

Z Božej pomocu

Vor 20 Jahren wurde der Freistaat Sachsen wieder gegründet

von
BERND KUNZMANN

Am 3. Oktober 2010 hat der Freistaat Sachsen zusammen mit den anderen neuen Bundesländern seinen 20. Geburtstag gefeiert. Ein solches Jubiläum ist sicherlich kein ungeeigneter Anlass zu der Frage: Wie sächsisch ist eigentlich dieser Freistaat Sachsen?

Am 28. Mai 2008, 16 Jahre und ein Tag nachdem die vierte sächsische Verfassung unterzeichnet und ausgefertigt worden war, legte gemäß Art. 61 der Verfassung der erste in Sachsen geborene und aufgewachsene Ministerpräsident im Sächsischen Landtag seinen Amtseid ab. Der von Art. 61 vorgeschriebene Amtseid kann mit der Beteuerung „So wahr mir Gott helfe“ geleistet werden. Diese Beteuerung benutzte Ministerpräsident Tillich, als er nach seiner mit den Stimmen von CDU und SPD erfolgten Wahl seinen Amtseid leistete, und er ergänzte sie um drei weitere Worte: „Z Božej pomocu“.¹ Eigentlich war das nur eine Bekräftigung der religiösen Eidesformel in seiner obersorbischen Muttersprache, doch kann man darin auch ein symbolisches Ereignis sehen. Es ging damit der erste Abschnitt in der Geschichte des im Jahre 1990 wieder gegründeten sächsischen Staates zu Ende: Der Abschnitt der Entfremdung von sich selbst.

I. Der sächsische Traditionsbruch des Jahres 1990

Am 3. Oktober 1990 ist Sachsen nach 38 Jahren Nichtexistenz als Staat wieder erstanden. Die erste demokratisch gewählte und zugleich historisch letzte Volkskammer der DDR hat im Sommer 1990 einerseits die Beseitigung der staatlichen Existenz der DDR und damit die Beendigung der deutschen Teilung und andererseits die Wiedererrichtung der Länder beschlossen. In seiner mehr als tausendjährigen Geschichte hat Sachsen dadurch zum dritten Mal Staatlichkeit erlangt.

*Anknüpfend an die Geschichte der Mark Meißen, des sächsischen Staates und des niederschlesischen Gebietes,
gestützt auf Traditionen der sächsischen Verfassungsgeschichte,*

¹ Sächsischer Landtag, Plenarprotokoll 4/107, S. 8832; wörtlich übersetzt: „mit göttlicher Hilfe“ (Aussprache in etwa: „s boschej pomozu“).

*ausgehend von den leidvollen Erfahrungen nationalsozialistischer und kommunistischer Gewaltherrschaft,
 eingedenk eigener Schuld an seiner Vergangenheit,
 von dem Willen geleitet, der Gerechtigkeit, dem Frieden und der Bewahrung der
 Schöpfung zu dienen,
 hat sich das Volk im Freistaat Sachsen
 dank der friedlichen Revolution des Oktober 1989
 diese Verfassung gegeben.*

So beschreibt die Präambel der Sächsischen Verfassung jene Situation. Am 3. Oktober 1990 freilich sah die staatliche Wirklichkeit noch lange nicht so aus, wie dieser Text vermuten lässt. Tausend Jahre Staatlichkeit waren entgegen mancher romantischer Auslassungen keineswegs ein Kennzeichen von „ununterbrochener Kontinuität“ sächsischer Geschichte.² Als das Jahr 1989 begann, existierte Sachsen weder als „Staat“ noch als „Land“. Es existierte nicht einmal als Verwaltungseinheit. Noch im September 1989 war Sachsen im Bewusstsein seiner Bewohner keine gegenwärtige Kategorie. Hätte sich jemand auf die Suche nach „Sachsen“ gemacht, wäre er oder sie auf nur wenige Spuren seiner verblichenen Existenz gestoßen. Einige Bahnhofsschilder trugen hinter dem Ortsnamen den Zusatz „i. Sa.“ oder „(Sachs)“. Gleiches vermeldete das Kursbuch der Deutschen Reichsbahn, des wohl letzten Trägers der „Reichsidee“ auf dem Territorium der DDR. In Museen und Galerien hingen Portraits von Herzögen, Kurfürsten und Königen „von Sachsen“. Eine der evangelischen Kirchen in der DDR nannte sich „Evangelisch-Lutherische Landeskirche Sachsens“, eine andere „Evangelische Kirche der Kirchenprovinz Sachsen“.

In der Bevölkerung der DDR lebte Sachsen zu Beginn des Jahres 1989 nicht mehr. Ihm ging es insoweit nicht anders als den anderen Ländern des Mitteldeutschlands. Dem jüngeren Teil der Bevölkerung, den unter Vierzigjährigen, war Sachsen bestenfalls ein Teil der geschichtlichen Allgemeinbildung, irgendwo zwischen Luther, Napoleon, Bebel und Bismarck. Es war Teil einer Geschichte, die nichts mit der Gegenwart zu tun hatte. Sie war durch Hitlerfaschismus, Befreiung durch die Sowjetarmee und Aufbau des Sozialismus in der DDR von der Gegenwart abgeschnitten, abgepuffert durch mehrfache historische Brüche. Die sächsisch-deutsche Geschichte schien vielen, vor allem unter den Jüngeren, von der Gegenwart geradezu kausal entkoppelt.

Erst gegen Ende 1989 tauchten aus unterschiedlichen Motiven erste Forderungen nach Wiederherstellung der einstigen Länder auf. Es dauerte noch bis zum Sommer 1990, bis das Projekt zur Schaffung der neuen Länder, die eigentlich die alten aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg waren, Gestalt annahm. Voraussetzung dafür war, dass die von der SED-Führung um Walter Ulbricht in den Jahren

² So aber beispielsweise Ministerpräsident a. D. Kurt Biedenkopf in der Podiumsdiskussion „Von der friedlichen Revolution zur Sächsischen Verfassung“ am 27. Mai 2009 in der Dreikönigskirche in Dresden.

1949 bis 1952 geschaffene DDR politisch und rechtlich grundlegend umgestaltet und der Weg zur staatlichen Einheit Deutschlands unumkehrbar beschritten war.³

Die Wiedergründung des sächsischen Staates im Jahre 1990 war als politisches Projekt strategisch motiviert, und es wurde taktisch vorangetrieben. Die Forderung nach Wiedereinführung der Länder in der DDR war für den älteren Teil der Bevölkerung eine Wiederbelebung eines in partielle Vergessenheit versunkenen Teils ihrer Biografie. Für den jüngeren Teil war sie eher Instrument im Kampf um den politischen Umbruch: Den Behörden des DDR-Staates, die zunächst nur eine neue Volkskammer vorgesetzt und eine neue Regierung übergestülpt erhalten hatten, konnte man Kompetenzen um Kompetenzen entziehen, wenn man neue Landesbehörden schuf. Umgekehrt war es für die bestehenden Behörden eine Lebensfrage, dass sie selbst diese neuen Landesbehörden wurden. Von daher ging von den bestehenden Bezirksverwaltungsbehörden ein erheblicher Impuls aus, bald zu Ländern zu kommen, zu deren Organ die jeweilige Behörde werden konnte. Der Versuch, ein Kuratorium zu bilden, das am 18. April 1990 auf der Albrechtsburg zu Meißen das Land Sachsen ausrufen sollte, war ein deutlicher Ausdruck dieses Bestrebens.⁴

1. Die Länderbildung schon vor Bildung der Länder: Wer bildete 1990 den Freistaat Sachsen?

Als am 3. Oktober 2010 die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zwanzig Jahre alt wurden, da hätte dieser Tag durchaus Anlass geboten, daran zu erinnern, dass ihr 20. Geburtstag eigentlich erst am 14. Oktober 2010 hätte sein sollen. Denn als die Volkskammer der DDR am 22. Juli 1990 die Wiederherstellung ihrer fünf Länder beschloss, legte sie den Tag ihrer Geburt auf den 14. Oktober 1990 fest.⁵ Doch schon sechs Wochen später musste die Volkskammer ihre Entscheidung korrigieren. Am 23. August fasste sie nämlich ihren historischen Beschluss, dass die DDR dem Geltungsbereich des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland beitrifft, und zwar mit Wirkung

³ Im Frühjahr 1990 gab es vereinzelte Überlegungen, ob es nicht möglich sei, innerhalb der DDR das Land Sachsen wieder zu gründen. Sachsen hätte dann den Staatsverband der DDR verlassen und sich nach einer mehr oder weniger langen Zeit eigenstaatlicher Existenz der Bundesrepublik Deutschland anschließen können. Im Verfassungsentwurf der „Gruppe der Zwanzig“ wurde die Idee vertreten, dass im wieder gegründeten Land Sachsen zunächst die Sächsische Verfassung von 1947 fortgilt. Nach dieser sollte die Landesregierung gewählt werden und diese wiederum dem Volk den Entwurf einer neuen sächsischen Verfassung zur Volksabstimmung vorlegen. Am Tage des Beitritts zum Geltungsbereich des Grundgesetzes (im Folgenden: GG) sollte die neue sächsische Verfassung in und die Verfassung von 1947 außer Kraft treten; vgl. ARNOLD VAATZ, in: Die Union, 29. März 1990, S. 3. Selbst im ersten Gohrischer Entwurf hieß es noch unbestimmt: *Sachsen ist ein Land im deutschen Bundesstaat*, womit zunächst noch offen blieb, ob damit die DDR, die alte Bundesrepublik oder die wiedervereinigte Bundesrepublik gemeint war.

⁴ MICHAEL RICHTER, Die Bildung des Freistaates Sachsen, Göttingen 2004, S. 251-259.

⁵ Gesetzblatt der DDR (im Folgenden: GBl.) I 1990, S. 955.

vom 3. Oktober 1990.⁶ Das war eine Entscheidung aus Not geboren, denn die DDR war in der Folge der am 1. Juli 1990 in Kraft getretenen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion mit der Bundesrepublik faktisch unregierbar geworden. Ein kleines Problem bestand darin, dass die DDR am Tage ihres Beitritts noch keine Länder haben würde, denn diese sollten erst 11 Tage nach dem Beitritt das Licht der Welt erblicken. Somit war eine kleine Korrektur der Entscheidung vom 22. Juli erforderlich. Diese Korrektur wurde mit dem Einigungsvertrag vorgenommen, den die Volkskammer am 31. August ratifizierte.⁷ Klein war diese Korrektur allerdings nur im Hinblick auf den Zeitraum. Groß waren hingegen die Folgen. Denn in welchem Zustand waren die fünf Länder am 3. Oktober 1990, dem Tage ihrer Geburt, an dem sie neben die Länder der alten Bundesrepublik und das an eben diesem Tage wieder vereinigte Land Berlin traten und zusammen mit ihnen die vereinigte Bundesrepublik bildeten? Sie waren handlungsunfähig. Sie waren ohne Parlament, ohne Regierung, ohne eigene Behörden, ohne eigene Gerichte. Was sie bereits hatten, waren ihre Gemeinden und Landkreise. Sonst nichts. Eigene Organe der Länder entstanden erst in den Wochen und Monaten nach dem Beitritt. Ihre ersten eigenen Handlungen konnten die neuen Länder nicht vor November 1990 vornehmen. Doch in rechtlicher Hinsicht mussten sie sofort handeln, bereits vom ersten Tag ihrer Existenz im vereinigten Deutschland an. Wie war es zu dieser paradoxen Situation gekommen?

Die Negation geschichtlicher Kontinuität im Osten Deutschlands

Die DDR war ein Zentralstaat. Ihre 15 Bezirke waren Verwaltungseinheiten, ihre Bezirkstage waren „örtliche Volksvertretungen“. Solche örtliche Volksvertretungen gab es wesensgleich auf Bezirks-, Kreis-, Stadt-, Stadtbezirks- und Gemeindeebene: *Die örtlichen Volksvertretungen sind die von den wahlberechtigten Bürgern gewählten Organe der Staatsmacht in den Bezirken, Kreisen, Städten, Stadtbezirken, Gemeinden und Gemeindeverbänden* lautet Artikel 81 der Verfassung der DDR von 1968⁸ wie von 1974.⁹ Zunächst gab es bei der Gründung der DDR 1949 noch die fünf Länder Brandenburg, Mecklenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen, die nach dem Zusammenbruch der Naziherrschaft analog zu den westlichen Besatzungszonen auch in der sowjetischen Besatzungszone neu gegründet worden waren. Sie waren das Kontrastprojekt zu dem nationalsozialistischen Einheitsstaat, der fast ganz Europa in ein Trümmerfeld verwandelt hatte. Die deutschen Länder der Nachkriegszeit unterschieden sich freilich in ihrer

⁶ Beschluss der Volkskammer der DDR vom 23. August 1990, Dok. Nr. 397A, in: HANNS JÜRGEN KÜSTERS/DANIEL HOFMANN (Bearb.), *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, Sonderedition Deutsche Einheit, Oldenburg 1998.

⁷ Bundesgesetzblatt II 1990, S. 885 ff.

⁸ Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. 1968 I, S. 199 ff., Abdruck z. B. in: ERICH FISCHER/WERNER KÜNZEL, *Verfassungen deutscher Länder und Staaten von 1816 bis zur Gegenwart*, Berlin 1989.

⁹ GBl. 1974 I, Nr. 47, S. 432 ff.

Mehrheit schon deutlich von den historischen Ländern, die vor der nationalsozialistischen „Machtergreifung“ einst auf ihren Territorien bestanden hatten. Im Unterschied zu den westdeutschen Ländern, die 1949 die Bundesrepublik Deutschland gebildet hatten, überlebten die fünf ostdeutschen Länder das Jahr 1952 nicht. Zwar wurden sie bis 1968 in der Verfassung der DDR genannt, faktisch aber waren bereits 1952 im Zuge einer Verwaltungsreform die 15 Bezirke der DDR an ihre Stelle getreten. Die Grenzen der Bezirke hatten keinen Bezug mehr zu denen der Länder, die ihrerseits schon abweichend von den historischen Grenzen 1945/46 neu festgelegt worden waren. Die Landtage der fünf Länder der DDR stellten im Juli 1952 sang- und klanglos ihre Tätigkeit ein und hauchten in einer Atmosphäre der Banalität ihre Existenz aus. Mit einem „fröhlichen Beisammensein“ im Landtag klang in Dresden am 25. Juli 1952 die 1000-jährige Geschichte Sachsens, die mit der Mark Meißen begonnen hatte, aus.¹⁰ Dass die Länder noch auf dem Papier standen, aber in der Wirklichkeit nicht mehr anzutreffen waren, störte kaum jemanden. Der Widerspruch zwischen geschriebenem Recht und politischer Realität wurde fortan ein Markenzeichen der DDR. Er war fester Bestandteil des politischen Status quo, sozusagen ein Kennzeichen der DDR-Normalität. Im Oktober 1989 aber wurde alles anders.

