Oliver Dörr (Hrsg.)

Staatshaftung in Europa

Nationales und Unionsrecht

DE GRUYTER

Prof. Dr. *Oliver Dörr*, LL. M. (London). Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht und Rechtsvergleichung, European Legal Studies Institute, Universität Osnabrück

ISBN 978-3-11-024600-1
e-ISBN 978-3-11-024601-8

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

© 2014 Walter de Gruyter GmbH, Berlin/Boston
Datenkonvertierung/Satz: jürgen ullrich typosatz, 86720 Nördlingen
Druck: Hubert & Co. GmbH & Co. KG, Göttingen
♾ Gedruckt auf säurefreiem Papier
Printed in Germany

www.degruyter.com

Inhaltsverzeichnis

Vorwort —— **V**
Autorenverzeichnis —— **IX**

§ 1 Staatshaftung in Europa: Vergleichende Bestandsaufnahme —— **1**
Oliver Dörr

§ 2 Haftung in der Europäischen Union —— **31**
Bernd J. Hartmann

§ 3 Belgien —— **61**
Caroline Van Schoubroeck

§ 4 Dänemark —— **99**
Vibe Ulfbeck

§ 5 Deutschland —— **121**
Oliver Dörr

§ 6 Estland —— **157**
Carmen Schmidt

§ 7 Frankreich —— **195**
Nikolaus Marsch

§ 8 Griechenland —— **227**
Pavlos-Michael Efstratiou

§ 9 Irland —— **273**
Eoin Quill

§ 10 Italien —— **311**
Fulvio Cortese/Geo Magri

§ 11 Lettland —— **349**
Esmeralda Balode-Buraka

§ 12 Litauen —— **383**
Frank Heemann

§ 13 Luxemburg —— **413**
Christian Deprez

§ 14 Österreich —— **429**
Gabriele Kucsko-Stadlmayer

§ 15 Polen —— **461**
Tomasz Milej

§ 16 Portugal — **505**
Filipa Calvão

§ 17 Rumänien — **543**
Axel Bormann

§ 18 Schweden — **569**
Thomas Bull

§ 19 Schweiz — **605**
Felix Uhlmann

§ 20 Slowakei — **643**
Hana Jalčová

§ 21 Slowenien — **661**
Samo Bardutzky/Saša Zagorc

§ 22 Spanien — **701**
Oriol Mir

§ 23 Tschechien — **727**
Hana Jalčová

§ 24 Türkei — **749**
Ece Göztepe

§ 25 Ungarn — **781**
Herbert Küpper

§ 22 Spanien

Oriol Mir

Inhaltsübersicht

A. Grundlagen —— 701
I. Bedeutung und Funktion der Staatshaftung im spanischen Rechtsstaat —— 701
II. Historische Genese —— 703
III. Rechtsquellen des Staatshaftungsrechts —— 704
1. Verfassungsrechtliche Verankerung —— 704
2. Gesetzliche Regelung —— 705
3. Richterrecht —— 706
4. Der Einfluss des EU-Rechts —— 707
B. Haftungsbegründung —— 708
I. Relevantes Verhalten —— 708
II. Relevante Normverstöße —— 708
III. Schutzgutbezogenheit —— 709
IV. Zurechnung —— 709
V. Kausalität —— 710
VI. Relevanz von Verschulden —— 710
VII. Haftung ohne Normverstoß —— 712
C. Haftungsfolgen —— 713
I. Haftungssubjekte —— 713
1. Persönliche Haftung der Amtsträger, Beamten und sonstigen Bediensteten —— 713
2. Versicherung —— 713
II. Individualansprüche —— 714
III. Haftungsinhalt —— 714
IV. Haftungsbegrenzung und -ausschluss —— 715
1. Höhere Gewalt —— 715
2. Entwicklungsrisiken —— 715
3. Mitverschulden und Versäumnis von Rechtsmitteln —— 715
4. Beteiligung Dritter —— 716
D. Geltendmachung von Haftungsansprüchen —— 717
I. Rechtsweg —— 717
1. Haftung der Verwaltung —— 717
2. Haftung der Judikative —— 717
II. Beweisfragen —— 718
III. Verjährung —— 718
IV. Vollstreckung —— 718
Bibliographie —— 719
Abkürzungsverzeichnis —— 720
Wesentliche Vorschriften —— 720

A. Grundlagen

I. Bedeutung und Funktion der Staatshaftung im spanischen Rechtsstaat

Die *Constitución española* von 1978 (Verfassung, abgekürzt: CE) hat Spanien nach der Franco-Diktatur in einen demokratischen und sozialen Rechtsstaat umgewandelt (Art. 1 Abs. 1 CE). Die Staatshaftung (*responsabilidad patrimonial del Estado*) ist in der Verfassung ausdrücklich verankert (s. A.III.1) und wird seitdem als eine unverzichtbare Komponente der Rechtsstaatsklausel anerkannt, zusammen mit Prinzipien wie der Gewaltenteilung (Art. 66, Art. 97 und Art. 117 CE), der Gesetzmäßigkeit (Art. 9 Abs. 3, Art. 97 Abs. 1 und Art. 103 Abs. 1 CE), der Achtung der Grundrechte (Art. 53 Abs. 1 i.V.m. Art. 14 ff. CE) und dem Rechtsschutz gegenüber staatlichem Handeln (Art. 24 Abs. 1 und Art. 106 Abs. 1 CE).[1]

1 *Santamaría Pastor*, Fundamentos de Derecho Administrativo, 1988, S. 192 ff., 221 ff.; *ders.*, Principios de Derecho Administrativo General, Bd. 1, 2. Aufl. 2009, S. 53 ff., 64 ff.; *Parejo Alfonso*, Derecho Administrativo, 2003, S. 93 ff., 124 ff.

