

Harald Baumann-Hasske (Hrsg.)

---

# Die Verfassung des Freistaates Sachsen Kommentar

4. neu bearbeitete Auflage



Berliner  
Wissenschafts-Verlag

## Vorwort zur vierten Auflage

„Wir sind das Volk!“ mit diesem Ruf der Bürgerinnen und Bürger der DDR im Herbst 1989 wurde die dritte Auflage dieses Kommentars zur sächsischen Verfassung eingeleitet. Sie waren montags auf die Straßen von Leipzig, Dresden, Plauen, Berlin gegangen, weil sie 1989 hatten erleben müssen, wie Wahlen in der DDR manipuliert worden waren. Die „Friedliche Revolution“ nahm ihren Lauf.

Seit 2014/15 erklingt dieser Ruf vor allem in Dresden erneut und dokumentiert eine Unzufriedenheit mit den politischen Verhältnissen. Nach weiteren 10 Jahren seit der letzten Auflage zeigt sich, dass sich der Wertekanon der Verfassung und dessen Wahrnehmung durch eine nicht unbeachtliche Minderheit in der Bevölkerung auseinander bewegt haben. Verfassung muss gelebt werden, nicht nur vor Gericht, sonst verliert sie an substantiellem Einfluss auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt, den sie regelt und dem sie dient.

Der Ruf „Wir sind das Volk!“ war damals der Ausdruck von Emanzipation und die Forderung nach einer demokratischen Legitimation der Volksvertreter und der Regierung in freien und geheimen Wahlen. Freiheit, Demokratie, Emanzipation und soziale Marktwirtschaft haben sie erstritten. Die den Ruf heute gebrauchen, verbinden den Vorwurf der Zensur und die Behauptung einer Meinungsdictatur mit der Forderung nach Meinungsfreiheit. Es erscheint als besondere Ironie, dass es gerade der von ihnen so angegriffene Staat ist, der Ihnen die Möglichkeit solcher öffentlichen Vorwürfe, Behauptungen und Forderungen garantiert.

Die Ursachen dieser Entwicklung gesellschaftlicher Zentrifugalkräfte sind Gegenstand vieler Erörterungen in Literatur und Gesellschaft. Eine Lösung ist aber nicht durch Revolution, sondern durch Debatte und Reform zu erreichen. Die Verfassung kann diesem Problem nicht abhelfen, aber sie bietet die notwendige Basis dafür, es zu bearbeiten, eine Befriedung zu erreichen, indem sie eine grundrechtlich fundierte, rechtsstaatliche Demokratie garantiert.

„Demokratie braucht Demokraten.“ ist ein Satz, den Friedrich Ebert prägte und der in mehr als 90 Jahren nichts an Aktualität verloren hat. In den vergangenen Jahrzehnten seit 1990 hat der politische Prozess der Meinungsbildung, des Diskurses, des Kompromisses und der Mehrheitsentscheidung unsere Gesellschaft nicht so durchdrungen, wie wir es als selbstverständlich vorausgesetzt hatten. Heute gibt es mehr Bürgerinnen und Bürger, die der Demokratie skeptisch gegenüber stehen, als die meisten es bei der Deutschen Einheit 1990 für möglich gehalten hätten.

Ist die Demokratie in Gefahr? Der Druck von der Straße, medial und insbesondere durch soziale Medien überhöht, könnte diesen Eindruck erwecken. Auch die Veränderungen in den Parlamenten sowie neue, demokratieskeptische Parteien und Strömungen lassen erkennen, dass der gesellschaftliche Konsens nicht mehr uneingeschränkt der des Grundgesetzes und der Sächsischen Verfassung ist. Wenn nicht eine Gefahr, dann ist die Situation allemal ein Weckruf für alle Demokratinnen und Demokraten, sich für die Demokratie zu engagieren,

so wie Friedrich Ebert es gemeint hatte: Die Demokratie scheitert nicht an ihren Extremen, sondern, wenn, dann an der Gleichgültigkeit der Demokraten.

Ist ein solches Vorwort für einen Kommentar zur Sächsischen Verfassung nicht zu politisch? Verlässt der Herausgeber damit nicht die Position der wissenschaftlichen Neutralität, läuft er nicht Gefahr, sich einseitig zu positionieren und damit die breite Akzeptanz, die die Interpretation der Verfassung durch Gerichte und Wissenschaft benötigt, zu relativieren?

Meine Antwort lautet: Nein. Wenn sich in der Gesellschaft Gewichte in einer Weise verschoben, die geeignet sein kann, die verfassungsmäßige Grundordnung und das bislang als Konsens vorausgesetzte Wertesystem infrage zu stellen, hat auch der Herausgeber eines Kommentars zu dieser Verfassung die Aufgabe, den Widerspruch zwischen dieser Tendenz und der in Sachsen erst vor 30 Jahren neu erarbeiteten Grundordnung zu benennen. Auch das Eintreten für Demokratie mag politisch sein, aber es ist nicht das Eintreten für eine bestimmte politische Richtung im demokratischen Spektrum, es ist lediglich das Bekenntnis zu diesem Spektrum, zu einer Staatsform, die dazu beigetragen hat, in unserem geeinten Land 30 Jahre, vorher bereits 40 Jahre und in der Europäischen Union mehr als 60 Jahre Frieden zu garantieren. Auch ein Herausgeber ist als Demokrat gefordert, für die Demokratie einzustehen.