Die friedliche Oktoberrevolution 1989 in der DDR

Im Oktober 1989 kulminierte die politische Krise in der 40 Jahre von der SED regierten DDR. Es entstand spontan eine gegen das politische System der DDR gerichtete 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 1989 auf Beschluss der ungarischen Regierung Németh begonnenen Abbau der westlichen Grenzsperrungen des Landes hatte eine Fluchtbewegung eingesetzt, die aus einem Gefühl der Perspektivlosigkeit und des Ausgeliefertseins an eine zu jedem Betrug fähige und zu jeder Schandtat entschlossene Staatsmacht resultierte. Diese Fluchtbewegung über die ČSSR und Ungarn nach Österreich und die Bundesrepublik entwickelte sich ab Mai 1989 zunächst allmählich, sehr wohl aber stetig, und schwoll ab August lawinenartig an. Bei den noch nicht zum Verlassen der DDR entschlossenen Teilen

¹⁰ KARLHEINZ BLASCHKE, Zwischen Rechtsstaat und Sowjetsystem. Der sächsische Landtag 1946 bis 1952, in: Beiträge zur Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte Sachsens. Ausgewählte Aufsätze von Karlheinz Blaschke, hrsg. aus Anlaß seines 75. Geburtstages von Uwe Schirmer und André Thieme (Schriften zur sächsischen Geschichte und Volkskunde, Bd. 5), Leipzig 2002, S. 595.

der Bevölkerung wuchs im September 1989 in rasantem Tempo das Bewusstsein, dass die politisch-gesellschaftlichen Verhältnisse in der DDR unerträglich geworden waren. Den Funken in das Pulverfass brachte die am 3. Oktober 1989 ohne vorherige Ankündigung vorgenommene Schließung der Grenzen zur ČSSR, die die Fluchtbewegung stoppen sollte. Danach kam es im Umfeld der kirchlichen Friedensarbeit zu beständig anschwellenden Protesten. Dabei wurden die Sympathisanten von KPdSU-Generalsekretär Gorbatschow am Rande der Feierlichkeiten zum 40. Jahrestag in Berlin, die Teilnehmer der Friedensgebete in der Leipziger Nikolaikirche 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 DDR-Bürger 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 (7. Oktober), Dresden (8. Oktober) und Leipzig (9. Oktober) aber dann doch zurückzuschrecken begann. Die Demonstrationen fanden in den sächsischen Städten ab dem 9. Oktober regelmäßig, dem Vorbild der besonders machtvollen Leipziger Demonstration folgend, am späten Montagnachmittag (jeweils 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 zum Sturz des SED-Generalsekretärs Erich Honecker, danach zum Zerfall der Macht des Politbüros der SED und schließlich zum Zerschlagen des politischen Systems der DDR.

Die Volksbewegung gegen das politische System der DDR war im Herbst 1989 zunächst nicht regionalspezifisch geprägt. Sie erfasste die gesamte DDR gleichermaßen. Die früheren Länder spielten dabei zunächst keine wirkliche Rolle. Die politischen Forderungen waren in Berlin, Erfurt, Rostock, Magdeburg oder Frankfurt an der Oder keine anderen als in Leipzig, Karl-Marx-Stadt oder Dresden. Sie lauteten Reisefreiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und marktwirtschaftliche Reformen. Die entscheidenden Kampfziele, die die Machtverhältnisse verändern sollten, waren der Rücktritt von Politbüro und Zentralkomitee der SED, die Aufgabe der führenden Rolle der marxistisch-leninistischen Partei in Staat und Gesellschaft sowie die Auflösung des Ministeriums für Staatssicherheit und seiner Nachfolgeorganisation. Die Macht verschob sich von der SED-Führung zunächst zur Modrow-Regierung, dann kam es zu einer Teilung der Macht zwischen Regierung und Zentralem Runden Tisch in Ostberlin, wobei keiner die Machtfrage wirklich stellte.¹¹ Schließlich ging sie auf die im März 1990 gewählte Volkskammer und die Regierung de Maizière über, in den Folgemonaten dann

¹¹ UWE THAYSEN, *Der Runde Tisch. Oder: Wo blieb das Volk. Der Weg der DDR in die Demokratie*, Opladen 1990, S. 77-82.

aber zunehmend, insbesondere ab der Herstellung der Währungsunion am 1. Juli 1990, auf die Bundesregierung in Bonn. Verfassungsrechtlich wurde dies durch das Verfassungsgrundsatzgesetz der Volkskammer, durch eine ganze Reihe weiterer „Verfassungsgesetze“, den ersten deutsch-deutschen Staatsvertrag und schließlich den Einigungsvertrag abgesichert.

Die Forderungen nach Wiedereinführung der Länder standen bei diesem Prozess einige Zeit im Hintergrund. Sie tauchten zwar hinter den zentralen politischen Forderungen nach Reisefreiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Wirtschaftsreformen schon Ende 1989 erstmals auf, doch erst im Frühjahr 1990 setzte in der DDR eine politische Bewegung zur Wiederbildung der Länder ein.

Die Organe der Staatsmacht hatten nicht nur in den Bezirken, Kreisen, Städten, Stadtbezirken, Gemeinden und Gemeindeverbänden erkennbar nicht mehr die Legitimität, von der Artikel 81 der Verfassung der DDR ausging. Zuallererst stellte sich die Frage der Legitimität auf der Replibekene. Der Runde Tisch in Ostberlin vereinbarte Wahlen, die erstmals in der Geschichte der DDR nicht nur allgemein und gleich, sondern wie in Artikel 51 der Verfassung bereits vorgesehen, aber in der politischen Realität nicht beachtet, erstmals auch frei und geheim sein sollten. Diese Wahlen zur Volkskammer fanden am 18. März 1990 statt. Zugleich waren erneute Kommunalwahlen zu den Gemeinde- und Kreisvertretungen, deren Legitimität durch das gefälschte Wahlergebnis vom 7. Mai 1989 hinfällig war, für den 6. Mai 1990 angesetzt worden. Mit der Erneuerung der staatlichen Vertretungen auf der Republik- und der Kommunalebene gewann die Frage schlagartig an Bedeutung, was auf der Zwischenebene geschehen sollte. Dort existierten die Bezirkstage und die Räte der Bezirke weiter, wie sie nach den Einheitslisten der Nationalen Front Jahre zuvor gebildet worden waren. Die Bezirke aber waren die Substitute der Länder. Von daher wurde eine Entscheidung zur Frage der Länder ab März 1990 von Tag zu Tag dringender.

Der Machtkampf um die Länderbildung

Im November 1989 kam das gesamte politische System der DDR ins Rutschen. Die Rücktritte überschlugen sich. „Die Macht liegt auf der Straße. Das heißt: Keiner hat sie. Es gibt keine demokratische Partei oder Bewegung, die die Legitimation hätte, sie zu ergreifen.“¹² So beschrieb Rainer Eppelmann die Situation, als ein neues Institut zur Krisenbewältigung etabliert wurde: Der „Runde Tisch“. Am 7. Dezember 1989 trat im Gemeindesaal der Brüdergemeine des Dietrich-Bonhoeffer-Hauses in Berlin erstmals der Zentrale Runde Tisch der DDR zusammen, an dem sich Vertreter alter und neuer Parteien, politischer Gruppierungen und Organisationen versammelten. Dazu hatte das Sekretariat des Bundes der Evangelischen Kirchen in der DDR in Abstimmung mit dem Sekretariat der Berliner

¹² Junge Welt, 9. Dezember 1989; zit. nach HANNES BAHRMANN/CHRISTOPH LINKS, Chronik der Wende, Berlin 1994, S. 182.

Bischofskonferenz und der Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen eingeladen.¹³ Schon die Zusammensetzung des Runden Tisches widerspiegelte den sich entwickelnden politischen Machtkampf.¹⁴

Neben dem Zentralen Runden Tisch entstanden etwa zeitgleich oder kurz danach regionale und lokale Runde Tische auf Bezirks- und Kreisebene.¹⁵ Zunächst spielten an allen Runden Tischen die Fragen der Auflösung des MfS sowie die Untersuchungen von Amts- und Machtmissbrauch eine erhebliche, zum Teil dominierende Rolle. Dazu trat das Selbstverständnis der Teilnehmer als Mitglieder von Beratungs- und vor allem Kontrollgremien gegenüber den legislativen und exekutiven Organen des Staates,¹⁶ deren Tätigkeitsfelder sehr schnell nahezu das gesamte politische Themenspektrum erfassten.¹⁷

Die Arbeit der Runden Tische wurde auf der jeweiligen Ebene durch die freien Wahlen beendet. Während der Zentrale Runde Tisch kurz vor der Volkskammerwahl am 12. März 1990 seine letzte Sitzung abhielt und die Runden Tische in den Kreisen nach den Kommunalwahlen am 6. Mai 1990 ihre Tätigkeit einstellten, bestanden die Runden Tische in den Bezirken am längsten. Auf dieser Ebene fanden bis zum Ende der DDR am 3. Oktober 1990 keine Wahlen statt. Umso entschiedener wurde auf dieser Ebene der Machtkampf über die Runden Tische ausgetragen, der schließlich in eine Auseinandersetzung um die Einstellung ihrer Arbeit mündete. Die Volkskammer der DDR hatte beschlossen, dass sich die Runden Tische in den Bezirken zum 31. Mai 1990 auflösen sollten, nachdem der Ministerrat der DDR am 2. Mai einen Beschluss über einen „Vorschlag zur Sicherung der Regierungsfähigkeit in den Bezirken bis zur Bildung funktionsfähiger Länder“ gefasst hatte.¹⁸

In den Bezirken ging es an den Runden Tischen ab dem Februar 1990 verstärkt auch um die Länderbildung. Eine besondere Situation entwickelte sich am Runden Tisch des Bezirkes Dresden. Hier überlagerte sich die eigenständige Entwicklung in der Stadt Dresden mit der des Bezirkes. Wie in Berlin und in den Kreisstädten beeinflusste das politische Geschehen vor Ort sehr stark den Inhalt des jeweiligen Runden Tisches, obgleich dieser in Anspruch nahm, für eine ganze Region (Kreis, Bezirk, gesamte DDR) zu arbeiten. Dem regionalen Gesamtanspruch wurde aber in seiner personellen Zusammensetzung kaum einer der überörtlichen Runden Tische gerecht.¹⁹

¹³ ANDRÉ HAHN, *Der Runde Tisch. Das Volk und die Macht – Politische Kultur im letzten Jahr der DDR*, Berlin 1998, S. 58-60.

¹⁴ THAYSEN, *Der Runde Tisch* (wie Anm. 11), S. 39-49.

¹⁵ HAHN, *Der Runde Tisch* (wie Anm. 13), S. 45-49.

¹⁶ Ebd., S. 45.

¹⁷ Ebd., S. 122-126.

¹⁸ ERICH ILTGEN, *Vom Runden Tisch zum ersten frei gewählten Landtag nach der friedlichen Revolution*, in: *Zehn Jahre Sächsischer Landtag. Bilanz und Ausblick*, hrsg. vom Präsidenten des Sächsischen Landtages, Dresden 2000, S. 23 f.

¹⁹ Vgl. dazu THAYSEN, *Der Runde Tisch* (wie Anm. 11), S. 197; HAHN, *Der Runde Tisch* (wie Anm. 13), S. 46 f. und 72 f.

Der Runde Tisch des Bezirkes Dresden, der nach einer Vorbesprechung mit dem 1. Sekretär der SED-Bezirksleitung eigentlich erst Anfang Januar 1990 gebildet werden sollte, wurde aufgrund der politischen Entwicklung dann aber doch schon früher, nämlich erstmals für den 15. Dezember 1989 einberufen.²⁰ Im Januar 1990 sah er die Frage der Länderbildung noch als eine Aufgabe der Volkskammer der DDR an.²¹ Ab März 1990 jedoch erkannte er die Notwendigkeit, diesbezüglich auf der Ebene der Bezirke initiativ zu werden. Auf seiner Beratung am 1. März 1990 stimmte der Runde Tisch des Bezirkes Dresden der Bildung einer „Initiativgruppe für die Koordinierung der Aktivitäten des Runden Tisches und der Räte der Bezirke zur Bildung des Landes Sachsen“ zu.²² Ab März 1990 entwickelte sich zwischen dem Runden Tisch und den Räten der Bezirke Dresden, Leipzig und Karl-Marx-Stadt eine machtpolitische Auseinandersetzung, wer hinsichtlich der Länderbildung das Initiativrecht haben und damit das Heft des Handelns in seine Hand bekommen sollte. Während die Runden Tische in Leipzig und Karl-Marx-Stadt die inhaltlichen Vorbereitungen zur Länderbildung weitgehend den Bezirkstagen überlassen hatten, beschloss der Runde Tisch des Bezirkes Dresden am 29. März 1990, seinerseits die Initiative zu ergreifen.²³

Bis Ende März waren, vom Runden Tisch des Bezirkes Dresden zunächst wenig wahrgenommen, bereits zwei Initiativen entstanden, die sich ihrerseits der Länderbildung gewidmet hatten. Auf Veranlassung des Präsidenten des Bezirkstages hatte der Bezirkstag Dresden eine parlamentarische Arbeitsgruppe aus vier Bezirkstagsabgeordneten und dem Direktor des Staatsarchivs Dresden gebildet, die zwischen dem 2. und dem 16. März 1990 im Verlaufe von nur drei „mehrstündigen“ Sitzungen einen Verfassungsentwurf für das Land Sachsen erarbeitet hatte.²⁴ Dieser Entwurf war gedacht, anlässlich der von den Räten der Bezirke Dresden, Leipzig und Karl-Marx-Stadt für den 18. April 1990 geplanten Konstituierung eines „Kuratoriums Land Sachsen“ auf der Albrechtsburg in Meißen der Öffentlichkeit vorgestellt zu werden. Parallel dazu war von der Arbeitsgruppe Recht der Dresdner „Gruppe der Zwanzig“ bei einem Besuch in Stuttgart vom 12. bis 17. Januar 1990 auf Einladung des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Lothar Späth²⁵ die Bildung einer Gemischten Kommission Sachsen/Baden-Württemberg vereinbart worden, die u. a. auch eine Fachgruppe Verfassungs- und Verwaltungsreform vorsah. Die vorgeschlagenen sächsischen Mitglie-

²⁰ ILTGEN, Vom Runden Tisch (wie Anm. 18), S. 14 f.

²¹ Ebd., S. 17.

²² Ebd., S. 18.

²³ Ebd., S. 19 f.

