

Vierden September im Jahr nach Christi
Abgang Erlösung und Erlösungsbild
Ein Tausend Acht hundert und Ein und
Dreißig.

Anton
Friedrich August



Gottlob Adolf Ernst Nostitz und Jänckendorf



G. Johann Daniel Nostitz

Die sächsische Verfassung vom 4. September 1831

Matthias Donath

Die moderne parlamentarische und demokratische Geschichte Sachsens begann mit der Einführung der ersten Verfassung im Jahr 1831.¹ Dies steht im Kontext mit der ersten Revolution, die das Königreich Sachsen erlebte.² Die Ereignisse 1830/31 in Sachsen unterscheiden sich aber erheblich von späteren Revolutionen. Der große Unterschied zu 1918 besteht darin, dass die Herr-

schenden rechtzeitig den Reformbedarf erkannten und wirksame Reformen umsetzten. Die dabei entstandene Verfassung war auf der Höhe der Zeit, enthielt zahlreiche Neuerungen und bot eine verlässliche Grundlage für die Entwicklung der Gesellschaft.³ Es war die Verfassung Sachsens mit der bislang längsten Geltungsdauer. Für 87 Jahre regelte sie die Grundlagen staatlicher Ordnung.

Unterschrift des Königs Anton von Sachsen und des Mitregenten Friedrich August mit Siegel des Königreichs Sachsen und Gegenzeichnung durch Gottlob Adolf Ernst von Nostitz und Jänckendorf
Sächsisches Staatsarchiv, Hauptstaatsarchiv Dresden

- 1 Vgl. Caesar Dietrich von Witzleben: Entstehung der konstitutionellen Verfassung des Königreichs Sachsen, Dresden 1881; Alexander Schlechte: Die Vorgeschichte der sächsischen Verfassung vom 4. September 1831. Borna/Leipzig 1927; Hellmut Kretzschmar: Die sächsische Verfassung vom 4. September 1831, in: Neues Archiv für Sächsische Geschichte und Altertumskunde 52 (1931), S. 207-248; Gerhard Schmidt: Die Staatsreform in Sachsen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Eine Parallel zu den Steinischen Reformen in Preußen, Weimar 1966; Christoph Jestaedt: Die Sächsische Verfassung von 1831, in: Suzanne Drehwald/Christoph Jestaedt: Sachsen als Verfassungsstaat, Leipzig 1998, S. 11-34; Karlheinz Blaschke: Die Sächsische Verfassung von 1831 als Epochengrenze, in: Uwe Schirmer/André Thieme (Hrsg.): Beiträge zur Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte Sachsens. Ausgewählte Aufsätze von Karlheinz Blaschke, Leipzig 2002, S. 577-586; Josef Matzerath: 1831 – Die konstitutionelle Monarchie als Beginn der Moderne, in: Reinhardt Eigenwill (Hrsg.): Zäsuren sächsische Geschichte, Beucha/Markkleeberg 2010, S. 152-165.

Zur Entstehung der Verfassung

Angesichts der bedeutsamen Veränderungen, die die Verfassung mit sich brachte, überrascht es, dass Adlige – sowohl des liberalen wie auch des konservativen Lagers – an ihrer Entstehung einen großen Anteil hatten. Eine „Adelsopposition“⁴ forderte die Einführung eines parlamentarischen Systems, und das war umso wirksamer, weil die Kritiker selbst Rittergutsbesitzer waren und der Ständeversammlung angehörten. Ihre Schriften leiteten einen Reformprozess ein, der zur Verabschiedung der ersten sächsischen Verfassung führten.

Mitte November 1829 veröffentlichte die „Biene“, ein seit 1827 erscheinendes Oppositionsblatt aus Zwickau, eine „Adresse des sächsischen Volkes an seinen gütigen und geliebten König bei der Eröffnung des Landtages“.⁵ Die Schrift forderte von König Anton (1755–1836) eine Verfassung für das Königreich Sachsen nach dem Beispiel der Staaten Sachsen-Weimar, Bayern und Württemberg und die Umwandlung der Landstände in eine wirkliche Volksvertretung. Zudem sei eine Trennung von Legislative (Parlament) und Exekutive (Regierung und Verwaltung) notwendig. Wenn Landtagsmitglieder in hohen Regierungsgremien saßen, könne der Landtag seine Kontrollfunktion nicht effektiv wahrnehmen. Sachsen sei ein „gewerbetreibender und producirender Handelsstaat“ und kein Militärstaat und könne daher seine Armee verkleinern.

Die „Biene“ wurde von dem liberalen Publizisten Karl Ernst Richter (1795–1863) herausgegeben, der auch einen Großteil der Texte schrieb. Die „Adresse“ wird jedoch Albert von Carlowitz (1802-1874) zugeschrieben, dem Sohn des Wirklichen Geheimen Rates und späteren Staatsministers Hans Georg von Carlowitz (1772–1840), was

Richter in einer Anmerkung bestätigt. Eine Mitautorschaft Richters ist nicht auszuschließen, doch dürfte der Inhalt im Wesentlichen von Albert von Carlowitz stammen.⁶ Seine kritische Haltung war unter den Standesgenossen bekannt, und nur ihr hatte er es zu verdanken, dass er am Landtag teilnehmen konnte, der am 6. Januar 1830 eröffnet wurde. Da er kein Rittergut besaß, das zur Landtagsteilnahme berechnete, trat ihm sein Onkel Anton von Carlowitz, Staatsminister in Sachsen-Coburg und Gotha (1785–1840), einen Anteil des Ritterguts Naundorf bei Dippoldiswalde ab. Daher konnten die amtsässigen Rittergutsbesitzer des Kreises Pirna Anton von Carlowitz zu ihrem Deputierten wählen und ihn die Ritterschaft entsenden. Die Allgemeine Ritterschaft wählte den 28-Jährigen zum Kondirektor, was für die Bereitschaft der Landtagsmitglieder sprach, Reformen einzuleiten.

