

Das Statut von Bayonne (1808) und Spanisch-Amerika: Zum zweihundertsten „Geburtstag“ eines fast vergessenen Verfassungsdokuments

Von *Andreas Timmermann*, Berlin*

Einleitung

Zweihundert Jahre liegt nun der Zeitpunkt zurück, als für den hispanischen Sprachraum erstmals positive Rechtsnormen in einer Weise schriftlich zusammengestellt wurden, dass sie allen anderen Vorschriften zugrunde liegen und höchsten Gesetzesrang beanspruchen sollten. Das erste Dokument dieser Art ist das sog. Statut von Bayonne aus dem Jahr 1808. Obwohl seine Einordnung und Bedeutung umstritten ist, markiert es doch den Anfang der Verfassungsgeschichte Spaniens und mittelbar auch jener Spanisch-Amerikas. Denn das Statut ist Teil jener Entwicklung, die der Einmarsch französischer Truppen in Spanien auslöste und die schließlich in die staatliche Emanzipation der überseeischen Provinzen mündete.

Im folgenden sei dieser Prozess nachvollzogen, zunächst unter Einordnung in den verfassungsrechtlichen Rahmen (1). Sodann geht es um Entstehung und Inhalt des Statuts von Bayonne unter Berücksichtigung der überseeischen Belange (2). Anschließend sollen die Folgen des Statuts für Spanisch-Amerika analysiert werden (3). Der Beitrag schließt mit den Rückwirkungen des Statuts in Mitteleuropa (4).

1. Die verschiedenen Formen des monarchischen Konstitutionalismus

Um bestimmte Erscheinungsformen systematischer zu erfassen und besser erklären zu können, bilden die Sozialwissenschaftler immer wieder „Typen“: Das bekannteste Beispiel sind die Herrschaftstypen Max Webers. Eine neuere Typen-Bildung ermöglicht es, die verschiedenen Erscheinungsformen des monarchischen Konstitutionalismus im 19. Jahrhundert besser als bisher zu unterscheiden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Unterscheidungen nicht immer „typengerecht“ treffen lassen und die Übergänge zwischen diesen Erscheinungsformen teilweise fließend sind.¹ Die drei Erscheinungsformen, die sich

* *Andreas Timmermann*, Dr. jur., working for the state chancellery of Schleswig-Holstein/Germany. Assistant to the plenipotentiary concerning questions of Bundesrat and of Economics, preparing the controversial items on the Bundesrat agenda. Holds *venia legendi* for southwest-european and latinamerican history at the University of Erfurt. E-Mail: andreas.timmermann@lv.landsh.de
Der Aufsatz ist die erweiterte Fassung eines Referats, gehalten am 28. Juni 2008 in Lübeck auf der Jahrestagung des Arbeitskreises für Überseeische Verfassungsvergleichung.

¹ Zur Typisierung: *Martin Kirsch*, *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert: der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp - Frankreich im Vergleich*, Göttingen 1999, S. 56 f., 66 ff.; ebenso *Hans-Christof Kraus*, *Monarchischer Konstitutionalismus*, Der Staat 43

demnach im europäischen Rahmen differenzieren lassen, haben im spanischen Konstitutionalismus ihre Entsprechung gefunden. Im Vergleich zu Frankreich, das das historische Muster für diese Einteilung bildet, ist allerdings eine abweichende Reihenfolge festzustellen. Ferner unterscheiden sich die weltanschaulichen Konzepte.

1.1.) Der erste Typ der konstitutionellen Monarchie, der geschichtlich den Ausgangspunkt markiert, ist jene Form, in der *das Parlament dominiert*, wofür die französische Verfassung von 1791 (und erneut 1830) das bekannteste Beispiel ist. Die Legitimität geht allein vom Parlament aus, weil dieses allein die souveräne Nation repräsentiert. Daher ist nicht nur das Verfassungsgesetz die höchste Quelle der Rechtsordnung, sondern auch der einfache Gesetzgeber beansprucht den Vorrang und Gehorsam gegenüber allen anderen Funktionsträgern. Ausdruck dessen ist Art. 3 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, den die französische Konstituante den übrigen Verbürgungen des Katalogs der Verfassung von 1791 voranstellte.² Die spanische Verfassung von Cádiz hat 1812 diesen Vorrang der Legislative gegenüber allen anderen staatlichen Funktionen übernommen und ihn wie die französische Verfassung auf das Prinzip der nationalen Souveränität zurückgeführt (Art. 3). Ein weiteres Merkmal dieses Typs betrifft den geschichtlichen Ursprung der Verfassung, die aus einem revolutionären Prozess hervorgeht. Hieraus wiederum leitet sich der Anspruch ab, Herrschaft zu begründen, also im eigentlichen Sinne des Wortes zu konstituieren. In diesem Sinne haben die Revolutionäre in Frankreich nach 1789 und in Spanien ab 1808 die Souveränität der Nation als Quelle des Rechts aufgefasst, das die Konstituante zur Einführung jeder für richtig gehaltenen Neuerung ermächtigte.³ Zugleich geht es darum, die königliche Gewalt und die anderer autonomer Körperschaften möglichst weitgehend zu beschränken, in Abkehr vom monarchischen Prinzip und von allen ständischen Ordnungsprinzipien.