²⁴ Bericht der Parlamentarischen Arbeitsgruppe des Bezirkstages Dresden zur Ausarbeitung des 1. Arbeitsentwurfs der Verfassung des Landes Sachsen vom 19. März 1990, abgedruckt in: Entwurf der Verfassung des Landes Sachsen, hrsg. vom Rat des Bezirkes Dresden/Rat des Bezirkes Karl-Marx-Stadt/Rat des Bezirkes Leipzig, April 1990.

²⁵ Einladung von Ende Dezember 1989; vgl. MARKUS SCHUBERT, Der Koordinierungsausschuss zur Bildung des Landes Sachsen, unveröffentlichte Magisterarbeit Universität Tübingen 1994, S. 157.

der dieser Fachgruppe haben am 27. März 1990 erstmalig im Gebäude des Rates des Bezirkes Dresden getagt und drei Unterarbeitsgruppen zu den Bereichen Landesverfassung, Verwaltungsstruktur und Kommunal- und Kreisverfassung gebildet.²⁶ Um einen Gegenentwurf zu dem Verfassungsentwurf des Bezirkstages Dresden zu präsentieren, hatte Arnold Vaatz namens der Gruppe der Zwanzig bereits am 29./30. März 1990 einen Verfassungsentwurf in der CDU-nahen Tageszeitung „Die Union“ publiziert.²⁷

Die Fachgruppe Verfassungs- und Verwaltungsreform hat sich am 4. April 1990 auf der dritten Sitzung der Gemischten Kommission in der Katholischen Akademie Hohenheim in Stuttgart konstituiert. Am 26./27. April begann sie ihre Arbeit am Entwurf einer Landesverfassung im Kurort Gohrlich in der Sächsischen Schweiz. Dort stand der Fachgruppe als Tagungsort ein Gästehaus des Rates des Bezirkes Dresden zur Verfügung.

Um die von den Räten der Bezirke geplante Konstituierung des Kuratoriums Land Sachsen entwickelte sich eine heftige Auseinandersetzung. Am Runden Tisch des Bezirks Dresden wurde am 29. März 1990 das Vorhaben zur Konstituierung des Kuratoriums heftig kritisiert. Am 3. April fasste das Präsidium des Bezirkstages Dresden einen Beschluss, nach dem „die Konstituierung des Kuratoriums zur Bildung des Landes Sachsen in der angedachten Form am 18. April 1990 in Meißen nicht durchzuführen“ sei.²⁸ Endgültig wurde diese Konstituierung aber erst am 17. April, am Vortag der geplanten Veranstaltung, abgesagt.²⁹

Die Vorarbeiten für eine Landesverfassung und die vorläufigen Landesstrukturen

Mit dem Scheitern der Konstituierung eines Kuratoriums zur Bildung des Landes Sachsen in Meißen war der Weg frei für Neuanläufe bei der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfes für das in Aussicht stehende Land Sachsen und die organisatorischen Vorbereitungen seiner Wiedergründung.

Die Arbeitsgruppe Recht bei der Gruppe der Zwanzig, die sich Anfang des Jahres 1990 noch mit dem Projekt einer neuen Verfassung für die DDR beschäftigt hatte, begann sich ab Mitte April angesichts des absehbaren Scheiterns einer neuen DDR-Verfassung, deren Entwurf der Zentrale Runde Tisch in Ost-Berlin der Volkskammer vorlegte,³⁰ innerhalb der Fachgruppe Verfassungs- und Verwaltungsreform der Gemischten Kommission auf die Arbeit an einer Landesverfassung zu konzentrieren. Die Unterarbeitsgruppe „Länderbildung/Landesverfassung“ der Gemischten Kommission tagte abwechselnd in Gohrlich (26./27. April, 14./15. Juni, 25.–28. Juli), im Bezirkskirchenamt Dresden-Blasewitz (28. Mai,

²⁶ Protokoll Gemischte Kommission, Fachgruppe 11, vom 30. März 1990; Privatarchiv Kunzmann (unveröffentlicht).

²⁷ Die Union, 29. März 1990, S. 3; ebd., 30. März 1990, S. 3.

²⁸ SCHUBERT, Der Koordinierungsausschuss (wie Anm. 25), S. 55.

²⁹ ILTGEN, Vom Runden Tisch (wie Anm. 18), S. 20.

³⁰ THAYSEN, Der Runde Tisch (wie Anm. 11), S. 143-149.

10. Juli) und zwischendurch zu einem Kolloquium auch in der Zionskirche Dresden (15./16. Juni). Ihr Verfassungsentwurf wurde am 5. August 1990 der Öffentlichkeit als „Gohrischer Entwurf“ vorgelegt. Er lehnt sich stark an die Verfassung des Landes Baden-Württemberg an, nimmt aber auch einige Elemente anderer westdeutscher Landesverfassungen und des Verfassungsentwurfs des Zentralen Runden Tisches der DDR auf. Vor allem legt er Wert auf die Passfähigkeit zum Grundgesetz, will eine Vollverfassung sein mit klar definierten Staatszielen und einem davon deutlich geschiedenen eigenständigen Grundrechtskatalog, und möchte „Forderungen und Tendenzen der revolutionären Bewegung des Jahres 1989 sichtbar werden lassen“.³¹

Eine neue Situation trat am 2. Mai 1990 ein, als der DDR-Ministerrat einen Beschluss zur „Sicherung der Regierungsfähigkeit in den Bezirken bis zur Bildung funktionsfähiger Länder“ fasste. Er erklärte die Verwaltungsorgane auf Bezirksebene zur „Auftragsverwaltung“, die jetzt einem „Regierungsbevollmächtigten“ des Bezirkes (auch „Regierungsbeauftragter“ genannt) unterstanden.³² Mit den drei von der DDR-Regierung bestimmten Regierungsbeauftragten der Bezirke Dresden, Karl-Marx-Stadt und Leipzig Siegfried Ballschuh, Albrecht Buttolo und Rudolf Krause betraten weitere Akteure das politische Spielfeld der Landesbildung. Am 17. Mai erklärte die Volkskammer die Bezirkstage für aufgelöst.³³ Auch die Runden Tische sollten nach Auffassung der DDR-Regierung ihre Arbeit einstellen.³⁴

Der Runde Tisch des Bezirkes Dresden widersetzte sich auf seiner Beratung am 17. Mai 1990 dem Auflösungsbeschluss der Volkskammer.³⁵ Er tagte auch nach dem 31. Mai noch viermal. Am 12. Juli kam er zum letzten Mal zusammen und beschloss, seine Arbeit als „Sächsisches Forum“ fortzusetzen.³⁶ Als solches wurden fünf Informations- und Diskussionsveranstaltungen über die „zukünftigen Strukturen des Landes und seine Verfassung“ bezeichnet, die im August und September 1990 in Chemnitz, Dresden und Leipzig stattfanden.³⁷ Das Sächsische Forum präsentierte als Landesverfassung den Gohrischer Entwurf, während die künftigen Strukturen des Landes Gegenstand von Überlegungen eines „Koordinierungsausschusses“ waren, den der Runde Tisch des Bezirkes Dresden auf Antrag von Arnold Vaatz am 3. Mai 1990 ins Leben gerufen hatte. Dieser Koordinierungsausschuss sollte neben einem „Vorparlamentarischen Ausschuss“ arbeiten. Während sich der Vorparlamentarische Ausschuss „paritätisch aus 120 Vertretern der sächsischen Bezirke“ in ehrenamtlicher Tätigkeit zusammensetzen sollte,

³¹ Gohrischer Entwurf vom 5. August 1990: STEFFEN HEITMANN/ARNOLD VAATZ, Verfassung des Landes Sachsen, hrsg. vom Koordinierungsausschuss für die Bildung des Landes Sachsen, Dresden 1990, S. 53 f.

³² SCHUBERT, Der Koordinierungsausschuss (wie Anm. 28), S. 74 f.

³³ Ebd., S. 95.

³⁴ RICHTER, Die Bildung des Freistaates Sachsen (wie Anm. 4), S. 343.

³⁵ ILTGEN, Vom Runden Tisch (wie Anm. 18), S. 23.

³⁶ Ebd., S. 27.

³⁷ Ebd., S. 26.

aber mangels praktikabler Aufgaben und klarer Kompetenzen nie gebildet wurde, wurden Mitglieder des Koordinierungsausschusses, der eigentlich ein Arbeitsorgan des Vorparlamentarischen Ausschusses sein sollte, sehr wohl benannt und „bis auf weiteres beim Rat des Bezirkes angestellt“. Neben Arnold Vaatz, der sich selbst als „vorläufig amtierenden Leiter“ vorgeschlagen hatte, wurden als Mitglieder u. a. Steffen Heitmann (Verfassung), Helmut Münch (Wirtschaft), Horst Metz (Umwelt), Matthias Rößler (Wissenschaft und Bildung) und Erich Iltgen (Parlamentarische Arbeit) vorgeschlagen. Weitere Ressortleiter im Ausschuss waren Hermann Henke (Gebäudeplanung) und Klaus Schumann (Verwaltungsstruktur).³⁸

Zu klären waren hinsichtlich der Landesbildung nach Auflösung der Bezirkstage und der Einsetzung der Regierungsbeauftragten der Bezirke vor allem zwei Machtfragen. Einerseits ging es um das Verhältnis des vom Runden Tisch des Bezirkes Dresden eingesetzten Koordinierungsausschusses zu den Regierungsbeauftragten, zum anderen um das Verhältnis der Vertreter der drei Bezirke zueinander.

Am 14. Juni 1990 akzeptierte der von der DDR-Regierung eingesetzte Regierungsbeauftragte des Bezirkes Dresden Siegfried Ballschuh den Koordinierungsausschuss als seinem Amt unterstellt und ernannte den „vorläufig amtierenden Leiter“ des Koordinierungsausschusses Vaatz zu seinem Stellvertreter. Anfang Juli 1990 nahm der Koordinierungsausschuss seine Arbeit auf.³⁹ Schließlich gab der Runde Tisch des Bezirkes, der eigentlich seine Arbeit bis zur Bildung des Vorparlamentarischen Ausschusses (auch Regionalausschuss genannt) fortsetzen wollte, dem Drängen des Regierungsbeauftragten nach und beendete seine Arbeit am 12. Juli 1990.

Auf dem Gebiet der Verfassungsgebung gingen die Arbeiten weiter. Während das Sächsische Forum mit der Präsentation des Gohrischer Entwurfes befasst war, bildete sich an der Karl-Marx-Universität Leipzig eine Gruppe von zwölf Hochschullehrern (Juristen, Historiker, Theologen, Ökonomen), die mit dem Gohrischer Entwurf unzufrieden waren.⁴⁰ Sie erarbeiteten im August 1990 einen Gegenentwurf. Darin ließen sie sich leiten vom Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR und der reformierten Verfassung Schleswig-Holsteins.⁴¹ Die Verfasser stellten als Unterschiede zum Gohrischer Entwurf heraus, dass sie Wert legen auf Rechte der Bürgerinnen und Bürger sowie Bürgerinitiativen auf Verfahrensbeteiligung, niedrigere Quoren im Bereich der Volksgesetzgebung, Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene, Bürgerrechte für Ausländer und Staatenlose, Verbot der Aussperrung, Mitbestimmung in wirtschaftlichen Angelegenheiten, Zutrittsrechte der Gewerk-

³⁸ SCHUBERT, Der Koordinierungsausschuss (wie Anm. 28), S. 88.

³⁹ ILTGEN, Vom Runden Tisch (wie Anm. 18), S. 24 f.

⁴⁰ KARL BÖNNINGER, Verfassungsdiskussion in den ostdeutschen Bundesländern. Beispiel Sachsen, in: Demokratie und Recht 19 (1991), S. 394-403, hier S. 394.

⁴¹ THOMAS MAYER, Die neue Verfassung für das Land Sachsen, Entwurf sächsischer Hochschullehrer, Vorbemerkung, Köln/Bonn 1990, S. 1.

schaften zu den Betrieben, soziale Grundrechte als einklagbare Ansprüche des Bürgers, ein „Landesforum“ als Organ der Bürgerbewegungen und Verbände mit Gesetzesinitiativ-, Anhörungs- und Kontrollrechten, Verbot von Sperrklauseln im Wahlrecht und schließlich eine Volksabstimmung über die Verfassung.⁴²

Kurz nach der Wahl des Landtages, aber noch vor dessen Konstituierung, veröffentlichte am 23. Oktober 1990 der Koordinierungsausschuss einen überarbeiteten Gohrischer Entwurf. Er verstand sich als die Weiterentwicklung des Gohrischer Entwurfes nach der Arbeit des Sächsischen Forums.⁴³

Der Koordinierungsausschuss und der Landessprecher – zwei pränatale Landesorgane

Je näher im Spätsommer 1990 der von der Volkskammer revidierte Termin der Länderbildung rückte, umso dringender wurden Schritte zur Vorbereitung der Landesstrukturen. Um das Nebeneinander der in den Bezirken arbeitenden Behörden zu beenden, erließ die Regierung der DDR am 17. September einen Beschluss über die Einsetzung von Landessprechern. Die drei Regierungsbevollmächtigten sollten sich auf einen Landessprecher aus ihrer Mitte einigen. Falls diese Einigung nicht gelingen würde, hätte die Regierung einen Landessprecher bestimmt. In Sachsen gelang die Einigung. Der Regierungsbevollmächtigte von Leipzig Rudolf Krause wurde Landessprecher. Er war damit bis zum 3. Oktober gegenüber der DDR-Regierung für alle mit der Landesbildung zusammenhängenden Aufgaben verantwortlich.⁴⁴ Die Landessprecher hatten direkten Zugriff auf die Bezirksverwaltungsbehörden. Mit dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes am 3. Oktober 1990 wurden die Landessprecher die Repräsentanten der mit diesem Tage entstandenen Länder und nahmen bereits für diese Aufgaben wahr, die sich aus der Kompetenzordnung des Grundgesetzes für die Länder ergaben. Sie unterstanden von diesem Tage an der Bundesregierung. Das Bundesinnenministerium richtete zu diesem Zweck eine „Clearing-Stelle“ mit eigenen Verwaltungsbeamten ein, die u. a. die Clearing-Stäbe in den Landeshauptstädten koordinierte.⁴⁵ Über diese Clearing-Stelle wirkten auch die alten Bundesländer mit. Im Falle Sachsens waren somit neben dem Clearing-Stab des Bundesinnenministeriums unter Leitung von Günter Ermisch auch noch die Koordinierungsbüros Baden-Württembergs (Leitung Thomas Hirschle) und Bayerns (Manfred Kolbe) im Dresdner Clearing-Stab vertreten.