Seit der dritten Auflage sind 10 Jahre vergangen. Die verfassungsändernde Mehrheit des Landtages hat erstmals die Verfassung geändert und zum 1. Januar 2014 in Art. 95 die sog. „Schuldenbremse“ verankert. Die Rechtsprechung, der Sächsische Verfassungsgerichtshof, aber auch das Bundesverfassungsgericht und andere Gerichte haben durch zahlreiche Grundsatzentscheidungen das Verfassungsrecht ausgeformt. Der EuGH trifft auf Basis der Verträge und der Grundrechtecharta zunehmend Entscheidungen, die für Sachsen von Bedeutung sind. Auch das Schul- und das Hochschulwesen haben nach einer Phase des Neuaufbaus Reformen durchlaufen. Das Polizeirecht wurde grundlegend reformiert. Das Datenschutzrecht wurde in Europa, Bund und Land auf eine gemeinsame Grundlage gestellt. Die Verfassung wurde ausgefüllt nicht nur durch Landtag, Verwaltung und Rechtsprechung, sondern auch durch das Volk selbst in Städten, Gemeinden, Kreisen und auf Landesebene: Das Schulrecht wurde aufgrund eines Volksantrags im Landtag verändert.

Andere aktuelle Ereignisse erlauben einen ungewohnten Blick auf die Möglichkeiten der Verfassung. Vor 10 Jahren waren es staatliche Interventionen, die angesichts einer weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise auch unter dem Dach des Verfassungsrechts in Deutschland immer häufiger Unternehmen durch staatliche Beteiligungen, Gelder und Garantien retten sollten. Verstaatlichungen von Banken wurden durch Gesetzgeber und Regierung erwogen und umgesetzt.

2020/21 ist die Welt mit der Krise durch die Pandemie des Corona-Virus covid19 konfrontiert worden. Wieder rettet der Staat mit massiven öffentlichen Beteiligungen Unternehmen, diesmal setzt er aber auch erhebliche Mittel ein, um Bürgerinnen und Bürger aufzufangen. In vielen Ländern haben Maßnahmen der Regierungen zeitweise zum vollkommenen Erliegen des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens geführt. Auch in Sachsen ist empfindlich

in Grund- und Freiheitsrechte eingegriffen worden; diese Eingriffe beschäftigen die Gerichte bis hin zum Verfassungsgerichtshof. Die erlassenen Infektionsschutzmaßnahmen haben einer gerichtlichen Kontrolle zumindest in Verfahren des Eilrechtsschutzes überwiegend standgehalten. Ein Freibrief für die Exekutive ist damit freilich nicht verbunden – andere Maßnahmen sind von den Gerichten bereits als unverhältnismäßig oder gleichheitswidrig beanstandet worden. Dies zeigt: Die Corona-Krise ist nicht nur die „Stunde der Exekutive“, sondern auch eine Bewährungsprobe für die Judikative, die das Handeln von Regierung und Verwaltung auch in der Krise wirksam zu kontrollieren hat. Ängste vor einem Machtmissbrauch der Exekutive haben sich bislang als unbegründet erwiesen. Ob die Parlamente bei der Verhängung grundrechtsintensiver Maßnahmen ausreichend einbezogen worden sind oder sich hätten stärker beteiligen müssen, wird im Nachgang zu klären bleiben.

Das alles ist im Rahmen der Verfassung möglich, Ausgestaltung wie auch Korrektivmechanismen funktionieren.

Zwei Veränderungen hat es für diese Auflage gegeben: Bernd Kunzmann ist als Herausgeber ausgeschieden. Ich bedauere sehr, dass damit einer der Väter unserer Verfassung für das Erscheinen des Kommentars nicht mehr verantwortlich zeichnet und freue mich zugleich, dass er die von ihm verantworteten Teile weiterhin als Autor betreut. Das Kommentatorenteam der dritten Auflage ist weitgehend auch in der vierten beisammen geblieben, ergänzt um Jens Porcuzek, der an der Kommentierung zum Haushaltsrecht mitgewirkt hat.

Die Mitautoren sind Wissenschaftler an Sächsischen Hochschulen, Praktiker aus der Verwaltung, der Justiz und der Anwaltschaft; ich war in der 6. Wahlperiode Mitglied des Landtages.

Jeder Autor verantwortet den von ihm bearbeiteten Teil. Die Autoren waren bemüht, ihre Darstellungen weiterhin so klar zu fassen, dass der Kommentar ein Hilfsmittel nicht nur für die juristische Wissenschaft und Praxis, sondern auch für den juristischen Laien sein kann. Die freundliche Aufnahme, die die Voraufgaben gefunden haben, ermutigen uns zu der Bitte, uns Anregungen und Hinweise zukommen zu lassen, die eine weitere Verbesserung des Gemeinschaftswerkes ermöglichen ([info@baumann-hasske.de](mailto:info@baumann-hasske.de)).

Dresden, im Februar 2021

*Harald Baumann-Hasske*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort zur vierten Auflage</b> .....	5
<b>Bearbeiterverzeichnis</b> .....	15
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	17
<b>Einleitung: Die Entstehung der Sächsischen Verfassung von 1992</b> .....	49
I. Zur Geschichte des sächsischen Staates .....	49
II. Zur sächsischen Verfassungsgeschichte. ....	50
III. Das politische Ende der DDR .....	54
IV. Die Wiedergeburt Sachsens im Wendejahr 1989/90 .....	55
V. Die Verfassungsdiskussion im letzten Jahr der DDR .....	58
VI. Vorarbeiten zu einer neuen sächsischen Verfassung vor den Landtagswahlen 1990 .....	59
VII. Das sächsische Vorschaltgesetz als Notverfassung .....	61
VIII. Die im Sächsischen Landtag eingereichten Verfassungsentwürfe und die Standpunkte der Fraktionen .....	63
1. Der Entwurf der CDU-Fraktion und F. D. P.-Fraktion .....	64
2. Die Entwürfe der Fraktion Linke Liste/PDS und der Fraktion Bündnis 90/Grüne .....	65
3. Der Standpunkt der SPD-Fraktion .....	66
IX. Die Beratung der Entwürfe im Verfassungs- und Rechtsausschuss .....	66
1. Der Arbeitsplan des Ausschusses .....	66
2. Die Anträge der Fraktion Bündnis 90/Grüne und der SPD-Fraktion auf Regelung des Verfahrens zur Ausarbeitung und Annahme der Sächsischen Verfassung durch Gesetz .....	67
3. Die Mitwirkung von Sachverständigen .....	67
4. Die zwei Etappen der Ausschussberatungen .....	68
5. Die öffentliche Diskussion des Verfassungsentwurfes im Sommer 1991 ...	68
6. Die öffentlichen Anhörungen des Ausschusses .....	69
7. Die Erarbeitung der Beschlussempfehlung .....	69
X. Das Verfahren zur Inkraftsetzung der Sächsischen Verfassung .....	70
XI. Die Ausstrahlung der Verfassungen Sachsens und der anderen neuen Bundesländer auf die Verfassungsdiskussion in Deutschland .....	70

