
Privatdozent Dr. Martin Ibler, Göttingen

Der Grundrechtsschutz in der spanischen Verfassung am Beispiel des Eigentums*

Mit dem Zusammenwachsen Europas steigt das Interesse an den nationalen Grundrechtsordnungen. Die Europäische Union achtet sie, und der EuGH erarbeitet aus ihnen allgemeine Grundsätze. Um so wichtiger ist es, sich über Grundrechtsgarantien in anderen Mitgliedstaaten zu unterrichten. Spaniens Verfassung enthält einen ausführlichen Grundrechtsteil, und sie leistet sich zu

seinem Schutz ein Verfassungsgericht. Aber gerade die Eigentumsgarantie Spaniens macht Grenzen deutlich.

I. Einleitung

Nach den 36 Jahren der Herrschaft Francos von 1939 bis zu seinem Tod 1975 vollzog sich Spaniens Wandel zum demokratischen Rechtsstaat nicht durch einen offenen Bruch mit vorbereitenden Forschungsaufenthalt an der Universität Valencia im Sommer 1997 ermöglicht haben.

* Es handelt sich um die durch Fußnoten ergänzte öffentliche Göttinger Habilitationsvorlesung des Verfassers vom 12. 11. 1997. D. Verf. dankt Frau Prof. Dr. Remedio Sánchez Ferriz, Herrn Prof. Dr. Antonio Colomer Viadel und Herrn Prof. Mariano García Pechuán dafür, daß sie ihm den

dem Franquismus, sondern durch einen dreijährigen friedlichen Übergang. Dieser Übergang war zwischen dem alten Regime und den Oppositionsgruppen ausgehandelt worden¹. Er führte, abgesichert durch eine Volksbefragung im Dezember 1976, zu einem frei gewählten Parlament, das die neue Verfassung erarbeitete. Für diese Arbeit dienten neben früheren spanischen Verfassungen die italienische und die deutsche als Vorbilder². Im Oktober 1978 nahmen beide Kammern des Parlaments – Kongress und Senat – die neue Verfassung an. Vollends legitimiert wurde sie dann durch einen Volksentscheid Anfang Dezember 1978. König *Juan Carlos* fertigte die neue Verfassung daraufhin aus, und am 29. Dezember 1978 trat sie in Kraft³.

Die Verfassung⁴ gliedert sich, nach einer Präambel und einem kurzen Vortitel, in zehn Titel mit insgesamt 169 Artikeln. Der erste und umfangreichste dieser Titel enthält in den Art. 10 – 55 einen Grundrechtsteil. Das Voranstellen eines Grundrechtsteils und dessen Ausführlichkeit deuten schon auf den ersten Blick an, daß die spanische Verfassung grundrechtsfreundlich sein soll⁵.

II. Die Eigentumsgarantie

Dem Eigentum widmet sich Art. 33, der – wie der deutsche Eigentumsartikel 14 GG – auch das Erbrecht schützt. Er lautet: „I. Das Recht auf Privateigentum und das Erbrecht werden anerkannt. II. Die soziale Funktion dieser Rechte begrenzt deren Inhalt in Übereinstimmung mit den Gesetzen. III. Niemand darf seiner Güter und Rechte beraubt werden, es sei denn aus berechtigten Gründen des öffentlichen Nutzens oder gesellschaftlichen Interesses mittels entsprechender Entschädigung und in Übereinstimmung mit den Gesetzen.“ Dieser Wortlaut und Aufbau erscheinen dem, der das deutsche Eigentumsgrundrecht kennt, sehr vertraut, und tatsächlich hat sich der spanische Verfassungsgeber bei der Schaffung des Art. 33 CE an Art. 14 GG orientiert⁶.

Diese Eigentumsgarantie setzt sich danach aus drei Elementen zusammen, die in den drei Absätzen des Art. 33 CE ihren Ausdruck finden: aus einer Eigentumsgewährleistung, die als subjektives Recht und als Institutsgarantie zu verstehen ist⁷, in Absatz 1; aus einer Sozialbindungsklausel in Absatz 2; und aus einer Enteignungsermächtigung mit Entschädigungsgarantie in Absatz 3.

1. Eigentumsbegriff und Eigentumsgegenstände

Der Begriff des Eigentums wird von der spanischen Verfassung ebensowenig selbst definiert wie vom deutschen Grundgesetz. Ausgangspunkt zur Bestimmung des Eigentumsrechts in der spanischen Verfassung ist deshalb, wie in

Deutschland auch, der zivilrechtliche Eigentumsbegriff. Ihn bestimmt das spanische Zivilgesetzbuch (Art. 348 I) ähnlich wie das deutsche BGB (§ 903). Eigentum im zivilrechtlichen Sinn ist das Recht, seine Sache zu nutzen und über sie zu verfügen, soweit Gesetze dies nicht einschränken. Im Prinzip wie in Deutschland ist in Spanien die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie dann über diesen zivilrechtlichen, auf Sachen bezogenen, Eigentumsbegriff hinaus erweitert worden und umfaßt auch andere vermögenswerte Gegenstände, etwa Forderungen oder Vermögens- und Gesellschaftsanteile⁸ sowie öffentlich-rechtliche Positionen, die durch eigene Leistung verdient wurden, wie Rentenansprüche und Rentenanwartschaften⁹. Auf der anderen Seite – auch dies ist der deutschen Rechtslage vergleichbar – schützt Art. 33 der spanischen Verfassung weder bloße Erwartungen noch Hoffnungen oder Gewinnchancen¹⁰.

2. Die Einbindung der Eigentumsgarantie in das spanische Grundrechte-System

Aber weder der ähnliche Wortlaut, der ähnliche Aufbau, die ähnlichen Gegenstände des spanischen und des deutschen Eigentumsgrundrechts noch die Vorbildfunktion des Art. 14 GG für Art. 33 CE dürfen zu dem Irrtum verführen, man könne unsere Sicht vom deutschen Eigentumsgrundrecht vollständig in der spanischen Verfassung wiederfinden¹¹. Vielmehr ist im Ergebnis der Schutz des Eigentums durch die spanische Verfassung schwächer als in Deutschland¹². Dies ist rechtstechnisch die Folge einer besonderen Grundrechtssystematik der spanischen Verfassung, die den Grundrechtsschutz in einer ihr eigenen Weise formt, indem sie drei Klassen von Grundrechten schafft und jede Klasse unterschiedlich stark schützt. Das Eigentumsrecht zählt dabei zu der Klasse mit einem nur mittleren Schutz. Diese gewisse Schwäche kann erst richtig bewertet werden, wenn man das System des Drei-Klassen-Grundrechtsschutzes der spanischen Verfassung erhellt. Die Dreiteilung fußt auf einer entsprechenden Gruppierung der Grundrechte im Grundrechtsteil; daß sie zu einem unterschiedlichen Schutz der jeweils zugehörigen Grundrechte führt, offenbart sich aber erst durch weitere Verfassungsnormen, auch aus dem Staatsorganisationsteil, die an diese Dreiteilung anknüpfen. Viele spanische Autoren benutzen für die hier sog. Grundrechte der 1., 2. und 3. Klasse andere, oft selbstentworfenen Namen, sprechen etwa von 1. „Basisgrundrechten“, 2. „ergänzenden Grundrechten“ und 3. „Orientierungs-Grundrechten“¹³ oder von 1. „Grundrechten“, 2. „Verfassungsrechten“ und 3. „sonstigen Verfassungsbestimmungen“¹⁴. Über die Sache

7 *Tribunal Constitucional* (Spanisches Verfassungsgericht), Urt. v. 2. 12. 1983 – 116/1983, *Jurisprudencia Constitucional* (Amtl. Sammlung – im folgenden: JC) Bd. 7, 361 (398).

8 *Timmermann* (Fn. 6), S. 26 ff. m. w. Nachw.