⁴² EKKEHARD LIEBERAM, Bürgerdemokratie und soziale Grundrechte, in: Mayer, Die neue Verfassung (wie Anm. 41), S. 32.

⁴³ Überarbeitete Fassung des Gohrischer Entwurfs vom 23. Oktober 1990: STEFFEN HEITMANN/ARNOLD VAATZ, Verfassung des Landes Sachsen. Überarbeitete Fassung, Dresden 1990, S. 45-51.

⁴⁴ SCHUBERT, Der Koordinierungsausschuss (wie Anm. 28), S. 132.

⁴⁵ Ebd., S. 152.

Zwei Verfassungsentwürfe für den Landtag

Außer dem Gohrischer Entwurf und dem Entwurf der Leipziger Hochschullehrer entstanden noch weitere Verfassungsentwürfe für das künftige Land Sachsen. Sie erlangten aber nicht die politische Bedeutung dieser beiden genannten. Neben dem bereits erwähnten Entwurf der Gruppe der Zwanzig und dem Entwurf des Bezirkstages erarbeitete eine Arbeitsgruppe des Vereins für vogtländische Geschichte, Volks- und Landeskunde zu Plauen e. V. einen Verfassungsentwurf, den sie im Herbst 1990 selbst publizierte und an den Sächsischen Landtag sandte. Im April 1990 bildete sich am Runden Tisch im Bezirk Karl-Marx-Stadt eine Arbeitsgruppe Verfassung. In Leipzig erstellte eine Arbeitsgruppe der CDU ebenfalls einen Verfassungsentwurf, an dem die späteren Landtagsabgeordneten Volker Schimpff und Herbert Goliash mitgewirkt hatten.⁴⁶ Ersterer arbeitete ab Juni 1990 am Gohrischer Entwurf mit.

All diesen Entwürfen war gemein, dass ihre Autoren mit viel Enthusiasmus und Eifer an die Aufgabe gingen. Aber ihnen allen fehlte letztlich die politische Legitimation, als Verfassungsgeber tätig zu werden. Diese Legitimation konnte nur aus einer Wahl zu einer verfassungsgebenden Landesversammlung erwachsen.

Mit dem Ländereinführungsgesetz der Volkskammer vom 22. Juli 1990 war die gesetzliche Grundlage für die Bildung der fünf neuen Länder geschaffen.⁴⁷ Den dafür zu wählenden Landtagen oblag zugleich die Aufgabe, als verfassungsgebende Landesversammlung tätig zu werden (§ 23 Abs. 2 Ländereinführungsgesetz). Nach der Landtagswahl begann die letzte Etappe der Landesbildung. Von den erarbeiteten Verfassungsentwürfen für Sachsen schafften es zwei, in die engere Wahl zu kommen: eben der Gohrischer Entwurf und der Entwurf der Leipziger Hochschullehrer.

2. Die verfassungslose Zeit unter dem „Vorschaltgesetz“

Die Landtagswahl 1990 und die Bildung der ersten Landesregierung

Am 14. Oktober 1990 fanden die Landtagswahlen statt. Das war etwas spät, denn die Bildung der Länder war durch die Volkskammer bereits auf den Tag des Beitritts der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes, den 3. Oktober 1990, vorgezogen worden. Bis sich der neu gewählte Landtag konstituieren konnte, war fast der erste Monat der Existenz des neuen Landes Sachsen verstrichen. Am 27. Oktober 1990 konstituierte sich der Landtag. Fast drei Fünftel der Abgeordneten gehörten der CDU an.⁴⁸

⁴⁶ RICHTER, Die Bildung des Freistaates Sachsen (wie Anm. 4), S. 585-587.

⁴⁷ GBl. I, S. 955.

⁴⁸ Von den 160 Abgeordneten stellte die CDU 92, die SPD 32, die Linke Liste/PDS 17, die Fraktion Bündnis90/Grüne zehn und die FDP neun.

Als der neu gewählte sächsische Landtag am 27. Oktober 1990 mangels eigenem Versammlungssaal in der Dresdner Dreikönigskirche erstmals zusammentrat, stand er staatsrechtlich vor einer schwierigen Aufgabe. Der rechtliche Rahmen seiner Tätigkeit war dürrtig. Er musste seine eigene Tätigkeit normieren und dem Gebot von § 23 Abs. 2 Satz 2 Ländereinführungsgesetz nachkommen, spätestens am 20. Tag nach seinem Zusammentritt eine Landesregierung zu bilden. Er musste also Staatsorganisation leisten, für die es keine Normen gab.

Zeitgleich war er Verfassungsgeber. Als solcher musste er Normen aufstellen, nach denen eigentlich der Staat organisiert werden sollte. Dafür brauchte er Zeit. Diese Zeit hatte er nicht. Bevor ihm klar werden konnte, wie die Staatsorganisation aussehen sollte, musste er den Staat bereits organisiert haben.

Einer der ersten Schritte zur Staatsorganisation war die Wahl eines Ministerpräsidenten. Bis zur Wahl des Ministerpräsidenten handelte an dessen Stelle gemäß Artikel 43 des Einigungsvertrages der Landesbevollmächtigte. Das Grundgesetz lässt den Ländern bei der Staatsorganisation weitgehende Freiheit. Die Staatsorganisation muss lediglich dem Homogenitätsgebot von Art. 28 Abs. 1 GG entsprechen. Daher standen die im Oktober 1990 konstituierten Landtage in den fünf neuen Bundesländern vor der zwingenden Aufgabe, zusammen mit der Wahl des Ministerpräsidenten eine – zumindest vorläufige – Staatsorganisation zu beschließen. Diese Aufgabe traf die allermeisten der neu gewählten Abgeordneten zunächst gänzlich unvorbereitet.

Die vorkonstitutionelle Staatsorganisation

Der Sächsische Landtag verabschiedete gleich zu Beginn seiner konstituierenden Sitzung, sofort nach der Verabschiedung der vorläufigen Geschäftsordnung und noch vor der Wahl des Ministerpräsidenten, das „Gesetz zur Herstellung der Arbeitsfähigkeit des Sächsischen Landtages und der Sächsischen Landesregierung (Vorschaltgesetz)“.⁴⁹ Es wurde am gleichen Tag unmittelbar nach seiner Verabschiedung vom Landtagspräsidenten verkündet und trat auch sofort in Kraft. Mit diesem Gesetz wurden geregelt:

1. Die Landtagsfunktionen (§ 1 Abs. 1)
2. Das Gesetzesinitiativrecht (§ 1 Abs. 2)
3. Die Ermächtigung zum Rechtsverordnungserlass (§ 1 Abs. 3)
4. Der Erlass einer Landtagsgeschäftsordnung (§ 1 Abs. 4)
5. Das freie Mandat (§ 2 Abs. 1)
6. Die Indemnität der Abgeordneten (§ 2 Abs. 2)
7. Grundsätze der Abgeordnetenentschädigung (§ 3 Abs. 1)
8. Die Rechte und Aufgaben des Landtagspräsidenten (§ 4 Abs. 1)
9. Die Zusammensetzung der Staatsregierung (§ 5 Abs. 1 Satz 1)

⁴⁹ Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1990, S. 1.

10. Die Zuständigkeit zur Einstellung und Entlassung der Regierungsmitarbeiter (§ 5 Abs. 1 Satz 2)
11. Die Wahl des Ministerpräsidenten (§ 5 Abs. 2)
12. Das Verfahren zur Ernennung und Entlassung der Minister (§ 5 Abs. 3)
13. Der Amtseid der Regierung (§ 5 Abs. 4)
14. Das Verfahren bei Rücktritt und Amtsbeendigung der Regierung (§ 5 Abs. 5)
15. Das konstruktive Misstrauensvotum (§ 5 Abs. 6)
16. Die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten (§ 6 Abs. 1)
17. Die Vertretung des Landes und der Abschluss von Staatsverträgen (§ 6 Abs. 2)
18. Der Erlass einer Regierungsgeschäftsordnung (§ 6 Abs. 3)
19. Die Grundsätze der Haushaltswirtschaft (§ 7)
20. Das Recht zur Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen (§ 8)
21. Der Erlass von Verfassungsgesetzen (§ 9)
22. Das In- und Außerkrafttreten des Vorschaltgesetzes (§ 10)

Damit war eine vorläufige Verfassung, gewissermaßen eine Notverfassung, verabschiedet, bei der es sich mit der Normierung der Ausübung staatlicher Gewalt materiell um bedeutsame Normen des Verfassungsrechts handelte, ohne dass eine klare Übereinkunft über die Fristen, die Wege und die Modalitäten der eigentlichen, noch zu realisierenden Verfassungsgebung bestanden hätte. Dieser unüberlegte Schritt erwies sich denn auch als weitreichend und verhängnisvoll zugleich, denn wie sich später zeigte, blieb das sächsische Vorschaltgesetz, das viele verfassungsrechtliche Grundfragen offenließ, mehr als anderthalb Jahre in Kraft.

Entscheidender Mangel des Vorschaltgesetzes war, dass es sich nur mit der „Arbeitsfähigkeit“ des Landtages und der Landesregierung, nicht aber mit der Arbeitsfähigkeit der Rechtsprechung befasste. Insofern ist es fraglich, ob es überhaupt dem Homogenitätsgebot von Art. 28 GG genüge. Zwar sieht das Grundgesetz (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 dritte Alternative) eine subsidiäre Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts auch für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten innerhalb eines Landes vor, allerdings hätte der Landesgesetzgeber in der besonderen Aufbausituation staatlicher Gewalt zumindest in seiner Eigenschaft als verfassungsgebende Landesversammlung den Artikel 99 des Grundgesetzes nicht unbeachtet lassen dürfen. Die Unterlassung, sich als Landesverfassungsgeber mehr als anderthalb Jahre überhaupt keine Gedanken um eine handlungsfähige Landesverfassungsgerichtsbarkeit gemacht zu haben, zeigt, dass sich der Landtag seiner verfassungspolitischen Aufgabe nicht im notwendigen Maße bewusst war. Die sehr bald eingetretenen zahlreichen Streitigkeiten mit Verfassungscharakter, die dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt, dort aber nur mit großer zeitlicher Verzögerung

rung bearbeitet und zumeist hinsichtlich ihrer Begründetheit gar nicht entschieden wurden, belegen dieses Versagen.⁵⁰

Ein zweiter, verfassungsrechtlich nicht ganz so gravierender, aber politisch schädlicher Mangel des Vorschaltgesetzes war die nicht eindeutige Regelung des Verfahrens zur Verabschiedung der Landesverfassung. Sie blieb fortan Anlass ständiger Auseinandersetzungen, die mit einer überlegten und einvernehmlichen Regelung im Vorschaltgesetz hätten vermieden werden können.

Der sächsische Landtag als verfassungsgebende Landesversammlung

Der Landtag hatte neben der Landesorganisation eine zweite wichtige Aufgabe. Parallel zu seiner laufenden Tätigkeit als Landesparlament war er zugleich die verfassungsgebende Landesversammlung. Diese ihm von der Volkskammer übertragene Parallelfunktion war ein zwangsläufiges Ergebnis der Geschwindigkeit, mit der die Abwicklung der DDR und ihr Übergang in die föderale Bundesrepublik 1990 voranschritt. Schon auf der 3. Sitzung des Sächsischen Landtages am 15. November 1990 wurden von den Fraktionen der CDU und F.D.P., der Linken Liste/PDS und von der Fraktion Bündnis90/Grüne drei Verfassungsentwürfe in erster Lesung in den Landtag eingebracht. Es ist mehr als fraglich, ob sich die einreichenden Fraktionen in der kurzen Zeit zwischen der Konstituierung des Landtages und dem Einreichen der Verfassungsentwürfe wirklich inhaltlich mit den Entwürfen vertraut und sich mit ihnen politisch auseinandergesetzt haben.

Die Fraktionen der CDU und der F.D.P. reichten gemeinsam den Gohrischer Entwurf ein.⁵¹ Die einreichenden Fraktionen wiesen darauf hin, sie gäben „mit der Einbringung des Gohrischer Verfassungsentwurfs nicht ihre politischen Vorstellungen auf, die die künftige Verfassung des Freistaates Sachsen haben sollte. Sie behalten sich daher das Recht vor, im Laufe der parlamentarischen Beratungen jeweils eigene Zusatz- oder Änderungsanträge nach Maßgabe ihrer aus dem Beratungsgang gewonnenen Überzeugungen zu stellen“. In der Tat stellten sowohl die Vertreter der CDU als auch der F.D.P. im Verlaufe der Beratungen im Verfassungs- und Rechtsausschuss zahlreiche Änderungsanträge zu dem von ihnen eingebrachten Verfassungsentwurf, der dann kurioserweise gelegentlich von Vertretern anderer Fraktionen gegen die Einbringer verteidigt wurde. Das alles spricht dafür, dass der Entwurf sehr übereilt dem Landtag vorgelegt worden ist.

Die Entwürfe der Fraktion Linke Liste/PDS⁵² und der Fraktion Bündnis 90/Grüne⁵³ basieren beide auf dem Leipziger Hochschullehrerentwurf und unterscheiden sich von diesem jeweils nur durch wenige Modifikationen.

⁵⁰ Der erste Streit entstand bereits auf der konstituierenden Sitzung; dazu: Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 10. März 1992, veröffentlicht in: Landes- und Kommunalverwaltung (im Folgenden: LKV) 1992, S. 235.

⁵¹ Sächsischer Landtag, Drucksache 1/25.

⁵² Ebd. 1/26.

⁵³ Ebd. 1/29.

Das Plenum überwies die Verfassungsentwürfe federführend an den Verfassungs- und Rechtsausschuss und an alle anderen Ausschüsse zur Mitberatung. Es begann ein anderthalbjähriger Beratungsmarathon. Die Befürchtungen, die „Väter des Gohrischer Entwurfs“ seien darauf aus, „relativ schnell nach der Bildung des Landes die Verfassung durch den Landtag beschließen zu lassen“,⁵⁴ erwiesen sich in der Praxis zumindest als unbegründet.

Der Verfassungs- und Rechtsausschuss hat auf seiner ersten Sitzung am 20. November 1990 einen Arbeitsplan diskutiert und ihn auf seiner zweiten Sitzung am 30. November beschlossen. Dieser sah zwei Arbeitsetappen vor, zwischen denen eine Sachverständigenanhörung und eine öffentliche Diskussion des Ausschussentwurfs einschließlich der noch strittigen Punkte stattfinden sollte. Hinsichtlich des Verfahrens zur Annahme der Verfassung konnte keine Einigung erzielt werden. Zuvor gestellte Änderungsanträge der Fraktion Bündnis 90/Grüne auf Zusendung des Entwurfs an alle Haushalte, öffentliche Behandlung der Entwürfe im Ausschuss, Anhörungsrechte für Volksinitiativen, auf das Recht, Alternativentwürfe durch Volksbegehren einzuspeisen und auf Verabschiedung der Verfassung durch Volksentscheid fanden keine Mehrheit im Ausschuss.