Forderungen nach einer Parlamentsreform erhob auch Otto von Watzdorf (1801–1860), Besitzer der Rittergüter Jößnitz und Röttis im Vogtland.⁷ Er hatte sich nach längeren Auslandsaufenthalten mit dem politischen System Sachsens auseinandergesetzt und war zu der Überzeugung gelangt, dass die ständische Zusammensetzung des Landtags verändert werden müsse, um einen größeren Teil der Bevölkerung an der Mitbestimmung zu beteiligen. Watzdorf gehörte ebenfalls dem Landtag an, der am 6. Januar 1830 in Dresden eröffnet wurde. Noch bevor der Landtag zusammentrat, verfasste er eine Schrift, mit dem er Reformen einforderte. Er legte diese dem Geheimen Rat vor, der allerdings die Druckfreigabe verweigerte. Watzdorf ließ seine Ausarbeitung daher im April 1830 im bayerischen Hof drucken. Unter der Überschrift „Ueber die Nothwendigkeit einer Veränderung der im Königreich Sachsen dermalen bestehenden



links: Albert von Carlowitz,
Lithographie von Carl Lutherer,
um 1833



rechts: Otto von Watzdorf,
Medaillon, um 1820/30

ständischen Verfassung“ kritisierte Watzdorf die Zusammensetzung der Ständeversammlung und die mangelhafte Vertretung des größten Teils der „Bewohner des platten Landes“. Es sei an der Zeit, dass Sachsen den anderen Staaten Europas nachfolge und die Ständeversammlung durch ein Zweikammerparlament nach britischem Vorbild ersetze. Neben dem „Repräsentativ-System“ forderte Otto von Watzdorf die Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Landtag und die Einführung der Pressefreiheit.

Die gleiche Gesinnung hatten auch noch andere Landtagsmitglieder. So hatte Peter Wilhelm Graf von Hohenthal (1799-1859) noch vor den Unruhen des Jahres 1830 die Schrift „Blick auf Sachsen und seine ständische Verfassung“ verfasst. Er hielt sie jedoch erst zurück und ließ sie erst 1831 erscheinen.⁸

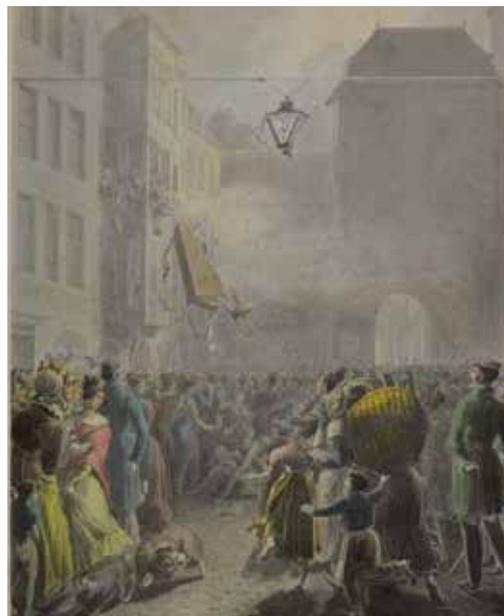
Auf dem Landtag, der vom 6. Januar bis 8. Juli 1830 in Dresden tagte, wurden diese Reformansätze diskutiert. Das bedeutet, dass eine innere Reformbereitschaft bereits vorhanden war, noch bevor es zu den revolutionären Ereignissen des Jahres 1830 kam. Die Reformer waren keine Außenseiter, was sich schon darin äußerte, dass Albert von Carlowitz zum Kondirektor der Ritterschaft gewählt wurde. Allerdings verweigerte sich die Regierung unter Minister Detlev Graf von Einsiedel (1773–1861) allen Reformen und der Einführung einer Verfassung. Über Watzdorfs Schrift durfte in der sächsischen Presse nicht berichtet werden. Allerdings berichtete die französische Zeitung „Le Constitutionnel“ über den sächsischen Landtag und Watzdorfs Reformvorschläge. Am 22. April 1830 veröffentlichte die Zeitung eine Erklärung eines „Grafen Detlev“, die Einsiedel vermutlich selbst verfasst hatte. Darin heißt es: „Sachsen ist eine absolute Monarchie, die Ständekammer keine nationale Repräsentanz wie in Frankreich und England, sie hat nur eine beratende Stimme, kein Recht der Kontroll[un]g, der Gesetzgebung und der Steuerbewilligung. Sachsen befindet sich dabei wohl.“

Am 8. Juli 1830 wurde der Landtag geschlossen, ohne dass dieser Reformen in Angriff genommen hätte. Nachdem die ersten Nachrichten von der Julirevolution in Frankreich und dem Sturz des französischen Königs eingetroffen waren, kam es auch in Sachsen zu revolutionären Unruhen. Im September 1830 rotteten sich in Dresden und Leipzig größere Menschenmengen zusammen, um mehr Freiheiten und die Entlassung missliebiger Beamter zu fordern. Das Aufbegehren konnte durch ein Einlenken der Behörden, den Rückzug des Militärs und die Übertragung von Ordnungsaufgaben auf neu gebildete Kommunalgarden unterdrückt werden. Gleichwohl wurde deutlich, dass die Regierung Zugeständnisse machen musste. Die Mitglieder des Geheimen Rates setzten durch, dass Graf Einsiedel als Minister entlassen wurde. König Anton von Sachsen ernannte seinen Neffen, den Prinzen Friedrich August (1797–1854), zum Mitregenten. Am 5. Oktober 1830 versprach die neue



Regierung tiefgreifende Veränderungen in der Verfassung und Regierung des Landes. Otto von Watzdorf war davon begeistert, dass „in der zweiten Hälfte des Jahres 1830 für Sachsen die Morgenröthe einer bessern Zukunft erschien“, wie er 1833 bekannte.