Das Rechtsinstitut der Staatshaftung umfasst in Spanien die Haftung des Gesetzgebers, der Exekutive, der Judikative und der sonstigen Staatsorgane (Verfassungsgericht, Bürgerbeauftragter, usw.) für die von ihnen verursachten Schäden. Die gesetzlichen Regeln und richterlichen Grundsätze über die Haftung der Exekutive – der öffentlichen Verwaltung – bilden den Kern der Staatshaftung. Sie besitzen eine lange Tradition und einen hohen Entwicklungsgrad, dienten deshalb als Muster für die Haftung der anderen Staatsorgane und sind subsidiär anwendbar. Die Haftung der Verwaltung ist darüber hinaus in der Praxis relevanter als die der anderen Staatsorgane.

Die Staatshaftung ist in Spanien öffentlich-rechtlicher Natur. Sie stellt einen eigenständigen Rechtsbereich mit eigenen öffentlich-rechtlichen Regeln dar, der von der Verwaltungsgerichtsbarkeit angewandt und ausgelegt und hauptsächlich von der Verwaltungsrechtswissenschaft systematisiert wird. Sie ist aber mit dem Rechtsinstitut der zivilrechtlichen oder außervertraglichen Haftung eng verwandt.[2]

Ebenso wie letztere dient die Staatshaftung vor allem dem Ausgleich der Schäden durch Geldersatz, die die Staatsorgane außerhalb einer vertraglichen Beziehung einem Dritten zufügen. Die Tatsache, dass ohne Schaden keine Staatshaftung begründet wird – auch nicht bei höchstfahrlässigem Staatshandeln –, und dass das Ausmaß des Schadensersatzes nur von der Schwere des Schadens abhängt – und nicht z.B. vom Grad des Verschuldens – zeigt, dass der Schadensausgleich die wichtigste Funktion der Staatshaftung in Spanien ist.[3] Er ist aber nicht ihre einzige. Eine steigende Anzahl von Autoren ist der Ansicht, dass die Staatshaftung – wie auch allgemein die zivilrechtliche Haftung[4] – in Spanien zusätzlich eine Schadenspräventionsfunktion erfüllt: Durch die Drohung mit Schadensersatz wird ein wichtiger Anreiz zu vorsichtigem Staatshandeln und dadurch zur Vorbeugung von Unfällen und Schäden geschaffen.[5] Damit eng verbunden ist eine dritte Funktion, die Kontrollfunktion: Bei der Prüfung einer Staatshaftung führt man eine Kontrolle der Staatshandlung durch, die Fehler und Defizite aufzeigt und Verbesserungen erlaubt.[6]

Das Recht der vertraglichen Haftung der Verwaltung und sonstiger Staatsorgane gehört nicht zum spanischen Staatshaftungsrecht, weil letzteres eben das Nichtvorhandensein einer vertraglichen Beziehung zwischen dem Staat und dem Geschädigten voraussetzt (s. A.III.2. zur Regelung der vertraglichen Haftung). Das Rechtsinstitut der Staatshaftung umfasst in Spanien auch nicht die formelle Enteignung. Sie erfasst nur rechtswidrige Schäden, die nicht gezielt von der Verwaltung zur Verwirklichung des Gemeinwohls verursacht werden – wie es jedoch bei der Enteignung der Fall ist.[7]

Die Staatshaftung bekommt in Spanien einen immer größeren Stellenwert. Eine steigende Anzahl von Bürgern fordert und bekommt Schadensersatz wegen schädigender Staatshandlungen; die Prämien, die die spanischen Verwaltungen zahlen, um ihre Haftung zu versichern

---

2 *Medina Alcoz*, Sintagma, in: Cano Campos, S. 31 (33 ff.).

3 *Mir Puigpelat*, Nuevo sistema, S. 143 f.; *Medina* (Fn. 2), in: Cano Campos, S. 49 f.

4 *Salvador Coderch/Castiñeira Palou*, Prevenir y castigar, 1997, S. 117; dagegen *Pantaleón Prieto*, Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual (También la de las Administraciones Públicas), in: Moreno Martínez (Hrsg.), Perfiles de la responsabilidad civil en el nuevo milenio, 2000, S. 439 (442 ff.).

5 *Mir*, Nuevo sistema, S. 144 f.; *Desdentado Daroca*, Reflexiones sobre el artículo 141.1 de la Ley 30/1992 a la luz del análisis económico del derecho, Revista Española de Derecho Administrativo 108 (2000), 533 (546 ff.); *Doménech Pascual*, El régimen jurídico de la farmacovigilancia, 2009, S. 337 f. Anderer Ansicht ist *Medina* (Fn. 2), in: Cano Campos, S. 51 f.