XII. Die Entwicklung der Sächsischen Verfassung nach 1992 .....	73
<b>Kommentierung</b> .....	75
Präambel .....	75
<b>1. Abschnitt: Die Grundlagen des Staates</b> .....	83
Artikel 1 (Verfassungsgrundsätze) .....	86
Artikel 2 (Landeshauptstadt und Landessymbole) .....	95
Artikel 3 (Ausübung und Teilung der Staatsgewalt) .....	100
Artikel 4 (Wahl- und Abstimmungsgrundsätze) .....	108
Artikel 5 (Das Volk des Freistaates Sachsen) .....	116
Artikel 6 (Das sorbische Volk) .....	123
Artikel 7 (Menschenwürdiges Dasein als Staatsziel) .....	129
Artikel 8 (Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern) .....	136
Artikel 9 (Kinder- und Jugendschutz) .....	142
Artikel 10 (Umwelt- und Lebensschutz) .....	146
Artikel 11 (Kultur- und Sportförderung) .....	160
Artikel 12 (Förderung regionaler Zusammenarbeit) .....	168
Artikel 13 (Wirkung der Staatsziele) .....	175
<b>2. Abschnitt: Die Grundrechte</b> .....	181
Artikel 14 (Würde des Menschen) .....	205
Artikel 15 (Allgemeine Handlungsfreiheit) .....	210
Artikel 16 (Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Freiheit der Person, verbotene Behandlung) .....	222
Artikel 17 (Rechtsgarantien bei Freiheitsentziehung) .....	239
Artikel 18 (Gleichheitsgrundsatz) .....	256
Artikel 19 (Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit) .....	275
Artikel 20 (Meinungs-, Presse- und Rundfunkfreiheit) .....	286
Artikel 21 (Freiheit der Kunst und Wissenschaft) .....	306
Artikel 22 (Schutz von Ehe und Familie) .....	323
Artikel 23 (Versammlungsfreiheit) .....	336
Artikel 24 (Vereinigungsfreiheit) .....	351
Artikel 25 (Koalitionsfreiheit) .....	358
Artikel 26 (Mitbestimmung in Betrieben und Dienststellen) .....	368
Artikel 27 (Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis) .....	379
Artikel 28 (Berufsfreiheit) .....	388
Artikel 29 (Bildungsfreiheit) .....	403

Artikel 30	(Unverletzlichkeit der Wohnung) .....	408
Artikel 31	(Eigentum und Erbrecht) .....	417
Artikel 32	(Enteignung/Überführung in Gemeinwirtschaft) .....	431
Artikel 33	(Recht auf Datenschutz) .....	440
Artikel 34	(Auskunft über Umweltdaten) .....	448
Artikel 35	(Petitionsrecht) .....	452
Artikel 36	(Grundrechtsbindung der staatlichen Gewalt) .....	456
Artikel 37	(Einschränkung von Grundrechten; Wesensgehalt; Grundrechts- trägerschaft juristischer Personen) .....	461
Artikel 38	(Rechtsschutzgarantie) .....	469
<b>3. Abschnitt: Der Landtag</b> .....		481
Artikel 39	(Landtagsfunktionen/Freies Mandat) .....	483
Artikel 40	(Parlamentarische Opposition) .....	491
Artikel 41	(Wahlsystem/Wählbarkeit) .....	497
Artikel 42	(Kandidatur/Ansprüche der Abgeordneten) .....	500
Artikel 43	(Erwerb und Verlust des Mandats) .....	507
Artikel 44	(Wahlperiode/Zusammentritt/Einberufung) .....	509
Artikel 45	(Wahlprüfung) .....	513
Artikel 46	(Geschäftsordnung/Fraktionen) .....	519
Artikel 47	(Landtagspräsidium) .....	524
Artikel 48	(Verhandlungen/Beschlußfähigkeit/Beschlußfassung/ Berichterstattung) .....	527
Artikel 49	(Regierungsanwesenheit) .....	532
Artikel 50	(Informationspflicht der Staatsregierung gegenüber dem Landtag) ...	537
Artikel 51	(Frage- und Auskunftsrecht der Abgeordneten) .....	540
Artikel 52	(Ausschüsse) .....	544
Artikel 53	(Petitionsausschuß) .....	548
Artikel 54	(Untersuchungsausschüsse) .....	553
Artikel 55	(Indemnität/Immunität) .....	562
Artikel 56	(Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten) .....	566
Artikel 57	(Datenschutzbeauftragter) .....	569
Artikel 58	(Landtagsauflösung) .....	573
<b>4. Abschnitt: Die Staatsregierung</b> .....		575
Artikel 59	(Regierungsfunktionen/Zusammensetzung/Geschäftsverteilung) ....	581
Artikel 60	(Regierungsbildung) .....	590
Artikel 61	(Amtseid) .....	600