9 Vgl. z. B. *Tribunal Constitucional*, Urt. v. 17. 10. 1988 – 188/1988 JC Bd. 22, 317 (325).

10 Vgl. *Tribunal Constitucional*, Urt. v. 29. 11. 1988 – 227/1988, JC Bd. 22, 680 (745).

11 Vgl. die ähnliche Einschätzung bei *Timmermann* (Fn. 6), S. 5: Z. T. terminologische Gemeinsamkeiten, die unter den verschiedenen gesellschaftlichen und verfassungshistorischen Bedingungen ganz unterschiedlich ausgelegt würden. Zu den Grenzen der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht allg. *Starck* (Fn. 2), S. 1026 f.

12 Vgl. *Timmermann* (Fn. 6), S. 43: erhebliche Schwächung.

13 „Derechos fundamentales básicos“ für die Art. 14 – 29, „derechos fundamentales complementarios“ für die Art. 30 – 38, und „derechos fundamentales informadores“ für die Art. 39–52. Nachweise bei *Sommermann* (Fn. 5), S. 220 Fn. 49.

14 Vgl. z. B. *Jesús Leguina Villa*, El régimen constitucional de la propiedad privada, in: *Derecho Privado y Constitución* 3/1994 S. 9 (9, 10).

1 *Walther L. Bernecker*, Spaniens Geschichte seit dem Bürgerkrieg, 2. Aufl. 1988, S. 210 ff.; *Dieter C. Umbach*, Die Grundrechte der neuen spanischen Verfassung, *EuGRZ* 1979, 229 f.

2 Vgl. *Christian Starck*, Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, *JZ* 1997, 1021 (1024); *Pedro Cruz Villalón*, Die Entstehung einer Europäischen Grundrechtsgemeinschaft, in: *Stern* (Hrsg.), 40 Jahre Grundgesetz (1990), S. 211 (212).

3 Zur Entstehungsgeschichte der spanischen Verfassung s. ausführlicher *Albrecht Weber*, Die Spanische Verfassung von 1978, *JöR N. F.* 29 (1980), 209 (210 ff.); dort auch Übersetzung des Verfassungstextes ins Deutsche (S. 252 ff.).

4 *Constitución Española*, CE.

5 *Karl-Peter Sommermann*, Der Schutz der Grundrechte in Spanien nach der Verfassung von 1978 (1984), S. 127.

6 *Andreas Timmermann*, Soziale Funktion und Umweltfunktion des Eigentums in der spanischen und in der kolumbianischen Verfassung, 1996, S. 25 m. w. Nachw.

selbst jedoch herrscht Einigkeit, nämlich, daß die im Grundrechtstitel der Verfassung festgelegten, und mit „Die Grundrechte und Grundpflichten“ überschriebenen Gewährleistungen einen dreigeteilt-abgestuften Schutz bieten¹⁵.

a. Grundrechte der 1. Klasse

Die Grundrechte der am besten geschützten 1. Klasse (Art. 15 bis 29)¹⁶ gewährleisten eine Auswahl von Freiheitsrechten, die der spanische Verfassungsgeber nach den schlechten Erfahrungen im Franco-Regime als unabdingbar für die politische Willensbildung des Volkes ansah, und die er deshalb besonders sichern wollte. Es sind, unter anderen, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, das Recht auf Intimsphäre, die Unverletzlichkeit der Wohnung, das Post-, Fernmelde-, Telefon- und Kommunikationsgeheimnis, die Meinungsfreiheit, die Versammlungs- und die Vereinigungsfreiheit sowie das Wahlrecht. Zu den Grundrechten der 1. Klasse gehören (wie sich aus Art. 53 II CE ergibt) außerdem das Recht auf Wehrdienstverweigerung (Art. 30 II CE) und das Gleichheitsgrundrecht (Art. 14 CE).

Bei dieser 1. Klasse handelt es sich um Grundrechte, die auch vom deutschen Grundgesetz als Grundrechte gewährleistet werden. Während aber der Grundrechtskatalog des Grundgesetzes auch das Eigentumsgrundrecht enthält, wird es in der spanischen Verfassung erst in der schwächer geschützten 2. Klasse aufgeführt¹⁷.

b. Grundrechte der 2. Klasse

Den Grundrechten der 2. Klasse (Art. 30 I, 31 bis 38)¹⁸ fehlt ein homogener, in sich geschlossener thematischer Zusammenhang¹⁹. Sie waren politisch so umstritten, daß der Verfassungsgeber sich nicht darauf festlegen konnte, sie so stark wie die Grundrechte der 1. Klasse zu schützen. Es handelt sich, unter anderen, um das Recht, Spanien zu verteidigen, das Recht, von erdrosselnden Abgaben verschont zu bleiben, die Gleichberechtigung in der Ehe, das Recht auf Eigentum und das Erbrecht, das Recht auf Arbeit bei freier Berufswahl, die Tarifautonomie und das Recht zu kollektiven Arbeitskampfmaßnahmen sowie die Unternehmensfreiheit. Immerhin mag man feststellen, daß die Mehrzahl der Grundrechte der 2. Klasse das Wirtschaftsleben betreffen. Einige dieser Rechte der 2. Klasse werden zugleich zu Pflichten der Bürger erklärt²⁰: die Pflicht, Spanien zu verteidigen, die Pflicht, Steuern zu zahlen, die Pflicht zu arbeiten. Wegen dieser Pflichten ist der Grundrechtsteil der spanischen Verfassung mit „Die Grundrechte und Grundpflichten“ überschrieben²¹. Obwohl das Recht auf Eigentum nicht zugleich ausdrücklich als „Pflicht“ bezeichnet wird, spricht Abs. 2 des

Art. 33 CE doch immerhin von der „sozialen Funktion“ des Eigentums und weist damit auf einen ähnlich spannungsgeladenen Doppelcharakter als Recht des Einzelnen und als Pflichtbeitrag zum Gemeinwohl²² hin, wie ihn die anderen ausdrücklich auch als Pflichten bezeichneten Grundrechte der 2. Klasse aufweisen. Auch dieser Doppelcharakter war einer der Gründe dafür, die Grundrechte der 2. Klasse nur mit einem mittleren Grundrechtsschutz auszustatten.

c. Grundrechte der 3. Klasse

Die Grundrechte der 3. Klasse stehen im 3. Kapitel des Grundrechtsteils (Art. 39 bis 52)²³. Manche werden als Rechte der Bürger umschrieben²⁴, andere als Pflichten des Staates²⁵. Ich nenne hier wieder nur einige: die Pflichten des Staates, die Familie zu schützen, Wissenschaft und Technik zu fördern, Behinderte zu schützen. Daneben stehen u. a. ein Recht des Bürgers auf Gesundheitsschutz, ein Recht auf Zugang zur Kultur, ein Recht des Bürgers auf Umweltgenuß und Umweltschutz und ein Recht auf angemessene Wohnung.

d. Die verschiedenen Stärken des Grundrechtsschutzes

Die Bedeutung der Klassifizierung liegt in der unterschiedlichen Stärke des Grundrechtsschutzes bei den drei Grundrechts-Klassen. „Stärke des Grundrechtsschutzes“ beschreibt, wie streng die Grundrechte der jeweiligen Klasse die Staatsgewalt binden und wie wirksam diese Bindung gerichtlich durchgesetzt werden kann²⁶.

aa. Bindungskraft der Grundrechte der 3. Klasse

Die Grundrechte der 3. Klasse entfalten die vergleichsweise schwächste Bindung der Staatsgewalt. Nach Art. 9 I der Verfassung ist die Staatsgewalt aber ausdrücklich auch an diese Grundrechte „gebunden“²⁷. Art. 53 III CE umschreibt ihre Bindungskraft so: Nach Satz 1 dieser Vorschrift leiten sie die Gesetzgebung, die Rechtsprechung und die Verwaltung als Grundsätze. Nach Satz 2 können sie vor ordentlichen Gerichten nur geltend gemacht werden, soweit sie von Gesetzen näher ausgeformt sind.