In Spanisch-Amerika hat dieser Verfassungstyp schon deshalb keinen Erfolg erzielt, weil sich in allen unabhängigen Staaten die Staatsform der Republik durchsetzte. Auch Kolumbien macht insofern keine Ausnahme; obwohl die erste Verfassung des kolumbianischen Teilstaates Cundinamarca (1811) zunächst eine gemäßigte, konstitutionelle Monarchie proklamierte, „in der eine ständige nationale Repräsentation die Gewalt des Königs mäßigt“.⁴ Doch schon im folgenden Jahr verankerte die zweite Verfassung Cundinarcas (1812) die Staatsform der Republik.⁵

(2004), S. 600 ff.; ähnlich auch *José Chofre Sirvent*, *Categorías y realidad normativa en las primeras Cortes españolas (1810-1837)*, Madrid 1996, S. 66 ff.

² „Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément“, in: Charles Debbasch / Jean-Marie Pontier (Hg.), *Les Constitutions de la France*, 3. Aufl., Paris 1996, S. 9.

³ *Manuel Martínez Sospedra*, *La Constitución española de 1812*, Valencia 1978, S. 308, 310.

⁴ *Constitución de Cundinamarca vom 30.3.1811*, 1. Titel, Art. 4: „La Monarquía de esta provincia será constitucional, moderando el poder del Rey una Representación Nacional permanente“, in:

1.2.) Die zweite Erscheinungsform der konstitutionellen Monarchie ist der *napoleonische Typus*, den ein deutliches Übergewicht des Staatsoberhauptes kennzeichnet. Charakteristisch ist die staatliche Neuordnung des Jahres 1799 (und dann 1852) in Frankreich, die auf Staatsstreich und Plebiszit beruhte; ferner ein autoritäres Regiment des Staatsoberhauptes in der Verfassungswirklichkeit. Dem Staatsoberhaupt ist unter dem Vorwand der Legalität erlaubt, die Position der übrigen Funktionsträger auszuhöhlen, entweder durch deren institutionelle Schwächung oder in einer unklaren Gewaltenanordnung.⁶ So verlief die napoleonische „Verfassungsperiode“ über die Stufen: Staatsstreich des Jahres VIII (1799) und Verfassung desselben Jahres, wonach Napoleon auf zehn Jahre zum Ersten Konsul ernannt wird; dann der Senatskonsult des Jahres X (1802), der ihm die konsularische Gewalt auf Lebenszeit verleiht, und der Senatskonsult des Jahres XII (1804), welcher formal das Kaiserreich konstituiert. Abgesehen von der exekutiven übte der Kaiser auch die legislative Gewalt aus, an der das Parlament allenfalls mitwirkte. Soweit noch vorhanden, lösten sich verfassungsmäßige Beschränkungen fortschreitend auf. Die überall in Europa verabschiedeten Texte ähnelten diesem „konstitutionellen“ Kaisertum, wobei die französischen Machthaber in den besetzten Gebieten zumeist auf Plebiszite verzichteten. Nach Italien (1805), Holland (1806), Westfalen (1807) oktroyierten sie diesen Typus auch in Spanien und Neapel (1808). Nur in Holland ging der Verabschiedung eine Volksabstimmung voraus.⁷

In Spanisch-Amerika stand einer reinen Anwendung wiederum die Entscheidung für die republikanische Staatsform entgegen. Allerdings hat sich insbesondere Simón Bolívar von diesem monarchischen Typus inspirieren lassen und ihn für seine Bedürfnisse in eine neue republikanische Form übertragen. Nach der Eroberung Hochperus (Bolivien) ließ er dort die „bolivarische Verfassung“ (Constitución Bolivariana) verabschieden, die er im gleichen Jahr auch für Peru oktroyierte.⁸ Die Nähe zum napoleonischen Verfassungstyp verdeutlicht insbesondere die überragende Stellung der Exekutive. Die Präsidentschaft der Republik wird Simón Bolívar auf Lebenszeit übertragen (Abs. 5 und Art. 1 der Präambel). Auch die weitere Aufgliederung der Legislative zielte nach napoleonischem Muster darauf ab, das Repräsentivsystem zu schwächen und die Alleinstellung des Staatsoberhauptes zu festigen. Denn um die oberste, dauerhaft nur durch eine Person auszuübende Gewalt sollten

Diego Uribe Vargas (Hg.), Las Constituciones de Colombia, Bd. 2: Textos 1810 – 1876, 2. Aufl., Madrid 1985, S. 351; so auch 3. Titel, Art. 1 (ebda., S. 354).

⁵ Constitución de la República de Cundinamarca vom 18.7.1812, abgedruckt in: Diego Uribe Vargas, Las Constituciones de Colombia, Bd. 2 (Fn. 5), S. 581 ff.

⁶ Dazu Karl Löwenstein, Die Diktatur Napoleons des Ersten. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung, in: ders., Beiträge zur Staatssoziologie, Tübingen 1961, S. 174 ff.

⁷ Martin Kirsch, (oben Fn. 1), S. 86 f. bzw. S. 231.