Die Fraktion Bündnis 90/Grüne und die SPD-Fraktion brachten im November 1990 jeweils einen Gesetzentwurf zur Ausarbeitung und Annahme der sächsischen Verfassung in den Landtag ein. Das im Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Grüne vorgeschlagene Verfahren⁵⁵ sah einen vom Landtag bis zum 31. Januar 1991 zu erarbeitenden Entwurf vor, der mit Mehrheits- und Minderheitsvoten allen Haushalten in Sachsen zugestellt werden sollte. Nach Anhörungen sollten der Landtag und seine Ausschüsse die Beratungen in öffentlichen Sitzungen fortsetzen und dabei Vorschläge aus der Bevölkerung, die von mehr als 5.000 Stimmberechtigten unterstützt werden, zu behandeln verpflichtet sein. Des Weiteren sah der Entwurf vor, dass der Landtag die Verfassung mit der Mehrheit von mindestens zwei Drittel seiner Mitglieder annimmt. Anschließend wird die Verfassung durch einen Volksentscheid in Kraft gesetzt. Bei diesem Volksentscheid sollte über die vom Landtag angenommene Verfassung und über Alternativentwürfe oder Änderungsanträge abgestimmt werden, die zuvor von mindestens 50.000 Stimmberechtigten durch Volksbegehren eingebracht wurden. Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion⁵⁶ sah eine vom Landtag mit einer Mehrheit von mindestens zwei Drittel seiner Mitglieder zu verabschiedende Verfassung vor, die durch einen Volksentscheid in Kraft gesetzt werden sollte. Beide Gesetzentwürfe fanden in zweiter Lesung im Landtag keine Mehrheit. Mit dieser Ablehnung blieb das Verfahren zur Verfassungsgebung bis auf die spärlichen Vorgaben in § 10 Absatz 2 Satz 2 des Vorschaltgesetzes bis zum Schluss ungeregelt.

⁵⁴ So KARL BÖNNINGER, Verfassungsdiskussion im Lande Sachsen, in: LKV 1991, S. 9-12, hier S. 12.

⁵⁵ Sächsischer Landtag, Drucksache 1/30.

⁵⁶ Ebd. 1/31.

Schwierig war auch die Mitwirkung von Sachverständigen. Nach einer kontroversen Debatte um die Zuziehung von Beratern entschied der Verfassungs- und Rechtsausschuss auf seiner zweiten Sitzung am 30. November 1990 mit der Mehrheit der CDU-Mitglieder, keine Fraktionsberater zuzulassen. Stattdessen beschloss der Ausschuss, unbeschadet des Rechtes des Justizministers auf Hinzuziehung von Beratern seiner Wahl, zwei Ausschussberater zu bestellen, von denen einer von der CDU-Fraktion, ein zweiter von den übrigen Fraktionen zu benennen war. In Ausführung dieses Beschlusses wurden als Berater des Verfassungs- und Rechtsausschusses Prof. Dr. Hans von Mangoldt, Universität Tübingen, und Prof. Dr. Hans-Peter Schneider, Universität Hannover, benannt. Sämtliche Berater hatten das gleiche Rederecht wie die Mitglieder des Ausschusses und der Justizminister.

Die Beratungen zur Erarbeitung der Landesverfassung im Verfassungs- und Rechtsausschuss dauerten anderthalb Jahre. Am 5. April 1992 stimmten am Schluss der 9. Klausurtagung des Verfassungs- und Rechtsausschusses neun Ausschussmitglieder für den Verfassungsentwurf, ein Mitglied dagegen und zwei enthielten sich der Stimme. Auf seiner 24. und 25. Sitzung am 6. Mai bzw. 13. Mai 1992 nahm der Ausschuss noch je eine Änderung am Verfassungstext zur Beschlussempfehlung vor.⁵⁷ Die notwendige erneute Schlussabstimmung über den Entwurf ergab elf Stimmen für den Entwurf und eine Stimme dagegen bei zwei Stimmenthaltungen.

Am 26. Mai 1992 fand im Plenum des Landtages die Schlussabstimmung über die Sächsische Verfassung statt. Von den 151 anwesenden Abgeordneten stimmten 132 für die Verfassung, 15 dagegen und vier enthielten sich der Stimme. Bis auf zwei Abgeordnete stimmten alle übrigen Mitglieder der CDU für die Verfassung, des Weiteren sämtliche Mitglieder der SPD-Fraktion und der F.D.P.-Fraktion sowie sechs der acht anwesenden Mitglieder der Fraktion Bündnis90/Grüne. Gegen die Verfassung stimmten ein Mitglied der CDU und vierzehn Mitglieder der Fraktion Linke Liste/PDS. Ein Mitglied der CDU, zwei Mitglieder von Bündnis90/Grüne und ein Mitglied der Fraktion Linke Liste/PDS übten Stimmenthaltung.⁵⁸ Die Landesverfassung hatte damit deutlich mehr als zwei Drittel der Stimmen der Mitglieder erhalten (107 wären erforderlich gewesen). Sie wurde vom Landtagspräsidenten am 27. Mai ausgefertigt und vom Ministerpräsidenten am 5. Juni im Gesetz- und Verordnungsblatt des Freistaates Sachsen verkündet. Die vierte sächsische Verfassung in der Geschichte des Landes trat am 6. Juni 1992 in Kraft.

⁵⁷ Diese betrafen Art. 10 Abs. 2 Satz 2 und Art. 44 Abs. 3 Satz 2.

⁵⁸ Sächsischer Landtag, Plenarprotokoll 1/46, S. 3108 f.

II. Die unbeachtete Verfassung des Freistaates Sachsen

Obgleich mit dem Inkrafttreten der sächsischen Verfassung am 6. Juni 1992 eigentlich die vorkonstitutionelle Phase im politischen Leben des neu gegründeten Freistaates Sachsen zu Ende gegangen sein sollte, hatte dieses Inkrafttreten im politischen Alltag zunächst keine unmittelbare Wirkung. Die im weitgehend verfassungsfreien Raum entstandenen Strukturen und Geschäftsabläufe im Landtag, in der Landesregierung und in den nachgeordneten Behörden gingen nahezu unverändert weiter. Ernst genommen wurde die Verfassung noch lange nicht. Es war, als wäre mit der Verabschiedung der Verfassung nur ein weiteres Gesetz in einer ununterbrochenen Reihe von vielen anderen erlassenen Gesetzen verabschiedet worden, adressiert an Dritte, nicht aber die Landesorgane selbst. Der Stolz, der die führenden Repräsentanten des Landes ob der Tatsache, dass in Sachsen als erstem der neuen Länder eine Verfassung in Kraft trat, erfasste, war nur äußerlich dieser symbolischen Tatsache geschuldet. So gut wie keiner von ihnen schien sich die Frage zu stellen, ob mit dem Inkrafttreten der Verfassung vielleicht auch grundlegende Kompetenzverschiebungen eingetreten und staatliches Handeln neuen Normen unterworfen sein könnte.

Eine Änderung der Ignoranz hinsichtlich des materiell-rechtlichen Gehalts der Landesverfassung trat erst ein, als Konflikte verfassungsrechtlicher Art zum Ausbruch kamen und streitig entschieden werden mussten. Das aber war real erst möglich, nachdem das Landesverfassungsgericht seine Arbeit aufgenommen hatte, also nicht vor Beginn des Jahres 1994.

Der Landtag hat zunächst acht Monate gebraucht, um nach der Verfassung das Gesetz über den Sächsischen Verfassungsgerichtshof zu verabschieden. Wie bei anderen Gesetzen auch wartete die Mehrheit des Landtages auf den entsprechenden Gesetzentwurf der Staatsregierung. Deren Entwurf wurde nahezu unverändert im Januar 1993 vom Landtag angenommen. Lediglich in der Frage des Sitzes des Verfassungsgerichtshofes gab es eine politische Auseinandersetzung, in der sich der Justizminister nicht mit seiner Vorstellung durchsetzen konnte, den Verfassungsgerichtshof nach Meißen zu verlegen. Als seinen Sitz bestimmte der Landtag mit Mehrheit Leipzig.

Bevor der Verfassungsgerichtshof seine Tätigkeit beginnen konnte, musste der Landtag dessen Mitglieder mit Zwei-Drittel-Mehrheit wählen. Die Wahl erfolgte im Juni 1993. Am 15. Juli 1993 wurden die ersten Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes und ihre Stellvertreter im Sächsischen Landtag vereidigt und traten am selben Tag zu ihrer ersten Beratung zusammen. Die ersten Urteile konnte der Gerichtshof nicht vor Ende 1993 fällen. In der politischen Realität ging darum erst im Jahre 1994 die vorkonstitutionelle Phase wirklich zu Ende.

III. Sachsen auf der Suche nach sich selbst

Die Wiedergründung des sächsischen Staates im Jahre 1990 und sein Ausbau in den Jahren danach wirft automatisch die Frage auf, inwieweit sich diese Wiedergründung auf sächsische Traditionen stützte und, wenn es solche gibt, wie weit sie in die neuen Strukturen hineinwirkten.

Nur wenn man die Augen vor den Realitäten verschließt, kann man den Traditionsbruch übersehen, mit dem sich die Bildung des Landes Sachsen 1990 vollzog. Der „Freistaat Sachsen“ von 1990 hat kaum etwas zu tun mit dem „Freistaat Sachsen“ von 1919, schon gar nichts mit dem Königreich Sachsen von 1831 und nur sehr wenig mit dem Land Sachsen von 1947. Er ist staatlich wie politisch eine Neuschöpfung. Er sollte aber paradoxerweise im Selbstverständnis seiner maßgeblichen politischen Akteure des Jahres 1990 keine Neuschöpfung sein. Ihr Handeln und ihre Beschlüsse jedoch offenbaren, dass sie den Traditionsbruch selbst verinnerlicht hatten. Möglicherweise waren sie sich dessen aber nicht wirklich bewusst.

Schon die Organisation der ersten sächsischen Regierung macht deutlich, dass es nicht verwunderlich ist, dass der Freistaat Sachsen, der am 3. Oktober 1990 wieder gegründet wurde, wenig mit seinen Vorgängern, dem Land Sachsen von 1946, dem Freistaat Sachsen von 1919 oder gar dem Königreich Sachsen von 1815 zu tun hat. Beispielhaft kann man das an einer ganzen Reihe von wesentlichen Sachentscheidungen illustrieren. Dabei zeigt sich, dass es nicht allein die personelle Zusammensetzung der Regierung war, die den Traditionsbruch in Sachsen herbeiführte. Vielmehr war die personelle Zusammensetzung der Regierung selbst Ergebnis der Irrelevanz genuiner sächsischer Traditionen in der Gesellschaft.

An der Spitze der ersten drei sächsischen Regierungen stand Kurt Biedenkopf. In einem Interview im September 1990 sagte er, angesprochen auf seine Beziehung zu Sachsen: „Ich bin jetzt Sachse, und ich habe auch die Absicht, genau das zu leben. Sonst hat die Sache doch gar keinen Sinn.“⁵⁹ Sein Bestreben war es, in den Schlüsselpositionen der Regierung Vertraute aus Nordrhein-Westfalen zu installieren.⁶⁰ Sein erster Staatssekretär für Bundes- und Europaangelegenheiten war Günter Ermisch, vorher „Clearingbeauftragter des Bundes für Sachsen“. Er war im September 1990 in der genannten Clearingstelle der Bundesregierung, die die Verwaltung der neuen Länder ab dem Beitritt der DDR übernahm, der ranghöchste Beamte. Daher konnte er sich das Land für seinen Einsatz auswählen. Seine Familie stammte teilweise aus Sachsen, so entschied er sich für Dresden.⁶¹ Ähnlich „tief“ verwurzelt in der sächsischen Tradition waren weitere wichtige Regierungsmitglieder. In der ersten Regierung Biedenkopf kam in jedem Ministerium entweder der Minister oder der Amtschef aus den westlichen Bundesländern,

⁵⁹ taz, 19. September 1990, zitiert nach RICHTER, Die Bildung des Freistaates Sachsen (wie Anm. 4), S. 824.

⁶⁰ RICHTER, Die Bildung des Freistaates Sachsen (wie Anm. 4), S. 886.

⁶¹ Ebd., S. 781.

zumeist aus Nordrhein-Westfalen (Letzteres in der Staatskanzlei und den Ministerien für Finanzen, Wirtschaft und Arbeit, Bildung, Landwirtschaft). Die Strukturbeauftragten des Koordinierungsausschusses kamen für den Ministerpräsidenten kaum in Frage.⁶² Der Landesbischof der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Johannes Hempel intervenierte beim Ministerpräsidenten wegen des für ein protestantisches Land ungewöhnlich hohen Anteils von Katholiken an der Spitze der Regierung.⁶³ Von besonderer Bedeutung wurde in den ersten Regierungsjahren die „Regierungskommune“ in der Dresdner Schevenstraße, wo in einem ehemaligen Gästehaus des MfS der Regierungschef, zahlreiche Minister und Staatssekretäre sowie weitere Regierungsmitarbeiter aus den westlichen Bundesländern zusammen wohnten. Hier wurden zahlreiche politische Entscheidungen vorbereitet, in die die aus Sachsen stammenden Regierungsmitglieder anfangs gar nicht eingebunden waren.⁶⁴

1. Die Bezeichnung der Landesorgane

Schon der Landesname „Freistaat Sachsen“ ist geeignet, Missverständnisse auszulösen. Er gleicht zwar der Staatsbezeichnung von 1919, für die Bezeichnungen „Staatsregierung“, „Staatsministerium“ und „Staatsminister“ gibt es in Sachsen jedoch keine historischen Vorbilder.

Historisch geht der Begriff „Freistaat“ auf die nach der Novemberrevolution 1918 von mehreren deutschen Ländern (z. B. Bayern, Preußen, Sachsen) gewählte deutsche Bezeichnung für die republikanische Staatsform zurück. Die von der Sächsischen Volkskammer im Vorläufigen Grundgesetz vom 28. Februar 1919 gewählte und in der Sächsischen Verfassung vom 1. November 1920 bekräftigte Bezeichnung „Freistaat Sachsen“ hatte eine zusätzliche Bedeutung dadurch, dass sie zur Abgrenzung des selbstständigen Landes Sachsen von der preußischen „Provinz Sachsen“ diente, die von Preußen nach dem erheblichen Territorialgewinn auch von ehemals sächsischen Gebieten als Ergebnis des Wiener Kongresses von 1815 eingerichtet wurde. Letztere ist heute Teil des Landes Sachsen-Anhalt.

