

Schriften zum Internationalen Recht

Band 85

**Die Garantie des Rechtsschutzes
gegen die öffentliche Gewalt
in Spanien**

Von

José Martínez Soria



Duncker & Humblot · Berlin

JOSÉ MARTÍNEZ SORIA

**Die Garantie des Rechtsschutzes
gegen die öffentliche Gewalt in Spanien**

Schriften zum Internationalen Recht

Band 85

Die Garantie des Rechtsschutzes gegen die öffentliche Gewalt in Spanien

Von

José Martínez Soria



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Martínez Soria, José:

Die Garantie des Rechtsschutzes gegen die öffentliche Gewalt
in Spanien / von José Martínez Soria. – Berlin : Duncker und
Humblot, 1997

(Schriften zum Internationalen Recht ; Bd. 85)

Zugl.: Göttingen, Univ., Diss., 1995

ISBN 3-428-08782-8

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-7646

ISBN 3-428-08782-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ∞

A mis padres

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1995/96 von der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität zu Göttingen als Dissertation angenommen. Neuere Rechtsprechung und Literatur sind bis Januar 1996 berücksichtigt.

Die Untersuchung wurde mit dem "Thesis Prize 1996" der *European Group of Public Law* in Spetses, Griechenland ausgezeichnet.

Mein herzlicher Dank gilt meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Volkmar Götz, der die Arbeit vielfältig gefördert hat. Herrn Professor Dr. Christian Starck schulde ich Dank für die umgehende Zweitbegutachtung und seine hilfreichen Anregungen. Herr Dr. Martin Ibler gab wichtige inhaltliche und stilistische Hinweise, die die Arbeit wesentlich gefördert haben.

Das Cusanuswerk - Bischöfliche Studienförderung - in Bonn hat das Entstehen der Arbeit durch ein großzügiges Promotionsstipendium gefördert.

Vor allem aber danke ich meinen Eltern und meinen Schwestern María José und Rosa.

Göttingen, im Oktober 1996

José Martínez Soria

Inhaltsverzeichnis

1. Teil: Geschichtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen der Rechtsschutzgarantie	27
A. Der Begriff des Rechtsschutzes.....	27
B. Historische Entwicklung.....	28
I. Die Forderung einer Justizgerichtsbarkeit durch die Verfassung von 1812.....	29
II. Übernahme des napoleonischen Modells der administrativen Kontrolle.....	31
III. Der Aufbau einer gerichtlichen Kontrolle der Verwaltung.....	34
IV. Das Gesetz Santamaría de Paredes von 1888.....	35
V. Die Verwaltungsgerichtsordnung vom 27. Dezember 1956.....	40
VI. Die Einflüsse der Verfassung von 1978.....	42
C. Die Rechtsschutzgarantie nach Art. 24 Abs. 1 CE / Grundlagen.....	45
I. Begriffsbestimmung.....	45
II. Entstehungsgeschichte des Art. 24 Abs. 1 CE.....	46
III. Die Rechtsschutzgarantie im Kontext der spanischen Verfassung.....	49
1. Abgrenzung der Rechtsschutzgarantie von Art. 24 Abs. 2 CE und anderen prozessualen Regelungen in der Verfassung.....	49
2. Art. 24 Abs. 1 CE als Grundrecht.....	51
3. Das Verhältnis der Rechtsschutzgarantie zu den materiellen Grundrechten.....	53
4. Die Rechtsschutzgarantie im Lichte völkerrechtlicher Bestimmungen.....	54
IV. Subjekte der Rechtsschutzgarantie.....	57
1. Träger des Grundrechts.....	57
2. Grundrechtsverpflichtete.....	61
V. Die Ausdehnung des Rechtsschutzes auf alle in Betracht kommenden Verletzungen.....	64