⁸ Constitución para la República Peruana (Denominada Constitución Vitalicia de Bolívar) vom 30.11.1826, in: Cámara de Diputados (Hg.), Constituciones políticas del Perú 1821 – 1919, Lima 1922, S. 73 ff.

sich die übrigen Funktionen des Staates, ja eigentlich alle Amtsträger und Bürger, wie Gestirne um einen Fixstern bewegen.⁹

1.3.) Der dritte hier relevante Typ ist der restaurative Versuch, den *Vorrang des Monarchen wieder herzustellen*. Als Musterbeispiel gilt die französische Charte Constitutionnelle von 1814. Obwohl in der verfassungsmäßigen Beschränkung der königlichen Macht eine wesentliche Errungenschaft der Revolutionszeit übernommen wurde (im Unterschied zur absolutistischen Herrschaft), bewahrt dieser Typus das monarchische Prinzip, wie es danach die württembergische Verfassungsurkunde von 1819 formulierte: „Der König ist das Haupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt, und übt sie unter den durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen aus“.¹⁰ Eine Verbindung mit dem älteren kontinentalen Absolutismus liegt darin, dass der Herrscher die einheitliche Staatsgewalt ausübt. Er erlässt ein Statut und beschränkt sich hierdurch selbst.¹¹ Ferner führt das monarchische Prinzip die Prärogative des Monarchen auf seine ursprünglichen, nicht abgeleiteten Rechte zurück, die nicht erst durch (Verfassungs)gesetz übertragen werden. Folgerichtig proklamierte die französische Charte von 1814 für den König die alleinige Gesetzesinitiative, ein absolutes Veto und die Auflösung der Deputiertenkammer - wenn auch das Parlament in der Verfassungswirklichkeit größeren Einfluss auf die Regierung ausübte, als es der Wortlaut der Charte nahe legte.¹² Während jener erste Typus den revolutionären Anspruch erhob, Herrschaft erst zu begründen, also zu konstituieren, blieben die Charte Constitutionnelle und nach ihrem Vorbild die Verfassungen des deutschen Vormärz in den Grenzen der bisherigen Ordnung und schrieben (in eingeschränkter Form) ihre Fortdauer fest.¹³

In Spanien orientierte sich das Königliche Statut (Estatuto Real) von 1834 an diesem Vorbild, während die revolutionäre Verfassung von 1812 und nach ihr jene von 1837, 1856, 1869 auf dem Grundsatz der nationalen Souveränität beruhten. Das Königliche Statut vermied den Begriff „Verfassung“, da es - vergleichbar dem Statut von Bayonne - oktroyiert wurde. Die spanische Literatur erkennt dem Königlichen Statut daher allgemein einen

⁹ Andreas Timmermann, Das Konzept der „neutralen Gewalt“ - eine verfassungshistorische Überlegung zur Debatte um Präsidentialismus und Parlamentarismus, Verfassung und Recht in Übersee (VRÜ) 40 (2007), S. 90 f.

¹⁰ § 4 der Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg vom 25.9.1819, in: Hans Boldt (Hg.), Reich und Länder. Texte zur deutschen Verfassungsgeschichte im 19. und 20. Jahrhundert, München 1987, S. 300.

¹¹ Otto Brunner, Vom Gottesgnadentum zum monarchischen Prinzip. Der Weg der europäischen Monarchie seit dem hohen Mittelalter, in: Hanns Hubert Hofmann (Hg.), Die Entstehung des modernen souveränen Staates, Köln 1967, S. 133.

¹² Martin Kirsch (oben Fn. 1), S. 88.

¹³ Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1: Reform und Restauration, 1789 - 1830, 2. Aufl., Stuttgart 1990, S. 317; Hasso Hofmann, Repräsentation: Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert, Berlin 1974, S. 416 f.

quasi-verfassungsrechtlichen Rang zu.¹⁴ Das Statut belegt, dass sich in Europa nicht nur revolutionäre Verfassungen an „Leitverfassungen“ orientierten, wie die spanische von 1812 im Verhältnis zur französischen von 1791, sondern auch restaurative oder jedenfalls den Status quo kodifizierende Texte. In Spanisch-Amerika hat dieses Muster dagegen keine Nachahmung gefunden, da eine monarchische Restauration dort ausblieb.

2. Zustandekommen und Inhalt des Statuts von Bayonne

Das Besondere am monarchischen Konstitutionalismus in Spanien ist, dass die erwähnte französische Abfolge hier in veränderter Reihenfolge nachzuvollziehen ist: Den Anfang markiert das Statut von Bayonne - das erste in Spanien gültige Dokument, das sich nach konstitutionellen Kategorien beurteilen lässt. Es ist eine direkte Folge der französischen Intervention in Spanien (1808) und folgt auch inhaltlich dem napoleonischen Typus. Während in Frankreich der revolutionäre Prozess, der in die Verfassung von 1791 mündete, am Anfang der eigentlichen Verfassungsgeschichte stand, ist er in Spanien eine Reaktion auf die französische Intervention und leitet dort die zweite Etappe ein, die in die Verabschiedung der Verfassung von Cádiz (1812) mündet, die nach allgemeiner Auffassung als die erste spanische Verfassung im eigentlichen, hier zugrunde gelegten Sinn des Wortes gilt. Den vorläufigen Abschluss findet dieser Zyklus wie in Frankreich durch eine Charta des Monarchen, das Statut von 1834. Auch wenn die Krone dieses Statut anders als im Nachbarland erst nach einem längeren absolutistischen Intermezzo unter König Ferdinand VII. gewährt.