Die Grundrechte der 3. Klasse stellen damit also noch keine subjektiven Rechte des Bürgers dar. Eine Klage, die allein die Verletzung eines Grundrechts der 3. Klasse behauptete, würde als unzulässig abgewiesen werden²⁸. Erst recht gibt es zum Schutz der Grundrechte der 3. Klasse keine Verfassungsbeschwerde. Man muß die Grundrechte der 3. Klasse

15 Z. B. Jörg Polakiewicz, Soziale Grundrechte und Staatszielbestimmungen in den Verfassungsordnungen Italiens, Portugals und Spaniens, ZaöfR 54 (1994), 340 (351 f.).

16 Leguina Villa (Fn. 14) bezeichnet die hier sog. Grundrechte 1. Klasse auch als „Grundrechte im strengen Sinn“.

17 Wie übrigens auch die Berufsfreiheit nicht den Grundrechten der 1. Klasse zugeordnet ist.

18 In der Literatur wird diese schwächere Kategorie z. B. von Leguina Villa (Fn. 14) am Beispiel des Eigentumsrechts so beschrieben: „Das Eigentum ist kein Grundrecht im strengen Sinn, es ist zweifellos ein Verfassungsrecht, aber es ist kein Grundrecht“.

19 Sommermann (Fn. 5), S. 142, 174; Weber (Fn. 3), S. 217; a. A. Timmermann (Fn. 6), S. 40.

20 Dazu Sommermann (Fn. 5), S. 203 ff. Zu den Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension im deutschen Verfassungsrecht s. Volkmar Götz, Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension, VVDStRL 41 (1982), S. 7 (zu Art. 14 II GG aaO., S. 30 ff.).

21 Außerdem ergänzt die spanische Verfassung in Art. 45 I a. E. das Recht auf Umweltgenuß und Umweltschutz, also ein Grundrecht der 3. Klasse, um die Pflicht, die Umwelt zu erhalten.

22 Begriff nach Götz (Fn. 20), S. 7 (38 Leitsatz I 1) für Grundpflichten im deutschen Verfassungsrecht.

23 Zu ihnen z. B. José Martínez Soria, Die Garantie des Rechtsschutzes gegen die öffentliche Gewalt in Spanien, 1997, S. 349 f.; Polakiewicz (Fn. 15), S. 351 f.

24 Zum Recht auf Umweltgenuß s. z. B. Timmermann (Fn. 6), S. 92 f.

25 Sommermann (Fn. 5), S. 187 spricht von „Staatsaufträgen“.

26 Ähnlich Sommermann (Fn. 5), S. 142.

27 Sommermann (Fn. 5), S. 190: „Die sozialen Grundrechte der Art. 39 – 52 CE entwerfen mehrheitlich Ziele, die man nie als in vollem Umfang verwirklicht wird betrachten können und die somit dem Staat für die Zukunft eine ständige Aufgabe stellen“. Ihre Erfüllung hänge von der Wirtschaftskraft und Finanzkraft des Staates ab; sie stehe unter dem „Vorbehalt des Möglichen“.

28 Weil der Bürger allein zur Verteidigung von Grundrechten der 3. Klasse keine Klage erheben kann, kommt für diese Grundrechtsklasse dem von der spanischen Verfassung vorgesehenen Ombudsman (Art. 54 CE, defensor del pueblo, Volksverteidiger, Volksanwalt) ein besonderes Gewicht zu (Sommermann [Fn. 5], S. 335), das hier aber nicht näher zu verfolgen ist, weil das uns interessierende Eigentumsgrundrecht nicht zu dieser 3. Klasse zählt.

se danach als Programmsätze einstuft²⁹, allerdings als besondere Programmsätze und nicht nur als Wunschziele der Politik.

Den Gesetzgeber verpflichten sie immerhin³⁰, die in ihnen festgelegten Programme zugunsten der Bürger durch Gesetze zu verwirklichen³¹ (vgl. auch Art. 9 II CE), wenn möglich also auch klagbare Rechte für den Einzelnen zu schaffen, und sie verbieten ihm Gesetze, die gegen diese Programme verstoßen würden³². Für die Verwaltungsbehörden sind die Grundrechte der 3. Klasse dreifach wichtig: als Maßstäbe für die Gesetzesauslegung, als Maßstäbe für die exekutive Rechtsetzung durch Rechtsverordnungen und als Richtlinien für die Ermessensausübung. Für die Gerichte sind die Grundrechte der 3. Klasse von Amts wegen zu beachtende Auslegungsmaßstäbe³³.

Folglich ist die Bindungskraft der Grundrechte der 3. Klasse durchaus erkennbar³⁴, aber sie ist wesentlich schwächer als die der beiden anderen Klassen, wie ein Blick auf deren Gemeinsamkeiten zeigt.

bb. Gemeinsamkeiten des Schutzes der Grundrechte der 1. und der 2. Klasse

Eine erste wesentliche Gemeinsamkeit ist ihre gegenüber den Grundrechten der 3. Klasse stärkere Bindungskraft³⁵. Die Grundrechte der 1. und 2. Klasse – also auch das Eigentumsgrundrecht – binden Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung nicht als besondere Programmsätze, sondern als unmittelbar geltendes Recht. Dies wird in Art. 53 I 1 CE ausgesprochen³⁶. Die Grundrechte der 1. und der 2. Klasse müssen also nicht zwingend erst noch durch Gesetze ausgeformt werden. Sie sind deshalb selber subjektive Rechte des Einzelnen.

Daß die Grundrechte der 1. und 2. Klasse der Ausformung durch Gesetz nicht zwingend bedürfen, schließt aber nicht aus, daß der von ihnen zu gewährende Schutz durch Gesetz mitgeformt werden kann. Gerade beim Eigentumsrecht werden – wie in Deutschland – die Gegenstände, die als Eigentum geschützt sein sollen, durch Gesetze genauer gestaltet, z. B. die Bebaubarkeit von Grundstücken, der Inhalt

privater Bergbauberechtigungen, die Durchsetzbarkeit schuldrechtlicher Forderungen. Zudem sind die Grundrechte 1. und 2. Klasse durch Gesetz einschränkbar. Ein einschränkendes Gesetz muß aber in jedem Fall den Wesensgehalt dieser Grundrechte achten (Art. 53 I 2 CE)³⁷, sonst wäre es materiell eine Verfassungsänderung, ohne deren viel strengere Anforderungen einzuhalten. Für das spanische Verfassungsrecht ergibt sich daraus, daß im Ergebnis für alle Grundrechte ein Gesetzesvorbehalt gilt. Anders als das deutsche Grundgesetz kennt die spanische Verfassung also keine vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechte³⁸.

An die Qualität der Grundrechte der 1. und der 2. Klasse als subjektive Rechte des Einzelnen knüpft eine zweite Gemeinsamkeit gegenüber denen der 3. Klasse an: Die Bürger können zum Schutz ihrer Grundrechte aus der 1. und der 2. Klasse vor den ordentlichen (Verwaltungs-)Gerichten mit der Behauptung gegen den Staat Klage erheben, der Staat habe eines dieser Grundrechte verletzt³⁹.

cc. Unterschiede beim Schutz der Grundrechte 1. und 2. Klasse

Die Grundrechte der 1. und der 2. Klasse unterscheiden sich vor allem in drei Punkten: Erstens darin, wie sie durch eine Verfassungsänderung reformiert werden können, zweitens in der Art und Weise ihrer Einschränkung durch Gesetz, und drittens im Gerichtsschutz.