2. Teil: Die Bedeutung der Rechtsschutzgarantie für das verwaltungsgerichtliche Verfahren	65
A. Die Rechtsschutzgarantie und die Eröffnung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsweges	65
I. Das Recht auf Eröffnung eines gerichtlichen Rechtsweges	65
1. Gerichte im Sinne der Rechtsschutzgarantie	66
a) Der Grundsatz der Einheit der Rechtsprechenden Gewalt	67
b) Das Verbot von Ausnahmegerichten / Die Militärgerichtsbarkeit	72
c) Die Unabhängigkeit der Justizorgane	76
2. Das Recht auf die gesetzlich vorgesehenen Rechtsmittel	78
3. Das Gebot der Klarheit des Rechtsweges	81
a) Das Bestehen verschiedener Rechtswege	82
b) Die Rechtsschutzgarantie und die Unzuständigkeit des Gerichtes	83
II. Die Eröffnung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsweges in Spanien	85
1. Die einzelrichterlichen Verwaltungsgerichte (Juzgado de lo Contencioso-Administrativo)	87
2. Die Hohen Gerichtshöfe in den autonomen Gemeinschaften (Tribunales Superiores de Justicia)	89
3. Der Nationalgerichtshof (Audiencia Nacional)	92
4. Der Oberste Gerichtshof (Tribunal Supremo)	92
5. Würdigung	94
III. Die Ergänzungsfunktion verfassungsrechtlich anerkannter außergerichtlicher Rechtsschutzformen	95
1. Die Rechtsschutzgarantie und der Antrag beim Volksverteidiger (Defensor del Pueblo)	96
2. Die Rechtsschutzgarantie und die Beteiligung des Bürgers	99
3. Die Rechtsschutzgarantie und das Petitionsrecht	100
B. Die Rechtsschutzgarantie und die Beschränkung des Zugangs zum Gericht	102
I. Prozeßvoraussetzungen - Definition und Vereinbarkeit mit der Rechtsschutzgarantie	102
II. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Gesetzgeber	104

III. Bindung der Gerichte und der Parteien an die zulässigen Prozeßvoraussetzungen	106
IV. Verfassungskonforme Auslegung durch die Gerichte.....	107
1. Der Grundsatz pro actione	107
2. Heilungspflicht.....	110
V. Insbesondere das administrative Vorverfahren als Prozeßvoraussetzung.....	112
1. Zulässigkeit eines administrativen Vorverfahrens	112
2. Die Ausgestaltung des administrativen Vorverfahrens und die Rechtsschutzgarantie.....	114
a) Keine wesentliche Erschwerung des Zugangs zu den Gerichten.....	114
b) Rechtsschutz als Ziel des Vorverfahrens	117
c) Ausschluß des einstweiligen Rechtsschutzes	118
d) Die Ersetzung des Vorverfahrens durch eine Mitteilungspflicht.....	120
VI. Die Rechtsschutzgarantie und die Klageart	122
1. Das Verhältnis von Feststellungs-, Gestaltungs- und Leistungsklage zur Rechtsschutzgarantie	122
2. Die Gestaltungsmöglichkeiten des Gerichts und die Gewaltenteilung.....	123
3. Die Klage in der spanischen Verwaltungsgerichtsbarkeit	125
a) Die verwaltungsgerichtliche Klage (recurso contencioso-administrativo)	126
b) Die Aufhebungsklage als Gegenstand der ausschließlich objektiven Kontrolle	127
c) Der recurso de plena jurisdicción / Der Folgenbeseitigungsanspruch als möglicher Ansatzpunkt einer subjektiven Kontrolle	128
VII. Würdigung	131
C. Die Rechtsschutzgarantie und die Klagebefugnis	132
I. Die Gestaltung der Klagebefugnis als grundsätzliche Entscheidung zugunsten eines subjektiven oder objektiven Kontrollsystems	133
II. Die Zulässigkeit der Klagebefugnis nach der Rechtsschutzgarantie	135
III. Inhaltliche Gestaltung der Klagebefugnis und die Rechtsschutzgarantie	137
1. Die gesetzliche Regelung in den Prozeßordnungen	137