2.1.) Den Auftakt zu dieser Entwicklung setzte Napoleon Bonaparte, als seine Truppen Anfang des Jahres 1808 den nördlichen Teil der iberischen Halbinsel besetzten. Napoleon lockte den jungen Thronfolger, Ferdinand VII., im Mai 1808 ins französische Bayonne, wo er diesen und seinen Vater, Karl IV., zum Thronverzicht nötigte. Er berief zum 15. Juni 1808 eine Versammlung spanischer Notabeln ein, so der Granden des Reiches, hoher Militärs und Beamter, der Erzbischöfe und ehemaliger Regierungsmitglieder.¹⁵ Von den 155 einberufenen Abgeordneten waren bis zur abschließenden Sitzung in Bayonne nur 91 dem Aufruf gefolgt, darunter sechs auf der Halbinsel ansässige Spanisch-Amerikaner. Die in äußerster Eile anberaumten Beratungen eines „Verfassungstextes“, den Napoleon der Versammlung vorlegte, mündeten nach wenigen Sitzungstagen in die Annahme des Statuts

¹⁴ Stellvertretend für viele: *Bartolomé Clavero*, *Manual de historia constitucional de España*, S. 49: Er spricht von einer „especie de Constitución“.

¹⁵ Instrucciones para la convocatoria de una asamblea en Bayona, *Gaceta de Madrid* vom 24.5.1808, abgedruckt in: *Carlos Sanz Cid*, *La Constitución de Bayona*, Madrid 1922, S. 74 ff.; näher zur Einberufung: ders., ebd., S. 57 ff.; *Raul Morodo*, *Reformismo y regenerismo: el contexto ideológico y político de la Constitución de Bayona*, *Revista de Estudios Políticos* 83 (1994), S. 35 f., 55 ff.

am 8. Juli 1808. Diesen Text hatte Joseph Bonaparte, durch seinen Bruder Napoleon zum neuen König von Spanien ausgerufen, schon zwei Tage zuvor unterzeichnet.¹⁶

2.2.) Das Statut von Bayonne sah vor, für Spanien die Staatsform einer Monarchie in Erbfolge beizubehalten. Das starke institutionelle Übergewicht des Königs sollte das monarchische Prinzip wahren. Er ernannte die Minister seines Kabinetts, die Mitglieder des Staatsrates und auf Lebenszeit jene des Senats. Abgesehen von seinen exekutiven Befugnissen, darf er gemäß Art. 60 in der tagungsfreien Zeit der Cortes Gesetze erlassen. Staatsrat und Senat belegen den Vorbildcharakter der französischen Institutionen. Verschiedene Quellen, vor allem aus napoleonischer Zeit, finden sich hier vermischt, so die Verfassung von 1799 (Jahr VIII-Konsulat).¹⁷ Die Prinzen Spaniens mit vollendetem 18. Lebensjahr und weitere 24 vom König ernannte Mitglieder besetzen den Senat. Diesem oblag es, die Einhaltung der Bürgerrechte durch die öffentlichen Gewalten zu überwachen. Er durfte auf Geheiß des Königs die Charta außer Kraft setzen. Die Zusammensetzung des Parlaments, der Cortes, spricht für ein weiteres konservatives Element: Sie bestanden aus 172 Vertretern, die nach Ständen (Geistlichkeit, Adel, Volk) in den Provinzen und den wichtigsten Städten des Mutterlandes zu wählen waren. Dies galt abgesehen von den Provinzen der Halbinsel auch für jene der *überseeischen* Provinzen. Art. 87 sah die Gleichstellung der überseeischen Provinzen mit dem Mutterland vor; und Art. 91 ff. regelte die Vertretung der Spanisch-Amerikaner in den Cortes und in der Regierung, worin das Statut ein von den Kreolen besonders kritisiertes historisches Manko korrigieren sollte. Die Repräsentanten ernannte der König nach Listen, welche die betreffenden Körperschaften ihm vorlegten (Art. 61 ff.).

Diese Vorkehrungen stellen zwar einen Fortschritt gegenüber der vorherigen (aufgeklärt) absolutistischen Ordnung dar, bestätigen aber dennoch das monarchische Prinzip. Sie sind allerdings noch weit entfernt von den in Cádiz wenige Jahre später gefundenen Regelungen, welche die Souveränität der Nation und eine tatsächliche Gewaltenteilung verankerten.

Anders als die Staatsorganisation spiegelt die Konzeption der Bürgerrechte im Statut von Bayonne einen liberalen Geist: Es enthielt die „individuelle und Pressefreiheit“ (Art. 39), Habeas-Corpus (Art. 40 f.) und weitere prozessuale Normen, wie die Abschaffung der Folter (Art. 133) und die Öffentlichkeit des strafgerichtlichen Verfahrens (Art. 106). Da diese Gewährleistungen auf die Französische Revolution zurückgingen, kann zumindest in

¹⁶ Dazu *Dardo Pérez Guilhou*, *La opinión pública española y las Cortes de Cádiz frente a la emancipación hispanoamericana 1808 - 1814*, Buenos Aires 1981, S. 33; *Nicolás González Deleito*, *Aspectos procesales de la constitución de Bayona*, in: *Revista de Derecho Procesal Iberoamericano* 1976, S. 871; speziell zu den amerikanischen Abgeordneten: *María Teresa Berrueto León*, *La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810 - 1814)*, Madrid 1986, S. 10 ff.