6 *Martín Rebollo*, Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones, Revista de Administración Pública 150 (1999), 317 (360 ff.); *Mir*, Nuevo sistema, S. 146 ff., m.w.N.

7 *García de Enterría*, Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa, 1956, S. 174 (Aufl. von 1984); *Mir*, Nuevo sistema, S. 119 ff.

(→ C.I.2.), sind dadurch in den letzten Jahren ständig gewachsen. Verschiedene Gründe erklären diese Entwicklung[8]: Die Ausdehnung der Staatsaufgaben und das Bewusstsein der Bürger für ihre Rechte in einem sozialen und demokratischen Rechtsstaat, aber auch ein tendenziell uferloses Staatshaftungssystem sowie eine schwankende Rechtsprechung, die das Prinzip der verschuldensunabhängigen Haftung der Verwaltung allgemein – wenn auch nur auf dem Papier – bejaht (→ B.VI.). Diese Entwicklung hat dazu beigetragen, dass seit Mitte der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts in der spanischen Literatur eine weitreichende Debatte über die Grenzen der Staatshaftung – insbes. der Haftung der Verwaltung – stattfindet, die auch in den lateinamerikanischen Ländern, die das spanische Staatshaftungssystem übernommen haben, mit großem Interesse verfolgt wird.[9]

II. Historische Genese[10]

Das soeben erwähnte Problem der exzessiven Reichweite des spanischen Staatshaftungssystems ist relativ neu. Historisch betrachtet hat sich der Staat in Spanien lange Zeit durch seine Nichthaftung kennzeichnet. Die Möglichkeit der Haftung wurde dort viel später als in Ländern wie Frankreich oder Deutschland allgemein anerkannt: erst im *Ley de expropiación forzosa* (Gesetz vom 16.12.1954 über die Enteignung, abgekürzt: LEF) wurde die Haftung aller spanischen Verwaltungen eingeführt.

Bis dahin hafteten nur – sehr begrenzt[11] – die Beamten und seit 1950 auch die kommunalen Verwaltungen[12] für schädigende Staatshandlungen. Art. 1902 und Art. 1903 Abs. 5 des *Código Civil* (spanisches Bürgerliches Gesetzbuch, abgekürzt: CC) von 1889 waren vorher von der Rechtsprechung sehr restriktiv ausgelegt worden und haben keine direkte oder subsidiäre Haftung des Staates ermöglicht. Art. 41 der republikanischen Verfassung vom 9.12.1931 hatte die Staatshaftung einige Jahre vorher – nach dem Vorbild des Art. 131 der Weimarer Verfassung – allgemein anerkannt und ihre konkrete Regelung an den Gesetzgeber verwiesen. Dieser konkretisierte die verfassungsrechtliche Vorschrift auf kommunaler Ebene durch Art. 209 der *Ley municipal* (Gemeindeordnung) vom 31.10.1935, aber der Franco-Putsch vom 18.7.1936 und der darauffolgende Bürgerkrieg verhinderten, dass er praktische Anwendung fand.

Die Art. 121 ff. LEF brachen mit der spanischen Tradition der Nichthaftung und etablierten ein umfangreiches Haftungssystem aller Verwaltungen, das drei Jahre später vom *Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado* (Gesetz über die rechtliche Regelung der zentralstaatlichen Verwaltung, abgekürzt: LRJAE) vom 26.7.1957 aufgenommen wurde (Art. 40 ff.). Die Grundlagen dieses Systems wurden, wie später zu sehen sein wird, in der geltenden Regelung von 1992 beibehalten. Dieses neue System blieb von den spanischen Gerichten jahrelang weithin unangewendet.[13] Erst in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts begannen die Gerichte, die spanischen Verwaltungen regelmäßig zum Schadensersatz zu verurteilen.

---

8 So z.B. im Bereich des Gesundheitswesens *Mir*, La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria. Organización, imputación y causalidad, 2000, S. 29 ff.

9 *Marín González* (Hrsg.), La responsabilidad patrimonial del Estado, 2004.

10 *Martín Rebollo* (Fn. 6), S. 329 ff.; *Mir*, Nuevo sistema, S. 37 ff.

11 Das *Ley de 5 de abril de 1904 relativa a la responsabilidad de los funcionarios públicos* (Gesetz vom 5.4.1904 über die außervertragliche Haftung der Beamten und die durchführende Rechtsverordnung vom 23.9.1904) haben diese Haftung sehr restriktiv ausgestaltet.

12 Unter dem *Ley de régimen local* (Gesetz über die kommunale Ordnung) vom 16.12.1950 (Art. 405 ff.).

13 Wie *García de Enterría*, der die Artikel der LEF über die Staatshaftung verfasst hatte, noch im Jahre 1970 kritisch feststellte, *García de Enterría*, Vorwort, in: Leguina Villa, La responsabilidad civil de la Administración pública, Madrid 1970, S. 13 ff.