Bereits am 21. September 1830 war der Geheime Rat mit der Ausarbeitung eines Entwurfs der Verfassung beauftragt. Dieser Entwurf sollte dem neu einzuberufenden Landtag zur Beratung vorgelegt werden. Mitregent Prinz Friedrich August beauftragte zwei Beamte mit Ausarbeitung von Entwürfen: Hans Georg von Carlowitz und Bernhard von



Otto von Watzdorf: Ueber die Nothwendigkeit einer Veränderung der im Königreich Sachsen dermalen bestehenden ständischen Verfassung, Titelseite, 1830

- 2 Der Begriff „Revolution“ ist zeitgenössisch, vgl. Ferdinand Stolle: Die sächsische Revolution oder Dresden und Leipzig in den Jahren 1830 u d 1831, Leipzig 1835. Zur Einordnung als „klein-staatliche Revolution“ vgl. Hartmut Zwahr: Sachsen im Übergang zum Kapitalismus und im Revolutionsjahr 1830, in: Sächsische Heimatblätter 30 (1984), Heft 3, S. 97-110; Michael Hammer: Volksbewegung und Obrigkeiten. Revolution in Sachsen 1830/31, Weimar/Köln/Wien 1997. Die Bewertung der Ereignisse in der landesgeschichtlichen Forschung diskutiert Hammer auf S. 81-120 seines Grundlagenwerkes. Andere Historiker sprechen nicht von einer Revolution, sondern von „Unruhen“ und/oder „revolutionären Ereignissen“, so Reiner Groß: Geschichte Sachsens, 1. Auflage Leipzig 2001, S. 200-203.
- 3 Vgl. Jestaedt 1998 (wie Anm. 1), S. 17.
- 4 Den Begriff prägten Hammer 1997 (wie Anm. 2), S. 476 und Josef Matzerath: „Der Landtag spielt Kämmerchen“. Adelsopposition gegen die Ständeversammlung, in: Josef Matzerath: Aspekte sächsischer Landtagsgeschichte. Die Spätzeit der sächsischen Ständeversammlung (1763-1831), Dresden 2006, S. 72-75.
- 5 Die Biene Nr. 46, 15. November 1829, S. 361 ff.

Unruhen am 4. September 1830 in Leipzig
Stadtgeschichtliches Museum Leipzig

Friedrich August II. von Sachsen,
Lithographie von Franz
Hanfstaengl, 1842



- 6 Vgl. Hammer 1997 (wie Anm. 2), S. 37; Andreas Hoffmann: Parteigänger im Vormärz. Weltanschauungsparteien im sächsischen Landtag 1833-1848. Ostfildern 2018, S. xxx. Eine umfassende Darstellung der Geschichte der Familie von Carlowitz befindet sich in der Erarbeitung und soll 2021 erscheinen. Dort wird auf Albert von Carlowitz ausführlich eingegangen werden.
- 7 Vgl. dazu Matthias Donath: Schwarz und Gold. Die Familie von Watzdorf in Thüringen, Sachsen und Schlesien, Meißen 2015, S. 282-285.
- 8 Schmidt 1966 (wie Anm. 1), S. 101.
- 9 Schlechte 1927, S. 84-91 mit einem Vergleich beider Verfassungsentwürfe.
- 10 Otto Eduard Schmidt: Drei Brüder Carlowitz. Carl Adolf, Hans Georg und Anton von Carlowitz. Lebensbilder und Briefe aus dem Zeitalter der Romantik, der Freiheitskriege und der Verfassungskämpfe (1770-1840), Leipzig 1933, S. 253.
- 11 Vgl. Hoffmann 2019, S. 35-36.
- 12 Vgl. Adrian Dautz: „Constitution, wie sie das sächsische Volk wünscht“. Der Verfassungsentwurf des Rechtsanwaltes Bernhard Moßdorf – die demokratische Alternative, in: Sächsische Heimatblätter 37 (1991), Heft 4, S. 202-204. Am „demokratischen“ Charakter dieses Verfassungsentwurfs ist zu zweifeln. Moßdorf hatte mit seinen radikalen Forderungen keine Mehrheit hinter sich, erst recht nicht für die Forderung, den sächsischen Staat bei Erreichen eines deutschen Nationalstaats aufzulösen.
- 13 Schlechte 1927, S. 105, Josef Matzerath: „Letzte landständische Pflicht“. Die Feier der sächsischen Verfassung des Jahres 1831, in: Josef Matzerath: Aspekte sächsischer Landtagsgeschichte. Die Spätzeit der sächsischen Ständeversammlung (1763-1831), Dresden 2006, S. 90-93.

Lindenau (1779–1854), beide Mitglieder des Geheimen Rates. Beide Entwürfe wurden am 7. Januar 1831 dem Geheimen Rat vorgelegt.⁹ Obwohl der Name Lindenaus heute viel bekannter ist – der Sächsische Landtag tagt am Bernhard-von-Lindenau-Platz in Dresden – wäre es eigentlich richtiger, Hans Georg von Carlowitz als „Vater“ der ersten sächsischen Verfassung zu bezeichnen. So urteilte Otto Eduard Schmidt: „In erster Linie ist aber Carlowitz als Urheber der sächsischen Verfassung zu nennen, Lindenau in zweiter; denn Carlowitzens Entwurf ist nicht nur umfassender und relativ selbständiger, sondern auch dadurch als der eigentlich amtliche gekennzeichnet, daß er unter dem Namen seines Urhebers im Geheimen Rate



Hans Georg von Carlowitz,
Lithographie von Carl Lutherer, 1833

eingereicht wurde, während der Lindenaus, nur anonym, eine Art Beilage bildete“.¹⁰

