. 11) S. 69.

124 In diesem Zusammenhang gab die Zweite Kammer ein Missbilligungsvotum hinsichtlich der befürwortenden Stimmenabgabe der elsass-lothringischen Bundesratsbevollmächtigten ab, HUBER, Struktur und Krisen des Kaiserreichs (wie Anm. 35) S. 477.

125 Die übrigen Sitze entfielen auf den Lothringer Block (10) und auf Unabhängige (8), HUBER, Struktur und Krisen des Kaiserreichs (wie Anm. 35) S. 476; WITTMANN (wie Anm. 11) S. 69.

126 WITTMANN (wie Anm. 11) S. 70.

127 FISCH, Elsass im deutschen Kaiserreich (wie Anm. 21) S. 144; Wittmann (wie Anm. 11) S. 72.

128 PREIBUSCH (wie Anm. 5) S. 589 f.; FISCH, Elsass im deutschen Kaiserreich (wie Anm. 21) S. 133.

tenen Gesetzesentwürfe wurden allerdings im Hinblick auf die sich überstürzenden Ereignisse, die schließlich zum Zusammenbruch des Kaiserreiches führten, nicht mehr verabschiedet.

Der deutsche Historiker Lothar Kettenacker<sup>129</sup>, der sich eingehend mit der Entwicklung im Reichsland befasst hat, schrieb 1992, nach seiner Einschätzung wäre Elsass-Lothringen im Laufe seiner fortschreitenden Parlamentarisierung ins Deutsche Reich integriert worden, wenn der Erste Weltkrieg diesen Prozess nicht unterbrochen hätte<sup>130</sup>. Insoweit muss von einer abgebrochenen Integration durch Verfassungsrecht gesprochen werden.

## 5. Ausblick

Die Waffenstillstandsbedingungen vom 11. November 1918 sahen vor, dass die deutschen Truppen bis zum 22. November das Reichsland räumen sollten. Am 22. November marschierte die französische Armee in Straßburg ein, von der Bevölkerung begeistert empfangen. Im Friedensvertrag von Versailles erfolgte sodann die völkerrechtlich bindende Abtretung, mit der Elsass-Lothringen – mit Rückwirkung zum 11. November 1918 – zu Frankreich zurückkehrte. Die frühere Verwaltungsstruktur wurde wieder eingeführt, was zur Wiedererrichtung der drei Departements führte. Belfort, das vor 1871 Teil des Departement Bas-Rhin gewesen war und nach dem Frankfurter Friedensvertrag bei Frankreich verblieb, bildete als *territoire de Belfort* weiterhin ein eigenständiges Departement. Ein Plebiszit, wie es 1871 von französischer Seite gefordert wurde, erfolgte auch 1918/19 nicht<sup>131</sup>.

Mit der Rückgliederung an Frankreich wurden allerdings nicht die in der Trennungszeit in Frankreich in Kraft getretenen Rechtsnormen ohne weiteres auch auf die wiedergewonnenen Ostgebiete übertragen. Insbesondere wurde davon abgesehen, die 1905 in Frankreich eingeführte strikte Trennung von Kirche und Staat – den Laizismus – für Elsass-Lothringen zu übernehmen. Das bisherige Recht der Religionsgemeinschaften, das, bezogen auf die katholische Kirche, noch auf das Konkordat von 1801 zurückzuführen ist und deutliche Gemeinsamkeiten mit dem deutschen Recht aufweist, wurde beibehalten<sup>132</sup>. Als einzige französische Universität besitzt die Universität Straßburg, wie in deutscher Zeit, eine katholische und eine evangelische theologische Fakultät<sup>133</sup>.

129 Lothar KETTENACKER, Nationalsozialistische Volkstumspolitik im Elsaß (Studien zur Zeitgeschichte, Bd. 4), Stuttgart 1973.

130 Lothar KETTENACKER, La Nuée Bleue, in: Saisons d'Alsace 114 (1991/1992) S. 270–285, hier S. 282; ebenso WITTMANN (wie Anm. 11) S. 44, 66.

131 Stefan FISCH, Der Übergang des Elsass vom Deutschen Reich an Frankreich, in: Das Elsass (wie Anm. 11) S. 147–165, hier S. 147.

132 FREY (wie Anm. 31) S. 203; Norbert GROSS, Frankreich ein kraft Verfassung laizistischer Staat – mit regionalen Ausnahmen, in: Juristenzeitung 68 (2013) S. 881–884, hier S. 881 f.

Es zeigte sich vielmehr eine ähnliche Konstellation, wie 100 Jahre zuvor, als die Pfalz, das Saarland und das Rheinland wieder an Deutschland zurückgelangten. Sowohl das Königreich Bayern als auch das Königreich Preußen verzichteten bekanntlich in den Westgebieten die Rechtsordnung ihres Staates vollständig einzuführen. Anfänglich hierauf gerichtete Planungen wurden aufgegeben, so behielten beispielsweise diese Gebiete den *code civil* und das französische Gerichtsverfassungssystem bei<sup>134</sup>.