¹⁷ *Otto Carlos Stotzer*, *El pensamiento político en la América española durante el período de la emancipación (1789 - 1825)*, Bd. 2, Madrid 1966, S. 198 f.; *Hans Juretschke*, *Los afrancesados en la guerra de la Independencia: su génesis, desarrollo y consecuencias históricas*, Madrid 1962, S. 57 f.

diesem Abschnitt das Statut als textgeschichtliches Verbindungsstück zwischen den frühen französischen Verfassungen und den folgenden spanischen gelten. Schon die Cortes von Cádiz haben diese Bestimmungen bekräftigt, ohne sich ausdrücklich hierauf zu beziehen. Dasselbe gilt für ein weiteres Prinzip des Statuts von Bayonne, nämlich die einheitliche Jurisdiktion für das gesamte Staatsgebiet, die den Fortbestand der zahlreichen Sondergerichtsbarkeiten ausschloss.¹⁸ Beide Konzepte haben danach auch in Spanisch-Amerika Schule gemacht, wo sowohl die Proklamation der Menschen- und Bürgerrechte wie auch die einheitliche Jurisdiktion zu den Grundlagen der neu proklamierten Nationalstaaten gehörten.

Besondere Relevanz für die überseeischen Belange hatte der Abschnitt über die Liberalisierung des Wirtschaftsverkehrs: Das Statut verkündete die Freiheit von Industrie und Handel, auch den freien Handel der amerikanischen Provinzen untereinander und mit der Metropole (Art. 88 f.). Ferner verbot es Aus- und Einfuhrprivilegien (Art. 90) und sah den Abbau der Zollschränken vor (Art. 116).

Im Grunde knüpften die Franzosen hierin an ältere Belange der Kreolen an, welche die spanische Krone in der Regierungszeit Karls III. zu ersten vorsichtigen Reformen veranlasst hatte. Die Aufhebung einiger Handelsbeschränkungen im Jahr 1765 betraf auch die Ausfuhr und den Verkehr mit den überseeischen Provinzen, dem das Handelsmonopol des Hafens von Cádiz bis dahin enge Grenzen gesetzt hatte. Weitergehende Vorschläge zielten jenseits der Handelsfreiheit auch auf die Berufsfreiheit und wandten sich gegen das traditionelle System der Zünfte, Innungen und Bruderschaften.¹⁹ Insofern ist gerade aus Spanisch-Amerikanischer Sicht darauf hingewiesen worden, dass die überseeische Frage größere Beachtung als bisher gewonnen und das Statut damit Maßstäbe gesetzt habe, hinter die auch die Cortes von Cádiz kaum mehr zurückgehen konnten.²⁰

2.3.) Was die Bewertung des Statuts anbelangt, lassen es diese Zugeständnisse verständlich erscheinen, dass das Statut von Bayonne gerade in der hispanoamerikanischen Historiographie wiederholt als „Verfassung“ bezeichnet wird,²¹ teilweise auch in der spanischen Lite-

¹⁸ Nicolás González Deleito, Aspectos procesales de la constitución de Bayona, in: Revista de Derecho Procesal Iberoamericano 1976, S. 872 f.

¹⁹ So der wohl wichtigste Ideengeber der aufgeklärten Politik Karls III., Pedro Rodríguez Campomanes, Discurso sobre el fomento de la industria popular (1774), Oviedo 1991, u.a. 15. Kap., S. 66 ff.: zu den Nachteilen berufsständischer Sonderrechte für das Gewerbe; ferner ders., Discurso sobre la educación popular de los artesanos y su fomento (1775), Oviedo 1991, 17. Kap., S. 251 f.; ausführlich Jean Sarrailh, La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII, Mexico 1979, S. 553 ff.

²⁰ Dardo Pérez Guilhou, (oben Fn. 16), S. 36; dazu Andreas Timmermann, Die "Gemäßigte Monarchie" in der Verfassung von Cádiz (1812) und das frühe liberale Verfassungsdenken in Spanien, Münster 2007, S. 22.

²¹ So bereits im Titel: Eduardo Martiré, La Constitución de Bayona entre España y America, Madrid 2000; ferner Dardo Pérez Guilhou (oben Fn. 16), S. 32 ff.

ratur.²² Doch nach sehr überwiegender Auffassung handelt es sich nicht um eine Verfassung, sondern um eine gnadenhalber gewährte Charta. Der bereits redigierte Text wurde einer willkürlich berufenen Versammlung zur Abstimmung vorgelegt, die außerhalb des spanischen Staatsgebietes tagte und die zahlreiche Delegierte boykottierten. Dies spricht dagegen, das Statut als die Arbeit eines mit konstituierender Gewalt ausgestatteten Gremiums zu bezeichnen.²³

Auch die nachfolgende Behandlung des Statuts im französischen Herrschaftsbereich auf der Halbinsel macht plausibel, warum die Literatur seinen Stellenwert vielfach als gering einschätzt. Das Kriebsrecht setzte die Normen weitgehend außer Kraft, so dass von 1808 bis 1813 die Generäle Napoleons neben König Joseph Bonaparte die Herrschaft ausübten, nicht aber die im Statut dafür vorgesehenen Organe. Abgesehen von den Sympathisanten des französischen Besatzungsregimes identifizierte sich keine der einflussreichen Bevölkerungsgruppen mit dem Statut von Bayonne. Die große Mehrheit beklagte die Absetzung des eigenen Königs und die Fremdherrschaft. Bereits im Mai 1808 erhob sich das Volk, dessen Widerstand soziale, religiöse, monarchisch-dynastische und nationale Motive bestimmten. Alle diese durchaus sehr heterogenen Kräfte hatten gemeinsam, dass sie den rationalistischen Tendenzen des napoleonischen Empires entgegentraten.²⁴ Selbst die fortschrittlicheren Liberalen waren enttäuscht, da sie die politischen Reformmaßnahmen für halbherzig hielten und weil de facto die absolutistische Herrschaft unter anderem Vorzeichen fortgesetzt wurde.