(1) Verfassungsänderungen

Der erste Unterschied betrifft etwaige Verfassungsänderungen und soll hier nur kurz erwähnt werden: Eine Verfassungsänderung, die ein Grundrecht der 1. Klasse reformieren wollte, also z. B. das Grundrecht auf Meinungsfreiheit, unterläge einem sog. erschwerten Reformverfahren mit überaus strengen Anforderungen. Um die Grundrechte der 1. Klasse zu ändern, bedarf es der 2/3-Mehrheit im Kongress und im Senat, dann einer Auflösung dieser beiden Kammern, Neuwahlen, dann müssen auch der neu gewählte Kongress und der neue Senat der Änderung mit 2/3-Mehrheit zustimmen, und schließlich muß noch eine Volksabstimmung die Änderung gutheißen (Art. 168 CE).

Dagegen unterläge eine Verfassungsänderung der Grundrechte der 2. Klasse, also auch des Eigentumsgrundrechts, nur dem sog. einfachen Reformverfahren. Danach können Grundrechte der 2. Klasse mit 3/5-Mehrheit in jeder der beiden Kammern geändert werden; falls diese Mehrheiten nicht erreicht werden, läßt die Verfassung sogar ein noch einfacheres Reformverfahren zu (Art. 167 CE)⁴⁰.

³⁷ Was „Wesensgehalt“ der Grundrechte im einzelnen heißt, ist umstritten; die unterschiedlichen Ansichten lehnen sich ausdrücklich an die deutsche Diskussion um den Wesensgehalt der Grundrechte i. S. v. Art. 19 II GG an, nach dem die deutschen Grundrechte in keinem Fall in ihrem Wesensgehalt angetastet werden dürfen. Gegen eine solche Anlehnung aber z. B. *Ignacio de Otto y Pardo*, Die Regelung der Ausübung der Grundrechte, in: *López Pina* (Hrsg.), Spanisches Verfassungsrecht, 1993, S. 309 (315). – Die für den Geltungsbereich des Wesentlichkeitserfordernisses mißverständliche Wiedergabe des Art. 53 I 2 CE bei *Weber* (Fn. 3), S. 259 beruht auf einem Schreibfehler; Art. 53 I 2 verweist auf Art. 161 I a, nicht auf Art. 161 I b CE.

³⁸ *Timmermann* (Fn. 6), S. 68: deutliche Entscheidung gegen die Gesetzesvorbehalte- und Schranken-Konzeption des deutschen Grundgesetzes.

³⁹ Den Grundrechten der 1. und 2. Klasse ist weiter gemeinsam, daß sie über eine (abstrakte oder konkrete) Normenkontrolle vom spanischen Verfassungsgericht überprüft werden können. Doch hat der Einzelne keine Möglichkeit, selbst ein solches Verfahren einzuleiten. Heute sind deshalb weniger als 10 % der Verfahren vor dem Verfassungsgericht Normenkontrollen (vgl. die Übersicht über alle Entscheidungen des spanischen Verfassungsgerichts bei *Enrique Linde Paniagua*, Constitución y Tribunal Constitucional, 1997, S. 175 – 264).

⁴⁰ Dazu *Sommermann* (Fn. 5), S. 107.

²⁹ Vgl. *Timmermann* (Fn. 6), S. 84: Sie gehen wegen ihrer Bindungswirkung über „einfache“ Programmsätze hinaus; ebenso *Polakiewicz* (Fn. 15), S. 352.

³⁰ Wenngleich ohne Sanktion bei Untätigkeit, vgl. *Sommermann* (Fn. 5), S. 183.

³¹ Vgl. z. B. *Parejo Alfonso*, Umweltschutz und Umweltrecht in Spanien, DVBl. 1992, 1272 (1275 ff.).

³² *Sommermann* (Fn. 5), S. 183. – Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, daß dieses Verbot einmal im Wege einer abstrakten oder einer konkreten Normenkontrolle vom Verfassungsgericht durchgesetzt werden könnte, obgleich der Gesetzgeber einen großen Gestaltungsspielraum hat, wenn er Grundrechte der 3. Klasse im einfachen Recht ausformt.

³³ *Sommermann* (Fn. 5), S. 184 f. Das Verfassungsgericht darf ein Gesetz wegen Verstoßes gegen ein Grundrecht der 3. Klasse für verfassungswidrig erklären, s. *Sommermann* (Fn. 5), S. 184 m. w. Nachw.

³⁴ So daß man aus deutscher Sicht Zweifel anmelden möchte, wenn die spanische Literatur diese Bestimmungen oft nur zum „absolut löblichen Forderungskatalog politischen Charakters“ oder zu „guten Vorsätzen“ (z. B. bei *Iván C. Ibán*, Einführung in das spanische Recht, 1995, S. 68 f.) abwertet.

³⁵ *Sommermann* (Fn. 5), S. 143.

³⁶ Diese Bindung ähnelt der vom deutschen Grundgesetz in Art. 1 III festgelegten Bindung aller drei Staatsgewalten an die Grundrechte – und weicht dennoch in wichtigen Punkten ab, weil in Spanien nach Art. 53 I 2 CE alle Grundrechte unter Gesetzesvorbehalt stehen. Über den Umfang seiner Grundrechtsbindung kann der spanische Gesetzgeber also eher mitbestimmen als der deutsche. Für den Grundrechtsschutz des Eigentums wirkt sich dieser Unterschied der beiden Rechtsordnungen aber im Ergebnis nicht aus, weil in Deutschland die wegen Art. 1 III GG grundsätzlich strengere Bindung des Gesetzgebers im Falle des Eigentums relativiert wird, s. Art. 14 I 2 GG.

Im Ergebnis ist also das Eigentumsrecht, wie alle Grundrechte der 2. Klasse, leichter zu reformieren als die Grundrechte der 1. Klasse.

(2) Art und Weise der Einschränkung

Ein zweiter wichtiger Unterschied zwischen den Grundrechten der 1. und der 2. Klasse liegt in beider Einschränkung. Zwar können alle Grundrechte der spanischen Verfassung durch Gesetze eingeschränkt werden. Die Grundrechte der 1. Klasse dürfen aber nur durch qualifizierte Gesetze, die sog. Organengesetze, eingeschränkt werden. Organengesetze sind eine besondere Gesetzesart nach französischem Vorbild⁴¹, für die es im deutschen Recht keine Entsprechung gibt. Sie unterscheiden sich nach Inhalt und Gesetzgebungsverfahren von den einfachen Gesetzen. Ihr Inhalt konkretisiert speziell Grundrechte der 1. Klasse (Art. 81 I CE), und ihr Entstehungsverfahren zeichnet sich dadurch aus, daß sie der absoluten Mehrheit des Kongresses (Abgeordnetenhaus) bedürfen. Für die Grundrechte der 2. Klasse gilt demgegenüber, daß sie über ein einfaches Gesetz eingeschränkt werden können⁴².

Nach dieser Systematik dürfte auch das Eigentumsgrundrecht nur durch ein einfaches formelles Gesetz oder aufgrund eines solchen beschränkt werden. Doch hat das spanische Verfassungsgericht diese klare Systematik, für manchen überraschend, für das Eigentumsgrundrecht aufgeweicht. Anlaß dazu gab der Fall Rumasa, der für den Schutz des spanischen Eigentumsgrundrechts ein Schlüsselfall ist⁴³. „Rumasa“ war ein spanischer Großkonzern, zu dem 222 Firmen, davon allein 18 Banken, zählten; alles gehörte der Unternehmerfamilie *Ruiz Mateos*. Als der Konzern durch riskante Geschäfte in Schwierigkeiten geriet und zusammenzubrechen drohte, griff Anfang 1983 die sozialistische Regierung unter *Felipe Gonzales* überraschend ein. Mit der Begründung, Sparer und Arbeitnehmer schützen zu wollen, enteignete und verstaatlichte sie den Konzern durch eine Notverordnung⁴⁴. Die Regierung stützte diese Notverordnung auf Art. 86 I CE. Art. 86 I erlaubt der Regierung den Erlaß solcher Verordnungen in Fällen „außergewöhnlicher und dringender Notwendigkeit“, untersagt ihr dazu seinem Wortlaut nach⁴⁵ aber Beschränkungen der Grundrechte 1. und 2. Klasse im Wege der Notverordnung. Wäre dies uneingeschränkt richtig, hätte die Regierung das Eigentumsgrundrecht durch die Enteignung im Fall Rumasa verfassungswidrig beschränkt, weil für solch eine Beschränkung ein Gesetz notwendig gewesen wäre; die Notverordnung der Regierung hätte also nicht ausgereicht. Einige Abgeordnete der Opposition strengten deshalb eine (abstrakte) Normenkontrolle vor dem spanischen Verfassungsgericht an.