Beide Entwürfe ähnelten sich sehr. Sie versuchten einerseits, wesentliche Bestandteile der alten Staatsordnung in den neuen Verfassungsstaat zu übernehmen, andererseits aber, die Macht des Königs durch konstitutionelle Regeln zu beschränken. Dabei orientierte sich Carlowitz vorwiegend an den Verfassungen der Königreiche Württemberg und Bayern sowie des Großherzogtums Hessen-Darmstadt, während Lindenau sich fast ausschließlich an die Verfassung des Großherzogtums Baden hielt. Der Entwurf Hans Georgs von Carlowitz war stärker von der Tradition geprägt. Er hatte unter anderem das Verfügungsrecht des Königs über die Krongüter beibehalten wollen. Mitregent Friedrich August hatte sich hier jedoch für den weitergehenden Vorschlag Lindenaus entschieden, die Krongüter in Staatsbesitz zu überführen, dafür aber dem König eine Zivilliste (Geld zur persönlichen Verfügung) und den nichtregierenden Mitgliedern des Königshauses Apanagen (jährlich zu zahlende Abfindungen) zu gewähren. Der Geheime Rat stellte aus beiden Entwürfen einen Regierungsentwurf zusammen, der nach Zustimmung durch König Anton und Mitregent Friedrich August den zum 1. März 1831 einberufenen Ständen zugestellt wurde. An diesem letzten Landtag alter Zusammensetzung nahmen Hans Georg von Carlowitz, sein Sohn Albert sowie Otto von Watzdorf teil. Albert von Carlowitz, wiederum Deputierter des Amtes Pirna, wurde in die Deputation gewählt, die den Verfassungsentwurf zu begutachten hatte. Der Entwurf wurde diskutiert und im Wesentlichen gebilligt. Die Abweichungen gegenüber der Vorlage betrafen vor allem die Ausgestaltung der Zivilliste sowie die Anzahl der Mitglieder der beiden Kammern.¹¹ Die Stände setzten außerdem durch, dass die Landtagssitzungen öffentlich stattfinden und durch Druck bekannt gemacht werden sollten. Außerdem schränkten sie die Macht des Monarchen weiter ein. So war es dem König im Unterschied zum Regierungsentwurf nicht mehr möglich, ohne Zustimmung des Landtags Oberhaupt eines anderen Staats zu werden oder Staatsgebiet zu veräußern.

Unterdessen kam es in Dresden im April 1831 nochmals zu einer kleineren Rebellion. Der Advokat Bernhard Moßdorf (1802–1833) hatte einen radikaldemokratischen Verfassungsentwurf ausgearbeitet und verkündete, diesen notfalls mit Waffengewalt durchsetzen zu wollen.¹² Eine Gruppe bewaffneter Bürger griff die Dresdner Kommunalgarde an, doch konnte sächsisches Militär die Straßenkämpfe und Tumulte nach zwei Tagen beenden. Ein weiterer Gewaltausbruch vollzog sich am 30. August 1831 in Leipzig, als sächsisches Militär auf Leipziger Einwohner und Kompanien der dortigen Kommunalgarde schoss. Am 4. September 1831 übergaben König und Mitregent der letztmals zusammengetretenen Ständeversammlung die neue Verfassung.¹³

Inhalt der Verfassung

Die sächsische Verfassung von 1831 wurde nicht von einem Monarchen oktroyiert, wie das etwa bei der ersten Verfassung Preußens der Fall war, und wurde auch nicht wie die Verfassung des 1831 gegründeten Königreichs Belgien von einer parlamentarischen Versammlung erarbeitet. Es handelte sich um eine „vereinbarte Verfassung“, die von einem kleinem Gremium aus Ministern und Beamten entworfen, von der Ständeversammlung beraten und vom König genehmigt wurde.¹⁴ Unter diesen Umständen kam es nicht zu einer radikalen Neuordnung der staatlichen Verhältnisse, sondern um eine Weiterentwicklung vorhandener Elemente. Es fand ein Interessenausgleich statt, bei dem die Fortsetzung tradierter Elemente mit Zugeständnissen an eine demokratische Teilhabe einherging. Alleiniger Träger der Staatsgewalt blieb der Monarch, der auch die Mehrzahl der Kompetenzen behielt. Ihm wurde eine – allerdings nicht gleichwertige – Volksvertretung gegenüberstellt. Das Königreich Sachsen war seit 1831 eine konstitutionellen Monarchie. Das monarchische Prinzip war durch die Bundesakte des Deutschen Bundes vom 8. Juni 1815 sowie die Wiener Schlussakte vom 8. Juni 1820 vorgegeben. Der König von Sachsen behielt weiterhin entscheidende Rechte, welche allerdings durch Verfassungsnormen und Gesetze begrenzt wurden. Er setzte weiterhin die Regierung ein und behielt exekutive und legislative Aufgaben. Die Möglichkeit, Gesetzesvorschläge zur Beratung und Verabschiedung einzubringen, lag allein beim König und seinen Ministern. Nur der König konnte Gesetze verkünden. Allerdings war der König bei der Ausübung zahlreicher Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden.

Das monarchische Prinzip war im ersten Teil der Verfassung festgelegt (§§ 1-15). So regelte § 3: „Die Regierungsform ist monarchisch, und es besteht dabei eine landständische Verfassung.“ Der § 4 ergänzte: „Der König ist das souveräne Oberhaupt des Staats, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen aus. Seine Person ist heilig und unverletzlich.“ Die Verfassung legte fest, dass die Krone „im Mannsstamme des Sächsischen Fürstenhauses“ erblich sei. In Ermangelung eines nachfolgeberechtigten Prinzen gehe die Krone auf eine „weibliche Linie ohne Unterschied des Geschlechts“ über. Sachsen hätte demnach auch eine Königin als Staatsoberhaupt erhalten können. Eine Nachfolge der ernestini-schen Linie war in der Verfassung nicht vorgesehen.