Artikel 62	(Rechtsverhältnisse) .....	603
Artikel 63	(Richtlinien der Politik/Verantwortung) .....	613
Artikel 64	(Aufgaben und Geschäftsordnung) .....	622
Artikel 65	(Vertretung des Landes/Abschluß von Staatsverträgen) .....	633
Artikel 66	(Richter- und Beamtenernennung) .....	643
Artikel 67	(Begnadigung) .....	648
Artikel 68	(Rücktritt/ Amtsbeendigung/ Geschäftsführende Regierung) .....	654
Artikel 69	(Konstruktives Misstrauensvotum) .....	662
<b>5. Abschnitt: Die Gesetzgebung</b> .....		667
Artikel 70	(Gesetzesinitiative/Beschlussrecht) .....	693
Artikel 71	(Volksantrag) .....	696
Artikel 72	(Volksbegehren/Volksentscheid) .....	700
Artikel 73	(Unzulässigkeit des Volksentscheids/Ausführungsgesetz) .....	703
Artikel 74	(Verfassungsänderung) .....	705
Artikel 75	(Rechtsverordnungen/Verwaltungsvorschriften) .....	708
Artikel 76	(Ausfertigung und Verkündung) .....	710
<b>Abschnitt 6: Die Rechtsprechung</b> .....		713
Artikel 77	(Gerichte, Richterliche Unabhängigkeit, Ehrenamtliche Richter) .....	718
Artikel 78	(Gesetzlich bestimmter Richter, Rechtliches Gehör) .....	727
Artikel 79	(Rechtsstellung der Richter) .....	756
Artikel 80	(Richteranklage) .....	763
Artikel 81	(Verfassungsgerichtshof) .....	774
<b>7. Abschnitt: Die Verwaltung</b> .....		823
Artikel 82	(Träger öffentlicher Verwaltung, Eigenverantwortlichkeit der Kommunen) .....	831
Artikel 83	(Verwaltungsorganisation/Organisationsgewalt) .....	838
Artikel 84	(Örtliche Aufgaben der Kommunen) .....	844
Artikel 85	(Aufgabenübertragung auf Kommunen, Mehrbelastungsausgleich, Weisungsvorbehalte) .....	855
Artikel 86	(Demokratische Teilhabe in Gemeinden und Landkreisen) .....	879
Artikel 87	(Finanzierung/Finanzausgleich) .....	883
Artikel 88	(Gebietsänderungen bei Gemeinden und Landkreisen) .....	895
Artikel 89	(Staatsaufsicht über die Kommunen) .....	911
Artikel 90	(Normenkontrolle auf kommunalen Antrag) .....	915



Artikel 91	(Öffentlicher Dienst, Zugang zu öffentlichen Ämtern) .....	921
Artikel 92	(Amtsausübung, Beamteneid) .....	935
<b>8. Abschnitt: Das Finanzwesen</b> .....		941
Artikel 93	(Haushaltsplan/Haushaltsgesetz) .....	948
Artikel 94	(Bedeutung und Wirkung des Haushaltsplanes) .....	969
Artikel 95	(Kreditaufnahme, Übernahme von Gewährschaften) .....	979
Artikel 96	(Über- und außerplanmäßige Ausgaben) .....	1000
Artikel 97	(Ausgabenerhöhung/Einnahmeminderung) .....	1007
Artikel 98	(Vorläufige Haushaltswirtschaft) .....	1013
Artikel 99	(Rechnungslegung) .....	1020
Artikel 100	(Rechnungsprüfung/Rechnungshof) .....	1023
<b>9. Abschnitt: Das Bildungswesen</b> .....		1037
Artikel 101	(Erziehungsziele) .....	1040
Artikel 102	(Schulsystem/Lernmittelfreiheit) .....	1050
Artikel 103	(Schulaufsicht) .....	1056
Artikel 104	(Innerschulische Mitbestimmung) .....	1058
Artikel 105	(Ethik- und Religionsunterricht) .....	1060
Artikel 106	(Berufsbildung) .....	1068
Artikel 107	(Hochschulfreiheit) .....	1069
Artikel 108	(Erwachsenenbildung) .....	1081
<b>10. Abschnitt: Die Kirchen und Religionsgemeinschaften</b> .....		1083
Artikel 109	(Bedeutung der Kirchen/Trennungsgebot und Entfaltungsfreiheit/ Diakonische Arbeit/Weimarer Kirchenartikel) .....	1090
Artikel 110	(Gemeinnützige Einrichtungen in religionsgemeinschaftlicher und anderer freier Trägerschaft) .....	1129
Artikel 111	(Lehreinrichtungen der Religionsgemeinschaften/Theologische und religionspädagogische Lehrstühle an staatlichen Hochschulen) .....	1132
Artikel 112	(Staatsleistungen/Unterhalt religionsgemeinschaftlicher Baudenkmale) .....	1139
<b>11. Abschnitt: Übergangs- und Schlussbestimmungen</b> .....		1145
Artikel 113	(Notstand/Notparlament) .....	1147
Artikel 114	(Widerstandsrecht) .....	1155
Artikel 115	(Bürgerbegriff) .....	1156

## Inhaltsverzeichnis

Artikel 116 (Wiedergutmachung) .....	1158
Artikel 117 (Aufarbeitung der Vergangenheit) .....	1164
Artikel 118 (Übergangsvorschriften für Landtag und Staatsregierung) .....	1169
Artikel 119 (Übergangsvorschriften für den öffentlichen Dienst) .....	1178
Artikel 120 (Weitergeltung bisherigen Rechts/Landesrechtsbegriff) .....	1186
Artikel 121 (Sächsische Akademie der Wissenschaften) .....	1189
Artikel 122 (Inkrafttreten) .....	1192
<b>Entstehungsübersicht</b> .....	1199
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	1207