Der Begriff und die Bezeichnung „Freistaat“ ist 1990 in Sachsen Gegenstand vieler (wenn auch nicht immer substanzieller) Diskussionen gewesen. So wurde bereits in der Volkskammer der DDR der Antrag gestellt, bei der Ländereinführung Sachsen als „Freistaat“ zu bezeichnen. Die Volkskammer entschied aber mit Mehrheit, diese Frage dem Landesverfassungsgeber zu überlassen.

Auf seiner konstituierenden Sitzung am 27. Oktober 1990 beschloss der Sächsische Landtag auf Antrag der CDU-Fraktion,⁶⁵ für das von der Volkskammer der DDR durch das Ländereinführungsgesetz wieder errichtete Land Sachsen die

⁶² Ebd., S. 871-877; neben Vaatz ist aus dem Kreis der Strukturbeauftragten lediglich Steffen Heitmann zum Minister berufen worden.

⁶³ Ebd., S. 924 f.

⁶⁴ Ebd., S. 883 f.

⁶⁵ Sächsischer Landtag, Drucksache 1/9.

Staatsbezeichnung „Freistaat Sachsen“ zu wählen. Irrig ist die Vermutung, dass damit eine Anknüpfung an die sächsische Tradition beabsichtigt gewesen sei. Eine solche Anknüpfung war nur der äußeren Form nach geschehen. Inhaltlich war überhaupt nicht beabsichtigt, etwa an den revolutionären Freistaatsbegriff anzuknüpfen, wie er in der Ausrufung Sachsens als „Freistaat“ durch den Vereinigten Revolutionären Arbeiter- und Soldatenrat am 9. November 1918 zum Ausdruck gekommen war. Deutlich wird das durch die im selben Landtagsbeschluss vom 27. Oktober 1990 vorgenommene Einführung der Bezeichnung der Landesregierung als „Staatsregierung“. Die kollektive Landesregierung wurde im Königreich Sachsen wie ab 1919 im Freistaat Sachsen „Gesamtministerium“ genannt. Die Verfassung von 1947 spricht einfach von „Regierung“. Vielmehr war mit dem Landtagsbeschluss 1990 eine Referenz an die bayerische Terminologie beabsichtigt.⁶⁶

2. Die Landeszugehörigkeit

Die Länderbildung in der DDR erfolgte 1990 nicht unter Anknüpfung an den Status quo der Weimarer Republik, sondern unter Anknüpfung an die Anfänge der DDR. Obgleich niemand zugab, an die ersten Jahre der DDR oder die Jahre der Besatzungszeit nach 1945 anknüpfen zu wollen, wurden dennoch genau jene Länder gebildet, die die DDR 1952 durch eine „Verwaltungsreform“, die eigentlich eine grundlegende Verfassungsänderung war, faktisch aufgelöst hatte. Die Länder entstanden 1990 nicht in den Grenzen von 1947, sondern in den Kreisgrenzen, die erst durch die Verwaltungsreform 1952 eingeführt worden waren. Von der Möglichkeit einer späteren Grenzkorrektur nach Ländereinführungsgesetz wurde nur in den wenigsten Fällen Gebrauch gemacht, sodass die Verwaltungseinheiten, die in der DDR geschaffen worden waren, sich schließlich als dauerhafter erwiesen als jene, auf deren Tradition man im Jahre 1990 verbal Bezug nahm.

Sachsens alte und neue Grenzen

Die Grenzen des Freistaates Sachsen von 1990 unterscheiden sich signifikant von denen all seiner Vorgänger. Zwar gehören ihm bis auf wenige Gemeinden an der Schwarzen Elster all jene Gebiete an, die von 1815 bis 1918 dem Königreich Sachsen und anschließend dem mit ihm territorial identischen Freistaat Sachsen angehörten, im Übrigen aber gehören ihm jetzt Regionen an, die lange Zeit nicht zum obersächsischen Staat gehörten. Auch das Land Sachsen von 1946 bis 1952 umfasste weitgehend das Gebiet des Königreichs Sachsen, ausgenommen den durch das Potsdamer Abkommen abgetrennten östlichen Teil des einstigen Landkreises Zittau um die Stadt Reichenau (Bogatynia), der jetzt zu Polen gehört. Dem Land

⁶⁶ BERND KUNZMANN, in: Harald Baumann-Hasske/Bernd Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Kommentar, Berlin ³2011, Art. 1 Rn. 3.

Sachsen wurden jedoch von der sowjetischen Besatzungsmacht 1946 auch die linksneißischen Gebiete der preußischen Provinz Niederschlesien zugeschlagen, die in der Sowjetischen Besatzungszone lagen. Von diesem Gebiet sind die Kreise Hoyerswerda und Weißwasser auch jetzt wieder Teil Sachsens, wenn auch mit veränderten Kreisgrenzen und somit veränderter Zugehörigkeit der umliegenden Gemeinden. Der südliche Teil des Kreises Senftenberg, der 1946 ebenfalls Sachsen zugeschlagen wurde, gehört aber jetzt zum Land Brandenburg.⁶⁷ Im Norden sind Gebiete der DDR-Kreise Torgau, Delitzsch und Eilenburg hinzugekommen, die 1946 dem Land Sachsen-Anhalt und davor der preußischen Provinz Sachsen angehört hatten. Gewisse Veränderungen der Gemeindezugehörigkeit hat es auch im Raum Altenburg gegeben. Generell sind mit Ausnahme weniger Gemeinden als Grenzen des Freistaates Sachsen von 1990 die Grenzen der DDR-Kreise bestimmend, nicht die Grenzen der früheren sächsischen Staaten. Der Hauptgrund dafür ist die Länderbildung durch die Volkskammer 1990. Der Freistaat Sachsen ist ebenso wenig eine Schöpfung des in ihm lebenden Volkes wie die anderen vier neuen Länder. Sie sind vielmehr nach der politischen Einschätzung der letzten DDR-Regierung das in kurzer Zeit, d. h. innerhalb weniger Wochen, politisch Machbare gewesen. Der konkrete Mehrheitswille der unmittelbar im Grenzbereich lebenden Bevölkerung spielte bei den Entscheidungen keine ausschlaggebende Rolle.⁶⁸

Die „Allianz für Sachsen“

In den südlichen Kreisen des DDR-Bezirktes Cottbus war im Sommer 1990 die künftige Landeszugehörigkeit ein wichtiges, kontrovers diskutiertes Thema.⁶⁹ Während sich in den Kreisen Weißwasser und Hoyerswerda die Abstimmungsergebnisse bei Bürgerbefragungen und diejenigen des Kreistages deckten, entschieden sich die Kreistage der Kreise Senftenberg und Bad Liebenwerda entgegen den Ergebnissen der Bürgerbefragungen für eine Zugehörigkeit zum Land Brandenburg. Das löste dort heftige Diskussionen aus und führte zum Versuch einzelner Gemeinden vor allem südlich der Schwarzen Elster, beispielsweise von Ortrand, sich dennoch Sachsen anzuschließen. Die Gemeinden schlossen sich in einer „Allianz für Sachsen“ zusammen und protestierten mit öffentlichkeitswirksamen Aktionen bis hin zu Autobahnblockaden gegen die Entscheidungen ihrer Kreistage. Letztendlich wurden aber doch die gesamten Kreise Senftenberg und Bad Liebenwerda dem Land Brandenburg zugeschlagen. Der Provinz bzw. dem Land Brandenburg hatte der Kreis Bad Liebenwerda nie angehört, sondern gehörte vielmehr zum Kurkreis Sachsen-Wittenberg und fiel 1815 der preußischen Provinz Sachsen zu. Trotzdem endete die Auseinandersetzung im Kreis im Jahr 1990

⁶⁷ Vgl. RICHTER, Die Bildung des Freistaates Sachsen (wie Anm. 4), S. 434-453.

⁶⁸ Ebd., S. 397-401.

⁶⁹ Ebd., S. 403-425.

schließlich mit einer Zugehörigkeit zum Land Brandenburg. Die Strukturen der DDR hatten über historische Gegebenheiten obsiegt.

3. Die Landessymbole

Der neu gegründete Freistaat Sachsen benötigte staatliche Symbole. Waren die sächsischen Landesfarben Weiß und Grün noch relativ unumstritten, so stellte die Festlegung auf das Landenswappen bereits ein Problem dar, das anschaulich die Geburtswehen des Freistaates Sachsen von 1990 widerspiegelt. Eine seltsame Diskussion gab es schließlich um regionale Farben und Wappen.

Das kleine und das „große“ Wappen des Freistaates Sachsen

Der Verfassungs- und Rechtsausschuss des Sächsischen Landtages hat 1991 eine Änderung an dem von der Staatsregierung vorgeschlagenen Wappengesetz vorgenommen, durch die neben dem traditionellen Landeswappen (dem schrägrechten grünen Rautenkranz im neunmal von Schwarz und Gold geteilten Feld, wie er auch in Art. 2 Abs. 3 der Sächsischen Verfassung beschrieben wird) zusätzlich ein „großes Wappen des Freistaates Sachsen“ definiert werden sollte. Der von der CDU-Mehrheit im Jahre 1991 eingefügte § 1 Abs. 2 des Entwurfs zum Sächsischen Wappengesetz bestimmte:⁷⁰ „Das große Wappen des Freistaates Sachsen besteht aus einem gevierten Schild mit einem Herzschild. Der Herzschild trägt das kleine Wappen. Der gevierte Schild zeigt die historischen Wappen der Mark Meißen, des Vogtlandes, der Oberlausitz und Niederschlesiens. Der Schild wird von zwei widerstehenden goldenen Löwen mit roter Zunge gehalten. Auf dem Schild ruht eine goldene Volkskrone.“ Woher kommt diese Inspiration? Eine Assoziation mag aufkeimen, wenn man die Beschreibung des bayerischen Wappens liest:⁷¹ „Das große Staatswappen des Freistaates Bayern zeigt im Mittelschild das seit Jahrhunderten gebräuchliche Wappen Bayerns in Silber-Blau (zu 21 Plätzen schräg gerautet), links oben den goldenen pfälzischen Löwen auf schwarzem Grund, rechts oben den fränkischen Rechen auf rotem Grund, links unten den niederbayerischen blauen Panther auf weißem Grund und rechts unten die drei schwäbischen schwarzen Leoparden auf goldenem Grund; den oberen Rand ziert eine Volkskrone; rechts und links halten rot bewehrte goldene Löwen das Wappen.“

Was hat das bayerische Wappen mit dem sächsischen zu tun? Historisch gesehen gar nichts. In der von den Fachleuten erarbeiteten Vorlage der Staatsregierung hatte es noch geheißen: „Die Vorlage hat sich dagegen entschieden, ein großes und ein kleines Wappen für den Freistaat Sachsen vorzusehen; sie geht von einem einheitlichen Wappen des Freistaates aus. In Baden-Württemberg und in Bayern

⁷⁰ Sächsischer Landtag, Drucksache 1/805 vom 10. September 1991.

⁷¹ RUDOLF SCHUSTER, Die Verfassungen aller deutschen Länder, München 1994, S. 59.

gibt es sogenannte große Wappen, in welche die Wappen einzelner Regionen dieser Bundesländer einbezogen sind. Dabei wird in Baden-Württemberg und in Bayern auf historische Bezüge, nicht auf aktuelle Verwaltungsgliederungen zurückgegriffen. Von einem Rückgriff auf historische Bezüge in Form von ‚Unterwappen‘ einzelner Regionen sollte im Freistaat Sachsen abgesehen werden. Er würde die Integration der einzelnen Regionen des Freistaates nicht fördern, sondern eher hemmen. Auch wäre eine gleichrangige Berücksichtigung der einzelnen Landesteile nicht möglich, weil nicht für alle Landesteile gleichermaßen berücksichtigungsfähige ‚Unterwappen‘ zur Verfügung stünden.“⁷²

Zunächst fällt auf, dass auch die Staatsregierung unbedingt einen Vergleich mit Baden-Württemberg und Bayern ziehen zu müssen meinte. Andere Wappen (die sächsischen eingeschlossen!) kommen als Vergleich wohl von vornherein nicht in Frage. Deutlich wird jedoch der entscheidende Unterschied zu Baden-Württemberg und Bayern herausgestellt: Letztere sind Länder in historischen Grenzen, Sachsen ist es nicht. Sachsen besteht aus Regionen, die erst „integriert“ werden müssen! Dem wäre die bayerische Blaupause nicht förderlich. In der Tat: Warum kommen nur die Mark Meißen, das Vogtland, die Oberlausitz und Niederschlesien zum Zug? Was ist mit dem Osterland und dem Pleißenland? Was ist mit der Burggrafschaft Dohna? Was ist mit den einstigen Bistümern Meißen, Merseburg und Naumburg? Was ist mit den Schönburgischen Landen? Warum kommt die bayerische Blaupause aber überhaupt ins Gespräch, ja beinahe sogar als geltendes Recht ins Sächsische Gesetz- und Verordnungsblatt?⁷³ Auch dieser Vorgang belegt, dass bei den politischen Entscheidungen in den Jahren nach 1990 der Blick eher in die Ferne, vorwiegend nach Süddeutschland, denn auf die sächsische Tradition und Geschichte gerichtet war.

Regionale Farben und Wappen

Artikel 2 Absatz 4 der Sächsischen Verfassung ist ein Kuriosum. Er widmet sich der Frage, ob es neben den Landesfarben und dem Landeswappen in Sachsen weitere, regional in Gebrauch befindliche Farben und Wappen geben soll. In den

⁷² Sächsischer Landtag, Drucksache 1/277, S. 3 f.

⁷³ Umstritten war der Vorschlag der Staatsregierung bereits bei der ersten Lesung (Sächsischer Landtag, Plenarprotokoll 1/17, S. 946-949). Bei der zweiten Lesung wurde kurz vor der Schlussabstimmung im Plenum das Wappengesetz auf Antrag der SPD-Fraktion in den Verfassungs- und Rechtsausschuss zurückverwiesen (ebd. 1/27, S. 1703-1710), wo bei einer erneuten Behandlung des Gesetzes eine Anhörung zum Thema vereinbart und das „große Staatswappen“ schließlich mit einer Kann-Bestimmung im Wappengesetz abgespeist wurde – die sächsische Form der Beerdigung erster Klasse – vgl. Richterwahlausschüsse in Art. 79 Abs. 3 Sächsische Verfassung. Das große Staatswappen wie die Richterwahlausschüsse führen noch immer als Kann-Bestimmungen ein folgenloses Scheinleben im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt.

ersten Entwürfen der Landesverfassung findet man dazu noch kein Wort.⁷⁴ Art. 2 Abs. 4 wirft die Frage nach den konstitutiven Regionen Sachsens auf. Der Absatz der Verfassung geht davon aus, dass zumindest zwei besondere Regionen Sachsens bestehen sollen: das Siedlungsgebiet der Sorben und ein „schlesischer Teil“ des Landes.