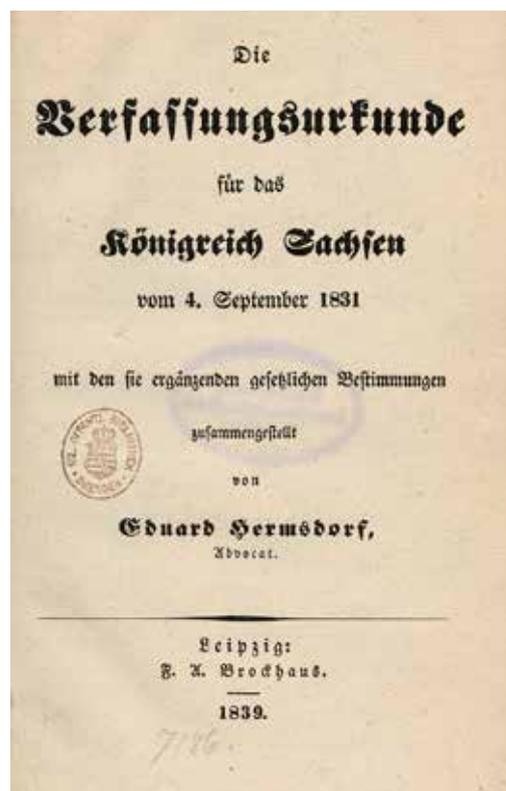
Der zweite Teil der Verfassung (§§ 16-23) behandelte das Vermögen des Königshauses. Hier erfolgte tatsächlich ein weitgehender Eingriff in die bestehende Ordnung, denn das Vermögen der Krone jeglicher Art ging an den Staat über. Es erfolgte eine Trennung zwischen dem Staatsbesitz (Fiskus) und dem Privatbesitz des Königs und der königlichen Familie. Als Entschädigung für diesen

weitreichenden Vermögensverzicht wurde dem König eine jährliche Geldsumme zugesprochen, für die der Begriff „Civilliste“ eingeführt wurde.

Erst der dritte Teil der Verfassung behandelte die Rechte und Pflichten der Untertanen (§§ 24-40). Ein solcher Grundrechtsteil musste nicht zwingend in einer landständischen Verfassung der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts enthalten sein. Es ist bemerkenswert, dass an dieser Stelle elementare bürgerliche Grundrechte festgeschrieben wurden, zugleich aber der altertümliche Begriff „Untertan“ Verwendung fand. Die Verfassung garantierte die persönliche Freiheit (§ 27), das Recht auf Eigentum (§ 27), eine beschränkte Gewerbe- und Berufsfreiheit (§ 28), das Recht auf Emigration (§ 29), die Gewissens- und Glaubensfreiheit unter Bevorzugung der „im Königreiche aufgenommenen christlichen Kirchengesellschaften“ (§§ 32-33), die Gleichheit vor dem Gesetz (§ 26, 34) und das Beschwerderecht (§ 36). Als Grundpflichten wurden die Pflicht zum Waffendienst „zur Vertheidigung des Vaterlandes“ (§ 30) und die Pflicht zur Steuerzahlung (§ 38, 39) genannt.

Bei der Betrachtung dieses Grundrechtekatalogs fällt auf, dass bestimmte Rechte nicht oder nur eingeschränkt gewährt wurden. Die Pressefreiheit war nicht ausdrücklich in der Verfassung enthalten, sondern nur die Bestimmung, dass ein Gesetz die Angelegenheiten der Presse und des Buchhandels und damit auch die Freiheit derselben regeln werde. Ein Recht auf freie Meinungsäußerung, Versammlungsfreiheit und Vereinigungsfreiheit räumte die Verfassung nicht ein. Die Glaubensfreiheit war dadurch eingeschränkt, dass ein Staatskir-

¹⁴ Vgl. Andreas Hofmann: Parteiläger im Vormärz. Weltanschauungsparteien im sächsischen Landtag 1833-1848, Stuttgart 2019, S. 31.



Druckausgabe der Verfassung, 1837

15 Jestaedt 1998 (wie Anm. 1), S. 23 f.

16 Hoffmann 2019, S. 37.

17 Jestaedt 1998 (wie Anm. 1), S. 34.

chensystem bestand, welches die sechste Abschnitt der Verfassung (§§ 56-60) genauer regelte. Die freie Religionsausübung galt nur für die „aufgenommenen“ christlichen Konfessionen – das waren 1831 die evangelisch-lutherische, die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche – und die Konfessionen, die durch Gesetz zukünftig eine Anerkennung erlangen. Zugleich wurde im § 56 die freie Religionsausübung der römisch-katholischen Kirche durch eine Sonderregelung massiv eingeschränkt: „Es dürfen weder neue Klöster errichtet, noch Jesuiten oder irgend ein anderer geistlicher Orden jemals im Lande aufgenommen werden.“ Eine Anerkennung nicht-christlicher Religionen war nach der Verfassung von 1831 nicht möglich. Alle Kirchen waren der Aufsicht und dem Schutz des Königs unterworfen (§ 57), die Kirchenleitungen demnach dem Kultusministerium unterstellt.

In erstaunlich wenig Paragraphen wurde im vierten Teil der Verfassung (§§ 41-44) die Regierung Sachsens neu geordnet. Diese Regelungen waren sehr weitgehend und durchaus modern. Erstmals wurde das Ressortprinzip eingeführt. Das bedeutete, dass jeder Minister für einen Fachbereich verantwortlich war. Die Verfassung ging von sechs Ministerien aus (Justiz, Finanzen, Inneres, Kultus, Krieg und Auswärtige Angelegenheiten). Das Ministerium des Königlichen Hauses, das es zwischen 1831 und 1918 durchgehend gab, wurde in der Verfassung nicht erwähnt. Sämtliche Minister konnten allein vom König berufen und abberufen werden.