2. Die Klagebefugnis als bloße Prozeßvoraussetzung.....	138
a) Die Klagebefugnis gegen Einzelakte der Verwaltung	139
aa) Der Schutz der "legitimen Interessen"	140
bb) Die Abgrenzung "legitimes Interesse - subjektives Recht"	147
cc) Verhältnis legitime Interessen - soziale Interessen.....	148
dd) Verhältnis legitimes Interesse - Popularklage	152
ee) Verhältnis legitime Interessen - Verbandsinteressen.....	157
b) Die Klagebefugnis gegen untergesetzliche Rechtsvorschriften nach Art. 28 Abs. 1 b) LJCA	160
aa) Gesetzliche Regelung.....	161
bb) Die restriktive Auslegung des Art. 28 Abs. 1 b) LJCA durch den Obersten Gerichtshof	162
cc) Art. 28 Abs. 1 b) LJCA im Lichte der Rechtsschutzgarantie	165
dd) Die Haltung des Verfassungsgerichts	172
IV. Würdigung	174
D. Die Rechtsschutzgarantie und die Ausgestaltung des Verfahrens.....	176
I. Das Verbot der Schutzlosigkeit (indefensión).....	176
II. Die gebotene Gleichheit der Parteien und der Verhandlungsgrundsatz	177
1. Der Verhandlungsgrundsatz im Verwaltungsprozeß	178
2. Die Beweislastregelungen.....	179
III. Die ordnungsmäßige Ladung.....	181
IV. Die Bindung der Gerichte an die Anträge.....	185
V. Der praktische Ausschluß des Bürgers vom Verfahren durch die Prozeß- kosten.....	187
1. Die Beschränkung der Prozeßkosten im spanischen Recht.....	187
2. Grundsatz der Kostenregelung	188
3. Befreiung von der Kostentragungspflicht.....	191
VI. Bewertung	193
E. Das Verhältnis der Rechtsschutzgarantie zu Gegenstand und Dichte der Kon- trolle	194

I. Die Vorgaben der Rechtsschutzgarantie nach Art. 24 Abs. 1 CE für sämtliche Verfahren.....	194
1. Das Recht nach Art. 24 Abs. 1 CE auf ein begründetes Urteil, das auf der Grundlage des Rechts ergeht.....	194
2. Insbesondere die Begründungspflicht.....	196
II. Die Ergänzung des Umfangs der Rechtsschutzgarantie nach Art. 106 Abs. 1 CE.....	198
III. Gegenstand der Klage.....	200
1. Öffentlich-rechtliche Verwaltungsmaßnahmen.....	201
2. Untergesetzliche Rechtsvorschriften der Verwaltung.....	203
3. Die Verwaltung in den Organen der exekutiven Gewalt im Staat der Autonomen Regionen.....	204
a) Die Staatsverwaltung (Administración de Estado) im engeren Sinne.....	205
aa) Der König.....	206
bb) Die Regierung.....	206
cc) Die Verwaltungsorgane innerhalb der Regierung.....	215
dd) Die Vertretung der Staatsverwaltung in den autonomen Gemeinschaften, den Provinzen und den Gemeinden.....	216
b) Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle sonstiger Verwaltungsorgane.....	217
4. Die Kontrolle der Organe anderer Staatsgewalten.....	221
a) Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle der Legislativorgane.....	222
aa) Die Kontrolle legislativer Handlungen.....	222
bb) Die Kontrolle administrativer Handlungen.....	223
b) Die Kontrolle der Organe der judikativen Gewalt.....	224
IV. Gebot umfassender Kontrolle allen administrativen Handelns.....	225
1. Verbot materiell-rechtlicher Beschränkungen der Kontrolle.....	226
2. Verbot formellrechtlicher Beschränkungen der Kontrolle.....	228
a) Die Abkehr vom Erfordernis einer förmlichen Verwaltungsmaßnahme.....	229