Die Verfassungsväter von Cádiz leugneten (zu Unrecht), durch das Statut von Bayonne beeinflusst zu sein, in dem sie einen „legalisierten Despotismus“ am Werk sahen.²⁵ In der spanischen Literatur wird inzwischen größerer Wert darauf gelegt, dass das Statut die folgende Etappe der spanischen Verfassungsgeschichte vorbereitete: nämlich insofern es zuerst die Notwendigkeit artikulierte, die überkommene Ordnung grundlegend zu reformieren, und trotz der unterschiedlichen Ansätze im Einzelnen die liberalen Reformen von Cádiz einleitete.²⁶

Alles in allem markiert die Versammlung von Bayonne den Höhepunkt des französisch-spanischen Zusammenwirkens, wenn man bedenkt, dass kein geringerer als der Erzbischof

²² *Enrique Gacto Fernández/Juan Antonio Alejandre García*, *El derecho histórico de los pueblos de España*, Madrid 1982, S. 542; *María Teresa Berrueto León*, *La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, Madrid 1986, S. 9 ff.

²³ So auch *Francisco Tomás y Valiente*, *Manual de historia del derecho español*, 4. Aufl., Madrid 1986, S. 436 f.; *Andreas Timmermann* (oben Fn. 20), S. 22 f.

²⁴ *Rainer Wohlfeil*, *Spanien und die deutsche Erhebung (1808 - 1814)*, Wiesbaden 1965, S. 28.

²⁵ Dazu m. w. N. *Hans Juretschke* (oben Fn. 17), S. 247 f. Diese Qualifizierung geht offenbar auf einen von Manuel José Quintana verfassten Aufruf der zentralen Regierungsjunta an die spanische Nation zurück.

²⁶ *Raul Morodo*, *Reformismo y regenerismo: el contexto ideológico y político de la Constitución de Bayona*, in: *Revista de Estudios Políticos* 83 (1994), speziell S. 30 f., 34 f.

von Burgos König Joseph Bonaparte den Eid abnahm. Die neu bestellte Regierung wahrte die Kontinuität mit der Verwaltungsspitze des Alten Staates. Ideengeschichtlich ist nicht nur für Spanien, sondern auch für Spanisch-Amerika festzuhalten, dass Übergangsregierung und französisches Besatzungsrecht zweifellos zur Verbreitung liberalen Gedankenguts beigetragen haben. Den Begriff „liberal“ in seiner modernen Bedeutung verwendet erstmals Napoleon in seinen Aufrufen und Dekreten, in denen eine „liberale Verfassung“ als Garant einer gemäßigten konstitutionellen Monarchie und als Alternative zum Absolutismus angepriesen wird.²⁷ Doch ebenso wie sie sich über die Wirkung der Begriffe Liberalismus und Konstitutionalismus auf die Bevölkerung täuschten, so überschätzten die neuen Machthaber auch den politischen Einfluss und die Anziehungskraft des französischen Rechts auf die spanische Elite. Zugleich unterschätzten sie den gesellschaftlichen Grundkonsens in Spanien und die Verwurzelung der großen Bevölkerungsmehrheit in ihrer Rechts- und Glaubenstradition.²⁸ Das betraf nicht nur den Code Napoleon, sondern eben auch den Versuch, dem spanischen Königreich eine angebliche Verfassung zu oktroyieren.

3. Die Aufnahme in Übersee

1808 ist das Schicksalsjahr der spanischen Monarchie diesseits und jenseits des Atlantiks; es führte zur „Krise“ des Alten Staates im doppelten Sinne des Wortes: Einerseits geriet die Halbinsel in eine militärische und politische Zwangslage, als französische Truppen Spanien besetzten. Andererseits bedeutete diese Notlage einen Wendepunkt der staatlichen Entwicklung des gesamten Reiches, da sie die Unabhängigkeitsbestrebungen in den amerikanischen Provinzen förderte. Insofern ist Napoleon bezogen auf die Emanzipation in Übersee zutreffend als der „stärkste einzelne Einflussfaktor“ bezeichnet worden. Denn er zwang nicht nur die spanischen Monarchen abzudanken, sondern trug entscheidend dazu bei, die traditionelle Verbindung zwischen der Krone und ihren Spanisch-Amerikanischen Provinzen zu lösen.²⁹

Auch wenn die Kreolen letztlich von den Ereignissen in Europa profitierten, begrüßten sie keineswegs die französische Intervention auf der spanischen Halbinsel. Über englische Quellen, aber auch durch französische Abordnungen erfuhren die amerikanischen Provinzen ab Mitte des Jahres 1808 von der Besetzung des Mutterlandes. Als exemplarisch für die Aufnahme dieser Nachricht in den anderen Provinzen sei hier die Reaktion in Caracas (Venezuela) angeführt: Als im Juli 1808 eine Gesandtschaft Napoleons eintraf, schwankten der Generalkapitän und seine Beamten, ob sie den französischen Herrschaftsanspruch anerkennen sollten. Doch die öffentliche Meinung neigte sehr überwiegend dahin, die

²⁷ So der Aufruf vom 7.12.1808, in: *Gaceta de Madrid* Nr. 151 vom 11.12.1808, S. 1570: „Una Constitución liberal os asegura una Monarquía dulce y constitucional, en vez de una absoluta. Depende sólo de vosotros que esta Constitución sea aún vuestra ley“.