Das Verfassungsgericht aber widersprach den Kritikern der Regierung und hat die Notverordnung ausreichen lassen. Zur Begründung sagt das Gericht, das Eigentumsrecht erscheine wegen seiner systematischen Stellung und verfassungsrechtlichen Ausgestaltung als ein „abgeschwächtes subjektives Recht“ (*derecho subjetivo debilitado*); die in Art. 33 III CE vorgesehene Enteignung zum Wohle der Allgemeinheit bedürfe nicht in jedem Fall einer formell-gesetz-

lichen Grundlage, sondern sei in einer Notlage ausnahmsweise durch bloße Notverordnung zulässig. Damit unterscheidet sich das Eigentumsgrundrecht von den Grundrechten der 1. Klasse jetzt auch insoweit, als für seine Beschränkung nicht stets ein formelles Gesetz Grundlage sein muß. Später hat der spanische Gesetzgeber im Fall Rumasa, wie dies nach einer bestimmten Frist für jede Notverordnung von der Verfassung vorgeschrieben ist (Art. 86 II CE), mit den Stimmen der Regierungsmehrheit im Parlament die Notverordnung durch ein formelles Gesetz ersetzt⁴⁶.

(3) Gerichtsschutz

Der dritte Unterschied zwischen den Grundrechten der 1. und der 2. Klasse liegt darin, daß die der 1. Klasse besser gerichtlich geschützt werden als die der 2. Zwar können die Verwaltungsgerichte zum Schutz der Grundrechte aus beiden Klassen angerufen werden. Dennoch ist der dabei jeweils zu erreichende Schutz gravierend verschieden.

Die Grundrechte der 1. Klasse sind dreifach gerichtsschutz. Wer glaubt, durch den Staat in einem seiner Grundrechte der 1. Klasse, etwa der Meinungsfreiheit, verletzt worden zu sein, kann vor den Verwaltungsgerichten im allgemeinen Verwaltungsprozeß klagen. Er kann zweitens zugleich oder statt dessen ein besonderes Grundrechtsschutzverfahren, nämlich eine Verfassungsbeschwerde, vor dem Verwaltungsgericht einleiten (Art. 53 II 1, 1. Alt. CE)⁴⁷. In diesem Verfahren prüft das Verwaltungsgericht die angegriffene Maßnahme nur unter dem Blickwinkel einer Grundrechtsverletzung, nicht aber, wie im allgemeinen Verwaltungsprozeß, die gesamte objektive Gesetzmäßigkeit⁴⁸. Durch diese Beschränkung auf eine grundrechtsspezifische Prüfung erzielt dieses Grundrechtsschutzverfahren einen vergleichsweise schnellen Grundrechtsschutz⁴⁹. Solange das Grundrechtsschutzverfahren läuft, sind die Rechtswirkungen der angegriffenen Hoheitsmaßnahme grundsätzlich suspendiert⁵⁰. Das besondere Grundrechtsschutzverfahren bietet insoweit also zugleich einen gewissen vorläufigen Rechtsschutz. Drittens kann der Kläger, wenn er den Rechtsweg erfolglos ausgeschöpft hat, zum Schutz seiner Grundrechte der 1. Klasse Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgericht einlegen (Art. 53 II 1, 2. Alt. CE)⁵¹. Der Gerichtsschutz der Grundrechte der 1. Klasse ist damit ähnlich gut wie der aller Grundrechte in Deutschland.

Dagegen bleibt der Gerichtsschutz der Grundrechte der 2. Klasse weit dahinter zurück. Für die Grundrechte der 2. Klasse gibt es weder das besondere Grundrechtsschutzverfahren, also die Verfassungsbeschwerde vor dem Verwaltungsgericht, noch die Verfassungsbeschwerde vor dem Verfassungsgericht. Wer sich also gegen eine Eigentumsbeschränkung durch eine Verwaltungsbehörde wehren will, ist auf den allgemeinen Verwaltungsprozeß beschränkt. Ein solcher Verwaltungsprozeß dauert in der Regel 7–8 Jahre⁵².

46 Ley de Conversión 7/1983 v. 29. 6. 1983 – Boletín Oficial del Estado – BOE – v. 30. 6. 1983.

47 *Martínez Soria* (Fn. 23), S. 354 m. w. Nachw.: besonderes Grundrechtsschutzverfahren als Variante des Verwaltungsprozesses.

48 *Martínez Soria* (Fn. 23), S. 360. Vgl. deshalb auch *Martínez*' Kritik S. 368 f.: Der Bürger muß, um effektiven Rechtsschutz zu erhalten, das ordentliche Verwaltungsgerichtsverfahren und das zusätzliche Grundrechtsschutzverfahren durchlaufen, weil im Grundrechtsschutzverfahren z. B. keine Ermessenskontrolle auf Ermessensfehler stattfindet.

49 *Martínez Soria* (Fn. 23), S. 362, 364.

50 *Martínez Soria* (Fn. 23), S. 366 f.

51 Dazu z. B. *Martínez Soria* (Fn. 23), S. 370 ff., 377; *Ibán* (Fn. 34), S. 71 f.

52 *Martínez Soria* (Fn. 23), S. 300.

41 *Loi organique*, vgl. Art. 6 II, 23 II, 27 III der französischen Verfassung; dazu z. B. *Martínez Soria* (Fn. 23), S. 349; *Umbach* (Fn. 1), S. 230 re.

42 Grundrechte der 3. Klasse sind durch jedwede Rechtsnorm ausformbar.

43 *Tribunal Constitucional*, Urt. v. 2. 12. 1983 – 111/1983, JC Bd. 7, 361 ff.

44 Obwohl es nach Ansicht mancher genügt hätte, die Bankenaufsicht einzuschalten.

45 „... sie dürfen nicht die in Titel I geregelten Rechte, Pflichten und Freiheiten der Bürger betreffen“.

Außerdem fehlt in diesem allgemeinen Verwaltungsprozeß ein effektiver vorläufiger Rechtsschutz⁵³.

Gleichfalls prekär ist für den Eigentümer die Lage, wenn die Eigentumsbeschränkung nicht durch eine Verwaltungsmaßnahme getroffen wird, die im Verwaltungsprozeß angreifbar ist, sondern durch Notverordnung der Regierung oder durch Gesetz. Im Fall Rumasa klagten daher die enteigneten Eigentümer vor dem Zivilrichter (Juzgado de Primera Instancia) und dem Berufungsgericht (Audiencia Provincial) in Madrid auf Rückgabe des Konzerns⁵⁴. Sie hofften darauf, daß die Zivilgerichte den Fall im Wege der konkreten Normenkontrolle noch einmal vor das spanische Verfassungsgericht bringen würden. Einen Anspruch auf eine konkrete Normenkontrolle hat ein Kläger aber nicht, und selbst wenn das ordentliche Gericht die Sache dem Verfassungsgericht vorlegt, darf der Kläger sich im Normenkontrollverfahren nicht äußern. Immerhin folgten Amts- und Landgericht im Fall Rumasa der entsprechenden Anregung der Kläger und legten die Sache dem Verfassungsgericht vor. In seiner daraufhin ergehenden zweiten Rumasa-Entscheidung erklärte das Verfassungsgericht die Enteignung jedoch für rechtmäßig⁵⁵, so daß die Rückgabe-Klage vor den Zivilgerichten nach fast acht Jahren im Ergebnis abgewiesen wurde. Wegen der langen Prozedurdauer in diesen Verfahren ist Spanien später zwar noch vom *Europäischen Menschenrechtsgerichtshof* (*EuGHMR*) in Straßburg verurteilt worden⁵⁶. Aber für den Eigentumsschutz der Kläger des Ausgangsprozesses war damit nichts gewonnen⁵⁷. Der gerichtliche Rechtsschutz des Bürgers zum Schutz seines Eigentumsgrundrechts und der anderen Grundrechte der 2. Klasse ist also ziemlich schwach⁵⁸.