Die Staatshaftung für judikatives Unrecht hat sich in Spanien vor allem nach der Verfassung von 1978 entwickelt und wurde auf alle Gerichtszweige ausgedehnt. Wie im Folgenden zu sehen sein wird (→ A.III.1. und 2.), ist dieser Aspekt der Staatshaftung ausdrücklich in der Verfassung verankert und in einem Gesetz von 1985 geregelt. Bis dahin war nur die Haftung des Staates für Fehlurteile in Strafsachen gesetzlich vorgesehen.[14]

Die Haftung des Gesetzgebers und anderer Staatsorgane wie des Verfassungsgerichts oder des Bürgerbeauftragten hat in Spanien keinen historischen Hintergrund, sondern ist von der Rechtsprechung seit den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts entwickelt worden (→ A.III.3. und 4.).

III. Rechtsquellen des Staatshaftungsrechts

1. Verfassungsrechtliche Verankerung

Die Staatshaftung ist in der spanischen Verfassung ausdrücklich verankert. Art. 9 Abs. 3 CE gewährleistet allgemein das Prinzip der „*responsabilidad de los poderes públicos*" (Verantwortlichkeit der öffentlichen Gewalten)[15]. Trotz der Allgemeinheit dieses Prinzips hat der spanische *Tribunal Supremo* (Oberster Gerichtshof) die Haftung des Gesetzgebers und anderer Staatsorgane, die in anderen Verfassungsvorschriften nicht konkret vorgesehen ist, darauf gestützt.[16]

Art. 106 Abs. 2 CE befasst sich mit der Haftung der öffentlichen Verwaltung. Er anerkennt das Recht der Bürger auf Schadensersatz im Falle einer schädigenden Handlung der Verwaltung, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen.

Diese Vorschrift übernahm fast wörtlich den allgemeinen Haftungstatbestand von Art. 121.1 LEF und – vor allem – Art. 40.1 LRJAE, und damit die weite Auslegung des Ausdrucks „*funcionamiento de los servicios públicos*" (Tätigkeit der öffentlichen Dienste), die von der Literatur und der Rechtsprechung befürwortet wurde: Dieser Ausdruck beschränkt sich nicht auf die sog. *actividad de servicio público* im engen Sinne (Leistungsverwaltung), sondern umfasst jegliches Verwaltungshandeln.

Art. 149 Abs. 1 Nr. 18 CE regelt die Gesetzgebungskompetenzen bezüglich der Verwaltungshaftung. Nach dieser Vorschrift besitzt das zentralstaatliche Parlament – und nicht die Parlamente der verschiedenen Regionen, die sog. *comunidades autónomas* (Autonome Gemeinschaften) – die Kompetenz zur gesetzlichen Regelung des Haftungssystems aller spanischen Verwaltungen – also der zentralstaatlichen, regionalen oder kommunalen Verwaltungen.

Die Staatshaftung für judikatives Unrecht ist in Art. 121 CE vorgesehen.

---

14 Art. 179 des *Código Penal* (spanisches Strafgesetzbuch, abgekürzt: CP) von 1822, das Gesetz vom 7.8.1899 und Gesetz vom 24.6.1933 zur Änderung der *Ley de Enjuiciamiento Criminal* (Strafprozessordnung) vom 22.6.1882. Siehe dazu *Martín Rebollo*, Jueces y responsabilidad del Estado, 1983, S. 87 ff.

15 So lautet die amtliche Übersetzung der spanischen Verfassung ins Deutsche (http://www.tribunalconstitucional.es/es/constitucion/Paginas/ConstitucionAleman.aspx, zuletzt abgerufen am 7.5.2013). Das Wort „*responsabilidad*" kann aber auch mit „Haftung" übersetzt werden.

16 Unlängst z.B. STS vom 2.6.2010 (Az. 588/2008), FJ 3, m.w.N. Gegen diese Auslegung von Art. 9 Abs. 3 CE u.a. *Leguina Villa*, La responsabilidad patrimonial de la Administración, de sus autoridades y del personal a su servicio, in: ders./Sánchez Morón (Hrsg.), La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 1993, S. 394 (413); *García de Enterría*, La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador en el Derecho español, 2005, S. 75 ff.

2. Gesetzliche Regelung

Die spanische Staatshaftung ist heutzutage vor allem im *Ley 30/1992 de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común* vom 26.11.1992 (Gesetz Nr. 30/1992 über die rechtliche Regelung der öffentlichen Verwaltungen und über das gemeinsame Verwaltungsverfahren – Verwaltungsverfahrensgesetz, abgekürzt: LRJPAC) gesetzlich geregelt. Dieses Gesetz des zentralstaatlichen Parlaments widmet ein spezifisches Kapitel mit 8 Artikeln (Art. 139 bis 146) der Regelung der außervertraglichen Haftung aller spanischen Verwaltungsträger. Die Haftung des Gesetzgebers, der Judikative und des Verfassungsgerichts ist zwar ebenfalls vorgesehen (Art. 139 Abs. 3 bis 5 LRJPAC), aber nicht ausführlich geregelt.[17]

Diese Regelung ist etwas detaillierter als die des Enteignungsgesetzes von 1954 oder des LRJAE von 1957, hat aber deren wichtigste Grundzüge beibehalten. Sie wird durch eine Rechtsverordnung der zentralstaatlichen Regierung ergänzt (*Real Decreto Nr. 429/1993* vom 26.3.1993, abgekürzt: RPR), die das erforderliche Verwaltungsverfahren zur Geltendmachung von Schadensersatz ausführlich regelt (→ D.I.1.).