## Einleitung:

### Die Entstehung der Sächsischen Verfassung von 1992

I.	Zur Geschichte des sächsischen Staates .....	1
II.	Zur sächsischen Verfassungsgeschichte.....	4
III.	Das politische Ende der DDR.....	13
IV.	Die Wiedergeburt Sachsens im Wendejahr 1989/90 .....	15
V.	Die Verfassungsdiskussion im letzten Jahr der DDR.....	23
VI.	Vorarbeiten zu einer neuen sächsischen Verfassung vor den Landtagswahlen 1990.....	26
VII.	Das sächsische Vorschaltgesetz als Notverfassung.....	32
VIII.	Die im Sächsischen Landtag eingereichten Verfassungsentwürfe und die Standpunkte der Fraktionen.....	39
	1. Der Entwurf der CDU-Fraktion und F. D. P.-Fraktion .....	40
	2. Die Entwürfe der Fraktion Linke Liste/PDS und der Fraktion Bündnis 90/Grüne.....	43
	3. Der Standpunkt der SPD-Fraktion .....	46
IX.	Die Beratung der Entwürfe im Verfassungs- und Rechtsausschuss.....	48
	1. Der Arbeitsplan des Ausschusses.....	48
	2. Die Anträge der Fraktion Bündnis 90/Grüne und der SPD-Fraktion auf Regelung des Verfahrens zur Ausarbeitung und Annahme der Sächsischen Verfassung durch Gesetz.....	49
	3. Die Mitwirkung von Sachverständigen.....	52
	4. Die zwei Etappen der Ausschussberatungen.....	53
	5. Die öffentliche Diskussion des Verfassungsentwurfes im Sommer 1991 ...	54
	6. Die Erarbeitung der Beschlussempfehlung.....	57
	7. Die Erarbeitung der Beschlussempfehlung.....	58
X.	Das Verfahren zur Inkraftsetzung der Sächsischen Verfassung.....	61
XI.	Die Ausstrahlung der Verfassungen Sachsens und der anderen neuen Bundesländer auf die Verfassungsdiskussion in Deutschland.....	63
XII.	Die Entwicklung der Sächsischen Verfassung nach 1992.....	70

#### I. Zur Geschichte des sächsischen Staates

Der mit dem Namen „Sachsen“ bezeichnete Staat ist ein Produkt der hoch- und spätmittelalterlichen Geschichte Mitteldeutschlands. Er ging aus der wettinischen Landesherrschaft hervor, die sich im 12. und 13. Jh. zwischen der Werra im Westen und der Schwarzen Elster und Pulsnitz im Osten, vom Harz im Norden bis zum Erzgebirge im Süden entwickelte. Kernstück war die Mark Meißen beiderseits der Mittel- und Oberelbe. Zeitweilig gehörte auch

die Niederlausitz dazu. Der Name „Sachsen“ hingegen war für diese wettinische Herrschaft noch nicht in Gebrauch. Erst als die Wettiner im Jahre 1423 von Kaiser Sigismund auch das ursprünglich askanische Herzogtum Sachsen um Wittenberg zu Lehen erhielten, mit dem zugleich die Kurwürde verbunden war, ging auch der Name „Sachsen“ auf den gesamten wettinischen Herrschaftskomplex über (*Blaschke*, *Verwaltungsgeschichte*, in: *Schriften zur Sächsischen Geschichte und Volkskunde*, Bd. 5, Leipzig 2002, S. 63 ff.).

- 2 Mit der Teilung der wettinischen Länder in eine ernestinische und eine albertinische Linie im Jahre 1485 begann die allmähliche Aufsplitterung des wettinischen Herrschaftskomplexes. Diese Aufsplitterung mündete schließlich nach den Napoleonischen Kriegen zu Beginn des 19. Jahrhunderts in die Bildung von sächsisch-deutschen Kleinstaaten in Thüringen, die Eingliederung einer preußischen Provinz Sachsen in das Königreich Preußen und die Umwandlung des albertinischen Reststaates in das Königreich Sachsen, das die Keimform des heute noch „Sachsen“ genannten Staates darstellte. Nach dem Ende der Monarchie im Deutschen Reich endete 1918 auch die Herrschaft der Wettiner in Sachsen. Aus dem Königreich Sachsen wurde unter territorialer Identität der republikanische Freistaat Sachsen, der 1934 mit der Gleichschaltung der deutschen Länder durch die nationalsozialistische deutsche Reichsregierung zu existieren aufhörte. 1946 als Land Sachsen in der sowjetischen Besatzungszone wiedergegründet, endete die staatliche Existenz Sachsens von neuem bereits 1952 mit der Auflösung der Länder durch die Regierung der DDR. Die DDR wurde zunehmend ein zentralisierter Einheitsstaat unter der Diktatur der ab 1950 in eine marxistisch-leninistische Partei umgeformten SED. Nach 40 Jahren zwang die aufbegehrende Bevölkerung der DDR die SED, ihr Machtmonopol aufzugeben. Kurz vor ihrem 41. Jahrestag hauchte die DDR schließlich ihre staatliche Existenz aus und ging unter im Zuge des Zerfalls des von der Sowjetunion geführten „sozialistischen Weltsystems“.
- 3 Zeitgleich mit dem Ende der DDR ist am 3. Oktober 1990 Sachsen als Staat wiedererstanden. Die erste demokratisch gewählte und historisch zugleich letzte Volkskammer der DDR hat einerseits die Beseitigung der eigenstaatlichen Existenz der DDR und damit die Beendigung der deutschen Teilung und andererseits auf ihrem Territorium die Wiedererrichtung der Länder beschlossen. In seiner unter Einschluss der Mark Meißen mehr als tausendjährigen Geschichte hat Sachsen dadurch seine Staatlichkeit wiedererlangt.