Das sorbische Siedlungsgebiet erstreckt sich zwischen Pulsnitz und Lausitzer Neiße zu beiden Seiten der Spree von der Linie Bischofswerda-Löbau-Niesky im Süden bis zur Linie Lübben-Guben im Norden. Es umfasst damit die mittlere und nördliche Oberlausitz in Sachsen (vgl. auch § 3 und Anlage Sächsisches Sorbengesetz) und die Niederlausitz im Land Brandenburg. Der „schlesische Teil des Landes“ meint das Gebiet des Freistaates Sachsen, das von 1815 bis 1934 nicht zu Sachsen gehörte und durch den Befehl Nr. 5 der SMAD vom 9. Juli 1945 als links-neißischer Teil der ehemaligen preußischen Provinz Niederschlesien dem Land Sachsen angegliedert wurde.

Hinter der Entstehung von Art. 2 Abs. 4 steckt offenbar wenig historischer Sachverstand. Die Farben der Sorben sind Blau-Rot-Weiß, aber ein Wappen der Sorben existiert nicht. Ob das Emblem der Domowina, das einen dreiblättrigen Baum mit drei Wurzeln zeigt, als Wappen im Sinne von Abs. 4 gelten kann, ist mehr als zweifelhaft. Die Domowina kann auch als nationale Organisation der Sorben nicht ohne Weiteres für das Volk der Sorben stehen. Gegen die Existenz eines Wappens der Sorben spricht aber grundsätzlich, dass ein Wappen zwar Herrschaften, Städte und Personen besaßen, nicht aber Völker. Insofern ist die Formulierung des Absatzes 4 bezüglich des Wappens der Sorben unglücklich und muss ins Leere laufen. Die Farben Niederschlesiens sind Weiß und Gelb. Das Wappen Niederschlesiens ist im goldenen Schild ein schwarzer, goldbewehrter, rotbezungter, mit Herzogskrone gekrönter Adler, auf seiner Brust ein silberner Halbmond und ein silbernes Kreuz (der schlesische Adler).

Die beiden besonderen Regionen Sachsens in Art. 2 Abs. 4 überzeugen nicht. Im Grunde geht es bei beiden um die Oberlausitz. Dass ein Teil von ihr „schlesisch“ sein soll, perpetuiert ein historisches Ereignis in die Gegenwart und verschafft ihm ein Gewicht, das ihm in seiner wirklichen geschichtlichen Bedeutung gar nicht zukommt: die Landesteilung der wettinischen Länder auf dem Wiener Kongress 1815 und die Angliederung des nördlichen und nordöstlichen Teiles an Preußen. Preußen war Siegermacht, das Königreich Sachsen stand als Verbündeter Napoleons auf der Verliererseite. Eigentlich sollte nach dem Willen Preußens ganz Sachsen von der politischen Landkarte verschwinden, wie Jahre zuvor schon Polen, das mehr als 60 Jahre lang Könige aus dem Hause Wettin gehabt hatte, und Jahre später deutsche Staaten wie das Königreich Hannover, das Kurfürstentum Hessen oder das Herzogtum Nassau. Die verwaltungsseitige Neugliederung der

⁷⁴ Im zweiten (im Oktober 1990 überarbeiteten) Gohrischer Entwurf werden erstmals „die Farben und das Wappen der Sorben“ sowie „die Farben und das Wappen Niederschlesiens“ erwähnt; vgl. KUNZMANN, Die Verfassung des Freistaates Sachsen (wie Anm. 66), Art. 2 Rn. 4.

einstmals wettinischen Gebiete innerhalb des preußischen Staates, die mit der Unterscheidung der „sächsischen Oberlausitz“ von der „schlesischen Oberlausitz“ übernommen wird, stellt diese Teilung über den kulturgeschichtlichen Zusammenhang der gesamten Oberlausitz, die mit dem Sechs-Städte-Bund fast 500 Jahre lang ein solides Fundament inneren Zusammenhalts hatte, lange Zeit insgesamt ein Land der böhmischen Krone war und erst 1635 in ihrer Gesamtheit unter die Herrschaft der Wettiner gekommen war. Mit dem gleichen Recht könnte man fragen, warum nicht auch beispielsweise das Vogtland, das erst 1569 endgültig an das albertinische Sachsen gefallen war, die Herrschaft Wildenfels oder mehr noch die Schönburgischen Herrschaften, deren staatsrechtliche Sonderstellung faktisch im 19. Jahrhundert und rechtlich definitiv erst mit der Verfassung von 1920 beseitigt wurden,⁷⁵ in vergleichbarer Weise Berücksichtigung finden. Mit der Auflösung des Landes Preußen 1947 hat die preußische Herrschaft über die „schlesische Oberlausitz“ jedenfalls ihr definitives Ende gefunden.

Eine überzeugende Rechtfertigung für Art. 4 Abs. 2 ergibt sich auch nicht aus dem bi-ethnischen Charakter der Oberlausitz. Dass hier im Unterschied zu anderen ursprünglich auch von Sorben besiedelten Regionen Sachsens⁷⁶ ein sorbisch-deutscher Siedlungsraum entstehen konnte, ist ein Ergebnis der besonderen Geschichte der gesamten Oberlausitz. Dem wäre mit den kulturpolitischen Normen von Art. 5 und 6 der Sächsischen Verfassung bereits hinreichend entsprochen worden. Besonderer regionaler Symbole bedurfte es dazu nicht, zumal solcher, die gar nicht existieren. Offenbar ging es bei der Erwähnung der sorbischen Symbole eher um eine Camouflage der im selben Atemzug mit genannten Symbole Niederschlesiens, die aus den genannten historischen Gründen ebenso deplatziert sind.

4. Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Landesregierung

Nicht nur hinsichtlich der Bezeichnungen der Landesorgane und der Landeszugehörigkeit bestand bei der Wiedergründung des Freistaates Sachsen 1990 nicht die Absicht, an die Vorgängerstaaten anzuknüpfen. Auch die Stellung des Landtages im Hinblick auf seine Kontrollbefugnisse und Kontrollinstrumente gegenüber der Landesregierung unterscheidet sich signifikant von seinen Vorgängern.⁷⁷ Waren die Mitglieder der Landesregierung im Freistaat Sachsen bis 1933 dem Landtag sowohl kollektiv wie individuell verantwortlich, obliegt seit 1990 die Bildung der Landesregierung allein dem Ministerpräsidenten. Er kann die Minister auch ohne Zutun, gar ohne Zustimmung des Landtages ernennen und entlassen. Ein Äquivalent zu Art. 27 der Sächsischen Verfassung von 1920 kennt die Verfassung von

⁷⁵ Vgl. Art. 51 der Verfassung des Freistaates Sachsen vom 1. November 1920.

⁷⁶ Dazu KARLHEINZ BLASCHKE, *Geschichte Sachsens im Mittelalter*, Berlin 1990.

⁷⁷ Vgl. dazu ERICH REICHELT, *Das Staatsleben unter der sächsischen Verfassung vom 1. November 1920* (Leipziger rechtswissenschaftliche Studien, H. 32), S. 101-106, Leipzig 1928.

1992 nicht.⁷⁸ Die erste Fassung des Gohrischer Entwurfs der Sächsischen Verfassung sah noch eine kollektive und individuelle parlamentarische Verantwortung vor.⁷⁹ Nach der letztlich beschlossenen Verfassung kann der Landtag eine Regierung nur dadurch ablösen, dass er einen neuen Ministerpräsidenten wählt (konstruktives Misstrauensvotum). Das einfache Aussprechen des Misstrauens gegenüber einem Minister, gegenüber dem Ministerpräsidenten oder gar gegenüber der gesamten Landesregierung ist nach der jetzigen Verfassung rechtlich ohne Folgen. Wirkung kann ein Misstrauensvotum jetzt bestenfalls durch öffentlichen politischen Druck entfalten. Auch ein Mitspracherecht bei Zahl und Bezeichnung der Ministerien – wie in der Sächsischen Verfassung von 1920 vorgesehen – kennt die jetzige Verfassung nicht.⁸⁰ Auch kennt sie im Unterschied zu 1920 keine Norm, die die Regierung an Beschlüsse des Landtages binden würde.⁸¹ Insgesamt kann also die sächsische Regierung nun viel mehr vom Landtag losgelöst operieren, als dies im Freistaat Sachsen von 1920 bis 1933 möglich war. Insbesondere ist die Stellung des Ministerpräsidenten jetzt unvergleichlich stärker als 1920.

5. Die Gemeindeordnung

Die Sächsische Gemeindeordnung von 1993 hat nichts mehr mit der Gemeindeordnung des Freistaates Sachsen von 1923 zu tun. Es herrscht nunmehr eine völlig andere Gemeindeverfassung. Die sächsische Gemeindeordnung von 1923 war eine Kombination aus unechter Bürgermeisterverfassung, bei der ein Bürgermeister an der Spitze der Verwaltung stand, nicht aber als Regelfall der Gemeindevertretung vorstand,⁸² und in größeren Gemeinden einer Magistratsverfassung.⁸³ Letztere war typisch für Mittel- und Ostdeutschland (z. B. Preußen).⁸⁴ Auch die frühere Revidierte Städteordnung im Königreich Sachsen von 1873⁸⁵ war als Magistratsverfassung angelegt. Die unechte Bürgermeisterverfassung wurde 1990 von der

⁷⁸ Vgl. Art. 27 Abs. 1 und 2 Sächsische Verfassung von 1920: (1) *Die Mitglieder des Gesamtministeriums bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Landtags.* (2) *Jeder Minister muß zurücktreten, wenn der Landtag durch ausdrücklichen Beschluß, den die Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten faßt, ihm das Vertrauen entzieht oder seinen Rücktritt fordert. Hierauf gerichtete Anträge sind auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu setzen.*

⁷⁹ Vgl. Art. 56 Abs. 4 und Art. 69 Gohrischer Entwurf.

⁸⁰ Vgl. Art. 29 Abs. 2 Sächsische Verfassung von 1920: (2) *Zahl und Namen der Ministerien werden durch das Haushaltsgesetz bestimmt.*

⁸¹ Vgl. Art. 32 Abs. 1 Sächsische Verfassung von 1920: (1) *Die zuständigen Ministerien führen die Gesetze, die Reichsverordnungen und die Beschlüsse des Landtags aus.*

⁸² JÜRGEN HARTMANN (Hg.), *Handbuch der deutschen Bundesländer*, Bonn 21994, S. 621.

⁸³ Vgl. CURT OETTICH, *Die Rechtsstellung des Bürgermeisters im sächsischen Gemeinderecht* (Leipziger rechtswissenschaftliche Studien, H. 58), Leipzig 1930, insbesondere § 10 (S. 82-85).

⁸⁴ OTTO MODEL/CARL CREIFELDS/GUSTAV LICHTENBERGER, *Staatsbürger-Taschenbuch*, München 271994, § 120.

⁸⁵ *Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Sachsen 1873*, S. 295-321.

Volkskammer der DDR wieder als Grundtyp der Gemeindeverfassung für die fünf neuen Länder eingeführt. Ebenso wie 1923 in Sachsen hatte die Volkskammer zumindest für die größeren Städte als Option einen Magistrat vorgesehen, während in kleineren Gemeinden die unechte Bürgermeisterverfassung galt.⁸⁶ Im Mai 1993 hat hingegen der Sächsische Landtag erstmals in der Geschichte Sachsens die süddeutsche Ratsverfassung implementiert. Eine Alternative zu dieser von den Ministerialbeamten aus Baden-Württemberg und Bayern konzipierten Kommunalverfassung ist im Landtag nicht ernsthaft in Erwägung gezogen worden.⁸⁷ Den Übergang zur süddeutschen Ratsverfassung hatte freilich bereits die Arbeitsgruppe Kommunale Selbstverwaltung der Gemischten Kommission Sachsen/Baden-Württemberg ins Auge gefasst. Dabei war die Volkswahl des Bürgermeisters als bedeutsames Element unmittelbarer Demokratie ein ausschlaggebender Gesichtspunkt.⁸⁸ Auch hier zeigte sich, dass der Freistaat Sachsen von 1990 eine Neuschöpfung war. Sächsische Tradition hat in ihm keine wirkliche Rolle gespielt. Selbst terminologisch wurde, etwa im Unterschied zu Thüringen,⁸⁹ keine Rücksicht auf die in Sachsen früher üblichen Bezeichnungen genommen. Wie in Baden-Württemberg heißt die Volksvertretung nunmehr „Gemeinderat“, während dieser Begriff in Sachsen von 1923 bis 1935 das Kollegialorgan an der Spitze der Gemeindeverwaltung bezeichnete. Die Volksvertreter hießen stattdessen vor 1935 „Gemeindeverordnete“ bzw. in den Städten „Stadtverordnete“,⁹⁰ als die sie nach dem Zweiten Weltkrieg auch in den sächsischen Gemeinden wieder durchgängig – bis 1993 – bezeichnet wurden.

6. Die Staatskirchenverträge

Der Freistaat Sachsen hat zwischen 1920 und 1933 keine Kirchenverträge abgeschlossen. Zwar gab es Verhandlungen, sie führten aber nicht zu einer Übereinkunft.⁹¹ Ganz anders der Freistaat Sachsen nach 1990. Er hat 1994 nicht nur den ersten Kirchenvertrag der neuen Länder mit den evangelischen Kirchen auf seinem Territorium abgeschlossen (Evangelischer Kirchenvertrag). Einen Vertrag mit der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens abzuschließen, sozusagen mit

⁸⁶ Kommunale Schriften für Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen, Bd. 1, Köln 1990.

⁸⁷ Die SPD-Fraktion hatte mit einem eigenen Entwurf an die Gemeindeordnung von 1923 anknüpfen wollen (vgl. Sächsischer Landtag, Drucksache 1/1640), fand jedoch bei der CDU-Mehrheit im Landtag kein Gehör (Sächsischer Landtag, Plenarprotokoll 1/64, S. 4495-4528).

⁸⁸ Arbeitsgruppe Kommunale Selbstverwaltung der Gemischten Kommission Sachsen/Baden-Württemberg, Kommunalgesetze für Sachsen (Entwürfe), Sächsisches Staatsministerium des Innern, Kommunal-Abteilung, Referat Verfassung, Verwaltungsrecht und Wahlen, Dresden 1990, S. 6.

⁸⁹ HARTMANN, Handbuch der deutschen Bundesländer (wie Anm. 82), S. 621.

⁹⁰ Sächsisches Gesetzblatt 1925, Nr. 17, S. 136-169.