Die öffentlich-rechtlichen Haftungsvorschriften des LRJPAC werden sowohl auf öffentlich-rechtliche wie auch privatrechtliche (Art. 144 LRJPAC) Tätigkeiten aller spanischen Verwaltungen im organisatorischen Sinne[18] angewandt: die Gebietskörperschaften (die *Administración General del Estado* – zentrale oder Allgemeine Staatsverwaltung –, die Verwaltung der *comunidades autónomas* und die Kommunalverwaltungen), die instrumentellen juristischen Personen des öffentlichen Rechts und die unabhängigen Verwaltungsbehörden.[19]

Die Haftung des Staates für judikatives Unrecht wird in Art. 292 ff. des *Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial* vom 1.7.1985 (Organgesetz Nr. 6/1985 über die Gerichtsgewalt, abgekürzt: LOPJ) geregelt.

Das *Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público* (Gesetz über die Verträge des öffentlichen Sektors in der Neufassung vom 14.11.2011, abgekürzt: TRLCSP) beschäftigt sich hauptsächlich mit der aus den verwaltungsrechtlichen Vergabeverträgen der spanischen Verwaltungen entstandenen vertraglichen Haftung.[20] Gemäß dem französischen Modell werden dem Verwaltungsrecht in Spanien seit langem nicht nur die Vorbereitung und Vergabe, sondern auch der Inhalt und die Beendigung der wichtigsten Vergabeverträge der Verwaltung (Bau-, öffentliche Dienstleistungs- und Lieferverträge sowie sonstige Dienstleistungsverträge) unterstellt. Derartige verwaltungsrechtliche Verträge[21] werden unter eine Reihe von administrativen Vorrechten[22] und Garantien

17 Die Haftung des Gesetzgebers wird in Art. 139 Abs. 3 LRJPAC sehr begrenzt anerkannt und zwar nur, wenn das Gesetz eine Entschädigung vorsieht. Die Rechtsprechung hat sie jedoch auch auf verfassungswidrige Gesetze ausgedehnt, wie später zu sehen sein wird. Art. 139 Abs. 4 LRJPAC verweist nur auf die gesetzliche Regelung der Haftung der Judikative und Art. 139 Abs. 5 LRJPAC (durch das Gesetz Nr. 13/2009 vom 3.11.2009 eingeführt) beschäftigt sich mit dem Verfahren zur Geltendmachung der Haftung des Verfassungsgerichts (wegen Schäden, die aus der Bearbeitung von Verfassungsbeschwerden oder Richtervorlagen zur konkreten Normenkontrolle entstehen können).

18 D.h., die in Art. 2 LRJPAC erwähnten Rechtspersonen des öffentlichen Rechts.

19 Über die spanische Verwaltungsorganisation *Mir*, Grundzüge des spanischen Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive, in: v. Bogdandy et al. (Hrsg.), Ius Publicum Europaeum, Bd. V, im Erscheinen, Rn. 18 ff.

20 Über das spanische Verwaltungsvertragsrecht *Mir*, in: v. Bogdandy et. al. (Fn. 19), Rn. 92 ff.

21 Die genannten Verträge werden den privatrechtlichen Verträgen der Verwaltung gegenübergestellt, die bezüglich ihres Inhalts und ihrer Beendigung dem Privatrecht unterliegen. Im Allgemeinen haben die Verträge der spanischen Verwaltungen nur privatrechtlichen Charakter, wenn sie nicht mit deren spezifischen öffentlichen Aufgaben in Verbindung stehen. Die Vorbereitung und Vergabe der privatrechtlichen Verträge der Verwaltung unterliegen jedenfalls der verwaltungsrechtlichen Vergabegesetzgebung (Art. 20 i.V.m. Art. 19 TRLCSP).

für den Vertragspartner[23] ex lege unterstellt, mit denen die Verwirklichung von eng mit dem allgemeinen Interesse verknüpften Leistungen sichergestellt werden soll. Das TRLCSP regelt aber auch die außervertragliche Haftung der Verwaltung und ihrer Vertragspartner für Schäden die sie Dritten bei der Erfüllung solcher Verträge zugefügt haben (Art. 214 TRLCSP).

Die außervertragliche Haftung der Verwaltung für Straftaten der Beamten oder sonstigen Bediensteten wird nicht im LRJPAC, sondern im *Ley orgánica 10/1995 del Código Penal* (spanisches Strafgesetzbuch vom 23.11.1995, abgekürzt: CP) in Art. 121 geregelt. Außerdem existieren einige Spezialgesetze, die spezifische Staatshaftungstatbestände vorsehen, wie z.B. das *Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo* (Bodengesetz in der Neufassung vom 20.6.2008, abgekürzt: TRLS) oder das *Ley 26/2007 de responsabilidad medioambiental* vom 23.10.2007 (Gesetz Nr. 26/2007 über Umwelthaftung, abgekürzt: LRM), das die Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden umgesetzt hat.