## II. Zur sächsischen Verfassungsgeschichte

- 4 Die vom Sächsischen Landtag am 26. Mai 1992 verabschiedete Verfassung ist die vierte geschriebene Verfassung in der Geschichte Sachsens. Die sächsischen Verfassungen sind alleamt nach tiefgreifenden politischen und gesellschaftlichen Umbrüchen entstanden. Sie stehen jeweils nach dem Zusammenbruch eines Staatsgefüges am Anfang eines grundlegenden gesellschaftlichen Neuanfangs. Sie waren gedacht als das staatsrechtliche Fundament des jeweiligen Neuaufbaus.
- 5 Das albertinische Königreich Sachsen ist erst 1831 in den Kreis der Verfassungstaaten eingetreten. In anderen deutschen Staaten, die nach dem Ende des Alten Reiches 1806 und

der Neuordnung Europas nach den Napoleonischen Kriegen auf dem Wiener Kongress 1815 mehr oder weniger neu gebildet worden waren, existierten zu diesem Zeitpunkt bereits seit mehr als einem Jahrzehnt geschriebene Verfassungen, so seit September 1814 im Herzogtum Nassau, seit Januar 1816 im Fürstentum Schwarzburg-Rudolstadt, seit Mai 1816 im ernestinischen Großherzogtum Sachsen-Weimar-Eisenach (*Boldt*, Reich und Länder, 1987, S. 262–294), seit März 1818 im Herzogtum Sachsen-Hildburghausen, seit Mai 1818 im Königreich Bayern (*Fischer/Künzel*, Verfassungen deutscher Länder und Staaten, 1989, S. 112–130), seit August 1818 im Großherzogtum Baden (*Sautter*, Deutsche Geschichte seit 1815, Bd. 2 Verfassungen, 2004, S. 11–33), seit September 1819 im Königreich Württemberg (*Boldt*, a. a. O., S. 295–334), seit Dezember 1820 im Großherzogtum Hessen (auch Hessen-Darmstadt genannt, vgl. *Demandt*, Geschichte des Landes Hessen, 2. Aufl. 1972, S. 561–576), seit August 1821 im ernestinischen Herzogtum Sachsen-Coburg-Saalfeld (*Linck* LJH Einl. Rn. 2). Im September 1824 folgte das Herzogtum Sachsen-Meiningen (*Linck* a. a. O.). Im Januar 1831 erhielt auch das Kurfürstentum Hessen (auch Hessen-Kassel genannt) eine Verfassung (*Fischer/Künzel*, a. a. O., S. 132–159), im April 1831 das Herzogtum Sachsen-Altenburg (*Linck* LJH Einl. Rn. 2 f.). Die deutschen Staaten waren nach dem Ende des Alten Reiches völkerrechtlich souveräne Staaten, die sich seit 1815 im Deutschen Bund zusammengeschlossen hatten (vgl. *Sautter*, a. a. O., Deutsche Bundesakte 1815, S. 1–10, Wiener Schlussakte 1820, S. 34–47). Erst mit der von Preußen betriebenen Gründung des Deutschen Reiches 1871, die Österreich bewusst ausschloss, wurden diese deutschen Staaten (ohne Österreich, Liechtenstein und Luxemburg) zu Bundesländern, über deren Landesverfassung von da an noch die Reichsverfassung stand (*Boldt*, Deutsche Verfassungsgeschichte Bd. 2, 1990, S. 168–184). Der Anstoß für die Verfassungsgebungsprozesse in Deutschland kam von den einige Jahre zuvor erfolgten Verfassungsgebungen in den USA 1787 sowie in Polen und in Frankreich 1791.

Am 4. September 1831 unterzeichnete König Anton die erste sächsische Verfassungsurkunde, die die konstitutionelle Monarchie im Königreich Sachsen einführte (Näheres siehe *Witzleben*; eine kurze Übersicht auch in: *Bemmann*, 100 Jahre Sächsische Verfassung, Ein Führer durch die Verfassungsausstellung im Landtagsgebäude, Dresden 1931). Der Grundgedanke dieser Verfassung war der Versuch, durch Verstaatlichung der vorher autonomen mittelalterlichen Herrschaftsträger Adel, Kirche und Gemeinde ein vereinheitlichtes Staatswesen in Sachsen zu schaffen und dessen vereinheitlichte Staatsgewalt an Recht und Gesetz zu binden. Dabei wurde die Grundherrschaft abgeschafft und der Übergang von der Natural- zur Geldwirtschaft vollzogen (*Blaschke*, SächsHBl. 1991, 306). 6

Die sächsische Verfassung von 1831 ist ein Resultat der Staatskrise von 1830. Am 2. September 1830 kam es in Leipzig und sieben Tage später auch in Dresden zu einem Aufstand der Bürger gegen die feudalen Stadtregimenter. Nachdem die Unruhen, die ein Widerschein der Pariser Julirevolution waren, auch auf andere Orte des Landes, insbesondere im Erzgebirge, im Vogtland, im Raum Meißen und in der Oberlausitz übergriffen, erklärte sich König Anton zu weitreichenden politischen Zugeständnissen bereit. Er ernannte seinen als Reformler geltenden Neffen Prinz Friedrich August zum Mitregenten, entließ das konservative Kabinett unter dem Ministerpräsidenten von Einsiedel und berief eine neue Regierung mit dem ge- 7

mäßig liberalen Reformpolitiker von Lindenau als leitendem Minister. Die absolutistische Herrschaft des Hofes war jetzt auf Dauer nicht mehr aufrechtzuerhalten. Auf den bald nach den Septemberunruhen 1830 von König und Mitregent beim Geheimen Rat in Auftrag gegebenen Verfassungsentwurf nahm Lindenau maßgeblichen Einfluss. Am 1. März 1831 wurde vorzeitig die Ständeversammlung zur Beratung sowohl des Verfassungsentwurfs als auch der Städte- und Agrarreform einberufen. Die Versammlung formulierte zum Verfassungsentwurf aber nur wenige, vor allem die Scheidung von Staats- und Krongut und die Zusammensetzung der Kammern betreffende Änderungswünsche (*Kretzschmar*, NASG 52 (1931), 207; Beiträge zur Verfassungskonferenz, SächsHBl. 1991, Hefte 4 u. 5).