Der § 48 schränkte die Entscheidungsgewalt des Königs erheblich ein. Dort heißt es: „Alle Verfügungen in Regierungsangelegenheiten, welche der König unterzeichnet, müssen von dem Vorstande eines Ministerial-Departements, welcher bei der Beschlußnahme wirksam gewesen ist, in der Reinschrift, zum Zeichen seiner Verantwortlichkeit für die Zweckmäßigkeit und Uibereinstimmung derselben mit den Gesetzen und der Verfassung des Landes, contrasignirt werden. Eine solche mit der erforderlichen Contrasignatur nicht bezeichnete Verfügung ist als erschlichen zu betrachten und daher unverbindlich.“ Eingeführt wurde damit die Gegenzeichnung von Gesetzen und Verfügungen. Diese erfolgte in der Regel durch den Ressortminister, der damit auch bereit sein musste, die Verantwortung für das Gesetz oder die Verordnung zu übernehmen. Der König konnte damit nur noch indirekt durch seine Minister handeln. Er war gezwungen, sich Minister zu suchen, die für seine politischen Ziele, die er umsetzen wollte, die Verantwortung übernehmen. „Für die konstitutionelle Domestizierung der Monarchie im 19. Jahrhundert ist das Institut der Gegenzeichnung gar nicht zu überschätzen“, urteilte Christoph Jestaedt.¹⁵

Die Ministerien bildeten zusammen das Gesamtministerium als oberste kollegiale Staatsbehörde (§ 41). Einen Ministerpräsidenten gab es im Königreich Sachsen nicht. Ohne dass das in der Verfassung geregelt war, übernahm aber einer der Mi-

nister den Vorsitz im Gesamtministerium. Er war de facto der Regierungschef.

Der sechste Abschnitt definierte das Königreich Sachsen als Rechtsstaat (§§ 45-55). Eingeführt wurde die strikte Trennung von Judikative und Exekutive. Die Gerichte waren unabhängig von Verwaltung und Regierung. Auch der Staat hatte sich der ordentlichen Gerichtsbarkeit zu unterwerfen (§ 50). Jedem Bürger wurde eingeräumt, Handlungen des Staates durch Gerichte überprüfen zu lassen (§ 49). Hier ging die sächsische Verfassung weit über ihre Vorbilder, die Verfassungen Württembergs und Badens, hinaus. Niemand durfte vor ein anderes Gericht gestellt werden, als das gesetzlich vorgesehene (§ 45, 48). Jeder Richter musste seine Entscheidung mit einer schriftlichen Urteilsbegründung versehen (§ 46).

Der weitaus umfangreichste Teil der Verfassung behandelte die Ständeversammlung (§§ 61-137). Hier ist besonders deutlich zu erkennen, wie darum gerungen wurde, eine neuzeitliche parlamentarische Vertretung zu schaffen, zugleich aber traditionelle vordemokratische Elemente weiterbestehen zu lassen. Schon der Name machte das deutlich. Es wurde ausdrücklich nicht von einem „Landtag“ gesprochen, sondern von „Ständen“ und der „Ständeversammlung“. Die Einführung einer Ersten Kammer bedeutete eine veränderte Weiterführung des Ständesystems, wie es bis 1831 gegolten hatte. Alle Gruppen, die in den drei Kurien des sächsischen Landtags vor 1831 vertreten waren, erhielten Plätze in der Ersten Kammer, nämlich die Vertreter geistlicher Einrichtungen, die Inhaber der Ständeherrschaften, die Universität Leipzig, die Rittergutsbesitzer und die Bürgermeister der größten Städte. Ihre Mitgliedschaft in der oberen Parlamentskammer gründete sich auf die Zugehörigkeit zu einer Institution, auf ein Amt oder auf Grundbesitz. Nur ein Teil der Mandate wurde durch Wahl oder Ernennung vergeben. Das Wahlprinzip galt nur für die Zweite Kammer. Aber auch hier bestanden zahlreiche Einschränkungen, da bei der Wahl eine Unterteilung in verschiedene Besitzgruppen erfolgte und für das aktive und passive Wahlrecht hohe Hürden bestanden. In den ersten drei Jahrzehnten der konstitutionellen Monarchie waren weniger als zehn Prozent der Bevölkerung aktiv wahlberechtigt. Der Landtag spiegelte demnach nicht die Zusammensetzung der Bevölkerung wieder. Frauen waren, wie damals überall üblich, von Wahlen ausgeschlossen.

Der Landtag war laut Verfassung von 1831 das wichtigste Korrektiv, das dem König und seiner Regierung gegenübertrat. Kein Gesetz durfte ohne die Zustimmung des Landtags, das heißt der Zustimmung beider Kammern, erlassen werden (§ 86). Weiterhin hatte der Landtag das Budgetrecht. Ohne seine Zustimmung durften keine Steuern und Abgaben erhoben und Ausgaben getätigt werden. Dieses Recht leitete sich von dem Steuerbewilligungsrecht her, das die Landstände bis 1831 innegehabt hatten, war also keine Neuerung, sondern nur die Fortschreibung einer bis ins

Mittelalter zurückreichenden Regelung. Zu beachten ist, dass der Landtag zahlreiche parlamentarische Rechte, die heute üblich sind, nicht erhielt. Er konnte keinen Regierungschef wählen oder abwählen und durfte auch keine eigenen Gesetze einbringen, sondern nur Regierungsvorlagen behandeln.

Der achte und letzte Teil behandelte die „Gewähr der Verfassung“ (§§ 138-154). Durch die Regelung, dass jeder Thronfolge bei seinem Amtsantritt die Einhaltung der Verfassung zu versprechen hat, wollte man verhindern, dass nachfolgende Könige wieder zu einer unumschränkten Herrschaftsform zurückkehren. Weiterhin garantierte § 141 die Ministeranklage. Das bedeutete, dass dem Landtag das Recht zugesprochen wurde, die Minister der Regierung anzuklagen, wenn sie sich einer Verletzung der Verfassung schuldig machen. Mehrere Paragraphen regelten die Arbeit eines neu zu gründenden Staatsgerichtshofs. Er sollte bei Streitigkeiten zwischen der Regierung und den Ständen entscheiden und war für Klagen der Ständeversammlung gegen einzelne Minister zuständig. Der Staatsgerichtshof wurde durch Ernennung von Richtern zwar formal gebildet, trat aber während der Geltungsdauer der Verfassung nie zusammen und wurde auch nie angerufen.¹⁶ Das bedeutete, dass der Landtag die einzige verfassungsmäßige Institution blieb, mit der sich die Regierung in politischen Fragen auseinanderzusetzen hatte.