Dieser Schwäche des Eigentumsgrundrechts, die sich beim Gerichtsschutz besonders klar zeigt, könnte allerdings durch zwei Hilfsmechanismen zum Teil abgeholfen werden. Doch läuft der eine Mechanismus bis heute leer, und auch der andere entfaltet nur wenig Kraft.

(a) Die Auslegungsregel des Art. 10 II CE

Ein erster potentiell grundrechtsstärkender Hilfsmechanismus ist die Auslegungsregel des Art. 10 II CE⁵⁹. Spanien hat hier, anders als Deutschland, eine Auslegungsregel in die Verfassung geschrieben, die das Land schnellstmöglich an das europäische Grundrechtsschutzniveau anbinden soll: Auch die Grundrechte müssen danach in Übereinstimmung mit der Europäischen Menschenrechtskonvention und den anderen von Spanien ratifizierten grundrechtsrelevanten Abkommen ausgelegt werden⁶⁰. Im Jahre 1990 hat Spanien das

⁵³ *Martínez Soria* (Fn. 23), S. 298 ff., 369.

⁵⁴ Vgl. zu dieser Rechtsschutzmöglichkeit *Martínez Soria* (Fn. 23), S. 231 f.

⁵⁵ *Tribunal Constitucional*, Urt. v. 19. 12. 1986 – 166/1986, JC Bd. 16, 545 (568 ff.).

⁵⁶ *EuGHMR*, Urt. v. 23. 6. 1993 – 2/1992/347/420 – Ruiz Mateos gegen Spanien, EuGRZ 1993, 453.

⁵⁷ Auch für die Dauer künftiger Prozesse hat diese Verurteilung Spaniens durch den *EuGHMR* bislang nichts gebessert: *Martínez Soria* (Fn. 23), S. 94 f.

⁵⁸ Hier zeigt sich der Zweck der Trennung der beiden ersten Abschnitte des 2. Kapitels in die Grundrechte der 1. und der 2. Klasse. Die Organisationsbestimmungen, die zwei besondere, zusätzliche Rechtsschutzverfahren für Grundrechte vorsehen, beziehen sich nur auf die Grundrechte der 1. Klasse, so daß etwa das Eigentumsgrundrecht als zur 2. Klasse gehörend von diesen prozeßrechtlichen Grundrechtssicherungen nicht profitieren kann.

⁵⁹ *Cruz Villalón* (Fn. 2), S. 211 (212 f.); *De Otto y Pardo* (Fn. 37), S. 309 (320); *Sommermann* (Fn. 5), S. 136.

⁶⁰ *Martínez Soria* (Fn. 23), S. 54 m. w. Nachw. auf die Rechtsprechung des spanischen Verfassungsgerichts. Die „Auslegungsregel“ des Art. 10 II CE verlangt, daß Normen, die sich auf die Grundrechte der spanischen

1. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention ratifiziert, das in seinem ersten Artikel das Eigentumsgrundrecht schützt, und zwar möglicherweise stärker als die spanische Verfassung. Auf dieses Risiko wollte sich Spanien aber nicht einlassen und hat gemäß Art. 64 der EMRK einen Vorbehalt „nach Maßgabe von Art. 33 der Spanischen Verfassung“ erklärt⁶¹. Mit diesem Vorbehalt hat Spanien sichergestellt, daß der in Art. 33 seiner Verfassung gewährleistete Grundrechtsschutz des Eigentums über die EMRK nicht verstärkt werden kann; die europarechtsfreundliche Auslegungsregel des Art. 10 II der Verfassung läuft für den Eigentumsschutz also leer.

(b) Eigentumsschutz auf dem Umweg über andere Grundrechte?

Ein zweiter Hilfsmechanismus, der die Gerichtsschwäche des spanischen Eigentumsgrundrechts etwas ausgleichen kann, liegt darin, daß die Rechtsprechung des spanischen Verfassungsgerichts den Eigentümern in Sonderfällen auf Umwegen doch einen gewissen Schutz durch Verfassungsbeschwerden gewährt. Es wird versucht, Aspekte dessen, was als Eigentumsrecht geschützt werden kann, möglichst einem besser geschützten Grundrecht der 1. Klasse zuzuordnen⁶². So kann der Eigentümer etwa dann das Grundrechtsschutzverfahren vor den Verwaltungsgerichten und die Verfassungsbeschwerde vor dem Verfassungsgericht durchlaufen, wenn er im Zusammenhang mit der Eigentumsbeschränkung eine Verletzung des Gleichheitssatzes des Art. 14 CE behaupten kann, der zu den Grundrechten der 1. Klasse gehört und deshalb vollen Gerichtsschutz genießt⁶³. Der Eigentümer muß dazu vortragen können, daß ihm im Vergleich zu anderen ein Sonderopfer auferlegt wurde und daß für diese Ungleichbehandlung jede vernünftige Rechtfertigung fehlt.

Auf diese Weise kam es zur dritten Rumasa-Entscheidung des Verfassungsgerichts⁶⁴: Schon ein Jahr nach Enteignung und Verstaatlichung des Konzerns privatisierte der spanische Staat den Konzern wieder. Die Mitglieder der Unternehmerfamilie Ruiz Mateos verlangten daraufhin, daß ihnen als den früheren Eigentümern die Gesellschaftsanteile anzubieten seien. Nach erfolglosem Verwaltungsprozeß erhoben sie Verfassungsbeschwerde mit der Begründung, daß in anderen Fällen, in denen eine Enteignung rückgängig gemacht wurde, die früheren Eigentümer als Nachwirkung ihres Eigentumsrechts die enteigneten Gegenstände bevorzugt zurückerwerben durften, beispielsweise wenn ein Grundstück für eine Baumaßnahme enteignet worden war und danach diese Bauplanung fallengelassen wurde⁶⁵. Weil der Staat im Fall Rumasa den Familienmitgliedern diese Bevorzugung

Verfassung beziehen, in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der von Spanien ratifizierten internationalen Verträge und Abkommen auszulegen sind. Eine vergleichbare Sicherung kennt das GG nicht, aber seit einigen Jahren hat das *BVerfG* seine früher anderslautende Rechtsprechung in eben diesem Sinne geändert, z. B. *BVerfGE* 74, 358 (379); dazu *Rudolf Bernhardt*, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die deutsche Rechtsordnung, EuGRZ 1996, 339.

⁶¹ öBGBI. 1993, 37.

⁶² Zum ähnlichen Versuch, Aspekte des Grundrechts der 3. Klasse auf Umweltschutz in gravierenden Fällen durch das Grundrecht der 1. Klasse auf körperliche Unversehrtheit zu schützen, s. *Timmermann* (Fn. 6), S. 93 f.

⁶³ Nachweise auf Urteile des Verfassungsgerichts bei *Timmermann* (Fn. 6), S. 41 Fn. 121.

⁶⁴ *Tribunal Constitucional*, Urt. v. 18. 4. 1988 – 67/1988, JC Bd. 20, 796 ff.

⁶⁵ Vgl. Art. 54 Ley de expropiación forzosa v. 16. 12. 1954 (BOE v. 17. 12. 1954).

bei der Rückabwicklung versagt habe, habe er gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen.