b)	Die Kontrolle des tatsächlichen Verwaltungshandelns.....	230
c)	Die Untätigkeit der Verwaltung nach einem Antrag des Bürgers als Streitgegenstand (silencio administrativo).....	233
aa)	Anspruch des Bürgers auf ausdrückliche Bescheidung aus der Rechtsschutzgarantie.....	233
bb)	Die vermutete Verwaltungsmaßnahme	235
d)	Die beschränkt rechtsschützende Funktion der Klage gegen vermutete Verwaltungsmaßnahmen	247
V.	Die Rechtsschutzgarantie und die Kontrolldichte	248
1.	Die umfassende Kontrolle der Bindung der Verwaltung an das Gesetz	248
2.	Legalitätsprinzip und Vorbehalt des Gesetzes	249
a)	Das Ermessen der Verwaltung / Begriffsbestimmung	252
b)	Der geschichtliche Hintergrund des Ermessens in Spanien	254
c)	Die Verfassungsmäßigkeit des Ermessens und seiner Kontrolle.....	255
aa)	Das Verhältnis des Ermessens zum Legalitätsprinzip	255
bb)	Das Verhältnis der Ermessenskontrolle zur Gewaltenteilung/ Die Ersetzungsbefugnis der Gerichte.....	259
3.	Die Kontrolle behördlicher Ermessensakte durch die Gerichte	263
a)	Konkretisierung des Ermessens durch Ausgrenzung der gebundenen Elemente	263
aa)	Die unbestimmten Rechtsbegriffe.....	263
bb)	Der Beurteilungsspielraum.....	268
cc)	Der Zweck als unbestimmter Rechtsbegriff/ Die Kontrolle der Motive (desviación de poder).....	274
b)	Die Kontrolle der Verwaltung anhand allgemeiner Rechtsgrundsätze	284
aa)	Begriffsbestimmung	285
bb)	Kodifizierte allgemeine Rechtsgrundsätze	285
cc)	Allgemeinen Rechtsgrundsätze als Auslegungskriterien.....	287
dd)	Die verfassungskonforme Auslegung.....	288
ee)	Das Willkürverbot	290

ff) Das Verhältnismäßigkeitsprinzip	290
c) Die Kontrolle des Planungsermessens	291
VI. Bewertung	296
F. Die Effektivität des Rechtsschutzes: Der einstweilige Rechtsschutz / Die Vollstreckung von Urteilen	297
I. Der einstweilige Rechtsschutz	298
1. Das Recht auf ein "Verfahren ohne unnötige Verzögerungen"	298
2. Der einstweilige Rechtsschutz im System der subjektiven Rechtskontrolle	301
3. Der einstweilige Rechtsschutz und die objektiv-rechtliche Rechtsschutzgarantie des Art. 24 Abs. 1 CE	301
a) Das Fehlen einstweiligen Rechtsschutzes im System der objektiven Rechtskontrolle	301
b) Die einfachgesetzliche Gestalt des einstweiligen Rechtsschutzes	303
aa) Der Grundsatz des unmittelbaren Vollzuges der Verwaltungsmaßnahme nach Art. 122 Abs. 1 LJCA	304
bb) Der Suspensiveffekt als Ausnahme bei irreparablen und bei schwer zu behebenden Schäden	304
4. Subjektivierung des gerichtlichen Rechtsschutzes	306
a) Hintergründe	307
aa) Entwicklung des einstweiligen Rechtsschutzes in der Gesetzgebung	307
bb) Die Wirkung der Factotame-Entscheidung des EuGH auf den Obersten Gerichtshof	309
b) Die Einbeziehung des einstweiligen Rechtsschutzes in Art. 24 Abs. 1 CE durch das Verfassungsgericht	312
c) Folgen der Subjektivierung der Rechtsschutzgarantie	314
aa) Das private Interesse als Abwägungskriterium	314
bb) Die Lockerung der suspendierungsfeindlichen Rechtsprechung zum Schadenserfordernis	315
cc) Der einstweilige Rechtsschutz gegen die Ablehnung eines Antrags	320