Der letzte Paragraph (§ 154) erklärte, dass alle Gesetze, Verordnungen und Regelungen, die mit der ausdrücklichen Bestimmung der Verfassung im Widerspruch stehen, ungültig sind. Damit normierte die erste sächsische Verfassung den Grundsatz des Vorrangs der Verfassung.¹⁷

Bedeutung der Verfassung

Karlheinz Blaschke und Josef Matzerath kennzeichneten die Verfassung von 1831 als „Epochengrenze“ bzw. als „Beginn der Moderne“. Diese Beurteilung ist einerseits berechtigt, weil mit der Verfassung ein tiefgreifender Wandel in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik einherging. Andererseits stellte die Verfassung aber keine scharfe Zäsur dar, weil sie keinen radikalen Politikwechsel beinhaltete. Mit ihr kam es nicht zu Bruch und Neuanfang. Vielmehr war die Verfassung ein Glied eines langsamen Wandlungsprozesses, in dem pragmatische Anpassungen an die Erfordernisse der jeweiligen Zeit vorgenommen wurden.

Bei der Bewertung der Verfassung von 1831 ist es ungerecht, Maßstäbe der Gegenwart anzulegen und sie mit Standards des modernen Parlamentarismus zu vergleichen. Jede Verfassung ist geprägt von den Rahmenbedingungen ihrer Zeit. Als die erste sächsische Verfassung entstand, waren die Konzepte vollständiger Gleichberechtigung, die heute gelten und angestrebt werden, völlig undenkbar. Die Ausgrenzung von Frauen aus dem politischen Handeln war gesellschaftlicher Konsens, den niemand hinterfragte. Die Monarchie



Konstitutionssäule in Zittau, errichtet 1833 am Jahrestag der Verfassung
Wikimedia (Jwaller)

war eine unangefochtene Grundlage des Staatswesens. Wenn also eine Bewertung erfolgt, muss untersucht werden, wie sich die Verfassung in die gesellschaftlichen Verhältnisse ihrer Entstehungszeit einordnet, wie sie gewirkt hat und wie praktikabel sie war.

Zunächst ist von Bedeutung, dass die Verfassung erstmals einen einheitlichen sächsischen Staat mit einer einheitlichen Rechtsordnung für alle Landesteile postulierte. Im § 1 heißt es: „Das Königreich ist ein unter Einer Verfassung vereinigter, unteilbarer Staat des Deutschen Bundes.“ Dieses Grundprinzip realer Staatseinheit war allerdings 1831 noch gar nicht gegeben. Es bestanden noch zahlreiche Sonderrechte. Das Markgraftum Oberlausitz sächsischen Anteils war faktisch ein eigenes Staatsgebilde mit eigener Gesetzgebung, die Schönburgischen Gebiete waren noch nicht vollständig integriert und selbst das Hochstift Meißen als ehemaliges geistliches Reichsfürstentum bestand formal noch, auch wenn das Königreich Sachsen alle staatlichen Befugnisse an sich gezogen hatte. Erst in den Jahren nach 1831 wurden Schritt für Schritt die staatlichen Sonderrechte einzelner Landesteile aufgehoben oder abgebaut und Hoheitsrechte verstaatlicht. Insofern bildete die Verfassung von 1831 den Auftakt für einen Prozess der Vereinheitlichung des Staates, der sich lange hinzog und 1918 noch nicht vollständig abgeschlossen war.

Weiterhin begründete die Verfassung von 1831 die Ausformung des sächsischen Staatswesens als Rechtsstaat. Die Verfassung garantierte einen umfassenden Rechtsschutz gegen jeden Akt der staatlichen Gewalt für denjenigen, der sich in seinen Rechten verletzt glaubte. Damit war erstmals in einer deutschen Verfassung anerkannt, dass nicht nur die Garantie, sondern auch der gerichtliche Schutz von Grundrechten zu ihrer Verwirklichung

¹⁸ Die Einschätzung in Matzerath 2020 (wie Anm. 1), S. 157, die Verfassung von 1831 enthalte „keinen Katalog von Grundrechten“, kann ich nicht teilen.

¹⁹ Matzerath 2010 (wie Anm. 1), S. 157.

gehört. Erstmals in der sächsischen Geschichte wurde eine Gewaltentrennung zwischen Exekutive und Legislative vollzogen. Die Justiz war nicht mehr von Regierung und Verwaltung anhängig. Mit mehreren Verfahrensgrundrechten stellte die Verfassung sicher, dass es nicht zu einer staatlichen Willkürjustiz kommen konnte.