Das Verfassungsgericht wies aber auch diese Verfassungsbeschwerde zurück. Daß ein enteigneter Eigentümer die Rückübereignung verlangen dürfe, falls sich später ergäbe, daß der mit der Enteignung erfolgte Zweck doch nicht verwirklicht werde, folge nicht aus dem Eigentumsgrundrecht, sondern im Einzelfall aus einfachem Recht⁶⁶. Wenn aber solch ein einfachgesetzlicher Rückübereignungsanspruch den Beschwerdeführern gleichheitswidrig versagt worden wäre, könne ihre auf den Gleichheitssatz gestützte Verfassungsbeschwerde Erfolg haben. Im Fall Rumasa verneinten die Richter einen solchen Gleichheitsverstoß aber. Denn hier habe der Staat die Unternehmerfamilie zum Schutz der Sparer und Arbeitnehmer enteignet, und dieser Enteignungszweck sei nicht etwa später weggefallen, sondern im Gegenteil gerade erfüllt worden, zumal der Staat den Konzern saniert habe. Es gehe also gar nicht um die Rückgängigmachung einer Enteignung, die ihren Zweck verfehlt habe, sondern um eine Privatisierung nach vollständiger Erfüllung des damaligen Enteignungszwecks. Also seien die früheren Eigentümer hier auch nicht gleichheitswidrig benachteiligt worden.

Im Ergebnis kann der Versuch, einen verfassungsgerichtlichen Eigentumsschutz im Umweg über das Gleichheitsgrundrecht zu erhalten, allenfalls in Ausnahmefällen Erfolg versprechen.

3. Rechtshistorischer und rechtspolitischer Hintergrund für den schwächeren Eigentumsschutz

Verantwortlich dafür, daß das spanische Eigentumsgrundrecht im Vergleich zu den Grundrechten der 1. Klasse schwächer ausgestaltet wurde, ist ein rechtshistorisches/rechtspolitisches Ursachenbündel. Das bis heute gültige spanische Zivilgesetzbuch von 1888/89 ging ursprünglich von einer liberalen Vorstellung des Eigentums als materielle Grundlage persönlicher Freiheit aus. Anfang des 20. Jahrhunderts löste sich das spanische Eigentumsverständnis allerdings zum Teil von dem liberalen Gedankengut. Der gesellschaftspolitische Grund dafür war die Industrialisierung, die in Spanien vergleichsweise spät einsetzte. Sie führte in den Städten zu einer verarmten Industriearbeiterschaft, und die wirtschaftliche Lage der Landarbeiter blieb aussichtslos, weil die Ländereien Großgrundbesitzern gehörten⁶⁷. Eine radikale Abhilfe durch Umverteilung versuchte dann die Verfassung von 1931, deren sozialistisches Modell die gesellschaftlichen Spannungen aber nicht löste, den Bürgerkrieg von 1936 bis 1939 nicht verhindern konnte und dadurch scheiterte. Aber für die heutige Eigentumsregelung erlangte die Verfassung der kurzlebigen sozialistischen Republik von 1931⁶⁸ dennoch große Bedeutung. Sie hatte erstmals in Spanien soziale Rechte und Pflichten in der Verfassung verankert und erstmals eine Sozialbindung des Eigentums festgeschrieben⁶⁹. Die heutige Unterscheidung von Grundrechtsklassen wird in der spanischen Literatur auf die Verfassung von 1931 zurückgeführt. Allerdings liegen der heutigen Verfassung nicht die extrem sozialistischen Ideen derjenigen von 1931 zugrunde, die damals auch durch die Wirtschaftskrisen

der zwanziger Jahre geprägt worden war. Deshalb findet sich zwar eine stark gemeinschaftsbezogene Vorstellung vom Eigentum als wichtiges Element in der heutigen spanischen Verfassung wieder, nicht aber die Möglichkeit der sozialistischen Verfassung von 1931, daß der Gesetzgeber die Entschädigung für eine Enteignung ausschließen durfte⁷⁰. Und anders als die sozialistische Verfassung von 1931 sieht die heutige einen Verwaltungsgerichtsschutz gegen staatliche Eigentumseingriffe vor⁷¹.

In der Franco-Zeit ging das Regime, trotz anderer ideologischer Ausrichtung als die sozialistische Republik von 1931, ebenfalls davon aus, daß das Individuum hinter die Gemeinschaft zurücktreten müsse⁷². Aber anders als nach der sozialistischen Verfassung sollte eine gewisse Privatnützigkeit des Eigentums erhalten bleiben⁷³.

Diese historischen Erfahrungen, verbunden mit der Fähigkeit zur friedlichen Abkehr vom franquistischen Regime, die die spanische Gesellschaft in der Übergangszeit von 1975 bis 1978 bewies, begünstigten eine Eigentumsordnung zwischen liberaler und sozialistischer Ausgangsposition mit einem starken Gewicht auf der gemeinnützigen Sozialfunktion des Eigentums. Die starken sozialistischen und kommunistischen Kräfte im verfassungsgebenden Parlament wehrten sich zwar zunächst sogar gegen jedweden Schutz des Eigentums durch die Verfassung, konnten sich insoweit aber nicht durchsetzen. Immerhin verhinderten sie, daß für das Eigentum der besondere Schutz festgelegt wurde, den die Grundrechte der 1. Klasse gewähren. Der Staat sollte beim Eigentum eine größere gemeinwohlsichernde Zugriffsbefugnis behalten, die dann zusätzlich mit einem Fächer von den Einzelnen noch schwächer schützenden und deshalb noch stärker dem Gemeinwohl verschriebenen Grundrechten der 3. Klasse umgeben wurde⁷⁴. Darin liegen die Ursachen und der Sinn der eingangs vorgestellten rechtstechnischen Besonderheiten des Eigentumsgrundrechts, also seiner leichteren Reformierbarkeit, seiner erleichterten Einschränkung und seines schwächeren Gerichtsschutzes.

4. Staatliche Eingriffe in das Eigentum

Die Kenntnis der grundrechtssystematischen Besonderheiten des spanischen Eigentumsschutzes und der historischen und politischen Beweggründe dafür erleichtert das Verständnis der zwei Arten, wie der spanische Staat das Eigentum Privater schmälern darf: der entschädigungspflichtigen Enteignung und der entschädigungslosen Begrenzung des Eigentums.

a. Enteignung i. S. v. Art. 33 III CE

Die entschädigungspflichtige Enteignung wird in Art. 33 III CE geregelt, aber nicht definiert. Man versteht unter Enteignung den ganzen oder teilweisen Entzug konkreter Eigentumsgegenstände. Der Entzug kann durch Gesetz erfolgen (Legalenteignung) oder durch Verwaltungsakt (Administrativenteignung). Der Gegenstand wird dem Eigentümer weggenommen und entweder verstaatlicht oder einem Dritten übertragen. Art. 33 III nennt die Voraussetzungen: berechtigte Gründe des öffentlichen Nutzens oder sozialen Interesses und formell eine gesetzliche Grundlage. Zudem bedarf es

⁶⁶ *Tribunal Constitucional*, Urt. v. 18. 4. 1988 – 67/1988, JC Bd. 20, 796 (817).

⁶⁷ Vgl. *Timmermann* (Fn. 6), S. 21.

⁶⁸ Für sie waren die Verfassung des Deutschen Reiches von 1919 und die Mexikos von 1917 Vorbilder, vgl. *Timmermann* (Fn. 6), S. 4, 16.

⁶⁹ *Timmermann* (Fn. 6), S. 16 f.; *Angel Escudero del Corral*, Bestand und Bedeutung der Grundrechte in Spanien, *EuGRZ* 1978, 483 (484).

⁷⁰ *Timmermann* (Fn. 6), S. 16 f.

⁷¹ *Timmermann* (Fn. 6), S. 18.