²⁸ *David Gates*, *The Spanish ulcer: A history of the Peninsular War*, London 1986, S. 9.

²⁹ *Salvador de Madariaga*, *Bolívar*, London 1952, S. XVIII.

französische Invasion der iberischen Halbinsel und die hiermit verbundenen Ansprüche als illegitim anzusehen - zumal das Haus Bonaparte keinerlei rechtliche oder persönliche Verbindungen zu den amerikanischen Provinzen anführen konnte. Erfolgreich forderte eine Delegation der Bürger von Caracas den Generalkapitän auf, Ferdinand VII. als legitimen König zu proklamieren und für seine Rechte im Bereich des Generalkapitanats Venezuela einzutreten.³⁰

Sehr ähnlich fiel die Reaktion u.a. in Mexiko, Buenos Aires, Montevideo aus, wo dem Haus Bonaparte der Gehorsam verweigert und der junge spanische Thronfolger als legitimer König ausgerufen wurde. Allerdings gingen die überseeischen Provinzen hierin einen ersten Schritt auf dem Weg zur späteren Unabhängigkeit. Denn sie erkannten die Möglichkeit, die Rechte der spanischen Krone autonom wahrzunehmen und untermauerten diesen Anspruch durch eigens hierzu eingesetzte revolutionäre Ausschüsse (Juntas).

Diese historischen Rahmenbedingungen machen plausibel, dass das Statut von Bayonne in Spanisch-Amerika noch weniger wirksam werden konnte als dies im spanischen Mutterland der Fall war. Hinzu kam die verschwindend geringe Beteiligung der lediglich sechs Spanisch-Amerikaner in Bayonne, die kaum auf die öffentliche Meinung in Übersee einwirken oder später erfolgreich für eine Übernahme bestimmter Rechtsprinzipien werben konnten.

Aber auch inhaltlich war das Statut wenig geeignet, die Kreolen für sich einzunehmen, weil es Spanisch-Amerika der direkten erblichen Herrschaft einer neuen, nun der französischen Dynastie unterwarf. Art. 2 S. 1 des Statuts lautet: „Die Krone von Spanien und Indien ist erblich in unserer direkten, natürlichen und rechtmäßigen Nachkommenschaft...“, und Art. 3: „Die Krone von Spanien und Indien kann nie mit einer anderen Krone auf dem nämlichen Haupte vereinigt werden.“³¹ Vor dieser Aussicht verblassten selbst die erwähnten Zusagen, so die versprochene Rechtsgleichheit der überseeischen mit den spanischen Provinzen, der freie Handel in Übersee und mit dem Mutterland sowie die Vertretung der Spanisch-Amerikanischen Interessen durch eigene Abgeordnete bei der Regierung und in den Cortes. Bestärkt durch die Nachrichten von der französischen Besetzung der Halbinsel, drängte sich der kreolischen Elite daher der Eindruck auf, dass die bisherige absolute Monarchie lediglich durch eine neue, womöglich noch intransigenter ersetzt werden sollte.

4. Ergebnis und Einordnung in Mitteleuropa

Überwiegend wird dem Statut von Bayonne in der spanischen Verfassungsgeschichte keine große Bedeutung beigemessen. Die Gründe liegen in den Umständen der Beratung und Verabschiedung der von Napoleon oktroyierten Charta, in den materiellen Besonderheiten gegenüber den folgenden spanischen Verfassungen und darin, dass das Statut in der kurzen

³⁰ *Gerhard Masur*, Simon Bolivar und die Befreiung Südamerikas, Konstanz 1949, S. 98 f.

³¹ Abgedruckt in: *Karl Heinrich Ludwig Pöhlitz*, Die Constitutionen der europäischen Staaten seit den letzten 25 Jahren, 3. Teil, Leipzig 1820, S. 7.

Zeit der französischen Besatzung kaum zur Anwendung gekommen ist. Aus diesen Gründen sehen einige Lehrbücher davon ab, das Statut überhaupt zu behandeln.³² Andererseits handelt es sich um das erste Dokument der neuzeitlichen Rechtsgeschichte Spaniens, das überhaupt verfassungsrechtlichen Charakter beanspruchen kann.³³ Es unterwirft die monarchische Gewalt erstmals institutionellen Beschränkungen und verankert eine Reihe von Freiheitsrechten im Sinne des frühen bürgerlichen Liberalismus. Obwohl die Patrioten unter den Zeitgenossen und die meisten spanischen Historiker nach dem Befreiungskrieg starke Vorbehalte gegen die französische Gesetzgebung in der Besatzungszeit hegten, kann ein Einfluss nicht in jeder Hinsicht bestritten werden. Etwas ähnliches gilt für Spanisch-Amerika, wo zumindest ein indirekter Einfluss zu konstatieren ist. Denn in Bayonne wurden zum ersten Mal im spanischen Königreich formal verfassungsrechtliche Grundsätze verankert, die über die spanische Verfassung von Cádiz (1812) in die ersten Verfassungen der jungen überseeischen Republiken eingingen. Dies gilt weniger für die Staatsorganisation, als für die liberale Konzeption der Bürgerrechte und das Prinzip einer einheitlichen Jurisdiktion im gesamten Staatsgebiet, mit der fortbestehende Sonderrechte nicht zu vereinbaren waren.