5. Zusammenfassung und Bewertung	327
II. Die Vollstreckung verwaltungsgerichtlicher Urteile	329
1. Der effektive Rechtsschutz und die Pflicht zur Urteilsvollstreckung	329
2. Das verfassungsrechtlich gebotene Vollstreckungsorgan	331
a) Vollstreckung verwaltungsgerichtlicher Urteile und Gewaltenteilung	331
b) Rechtsschutzkonforme Auslegung zugunsten einer gerichtlichen Vollstreckung	332
3. Die Vollstreckungsmöglichkeiten der Gerichte	335
a) Die Vollstreckung von Geldforderungen	335
aa) Das privilegium fisci	335
bb) Weitergehende Möglichkeiten der Gerichte nach Lehre und Rechtsprechung	337
b) Möglichkeiten des Gerichts, wenn die Verwaltung Urteile umgeht	340
c) Der gesetzliche Ausschluß der Vollstreckung (insbesondere der Rückgabe vermögenswerter Gegenstände)	341
4. Bewertung	345
3. Teil: Rechtsschutzgarantie und Grundrechtsschutz	347
A. Die Systematik der Grundrechte und ihrer Schranken in der spanischen Verfassung	348
B. Gerichtlicher Grundrechtsschutz und Rechtsschutzgarantie	351
I. Das besondere Verfahren zum Schutz der Grundrechte nach Art. 53 Abs. 2 CE	352
1. Historischer Hintergrund	352
2. Gesetzliche Regelung	353
3. Die Rechtsnatur des Verfahrens	353
4. Die subsidiäre Anwendung der LJCA und die Rechtsschutzgarantie	354
a) Zuständigkeit der Gerichte	355
b) Klagebefugnis	355
c) Klagegegenstand	356

Inhaltsverzeichnis	17
d) Klageziel	358
e) Beweisverfahren	359
5. Die Eigenheiten des besonderen Grundrechtsschutzverfahrens	359
a) Der summarische Charakter	359
aa) Der Begriff des summarischen Verfahrens	359
bb) Die durch das besondere Grundrechtsschutzverfahren geschützten Grundrechte	360
cc) Die Abgrenzung Grundrechtsprüfung - Legalitätsprüfung	362
b) Der Vorrang des besonderen Grundrechtsschutzverfahrens	364
c) Suspendierung der Rechtswirkung der Verwaltungsmaßnahme	366
6. Kompatibilität mit dem ordentlichen Verwaltungsrechtsweg	367
7. Bewertung	369
II. Die Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgericht	370
1. Gesetzliche Regelung	370
2. Auswirkungen der (Grund-) Rechtsschutzgarantie auf die Verfassungs- beschwerde	371
a) Die Geltung der Rechtsschutzgarantie für das Verfahren vor dem Verfassungsgericht	371
b) Gegenstand der Verfassungsbeschwerde	373
c) Beschwerdebefugnis und Prüfungsmaßstab	376
d) Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde	377
e) Einstweiliger Rechtsschutz	379
3. Bewertung	379
4. Teil: Zusammenfassende Bewertung	381
Literaturverzeichnis	385
Sachverzeichnis	425

Abkürzungsverzeichnis

A.	Auto (Beschluß)
a.a.	anderer Ansicht
AA	Actualidad Administrativa-Zeitschrift-
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
allg.	allgemein
AN	Audiencia Nacional (Nationalgerichtshof)
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Ar.	Repertorio cronológico de jurisprudencia (Pamplona)-Rechtsprechungsübersicht-
Art.	Artikel
AT	Audiencia Territorial (Territorialgerichtshof)
Aufl.	Auflage
B.	Beschluß
BB	Betriebsberater
Bd.	Band
BJC	Boletín de Jurisprudencia Constitucional (hrsg. von den Cortes Generales)- Rechtsprechungsübersicht des Verfassungsge- richts-

BOE	Boletín Oficial del Estado
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (amtliche Sammlung)
bzw.	beziehungsweise
CC	Código Civil vom 24. Juli 1889 (Gaceta de Madrid Nr. 206 vom 25. Juli 1889)- Zivilgesetzbuch-
CE	Constitución Española vom 27. Dezember 1978 (BOE Nr. 311.1, vom 29. Dezember 1978); ge- ändert am 27. August 1992 nach Beschluß bei- der Parlamentskammern (BOE vom 28. August 1992)-Spanische Verfassung-
DA	Documentación Administrativa (Madrid)- Zeitschrift-
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (BGBl. 1952 II, S. 686; BOE Nr. 243, vom 10. Oktober 1979)
EuGH	Europäischer Gerichtshof

EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
f.	folgende (Seite)
ff.	folgende (Seiten)
Fn.	Fußnote
FJ.	Fundamento jurídico-Entscheidungsgrund-
FFJJ.	Fundamentos jurídicos-Entscheidungsgründe-
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1)
grds.	grundsätzlich
Halbs.	Halbsatz
h.M.	herrschende Meinung
hrsg.	herausgegeben
Hrsg.	Herausgeber
i. d. F.	in der Fassung
i. e. S.	im engeren Sinne
i. S.	im Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiteren Sinne
JC	Jurisprudencia Constitucional - Rechtsprechungsübersicht des Verfassungsgerichts-
JöR	Jahrbuch für öffentliches Recht
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel

L	Ley -Gesetz-
LA LEY	Revista Jurídica Española "La Ley"-Zeitschrift-
LBRL	Ley 7/1985, vom 2. Apri, reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE Nr. 80, vom 3. April 1985; berichtet in BOE Nr. 139, vom 11. Juni 1985)-Kommunalverfassungsgesetz-
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil vom 3. Februar 1887 (Gaceta de Madrid vom 5. bis 22. Februar 1881)-Zivilprozeßgesetz-
lit.	litera
LJCA	Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa vom 27. Dezember 1956 (BOE Nr. 363, vom 28. Dezember 1956)-Verwaltungsprozeßgesetz-
LODP	Ley Orgánica 3/1981 del Defensor del Pueblo vom 6. April 1981 (BOE Nr. 109, vom 7. Mai 1981)-Gesetz zur Regelung des Volksverteidigers-
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial vom 1. Juli (BOE Nr. 157, vom 2. Juli 1985; berichtet in BOE Nr. 264, vom 4. November 1985)-Gerichtsverfassungsgesetz-
LOTC	Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional vom 3. Oktober 1979 (BOE Nr. 239, vom 5. Oktober 1979)-Verfassungsgerichtsgesetz-
LPA	Ley de Procedimiento Administrativo vom 17. Juli 1958 (BOE Nr. 171 vom 18. Juli 1958)-Verwaltungsverfahrensgesetz / weitgehend durch das LRJPA ersetzt-
LPDF	Ley 62/1978, vom 26. Dezember, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona (BOE Nr. 3 vom 3. Januar 1979)-Gesetz zur Regelung des besonderen Grundrechtsschutzverfahrens-

LPLANTA	Ley 38/1988, vom 28. Dezember, de demarcación y de planta judicial (BOE Nr. 313 vom 30. Dezember; berichtigt in BOE Nr. 122 vom 23. Mai 1989)-Gesetz zur Regelung der Gerichtsbezirke-
LRJAE	Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado vom 26. Juli 1957 (Neufassung, durch Dekret vom 26. Juli 1957 beschlossen, BOE vom 31. Juli 1957)-Staatsverwaltungsgesetz-
LRJPA	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE Nr. 285, vom 27. November 1992)-Verwaltungsverfahrensgesetz-
m. E.	meines Erachtens
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.	oben
OVG	Oberwaltungsgericht
RAP	Revista de Administración Pública (Madrid)-Zeitschrift-
RCEC	Revista del Centro de Estudios Constitucionales (Madrid)-Zeitschrift-
RDP	Revista de Derecho Público (Madrid)-Zeitschrift-
RDPol	Revista de Derecho Político (UNED/Madrid)-Zeitschrift-
RE	Revista de Estudios Políticos (Madrid)-Zeitschrift-

REDA	Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo (Madrid)-Zeitschrift-
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional (Madrid)-Zeitschrift-
Rep. Ar.	Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional (zitiert: Jahr/Bandzahl)- Rechtsprechungsübersicht des Verfassungsgerichts-
REVL	Revista de Estudios de la Vida Local (Madrid)- Zeitschrift-
RGD	Revista General de Derecho (Valencia)- Zeitschrift-
RGLJ	Revista General de Legislación y Jurisprudencia (Madrid)
ROF	Dekret 2568/1986, vom 28. November (BOE vom 22. Dezember 1986) Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales-Gesetz zur Regelung der Organisation, des Verfahrens und der rechtlichen Stellung der kommunalen Einrichtungen-
Rspr.	Rechtsprechung
S	Sentencia-Urteil-
s.	siehe
S.	Satz; Seite
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte
S TC	Sentencias del Tribunal Constitucional-Urteile des spanischen Verfassungsgerichts; zitiert wird in der in Spanien üblichen Form: Laufende Nummer der Entscheidung/Jahr, Datum, Entscheidungsgründe, Fundort.