Der auffälligste Unterschied zwischen der im LRJPAC geregelten öffentlich-rechtlichen Staatshaftung und der allgemein im spanischen *Código Civil* (Art. 1902 ff. CC) vorgesehenen außervertraglichen Haftung der sonstigen (Privat-)Rechtssubjekte ist nach Ansicht der jahrelang herrschenden Lehre und der immer noch ständigen Rechtsprechung, dass die erste verschuldensunabhängig sei. Das mag aber nach der widersprüchlichen Praxis der Rechtsprechung fraglich sein (→ B.VI.).

3. Richterrecht

Die erwähnten gesetzlichen Regelungen der Staatshaftung sind sehr allgemein gefasst und lassen einen weiten Raum zur richterlichen Konkretisierung. Die spanische Rechtsprechung hat diese Chance bislang jedoch nicht genutzt um ein System lückenloser, kohärenter und vorhersehbarer richterlicher Haftungsregeln zu schaffen. Richterliche Abweichungen hinsichtlich vieler materiell-rechtlicher und formeller Voraussetzungen der Staatshaftung finden oft zu Lasten von Grundsätzen wie dem Rechtssicherheits- oder dem Gleichheitsprinzip statt. Deshalb mehrten sich in den letzten Jahren die Stimmen, die eine umfassende und tiefgreifende gesetzliche Reform verlangen, die die vielen offenen Fragen dieses Rechtsgebiets klären soll.[24]

Die Impulse zur Errichtung und Ausdehnung des Staatshaftungssystems gingen in Spanien – anders als in anderen Ländern – traditionell auch nicht von der Rechtsprechung aus. Vielmehr

22 Wie die Vorrechte zu einseitiger Änderung, Aussetzung, Auslegung und Beendigung des Vertrags und das Verhängen von Vertragsstrafen seitens der Verwaltung (Art. 210 ff. TRLCSP) durch vollstreckbare Verwaltungsakte (Art. 211 Abs. 4 und Art. 212 Abs. 8 TRLCSP). Hinzu kommen weitere Vorrechte für bestimmte Vertragsarten.

23 Wie verfahrensmäßige Garantien für den Fall, dass die Verwaltung ihre Vorrechte ausübt (Anhörung, Gutachten des *Consejo de Estado* oder des entsprechenden Beratungsorgans der jeweiligen *comunidad autónoma* – Art. 211 TRLCSP; → D.I.1. über solche Beratungsorgane der Verwaltung), oder die verschiedenen Mechanismen zur Wahrung der finanziellen Ausgewogenheit des Vertrags (gesetzliche: Entschädigungen bei höherer Gewalt – Art. 231, Art. 242, Art. 258 Abs. 2 Buchst. b) und Art. 282 Abs. 4 Buchst. c) TRLCSP – oder bei einseitiger Änderung oder Aussetzung des Vertrags – Art. 220 Abs. 2, Art. 258 Abs. 2 Buchst. a) und Art. 282 Abs. 2 TRLCSP; oder von der Rechtsprechung geschaffene: Entschädigungen bei Entscheidungen der Verwaltung, die die finanzielle Ausgewogenheit des Vertrags ändern – *factum principis* –, bei gänzlich unvorhersehbaren Gefahren oder bei ungerechtfertigter Bereicherung der Verwaltung).

24 *Mir*, Nuevo sistema, passim; *ders.*, Propuestas, in: Ortiz Blasco/Mahillo García (Hrsg.), La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, S. 33 (33 ff.); *Rebollo Puig*, Sobre la reforma del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración, in: Sáinz Moreno (Hrsg.), Estudios para la reforma de la Administración Pública, 2004, S. 215 (216 f.); *López Menudo*, Vorwort, in: ders. et al., La responsabilidad patrimonial, S. 19 (24 f.).

haben Lehre sowie Gesetzgebung eine führende Rolle gespielt.[25] Nur in den letzten Jahren hat die Rechtsprechung begonnen, neue – und z.T. umstrittene – Wege zu beschreiten – etwa bei der weiten Anerkennung der Haftung der Legislative und anderer Staatsorgane.

4. Der Einfluss des EU-Rechts

Das EU-Recht hat keinen großen Einfluss auf die allgemeine Gestaltung der spanischen Verwaltungshaftung gehabt. Die Rechtsprechung des EuGH zur Haftung der Mitgliedstaaten für EU-rechtswidrige Verwaltungshandlungen konnte unproblematisch mit den weiten innerstaatlichen Tatbeständen vereinbart werden und hat keine gesetzliche Änderung mit sich gebracht.[26] Das EU-Sekundärrecht hingegen hat einige wichtige bereichsspezifische Innovationen eingeführt, vor allem in Bezug auf Umweltschäden, deren Entschädigung nach spanischem Recht vor der Umsetzung der Richtlinie 2004/35/EG sehr unbefriedigend war.[27]

Das EU-Recht hat auch die Haftung der Judikative nicht besonders beeinflusst. Wie oben gezeigt (→ A.II. und A.III.1. und 2.), hatten die spanische Verfassung und das LOPJ die Haftung der Judikative schon lange vor dem bahnbrechenden *Köbler*-Urteil vom 30.9.2003[28] anerkannt.