⁷² *Luis Sánchez Agesta*, Die Entwicklung der spanischen Verfassung seit 1936, *JöR N.F.* 10 (1961), 397 (419).

⁷³ *Hans Erbler*, Spaniens nationalsyndikalistischer Verfassungs- und Sozialbau, 1939, S. 101 f., 164; *Sánchez Agesta* (Fn. 72), S. 422.

⁷⁴ Vgl. *Timmermann* (Fn. 6), S. 21.

der Entschädigung. Hier entspricht die spanische Verfassung dem deutschen Vorbild insoweit, als sich im Fall der Enteignung der Schutz des Eigentumsgegenstands in eine Wertgarantie wandelt. Aber anders als Art. 14 III GG enthält die spanische Verfassung keine Junktimklausel, nach der das Gesetz, das zur Enteignung ermächtigt, selbst die Entschädigung regeln muß. Das bedeutet, daß in Spanien, anders als in Deutschland, das Fehlen einer Entschädigungsregel nicht automatisch zur Verfassungswidrigkeit der Enteignung führt. Der Eigentümer kann vielmehr auch hier nur verlangen, entschädigt zu werden, muß im übrigen aber die Enteignung dulden.

b. Entschädigungslose Eigentumsbegrenzungen durch die soziale Funktion des Eigentums

Im Unterschied zur Enteignung erfolgt die Eigentumsbegrenzung entschädigungslos. Die Eigentumsbegrenzung entzieht auch nicht einen einzelnen Eigentumsgegenstand, sondern beschränkt den Inhalt von Eigentümerbefugnissen durch abstrakt-generelle Regelung. Materielle Voraussetzung dieser Eigentumsbegrenzung nach Art. 33 II CE ist, daß die abstrakt-generelle Regelung die soziale Funktion des Eigentums konkretisieren muß. Dies entspricht vordergründig dem Art. 14 II GG, der es dem deutschen Gesetzgeber erlaubt, durch Inhalts- und Schrankenbestimmungen die Sozialpflichtigkeit des Eigentums auszuformen. Ein gravierender Unterschied liegt aber darin, daß die spanische Verfassung viel weitergehend als das deutsche Grundgesetz fest schreibt, was Sozialpflichtigkeit des Eigentums bedeuten kann. Die vorhin geschilderten rechtspolitischen Beweggründe des spanischen Verfassungsgebers vom Vorrang der sozialen Funktion des Eigentums vor dessen Privatnützigkeit haben sich nicht nur in der leichteren Reformierbarkeit des Eigentumsgrundrechts, seiner leichteren Einschränkung durch Gesetz und im schwächeren Gerichtsschutz niedergeschlagen, sondern auch in weiteren Verfassungsnormen, die die soziale Funktion des Eigentums präzisieren. Beispielsweise bestimmt Art. 128 I CE, daß der ganze Reichtum des Landes in seinen verschiedenen Formen und ohne Anschauung seiner Trägerschaft dem Allgemeinwohl untergeordnet ist. So durfte der spanische Gesetzgeber z. B. mit dem neuen Küstengesetz die privaten Grundstücke, die an die ohnehin im öffentlichen Eigentum stehenden Strände angrenzen, für künftig unbebaubar erklären, ohne daß das spanische Verfassungsgericht daraus eine Pflicht zur Entschädigung abgeleitet hätte⁷⁵.

Die große Schwierigkeit der deutschen Eigentumsdogmatik, zwischen entschädigungspflichtigen und entschädigungslosen Eigentumseingriffen abzugrenzen, ist im spanischen Verfassungsrecht praktisch weniger wichtig, weil der spanische Gesetzgeber viel mehr Gestaltungsmacht gegen-

über dem Eigentum Privater hat. Eine Folge davon ist, daß die spanische Rechtswissenschaft bisher keine so feindifferenzierte Abgrenzung zwischen entschädigungspflichtigen und entschädigungslosen Eigentumseingriffen entwickelt hat wie die deutsche. Man behilft sich in Spanien damit, daß in Fällen, die den Eigentümer außergewöhnlich stark treffen, die entschädigungslose Eigentumsbegrenzung in eine entschädigungspflichtige Enteignung umschlagen soll. In Deutschland ist eine solche Lösung ausgeschlossen. Das *BVerfG* verweist den Eigentümer vielmehr darauf, er möge in diesen Fällen durch Klage und ggf. durch Verfassungsbeschwerde gegen den übermäßigen Eigentumseingriff vorgehen, eine Lösung, die angesichts des schwachen Gerichtsschutzes des Eigentums in Spanien unangebracht wäre.

III. Bilanz

Wenn der Grundrechtsschutz des Eigentums in Spanien schwächer ist als der in Deutschland, so beruht diese Einschätzung vor allem auf zwei Umständen: auf der eben gezeigten stärkeren Sozialpflichtigkeit des Eigentums in Spanien und zweitens darauf, daß es in Spanien keine Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung des Eigentumsrechts gibt. In Deutschland dagegen kann das *BVerfG* das Eigentumsgrundrecht in einer Vielzahl von Fällen mitformen, die ihm durch Verfassungsbeschwerde vorgelegt werden. Zwar können in Spanien Entscheidungen über abstrakte Normenkontrollklagen auch das Verständnis des Eigentumsschutzes aufhellen, sie sind aber selten, schon weil der einzelne Bürger nicht antragsbefugt ist, sondern nur der Regierungschef, der Volksverteidiger (das ist die spanische Form eines Ombudsmanns)⁷⁶, mindestens 50 Abgeordnete oder 50 Senatoren oder die Regierungen⁷⁷ der autonomen Gemeinschaften bzw. deren Parlamente⁷⁸. Es muß dann also um größere, allgemein interessierende Fälle gehen, etwa um so politisch umstrittene wie den geschilderten Fall Rumasa und den des kurz erwähnten spanischen Küstengesetzes. Auch auf eine konkrete Normenkontrolle durch Vorlage eines ordentlichen Gerichts an das Verfassungsgericht hat der einzelne kein Recht. Praktisch urteilt das Verfassungsgericht danach nur selten zum Eigentum, und als Folge behandelt auch die spanische Verfassungsrechtslehre dieses Grundrecht stiefmütterlich⁷⁹. So bleibt der Grundrechtsschutz des Eigentümers in Spanien spürbar hinter dem in Deutschland zurück. Der *EuGH* berücksichtigt dies, wenn er aus den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten gemeinsame Grundrechte-Standards entwickelt, und dies muß das *BVerfG* bedenken, bevor es sich in Fällen mit Europarechtsbezug von der Mitwirkung am Grundrechtsschutz zurückzieht.

⁷⁵ *Tribunal Constitucional*, Urt. v. 4. 7. 1991, BOE Nr. 180 v. 29. 7. 1991, Nr. 8 der Entscheidungsgründe.

⁷⁶ Zum Volksverteidiger s. *Martínez Soria* (Fn. 23), S. 96 ff.

⁷⁷ Art. 162 Ia CE: „die ausführenden Kollegialorgane der autonomen Gemeinschaften Spaniens“.

⁷⁸ Art. 162 Ia CE: „Versammlungen“.

⁷⁹ Viele Verfassungs- und Verwaltungsrechtler Spaniens sehen in ihm eine Domäne der Zivilrechtler. Bezeichnenderweise stammen auch in jünger

ster Zeit die wenigen Untersuchungen zur verfassungsrechtlichen Bedeutung des spanischen Eigentumsgrundrechts meist von Zivilrechtlern, z. B. *Luis Díez-Picazo y Ponce de León*, *Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución*, in: *Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Bd. II, 1991, S. 1257; *Jordi Ribot Igualdad*, *La garantía constitucional del dret a la propietat privada*, in: *Derecho Privado y Constitución 1994*, 203; *Rafael Colina Gareca*, *La función social de la propiedad privada en la Constitución Española de 1978*, 1997.