S TS	Sentencias del Tribunal Supremo-Urteile des Obersten Gerichtshofes-; zitiert wird in der Regel die fortlaufend nummerierte Fundstelle der Entscheidung in der Sammlung Aranzadi (Ar.) des entsprechenden Jahres. Aufgrund der Kürze der Urteilsgründe erübrigt sich eine detaillierte Angabe.
s. u.	siehe unten
TC	Tribunal Constitucional-Spanische Verfassungsgericht-
TS	Tribunal Supremo-Oberste Gerichtshof-
TSJ	Tribunales Superiores de Justicia-Hohen Gerichtshöfe der Autonomen Regionen-
u. a.	und andere; unter anderem
usw.	und so weiter
v.	von; vom
Verf.	Verfassung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 (BGBl. I, S. 17)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. Mai 1976 (BGBl. I, S. 1253)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

z. T.	zum Teil
z. Z.	zur Zeit

"Toda persona encuentra asegurado(...): El derecho a la defensa libérrima en juicio"

"Jeder Person ist gewährleistet (...): Das Recht auf die freiheitlichste Verteidigung ihrer Rechte" (Nr. 8 des Vortitels des Verfassungsentwurfs der Spanischen Republik von 1873)

1. Teil

Geschichtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen der Rechtsschutzgarantie

A. Der Begriff des Rechtsschutzes

Der Rechtsschutz wird im Spanischen als *tutela* bezeichnet. Vor der Verfassung von 1978 benannte dieser Begriff juristisch nur die Vormundschaft im Zivilgesetzbuch¹. In diesem Sinn setzt die *tutela* ein Subordinationsverhältnis voraus, das allein dem Interesse des Bevormundeten zu dienen bestimmt ist².

Der Ausdruck *tutela* kommt in der Spanischen Verfassung von 1978³ an zwei Stellen vor: Art. 60 CE verwendet den Begriff *tutela* noch im traditionellen Sinne der Vormundschaft (beim minderjährigen König), Art. 24 Abs. 1 CE und Art. 53 Abs. 2 gebrauchen ihn nunmehr für den Schutz der Grundrechte und der einfachen Rechte.

Versteht man den Rechtsschutz weit, so fällt darunter auch die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz nach Art. 9 Abs. 1 i. V. m. Art. 103 Abs. 1 CE

¹ Vgl. hierzu Chamorro Bernal, La tutela judicial efectiva, S. 3; Adomeit/Frühbeck, Einführung, S. 57.

² Vgl. Palandt/Diederichsen, Einl. § 1773, Rdnr. 2.

³ BOE Nr. 311. 1, vom 29. Dezember 1978.

bzw. nach Art. 1 Abs. 3 GG. Schon die materielle Begrenzung des Handelns und die Festlegung bestimmter Handlungsformen der Verwaltung schützen den Rechtskreis des einzelnen Bürgers. Somit werden auch im Verwaltungsverfahren Rechte geschützt. Gegen einen Rechtsschutz durch die Verwaltung spricht aber die begrifflich von der *tutela* vorausgesetzte Interesslosigkeit des Vormunds. Der Bürger begibt sich in ein Subordinationsverhältnis zu einem staatlichen Organ, dem Gericht, damit dieses seine verfassungs- oder einfachgesetzlich begründeten Rechte gewährleistet. Rechtsschutz in Spanien ist demnach schon begrifflich ein Rechtsschutz durch die staatlichen Gerichte, da nur sie den Rechten oder Interessen der Bürger i.S. der *tutela* zum Durchbruch verhelfen können. Die Funktion der Verwaltung liegt dagegen in der Wahrung der öffentlichen Interessen und daher scheidet diese als Rechtsschutzorgan aus.