- 8 Die Verfassung von 1831, die in den folgenden Jahrzehnten zahlreiche Änderungen erfuhr, hatte auch nach der Niederlage der Revolution von 1848/49 und der Gründung des Deutschen Reiches, dem Sachsen seit 1871 angehörte, prinzipiell bis zum Jahre 1918 Bestand. Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Katastrophe, in die Deutschland nach einem auszehrenden und verheerenden vierjährigen Weltkrieg durch die selbstherrliche und obrigkeitsstaatliche Politik des von Bismarck gegründeten, bald aber seinem Einfluss entglittenen wilhelminischen Kaiserreiches geführt wurde, endete im November 1918 mit dem Sturz der Monarchie im Reich. Der Sturz der Hohenzollernherrschaft in der Novemberrevolution riss auch die übrigen Monarchien in den deutschen Bundesstaaten mit sich fort. Am 10. November 1918 rief der „Vereinigte revolutionäre Arbeiter- und Soldatenrat“ im Zirkus Sarrasani in Dresden die Republik Sachsen aus, am 13. November 1918 verzichtete König Friedrich August III. als letzter Wettiner auf den Thron (*Kötzschke/Kretzschmar*, Sächsische Geschichte, 1935, Neudruck 2002, S. 397). Die am 2. Februar 1919 gewählte Volkskammer benannte die Republik in einer Entschließung am 28. Februar 1919 in „Freistaat“ um: „Sachsen ist ein demokratisch-sozialistischer Freistaat im Rahmen des Deutschen Reiches“ (*Fabian*, Klassenkampf um Sachsen, 1930, S. 51).
- 9 Mit der Abschaffung der Monarchie wurde staatsrechtlich auch die Verfassung von 1831 zum Anachronismus. Diese kannte noch das Zensuswahlrecht, nach dem nur Männer ab 25 Jahren mit Grundbesitz und einem Mindeststeuereinkommen wahlberechtigt waren, bzw. ab 1895 das Dreiklassenwahlrecht und schließlich ab 1909 das Pluralwahlrecht, das zu einer Grundstimme für jeden wahlberechtigten Mann noch Zusatzstimmen je nach Einkommen, Schulbildung und Lebensalter vorsah (*Bemmann*, 100 Jahre Sächsische Verfassung, a. a. O., S. 35–37). All diesen Wahlgesetzen war gemein, dass im Zuge ihrer Anwendung der größte Teil der Bevölkerung Sachsens keine Vertreter im Landtag hatte (*Blaschke*, Landstände, Landtag, Volksvertretung, in: Schriften zur Sächsischen Geschichte und Volkskunde Bd. 5, 2002, S. 229 ff.). Die Verfassung von 1831 wurde im Zuge der Novemberrevolution durch das „Vorläufige Grundgesetz für den Freistaat Sachsen“ vom 28. Februar 1919 und schließlich durch die „Verfassung für den Freistaat Sachsen“ vom 1. November 1920 abgelöst. Diese Verfassung begründete in Sachsen staatsrechtlich die republikanische Staatsform und erhob das Volk zum Träger der Staatsgewalt. Männer und Frauen ab 20 Jahren besaßen nun das allgemeine, gleiche und direkte Wahlrecht zum Landtag (*Schmidt*, Der Sächsische Landtag 1833–1918, sein Wahlrecht und seine soziale Zusammensetzung, in: Beiträge zur Archivwis-

senschaft und Geschichtsforschung, 1977, S. 445 ff.; *Frackowiak*, Verfassungsdiskussionen in Sachsen nach 1918 und 1945, 2005, S. 78–148).

Die erste sächsische Republik hatte nur 15 Jahre Bestand. 1934 wurde der Freistaat Sachsen im Zuge der Machtergreifung der Nationalsozialisten durch das „Gesetz über den Neuaufbau des Reichs“ als eigenständiger Bundesstaat aufgelöst (*Blaschke*, Landstände, Landtag, Volksvertretung, a. a. O., S. 244). Am Ende des von den Nationalsozialisten entfesselten zweiten Weltkrieges, der fast ganz Europa mit Tod, Vernichtung und Zerstörung überzog, lag auch Deutschland in Schutt und Asche. Das Deutsche Reich hatte am 8. Mai 1945 in Berlin-Karlshorst bedingungslos kapituliert und damit zu bestehen aufgehört. Die oberste vollziehende Gewalt lag von nun an bei den alliierten Siegermächten Sowjetunion, USA, Großbritannien und Frankreich.

10

Wie ganz Deutschland war auch Sachsen 1945 ein Trümmerfeld. Es wurde mit Ausnahme des rechtsneißischen Zipfels um Reichenberg (Bogatynia) Bestandteil der im August 1945 durch das Potsdamer Abkommen von den alliierten Siegermächten gebildeten Sowjetischen Besatzungszone (SBZ). 1946 haben die Siegermächte in ihren Besatzungszonen die Länder neu gebildet. Dabei entstand auch das Land Sachsen, das das Gebiet des früheren Freistaates mit Ausnahme des Reichenberger Gebietes, das polnischer Verwaltung unterstellt wurde, umfasste. Zum Land Sachsen wurde darüber hinaus nach Auflösung des Landes Preußen durch die Alliierten 1947 der linksneißische Teil der einstigen preußischen Provinz Niederschlesien mit den Städten Görlitz, Niesky, Weißwasser und Hoyerswerda zugeschlagen.