Der Einfluss der Rechtsprechung des EuGH wird jedoch bei der richterlichen Anerkennung einer Haftung des Gesetzgebers oder des Bürgerbeauftragten deutlich. Diese Rechtsprechung hat nicht nur zu wichtigen Urteilen des *Tribunal Supremo* geführt, die hohe Entschädigungen für Verstöße des spanischen Gesetzgebers gegen das EU-Recht gewährt haben,[29] sondern ist vom obersten spanischen Gericht auch als Zusatzargument zur Unterstützung der Haftung der Legislative und des Bürgerbeauftragten in rein innerstaatlichen Fällen angeführt worden.[30] Die Rechtsprechung des EGMR hatte außerdem entscheidenden Einfluss auf das *Tribunal Supremo* (Oberste Gericht), das die Haftung des *Tribunal Constitucional* (Verfassungsgerichts) für unangemessene Verfahrensverzögerungen anerkannte.[31]

---

25 *González Pérez*, Responsabilidad patrimonial, S. 45.

26 *Alonso García*, La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho comunitario, 1997; *Cobreros Mendazona*, Incumplimiento del Derecho comunitario y responsabilidad del Estado, 1995; *ders.*, Responsabilidad patrimonial del Estado por daños derivados de la infracción del Derecho de la Unión Europea, in: Quintana López (Hrsg.), Responsabilidad, Bd. 1, S. 481 (498 ff.); *Guichot Reina*, La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos según el Derecho comunitario, 2001, m.w.N.

27 → A.III.2. und *Esteve Pardo*, Ley de responsabilidad medioambiental. Comentario sistemático, 2008; *Lozano Cutanda* (Hrsg.), Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental, 2008, m.w.N.

28 EuGH C-224/01, Slg. 2003, I-10239 – *Köbler*.

29 Besonders wichtig war das STS vom 12.6.2003 (Az. 46/1999), das den Staat zur Zahlung von Schadensersatz in Höhe von 26 Millionen Euro wegen fehlerhafter Umsetzung der Richtlinie 95/47/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 über die Anwendung von Normen für die Übertragung von Fernsehsignalen verurteilt hat (Fall *Canal Satélite Digital*). Unlängst auch zwei SSTS vom 17.9.2010 (Az. 149/2007 und 153/2007).

30 SSTS vom 27.11.2009 (Az. 603/2007), FFJJ 4 f. und vom 2.6.2010 (Az. 588/2008), FJ 3. Das erste Urteil bezieht sich nicht nur auf die allgemeine Rechtsprechung des EuGH zur Haftung der Mitgliedstaaten für Verstöße gegen das EU-Recht, sondern auch auf die Urteile des EuGH und des EuG, die die Haftung der EU für die vom Europäischen Bürgerbeauftragten zugefügten Schäden bejaht hat.

31 STS vom 26.11.2009 (Az. 585/2008), FJ 5 i.V.m. EGMR *Soto Sánchez/Spanien*, Nr. 66990/01, 25.11.203. Im konkreten Fall hat das *Tribunal Supremo* die unangemessene Verzögerung bei der Bearbeitung einer Verfassungsbeschwerde bejaht, die Haftung des Verfassungsgerichts jedoch mangels Kausalzusammenhang zwischen der Verzögerung und der geltend gemachten Schäden ausgeschlossen. Nach dem Inkrafttreten des neuen Art. 139 Abs. 5 LRJPAC muss das Verfassungsgericht die Verzögerung vorher ausdrücklich für unangemessen erklären, damit eine Haftung begründet werden kann (→ D.I.2.). Trotz – oder vielleicht gerade wegen – der langen durchschnittlichen Verfahrensdauer vor den spanischen Gerichten gibt es zurzeit keine Bestrebungen die Haftung für unangemessene Verfahrensverzögerungen gesetzlich zu regeln.

B. Haftungsbegründung

I. Relevantes Verhalten

Die Staatshaftung kann in Spanien aus einer Vielzahl nichtvertraglicher Handlungsformen der Verwaltung resultieren. Diese haftet für die von ihr erlassenen Rechtsverordnungen und Verwaltungsakte,[32] sowie für ihre Tathandlungen; Staatshaftung ist die maßgebliche Rechtsfolge rechtswidrigen schlichten Verwaltungshandelns. Die Verwaltung haftet ferner auch für ihre rechtlich relevanten Unterlassungen. Die Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit das Verhalten (das Tun oder Unterlassen) einer natürlichen Person der Verwaltung zugerechnet und somit als Verwaltungshandeln anzusehen ist, werden unten ausgeführt (→ B.IV.). Die Haftung umfasst nicht nur rechtlich gebundenes, sondern auch Ermessenshandeln der Verwaltung; die zentralstaatlichen und die regionalen Regierungen haften insofern auch für ihre sog. *actos políticos* oder *actos de gobierno* (politische Akte oder Regierungsakte), die sie in Ausübung ihrer verfassungsrechtlichen Funktionen erlassen, und die sich durch einen besonders hohen Ermessensgrad auszeichnen.[33]