Das Bild der Vormundschaft verdeutlicht noch einen anderen Aspekt. Vormundschaft setzt ein Bedürfnis voraus, das aus der Unfähigkeit des Bevormundeten folgt, seine Interessen selbst wahrzunehmen. Übertragen auf den Rechtsschutz besteht ein ähnliches Bedürfnis beim Bürger hauptsächlich im Hinblick auf Maßnahmen der öffentlichen Gewalt. Aus dem Begriff *tutela* in Art. 24 Abs. 1 CE ist daher die Gewähr für den Bürger zu entnehmen, gerichtlichen Rechtsschutz zum Schutz seiner Rechte und Interessen gegen die öffentliche Gewalt in Spanien zu erhalten. Dies soll Gegenstand der folgenden Untersuchung sein.

B. Historische Entwicklung

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit entstand in Spanien wie in Deutschland im 19. Jahrhundert¹. In beiden Ländern kämpften liberale Anhänger für einen Rechtsschutz durch eine einheitliche ordentliche Gerichtsbarkeit gegen Maßnahmen der Verwaltung, um das bestehende, auf dem französischen Modell aufbauende System eines ausschließlich verwaltungsinternen Rechtsschutzes zu überwinden.

¹ Umfassend dazu für Spanien u.a. Santamaría Pastor, Fundamento I, S. 69-181; für die Entwicklung in Deutschland Sellmann, Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 25-86; Rüfner, Verwaltungsrechtsschutz, S. 17ff.; Unruh, Die verfassungsrechtliche Bedeutung, S. 21ff.

I. Die Forderung einer Justizgerichtsbarkeit durch die Verfassung von 1812

Die Ursprünge einer gerichtlichen Kontrolle des hoheitlichen Handelns gehen in Spanien schon auf das 16. Jhd. zurück². Doch erst mit dem Verfassungsstaat und der Gewaltenteilung wird die - externe - Kontrolle der exekutiven Gewalt aktuell. Vorreiter und Muster war hierbei das napoleonische Modell der - internen - Verwaltungskontrolle. Das napoleonische System ist Folge des französischen Verständnisses der Gewaltenteilung, das eine sehr starke und autonome Exekutive im Verhältnis zur Judikative vorsieht³. Kennzeichnend hierfür ist, daß das Handeln der Verwaltung mit Ausnahme der Enteignungs- und anderer Eigentumstatbestände von der Kontrolle durch die Zivil- und Straferichte ausgenommen ist. Eingriffe in Freiheitsrechte wurden demnach nicht durch diese Gerichte kontrolliert. Statt dessen wurde innerhalb der Verwaltung ein neues Organ geschaffen, der *Conseil d'Etat*, dessen Verfahren von den Grundsätzen der Zivilgerichtsbarkeit geprägt war.

Dieses System wurde in Spanien durch Art. 58⁴ der während der französischen Herrschaft verfaßten Verfassung von Bayonne vom 6. Juli 1808 übernommen⁵. Da diese erste Verfassung in Spanien jedoch nie wirksam wurde, wurde auch das dort vorgesehene Modell der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht verwirklicht⁶.

² So z.B. der gerichtliche Rechtsschutz im aragonesischen Foralrecht: vgl. hierzu Reckhorn-Hengemühle, Der spanische "recurso de amparo", S. 5ff.; Tomás y Valiente, Manual, S. 325ff.

³ Del Saz, Justicia administrativa, S. 1261; García de Enterría, Hacia una nueva justicia administrativa, S. 28; zur Rolle der Judikativen in der französischen Lehre der Gewaltenteilung vgl. insbesondere Pedraz Penalva, Constitución, S. 9-42.

⁴ "*Conocerá de las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales, de la parte contenciosa, de la administración y de la citación a juicio de los agentes o empleados de la administración pública*".

⁵ De Mendizabal Allende, Pasado, S. 264; der Text der Verfassung ist abgedruckt bei Sevilla Andres, Diego, Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España, Bd. 1, Madrid 1969, S. 49-68.

⁶ Für Näheres zu dieser Verfassung, die den Beginn der spanischen Verfassungsentwicklung darstellt, siehe u.a. Fernández Segado, Las Constituciones históricas, S. 59-64; González Pérez, Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 383.