11

Der 1946 neu gewählte Sächsische Landtag verabschiedete am 28. Februar 1947 die dritte sächsische Verfassung, die unter Heranziehung von Elementen der Weimarer Reichsverfassung eine antifaschistische Staatsmacht begründen sollte. Ihr ist aber nicht gelungen, ein demokratisches Gemeinwesen in Sachsen zu errichten. Die in dieser Verfassung nicht ausgebildete Gewaltenteilung, insbesondere das Fehlen einer Verfassungsgerichtsbarkeit, erleichterte die Bestrebungen führender Kreise innerhalb der SED, durch politische Gleichschaltung Stück um Stück sowohl das demokratische Leben als auch die föderale Struktur zu beseitigen. Eine Reihe von Verfassungsverstößen, beginnend mit der Unterstellung der Länder unter die „Deutsche Wirtschaftskommission“ im Februar 1948 über die Auflösung der Betriebsräte im Herbst 1948 und die Bindung der Parlamentarier an Beschlüsse des Landesblocks und des zentralen Parteienblocks in Berlin, des Vorläufers der Nationalen Front zur Etablierung der führenden Rolle der SED, im Jahre 1949 führten zur Aushöhlung der verfassungsmäßigen Ordnung in Sachsen und den anderen Ländern der SBZ bis hin zur widerstandslosen Auflösung der Landesorgane durch Gesetz der Volkskammer am 23. Juli 1952 (*Frackowiak*, Verfassungsdiskussionen in Sachsen nach 1918 und 1945, a. a. O., S. 332–334). Mit diesem Gesetz wurde das Territorium der DDR im Zuge einer starken Zentralisierung der Verwaltung in Bezirke und Kreise eingeteilt, die keinen Bezug mehr zu den alten Landes- und Kreisgrenzen hatten. Damit wurde auch bezweckt, entsprechend den politischen Leitlinien der Parteiführung der SED um Walter Ulbricht die Bezüge zu den einstigen Ländern zum Zwecke einer Homogenisierung von Bevölkerung und Gesellschaft der DDR zu beseitigen. Der Sächsische

12

Landtag stellte am 25. Juli 1952 in einer banalen Atmosphäre einfach seine Tätigkeit ein; die Abgeordneten ließen den historischen Tag, an dem eine mehr als tausendjährige geschichtliche Entwicklung des Landes ihr vorläufiges Ende fand, am Abend mit einem „fröhlichen Beisammensein“ ausklingen (*Blaschke, Zwischen Rechtsstaat und Sowjetsystem*, in: *Schriften zur Sächsischen Geschichte und Volkskunde*, Bd. 5, Leipzig 2002, S. 589 ff.).

### III. Das politische Ende der DDR

- 13 Im Oktober 1989 kulminierte die politische Krise in der 40 Jahre von der SED regierten DDR im Entstehen einer gegen das politische System der DDR gerichteten Volksbewegung. Die absurde Ignoranz der Partei- und Staatsführung gegenüber den unkontrolliert anwachsenden wirtschaftlichen und politischen Problemen, die wie bei vielen anderen Anlässen zuvor in den Feierlichkeiten zum 40. Jahrestag der DDR-Staatsgründung noch einmal ihren für jedermann sichtbaren Ausdruck fand, machte vielen Menschen die Perspektivlosigkeit ihres Lebens in der Gesellschaft der DDR deutlich. Schon nach der Bekanntgabe der von den staatlichen Behörden der DDR offenkundig gefälschten Ergebnisse der Kommunalwahl vom 7. Mai 1989 und dem Anfang Mai auf Beschluss der ungarischen Regierung Németh begonnenen Abbaus der westlichen Grenzsperrungen hatte angesichts dieser allgemein empfundenen Perspektivlosigkeit und des Ausgeliefertseins an eine zu jedem Betrug fähige und zu jeder Schandtat entschlossene Staatsmacht eine Fluchtbewegung über die ČSSR und Ungarn nach Österreich und die Bundesrepublik eingesetzt, die sich zunächst allmählich entwickelte, ab August aber lawinenartig answoll. Bei den noch nicht zum Verlassen der DDR entschlossenen Teilen der Bevölkerung wuchs im September 1989 in rasantem Tempo das Bewusstsein, dass die politisch-gesellschaftlichen Verhältnisse der DDR unerträglich geworden waren. Den Funken in das Pulverfass brachte die am 3. Oktober 1989 vorgenommene Schließung der Grenzen zur ČSSR, die die Fluchtbewegung stoppen sollte. Danach kam es im Umfeld der kirchlichen Friedensarbeit zu immer stärker anschwellenden öffentlichen Protesten. Dabei wurden die Feierlichkeiten zum 40. Jahrestag in Berlin, die Friedensgebete in den Kirchen der Leipziger Innenstadt sowie die Ausreisewilligen am Dresdner Hauptbahnhof und in Plauen, die überall staatlicher Repression ausgesetzt waren, zu Kristallisationspunkten des Massenprotestes. Die Protestbewegung griff von den Ausreisewilligen auf die ebenso im Gefühl der Perspektivlosigkeit lebenden Bleibewilligen über. Dieses Gefühl initiierte in den ersten Oktobertagen Massendemonstrationen, die zunächst mit dem Einsatz von Polizei, NVA, Kampftruppen, Feuerwehr und Einsatzkommandos des MfS gewaltsam unterdrückt und immer wieder aufgelöst wurden, vor deren gewaltsamer Unterdrückung die Staatsmacht, beginnend in Plauen (07.10.1989), Dresden (08.10.1989) und Leipzig (09.10.1989) aber bald zurückzuschrecken begann. Die Demonstrationen fanden in den sächsischen Städten ab dem 9. Oktober regelmäßig, der Leipziger Tradition folgend, am späten Montagnachmittag (nach Arbeitsschluss) statt. Unter der Losung „Wir sind das Volk“ griffen diese Demonstrationen ganz schnell auf alle größeren Städte der DDR über und führten am 17. Oktober 1989 zum Sturz Honeckers, danach zum Zerfall der Macht des Politbüros der SED und schließlich zum Zerschlagen des politischen Systems der DDR.