Mit der Verfassung wurden erstmals Grundrechte und Grundpflichten der Staatsbürger anerkannt. Ein vollständiger Grundrechtekatalog wie im „Bill of Rights“ (1791) war in einer europäischen Monarchie des 19. Jahrhunderts nicht zu erwarten. Vor diesem Hintergrund ist es bemerkenswert, dass die Verfassung dennoch Grundrechte aufführte, und zwar essentielle wie das Recht auf persönliche Freiheit und das Recht auf Eigentum.¹⁸ Diese Grundrechte sind auch während der Geltungsdauer der Verfassung nie angetastet worden. Die Ausübung dieser Grundrechte wie auch das Rechtsstaatsprinzip waren elementare Grundlagen für die Entwicklung Sachsens zu einem modernen Industriestaat und die Entfaltung der Privatwirtschaft. Die Verfassung gewährte einen stabilen Rechtsrahmen, der die industrielle Revolution im 19. Jahrhundert erst ermöglichte. Denn die Industrialisierung gründete sich nicht nur auf das Vorkommen von Bodenschätzen, von Infrastrukturen, von Ideen und von Industrierpionieren, sondern auch auf eine stabile Rechtsordnung, die den Unternehmen ihr Eigentum beließ und Willkür verhinderte. Einige Regelungen der Verfassung konnten 1831 noch nicht ihre Wirksamkeit entfalten. So postulierte der § 28 zwar Berufs- und Gewerbefreiheit, erlaubte aber deren Beschränkung durch bestehende Gesetze oder Privatrechte. Diese Einschränkungen wurden erst mit dem Gewerbegesetz vom 15. Oktober 1861 aufgehoben.

Die Verfassung von 1831 ermöglichte gegenüber der alten ständischen Ordnung eine deutlich einfachere Gesetzgebung und eine bessere Interessenabwägung. Im parlamentarischen Geschäftsbetrieb konnten Gesetze zügiger beschlossen werden als durch die Kurien der alten Landstände. Die Vorlage eines Rechenwerks über Staatseinnahmen und Staatsausgaben und eine Bedarfsprognose erlaubten erstmals Einblicke in die Staatsfinanzierung und machten diese plausibel. Beim Zustandekommen von Gesetzen und der Verabschiedung des Haushaltes waren deutlich mehr Interessengruppen beteiligt, als das vor 1831 der Fall gewesen war, und Einwände konnten besser gewichtet und gegeneinander abgewogen werden. Diese Modernisierung parlamentarischer Arbeit ist bisher nicht ausreichend gewürdigt worden. Oftmals wird das 1831 eingeführte Zweikammerparlament Sachsens einseitig dafür kritisiert, dass es kein repräsentatives Abbild der Gesellschaft darstellte. Josef Matzerath schrieb etwa: „Auf dem konstitutionellen Landtag erschienen statt der Ohnehinmächtigen die Gewählten der Ohnehinmächtigen. Es wählten die Vermögenden und die Sehr-Vermögenden getrennt nach Stadt und Land.“¹⁹ Diese Beurteilung stimmt zwar, ergibt aber kein vollständi-

ges Bild. Auch wenn in der Ersten Kammer nach wie vor Vertreter ständischer Gruppierungen saßen, handelten diese nicht oder nur selten als Abgeordnete ihrer Standesgruppe. Den Protokollen der Landtage ist zu entnehmen, dass die Abgeordneten nicht primär partikularistisch dachten und handelten, sondern das Wohl der gesamten Gesellschaft in den Blick nahmen. Ungeachtet der Zusammensetzung bei beiden Parlamentskammern bot der Landtag einen Rahmen für einen öffentlichen politischen Diskurs. Und obwohl er keine vollständige Repräsentativvertretung darstellte, bildete er unterschiedliche Meinungen und Weltanschauungen ab – und zwar durchgehend bis 1918. Der sächsische Landtag war keine DDR-Volkskammer, sondern ein lebendiges Parlament mit einer Vielfalt an Meinungen.

Eine „Krankheit“ der Verfassungsordnung war sicher das Wahlrecht für die Zweite Kammer. Es ist zwischen 1848 und 1909 mehrfach geändert worden. Alle diese Reformen hatten keinen nachhaltigen Erfolg. Ihnen fehlte die gesellschaftliche Akzeptanz, wie die Wahlrechtskämpfe bis zum Ersten Weltkrieg zeigen. Sachsen hätte manchen Reformstau verhindern können, wenn man – wie bei den Reichstagswahlen – rechtzeitig ein gleiches und allgemeines Wahlrecht erlassen hätte. Die Erste Kammer wäre in jedem Fall ein stabilisierendes Korrektiv gewesen, gleich welche Partei eine Mehrheit erhalten hätte. Die Stärke des Zweikammersystems lag gerade darin, dass es einen plausiblen Interessenausgleich organisierte und zwischen Bewahren und Erneuern vermittelte.

Die Einführung der Verfassung von 1831 war kein revolutionärer Akt. Aber die Verfassung lieferte den Rechtsrahmen für einen schrittweisen und pragmatischen Umbau der Gesellschaft, der mehrere Jahrzehnte in Anspruch nahm. Erst die Verfassung ermöglichte die tiefgreifenden Staatsreformen, die sich im 19. Jahrhundert in Sachsen vollzogen. Erwähnt seien die Abschaffung der Frondienste nach dem Gesetz über Ablösungen und Gemeinheitsteilungen vom 17. März 1832, die Einführung der kommunalen Selbstverwaltung gemäß der Allgemeinen Städteordnung vom 2. Februar 1832 und der Landgemeindeordnung vom 7. November 1838, die Neuordnung schulischer Bildung durch das Elementar-Volksschulgesetz vom 6. Juni 1835 sowie die Verstaatlichung der Justiz durch Abschaffung der Patrimonialgerichtsbarkeit zum 1. Januar 1856. Die Sonderrechte und Privilegien, die in einer ständisch gegliederten Gesellschaft für Einzelgruppen galten, wurden nach und nach aufgehoben und Rechtsgleichheit geschaffen. Auch wenn das bis 1918 noch nicht vollständig erreicht war, sorgte die Verfassungsordnung für einen Modernisierungsschub. Sie begründete einen Rechtsstaat, der in Ansätzen demokratische Elemente aufwies. Wenn es den Ersten Weltkrieg nicht gegeben hätte, hätte sich daraus eine neuzeitliche parlamentarische Monarchie entwickeln können, wie sie heute in Dänemark, Schweden oder den Niederlanden besteht.

Autor

Dr. Matthias Donath

Herausgeber der

„Sächsischen Heimatblätter“