⁹¹ Vgl. KUNZMANN, Die Verfassung des Freistaates Sachsen (wie Anm. 66), Art. 112 Rn. 6.

seiner Stammkirche, ist für das Kernland der Reformation noch gut zu verstehen. Vielleicht auch noch, dass dieser Vertrag ebenso die übrigen evangelischen Kirchen einschließt, die aufgrund seiner Gebietserweiterungen über das Territorium des Königreiches Sachsen hinaus im Freistaat Sachsen ansässig sind, insbesondere auch deswegen, weil der Freistaat Preußen einen Kirchenvertrag abgeschlossen hatte, und einige seiner Gebiete mitsamt den dort tätigen Kirchen nun dem Freistaat Sachsen angehören. Aber der Freistaat Sachsen von 1990 war geradezu erpicht, auch Vorreiter beim Abschluss weiterer Kirchenverträge zu sein, die dem Freistaat Sachsen von 1920 nie in den Sinn gekommen wären. Das gilt insbesondere für Verträge mit dem Heiligen Stuhl. Der politische Einfluss, den die Römisch-Katholische Kirche in der Zeit der Regierungen Biedenkopf von 1990 bis 2002 in Sachsen erlangt hat, geht weit über das Maß hinaus, das sich mit dem Anteil der Bevölkerung römisch-katholischen Glaubens in Sachsen erklären lässt. Dieser Anteil liegt bei etwa 4 % der Gesamtbevölkerung.

Dass der heutige Freistaat Sachsen offenbar auch im Staat-Kirche-Verhältnis nichts mehr mit seinen Vorläufern zu tun haben will, kann man beispielsweise auch an den von ihm geschaffenen Verhältnissen bei der Auswahl von Lehramtsbewerbern für Theologie und Religionspädagogik sehen. Artikel 111 der Sächsischen Verfassung sieht zwar vor, dass die Lehrstühle „im Benehmen“ mit der Kirche besetzt werden, jedoch sollen abweichende Vereinbarungen mit den Kirchen „unberührt“ bleiben. „Unberührt“ lässt eigentlich eher an bereits bestehende Verträge denken, weniger an solche, die erst nach Inkrafttreten der Verfassung abgeschlossen werden. Während der Vertrag mit den evangelischen Kirchen von 1994 sich im Rahmen des Grundsatzes von Artikel 111 Abs. 1 bewegt, sind hinsichtlich des Vertrages mit dem Heiligen Stuhl von 1996 (Katholischer Kirchenvertrag – KKV) wohl doch erhebliche Zweifel daran berechtigt. Der Katholische Kirchenvertrag weicht in dieser Frage deutlich vom Evangelischen Kirchenvertrag ab. Dies geht offenbar auf Forderungen der Katholischen Kirche zurück, die durch kritische Äußerungen von Vertretern theologischer Fakultäten gegenüber dem Vatikan und dem Papst motiviert waren.⁹² Die letztlich getroffene Regelung kommt im Gewand einer Verfahrensregel daher, hinter der sich aber möglicherweise doch ein Aufgeben des Benehmens-Grundsatzes und ein Akzeptieren eines Einvernehmens-Grundsatzes verbirgt. Der Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 KKV besagt zwar nicht explizit, dass der Staat im Falle von Bedenken des Diözesanbischofs in jedem Fall von einer Berufung absieht, sondern nur, dass er mit seiner Entscheidung auf die Antwort wartet, d. h. die Antwort ist nur scheinbar eine temporale Voraussetzung, keine konditionale.⁹³ Jedoch war man sich staat-

⁹² Vgl. ROLF BAUM, Die Verhandlungen zu den Staatskirchenverträgen aus der Sicht des Freistaates Sachsen, in: Reiner Tillmanns (Hg.), Staatskirchenverträge im Freistaat Sachsen (Leipziger Juristische Studien, Bd. 8), Leipzig 2001, S. 45-128, hier S. 112.

⁹³ So jedenfalls nach dem Wortlaut der deutschen Fassung; die italienische Formulierung „soltanto se“ – vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 12. Februar 1997 – ist nicht ganz so eindeutig und kann unter Umständen auch anders interpretiert werden.

licherseits wohl darüber im Klaren, dass nach der „hierarchiebetonterer katholischen Vorstellung auch für Forschung und Lehre die Pflicht zur Befolgung der amtskirchlichen Lehrmeinungen“ besteht, sodass „Lehrpersonen nicht eingestellt werden dürfen, wenn der Diözesanbischof Bedenken erhebt“ hinsichtlich Lehrmeinung und Lebenswandel.⁹⁴ Mit anderen Worten: Der Lehramtsbewerber soll mit Leib (Lebenswandel) wie mit Seele (Lehrmeinung) dem Bischof untertan sein. Eine für Sachsen, dem Kernland der Reformation, bemerkenswerte Vereinbarung! Martin Luther schrieb in seiner Streitschrift „Von der Freiheit eines Christenmenschen“ über die Seele: „Ein Christenmensch ist ein freier Herr über alle Ding und niemand untertan“.⁹⁵ Der auf die Grundrechte Glaubens-, Gewissen- und Bekenntnisfreiheit (Art. 19) und Freiheit der Kunst und Wissenschaft (Art. 21) verpflichtete Freistaat Sachsen von 1996 aber gibt mit Art. 5 Abs. 2 Satz 1 KKV freiwillig und ohne Not in einem Vertrag Positionen den Vorrang, die einer theokratischen Kirchenverfassung entspringen, welche im Gegensatz zum evangelischen Kirchenverständnis, das den Prinzipien des demokratischen Rechtsstaates durchaus vergleichbar ist, nicht mit den Verfassungsprinzipien des Art. 1 der Sächsischen Verfassung konform gehen. Dass hier von sächsischer Tradition keine Rede sein kann, sieht man, wenn man sich vor Augen führt, dass der Vertrag mit dem Heiligen Stuhl Zustände herbeiführt, die im Grundsatz hinter die durch Kurfürst Johann den Beständigen 1526 für die ernestinischen und Herzog Heinrich 1539 für die albertinischen Länder geschaffenen Verhältnisse zurückgehen, denn seit dieser Zeit hat in Sachsen kein römisch-katholischer Bischof mehr das letzte Wort bei Lehrstuhlbesetzungen an sächsischen Hochschulen zuerkannt bekommen.⁹⁶ Die Begründungspflicht für Ablehnungen von Lehramtsbewerbern in Art. 5 Abs. 2 Satz 2 KKV wirft die Frage auf, für wen sie eigentlich gedacht ist – für den Lehramtsbewerber, dem ohnehin der Rechtsweg offenstehen sollte, was eine Begründungspflicht voraussetzt, oder für den Staat. Sie ist vielleicht so zu verstehen, dass der Staat die Regelung in Art. 5 Abs. 2 Satz 1 KKV doch mit einem gewissen Misstrauen sieht, was zumindest auf ein schlechtes Gewissen bei Vertragsabschluss rückschließen lässt. Der Vertrag hat nachträglich gezeigt, wie berechtigt die oben erwähnte Intervention des Landesbischofs der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche bei Ministerpräsident Biedenkopf im Oktober 1990 wegen der konfessionellen Zusammensetzung von dessen Regierung war.

⁹⁴ BAUM, Verhandlungen (wie Anm. 92), S. 117.

⁹⁵ Hutten/Müntzer/Luther. Werke in zwei Bänden (Bibliothek deutscher Klassiker), Weimar 1970, Bd. 2, S. 113.

⁹⁶ KUNZMANN, Die Verfassung des Freistaates Sachsen (wie Anm. 66), Art. 111 Rn. 8.

IV. Wohin entwickelt sich der Freistaat Sachsen?

Der Freistaat Sachsen der Gegenwart nimmt geografisch den Raum ein, den mehr oder weniger seine historischen Vorgänger kulturell vorgeprägt haben: das Land Sachsen von 1946 bis 1952, der Freistaat Sachsen von 1919 bis 1933, das Königreich Sachsen von 1806 bis 1918, das Kurfürsten- bzw. Herzogtum Sachsen von 1423 bis 1806, die Mark Meißen von 929 bis 1423. Seine traditionellen Bindungen hingegen sind gelöst. Den historischen Raum hat 1990 ein am Reißbrett entworfener neuer sächsischer Staat eingenommen.

Es gibt in der Gegenwart eigentlich wenig Anzeichen dafür, dass Sachsen sich seinen historischen Vorgängern wieder annähern will. Alle sind sie in der Gegenwart irgendwie nicht gut angesehen. Das Land Sachsen von 1946 bis 1952 gilt geradezu als suspekt. Sowjetische Besatzungsmacht und zunehmende kommunistische Diktatur haben seinen Alltag geprägt. Aber auch der Freistaat Sachsen von 1919 ist nicht mehr gewollt. Ein Kind der Räterepublik soll nicht die Gegenwart beeinflussen. Die Novemberrevolution 1918 ist schließlich die Wasserscheide, an der alle Suche nach verwertbaren Anregungen enden muss. Nicht nur wegen Artikel 28 des Grundgesetzes. Die wettinischen Jahrhunderte in Sachsens Geschichte sind abgeschlossen.

Von allem Geschichtlichen ist es letztlich doch vor allem das, was in den Jahren 1952 bis 1989 im sächsischen Raum geschah, was den Status quo im Freistaat Sachsen von 2011 prägt. Auch hier ist der Amtsantritt der Regierung Tillich in gewisser Weise symptomatisch. All die Auseinandersetzungen um die Runden Tische, den Koordinierungsausschuss und das Kuratorium für das Land Sachsen, die letztlich in die politische Dominanz von Politikern aus den alten Bundesländern mündeten, haben damit ihren Abschluss gefunden. Die Regierungspartei CDU hat ihren Frieden mit ihrem Ost-Kern aus DDR-Zeiten geschlossen,⁹⁷ insbesondere seit die letzten Mitglieder des Koordinierungsausschusses Arnold Vaatz und Steffen Heitmann aus der zweiten und dritten Regierung Biedenkopf ausgeschieden sind. Der Westeinfluss in der Regierung Sachsens ist erst mit dem Ende der Ära Biedenkopf-Milbradt auf ein erträgliches Maß zurückgefahren worden.

Wenn mit der ersten Regierung Tillich 2008 auch eine gewisse Normalisierung der Beziehungen des Freistaates Sachsen zu seiner Geschichte eintrat, so wirkt das Erbe der Jahre 1990 bis 2008 dennoch fort. Nichts von den Ergebnissen der oben beschriebenen Traditionsbrüche ist zurückgenommen. Erst allmählich werden die Ergebnisse der historischen und kulturgeschichtlichen Forschungen jener Jahre publizistisch einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich. Ihr wirkliches Rezipieren wird dauern. Für das Verständnis der Gegenwart ist dieses Rezipieren umso wichtiger.

Gleichzeitig stellt sich die Frage, was der Blick nach vorn offenlegt. Vielleicht hilft orientierend ein historischer Blick in die Nachbarländer. Das westliche und

⁹⁷ Vgl. zu dieser Auseinandersetzung RICHTER, Die Bildung des Freistaates Sachsen (wie Anm. 4), S. 612-656.

das nordwestliche Nachbarland Sachsens haben fast die gleiche Geschichte. Auch ihre Historie ist sehr wettinisch und sehr sächsisch. Sachsen-Anhalt im Nordwesten führt seine sächsische Tradition unübersehbar sogar im Namen und im Wapen. Und all die Mini-Sachsens, die 1920, nachdem sich Sachsen-Coburg Bayern angeschlossen hatte, im westwärts gelegenen Land Thüringen aufgingen, Sachsen-Weimar-Eisenach, Sachsen-Gotha, Sachsen-Meiningen und Sachsen-Altenburg, haben die schwarzburgischen und reußischen Teile in ihrer Nachbarschaft mindestens so beeinflusst wie der Kurkreis Sachsen-Wittenberg das Herzogtum Anhalt. Gleiches darf man wohl behaupten auch hinsichtlich der ursprünglich geistlichen, später unter preußische Herrschaft geratenen Teile in ihrer Nachbarschaft, etwa Erfurt oder Magdeburg.

Ein Wunder wäre es vielleicht, wenn in den einstmals wettinischen und wettinisch beeinflussten Ländern so viele sächsische Kerne überlebt hätten, dass es eines Tages zu einer Wiedervereinigung der drei obersächsischen Länder käme. Eine kulturelle Klammer haben sie mit dem Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk geschlossen. Ihre Vereinigung wäre sozusagen im Sendegebiet des Mitteldeutschen Rundfunks eine Ausdehnung seines Staatsvertragsgedankens auf alle Politikfelder.

Dass es einen Bedarf nach leistungsfähigeren Ländern in Deutschland gibt, ist unübersehbar und auch nahezu unbestritten. Dynastische Teilungen, die in der sächsischen Geschichte zu den wettinischen Fragmenten führten, aus denen die heutigen Länder gebildet wurden, müssen in der republikanischen Gegenwart nicht notwendig auf alle Zeit getrennte Wege weisen. Was steht einer Vereinigung also im Wege? Der Selbstbehauptungswille der bestehenden Landesorgane? Der Status dreier Hauptstädte? Das Identitätsgefühl dreier Bevölkerungen?

Das Identitätsgefühl ist erst noch im Werden. Es ist mit dem Untergang der Weimarer Republik abgerissen, in der DDR lange ausgesetzt gewesen und dann 1990 sehr schnell wieder konstituiert worden. Es ist unfertig. Der Status von Hauptstädten kann sich ändern. Etwas Neues braucht auch neue Verankerungen. Die Höfe von Dresden, Weimar und Wittenberg sind Geschichte, keine Konstanten der Ewigkeit. Der Selbstbehauptungswille von Landesorganen ist fraglos ein gewichtiger Faktor in der Politik. Aber wichtiger als die Zukunft ihrer Organe ist die Zukunft der Länder selbst.

Woher soll die Kraft zu einem gemeinsamen Neuanfang kommen? Sie wäre ohne Zweifel ein Wunder. Aber gibt es keine Wunder? Im Kloster Marienstern in der Oberlausitz glaubte und glaubt man an Wunder: „Z Božej pomocu!“ Eigentlich sollte es im 21. Jahrhundert zweit- und drittrangig sein, welcher Bog, welcher Gott jeweils gemeint ist: der Martin Luthers oder der Georg Agricolas, der Paul Gerhardts oder der Johann Sebastian Bachs, der Ottos des Großen oder der Friedrichs des Weisen, der Philipp Melancthons oder der der Zisterzienserinnen des Klosters Marienstern. Wenn sie alle an dem einen Strang zögen, aus dem sie kommen – wer weiß, was möglich ist: Sachsen-Thüringen-Anhalt? Z Božej pomocu!