Die günstigste Aufnahme hat das Statut von Bayonne bei gemäßigt-liberalen Zeitgenossen in Mitteleuropa gefunden. Hierfür sei der Verfassungsrechtler *Karl Heinrich Ludwig Pölit* angeführt, der meinte, man dürfe „im Ganzen genommen dieser Constitution seinen Beifall nicht versagen“³⁴. Er hielt im Sinne des Konstitutionalismus vor allem folgende Grundsätze des Statuts für vorbildlich: die eingeschränkte Gewalt des Königs, die Verantwortlichkeit der Minister, die Vielfalt der konkurrierenden Staatsorgane und die ständisch gemäßigte parlamentarische Repräsentation; ferner hob er hervor, dass das Statut die Halbinsel mit den überseeischen Provinzen rechtlich gleichstellte, die Sonderrechte abschaffte und individuelle Rechte verkündete.³⁵ Aufschlussreich ist, dass im Vergleich hierzu die für Spanien ungleich maßgeblichere liberale Verfassung von 1812 zurückhaltend bewertet wurde. Dabei haben verfassungsrechtliche Einwände gegen „eine zu weit ausgehende Macht der Cortes“, gegen das „in ihr vorherrschende demokratische Prinzip“ und den wegen der zahlreichen Verfahrensbestimmungen zu großen Umfang eine Rolle gespielt.³⁶ Hinzu kam, dass außerhalb der iberischen Halbinsel Vorbehalte gegen das romantisch-progressive Reformwerk von Cádiz weit verbreitet waren. Diese Vorbehalte waren von der Aufklärung beeinflusst, zumal die Verfassung von 1812 ohne nähere Kenntnis der Zusammenhänge vor Ort tatsächlich leicht als unausgereifte Mischung idealisierter mittel-

³² Etwa *Joaquín Tomás Villarroya*, *Breve historia del constitucionalismo español*, S. 10.

³³ So die vermittelnde Einordnung bei: *José Agustín González - Ares*, *Leyes constitucionales españolas (1808 - 1978)*, Santiago de Compostela 1999, S. 13.

³⁴ *Karl Heinrich Ludwig Pölit* (oben Fn. 31), S.28, in der Erläuterung zu seiner deutschen Übersetzung des Statuts.

³⁵ *Karl Heinrich Ludwig Pölit* (oben Fn. 31), S. 29 f.

³⁶ *Karl Heinrich Ludwig Pölit* (oben Fn. 31), S. 33, 35.

alterlicher Institutionen und Freiheitsrechte einerseits und des revolutionären Liberalismus andererseits erscheinen konnte. In den Bedenken *Pölitz'* klingt schließlich auch das Interesse zeitgenössischer deutscher Staaten an, deren Fürsten teilweise schon „Konstitutionen“ zugestanden hatten. Vor diesem Hintergrund lag es nahe, die Verfassung von Cádiz als allzu fortschrittlich oder zumindest praktisch ungeeignet zu betrachten, während das Statut von Bayonne, das dem monarchischen Prinzip verhaftet blieb, viel eher den Bedürfnissen jener restaurativen Phase nach 1814 entsprach.³⁷

³⁷ Hans Juretschke, Die Anfänge der modernen deutschen Historiographie über Spanien (1750-1850), in: Homenaje a Johannes Vincke, Bd. 2, Madrid 1962/1963, S. 887 f.; Rainer Wohlfeil, Das Spanienbild der süddeutschen Frühliberalen, in: Johannes Bärmann/Alois Gerlich u.a. (Hg.), Festschrift Ludwig Petry, 1. Teil, Wiesbaden 1968, S. 116 ff., m.w.N. zur Resonanz im deutschen Frühliberalismus.

ABSTRACTS

From the "Community" to the "Union of South American Nations"

By *Waldemar Hummer*, Innsbruck

Conceptually built on its predecessor, the „*Community of South American Nations*“ (CSN), founded in 2004 on the basis of a brazilian initiative, the „*Union of South American Nations*“ (UNASUR) was formally inaugurated in May 2008 by twelf Latin American countries. A detailed description of the aims, purposes, objects, powers and institutional setting reveals that UNASUR is formally equipped with international personality, but does not dispose of the necessary competences in order to discharge its duties. Therefore, the statute of UNASUR seems to be only of a programmatic nature. Although UNASUR is referred to as a model of economic integration and cooperation as well, UNASUR in reality represents neither a regional preferential zone in the sense of article XXIV GATT nor a special „Union of Nations“ as regards public international law. UNASUR is nothing but a mechanism to harmonize special policy areas to be coordinated or integrated afterwards in a formal manner by its member states. As one of its most concrete aims UNASUR strives for the convergence of the two leading regional preferential zones in the Southern Cone of Latin America (Cono Sur) - that is the „*Common Market of the South*“ (MERCOSUR) and the „*Andean Community*“ (AC) - into one single free trade area, but unfortunately without indicating how and when this objective should be reached adequately.

The Statute of Bayonne (1808) and Spanish America

By *Andreas Timmermann*, Berlin

200 years ago a spanish assembly approved the first constitutional document. Significance and legitimacy were disputed amongst Spaniards and Americans. The Statute of Bayonne makes nevertheless a start with the constitutional history in Spain; and indirectly in Spanish America as well, because the Statute of Bayonne is essential part of french intervention in the internal affairs of the spanish kingdom that resulted in the emancipation of overseas territories. The author elaborates on this process and explains the repercussions in Spanish America.