Für Elsass-Lothringen wurde eine ganze Reihe in der Zeit von 1871 bis 1918 eingeführter Rechtsnormen nicht beseitigt. Diese Bestimmungen werden unter der Bezeichnung *droit local*<sup>135</sup> zusammengefasst; sie sichern den drei Departements einen gewissen Sonderstatus innerhalb Frankreichs. Zu diesem Rechtsbereich gehören ganz unterschiedliche Materien, öffentlich-rechtliche wie zivilrechtliche. Das Strafrecht ist nicht Gegenstand des *droit local*, hier wurde bereits 1919 das französische Recht unterschiedslos eingeführt<sup>136</sup>. Maßgeblich für den Fortbestand deutscher Normen als *droit local* war für eine 1919 eingesetzte Kommission zur Einführung des französischen Rechts die Feststellung, ob die in Rede stehenden Regelungen verglichen mit dem französischen Recht moderner und leistungsfähiger waren<sup>137</sup>.

So wurden im Öffentlichen Recht weite Teile des Sozialrechts, nämlich die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung und die Sozialhilfe beibehalten. Aus dem Arbeitsrecht ist die Aufrechterhaltung des Verbots der Sonntagsarbeit bekannt, das jedenfalls dazu führt, dass mit Ausnahme bestimmter Bereiche der Daseinsvorsorge niemand gezwungen werden darf, am Sonntag zu arbeiten. Im restlichen Frankreich gilt nur das Gebot, einen wochentagunabhängigen Ruhetag pro Woche – Ausdruck des laizistischen Frankreichs – zu gewähren<sup>138</sup>.

Im Zivilrecht wurde zum 1. Januar 1925 das Bürgerliche Gesetzbuch durch den *code civil* ersetzt, der nach 25-jähriger Interimszeit wieder das Zivilrecht der drei Departements bestimmt. Die ursprünglich vorgesehene Aufhebung des

133 FREY (wie Anm. 31) S. 206.

134 Fritz STURM, Das Preußische Allgemeine Landrecht, Geist und Ausstrahlung einer großen Kodifikation (Schriftenreihe des Rechtshistorischen Museums Karlsruhe, Heft 30), Karlsruhe 2014, S. 37 f.; Britta Carla FIEDLER, Der rheinbayerische Kassationsgerichtshof von seiner Errichtung bis zur Verlegung an das Oberappellationsgericht zu München, Frankfurt am Main 2004, S. 30 ff.

135 Hierzu Eric SANDER, Le droit local alsacien-moselan: Un pluralisme juridique dans un système unitaire, in: Le code civil français en Alsace, en Allemagne et en Belgique. Réflexions sur la circulation des modèles juridiques, hg. von Dominique D'AMBRA / Constance GREWE / Bruno LAPLANE / Michel LAURAIN, Strasbourg 2006, S. 117–150; FREY (wie Anm. 31) S. 201–213.

136 FREY (wie Anm. 31) S. 204.

137 Ebd., S. 205.

138 Ebd., S. 207.

deutschen Grundbuchsystems wurde nach Protesten elsass-lothringischer Abgeordneter nicht weiter verfolgt<sup>139</sup>. Im Gerichtsverfassungssystem wurde die deutsche Kammer für Handelsachen – ein Berufsrichter als Vorsitzender und zwei Kaufleute als Handelsrichter – beibehalten, während im übrigen Frankreich der *Tribunal de Commerce* nur mit Kaufleuten, mithin keine (Voll-)Juristen, besetzt ist<sup>140</sup>. Für das öffentlich-rechtliche *droit local* besteht eine Konzentrationszuständigkeit des *Tribunal administratif de Strasbourg* für alle drei Departements. Damit ist sichergestellt, dass das *droit local* einheitlich ausgelegt werden kann. In diesem Zusammenhang stellen sich heute zahlreiche Anwendungsprobleme, die Frage der Auslegungsmaßstäbe und die Frage der Weiterentwicklung des *droit local*<sup>141</sup>. Zuständig für den Erlass, die Änderung oder Fortentwicklung des *droit local* auf gesetzgeberischer Ebene ist aber nach französischem Staatsverständnis der nationale Gesetzgeber, die *assemblée nationale* in Paris. Dass dies einst in Elsass-Lothringen anders war, nämlich ein Landesgesetzgeber vor Ort entscheiden konnte, auch daran sollte mit den Verfassungsveranstaltungen im Jahre 2011 anlässlich des *centenaire* erinnert werden. Insoweit stellt sich das Thema der Regionalisierung in Europa auch für die drei östlichen Departements. Die Bildung eines für das ganze Elsass zuständigen *conseil général* wäre dazu ein erster Schritt, ohne dass damit die Zugehörigkeit zu Frankreich in Frage gestellt wird<sup>142</sup>.

139 Ebd., S. 208.

140 Ebd., S. 209.

141 Ebd., S. 211.

142 In der Abstimmung am 7. April 2013 wurde allerdings von der Mehrheit der Bevölkerung [im Oberelsass] eine für beide Departements zuständige Einrichtung dieser Art abgelehnt.