Das positivierte spanische Staatshaftungsrecht verlangt nicht ausdrücklich, dass die schädigende Verwaltungshandlung rechtswidrig ist. Dieses Erfordernis kann aber indirekt aus Art. 141.1 LRJPAC hergeleitet werden. Danach muss der Schaden rechtswidrig sein um eine Staatshaftung zu begründen. Nach herrschender Auffassung ist der verursachte Schaden dann nicht rechtswidrig, wenn sich aus einem Gesetz ausdrücklich ergibt, dass der Geschädigte ihn dulden muss. Das ist z.B. der Fall, wenn der Gesetzgeber der Verwaltung die Befugnis zugesteht, belastende Verwaltungsakte zu erlassen, die naturgemäß gewisse Schäden mit sich bringen (Sanktionen, Abrissverfügungen, die Schließung gefährlicher Anlagen, Rückruf gefährlicher Produkte, usw.). Wenn die Verwaltung diese Befugnisse rechtmäßig ausübt, verursacht sie Schäden, die vom Gesetz ausdrücklich gerechtfertigt sind und die daher nicht zum Schadensersatz führen können.[34] Rechtmäßiges Verwaltungshandeln führt also in der Regel nicht zum Schadensersatz.

Staatshaftung kann auch aus richterlichem und legislativem Handeln der zentralstaatlichen oder regionalen Parlamente sowie aus Handlungen und Unterlassungen der sonstigen Staatsorgane resultieren.

II. Relevante Normverstöße

Jeglicher Normverstoß – d.h. die Verletzung jeglicher geltenden Rechtsnorm, unter Einbeziehung des EU-Rechts und des Völkerrechts – kann eine Staatshaftung begründen, wenn die übrigen Haftungsvoraussetzungen erfüllt sind.

---

32 Über die Handlungsformen der Verwaltung im spanischen Verwaltungsrecht siehe *Mir*, in: v. Bogdandy et. al. (Fn. 19), Rn. 69 ff.

33 Art. 2 Buchst. a) des *Ley 29/1998 reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa* (Gesetz Nr. 29/1998 vom 13.7.1998 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit, abgekürzt: LJCA), siehe dazu STS vom 3.7.2003 (Az. 1557/2000), FJ 3, m.w.N.

34 *Mir*, in: Blasco/García (Fn. 24), S. 42 ff.

III. Schutzgutbezogenheit

Die spanischen Staatshaftungsregeln unterscheiden nicht nach den betroffenen Rechtsgütern. Art. 106.2 CE und Art. 139 Abs. 1 LRJPAC anerkennen allgemein das Recht auf Schadensersatz für „jeden Schade[n], der [den] Gütern und Rechten [des Geschädigten] zugefügt wird". Diese allgemeine Klausel umfasst alle denkbaren Rechtsgüter; Sach-, Personen- und Vermögensschäden sind insoweit ersatzfähig.[35] Art. 139 Abs. 2 LRJPAC[36] verlangt nur, dass sie gegenwärtig, wirtschaftlich messbar und hinsichtlich einer Person oder eines Personenkreises individualisiert sind.

Die Bedingung der Gegenwärtigkeit schließt auch einen zukünftigen Schaden nicht aus, soweit sein Eintreten unmittelbar bevorsteht.[37] Das Erfordernis der wirtschaftlichen Messbarkeit des Schadens könnte zur Nicht-Ersatzfähigkeit immaterieller Schäden führen, da diese *per definitionem* nicht nach objektiven Marktkriterien quantifizierbar sind; die Rechtsprechung hat diese Bedingung aber weit ausgelegt und anerkennt Schmerzensgeld richtigerweise als Schadensersatz.[38] Die Bedingung der Individualisierbarkeit hat hingegen zur Folge, dass die sog. „allgemeinen Lasten", die die Allgemeinheit betreffen, als nicht ersatzfähig gelten.[39]

Nach Art. 141 Abs. 1 LRJPAC muss der Schaden letztendlich auch rechtswidrig sein (→ B.I.). Das spanische Staatshaftungsrecht verlangt, anders als das deutsche oder das europäische Richterrecht, nicht ausdrücklich, dass der Schaden und der Geschädigte vom Schutzzweck der verletzten Rechtsnorm erfasst sein müssen. Die spanischen Gerichte untersuchen diesen Aspekt nicht und gehen davon aus, dass die von der Verwaltung und den sonstigen Staatsorganen verletzten Rechtsnormen immer den Schutz der potentiell Geschädigten zum Zweck haben.

IV. Zurechnung

Nach ständiger Rechtsprechung müssen zwei Bedingungen erfüllt sein damit das Tun oder Unterlassen einer natürlichen Person der Verwaltung zugerechnet wird, und somit Grundlage einer Staatshaftung sein kann.[40] Die Person muss erstens zur Verwaltungsorganisation gehören. Dieses Merkmal wird von der Rechtsprechung weit ausgelegt: Nicht nur Beamte im engen Sinne gehören dazu, sondern auch andere Angestellte im öffentlichen Dienst, politische Ämter und sogar Privatpersonen, die vorübergehend oder einmalig im Dienste der Verwaltung stehen. Das Verhalten von Personen, die nicht zur Verwaltungsorganisation gehören, wie z.B. Beliehene, Notare oder Vertragspartner der Verwaltung, wird daher in der Regel nicht der Verwaltung zugerechnet, auch wenn diese Personen hoheitliche Aufgaben erfüllen; sie müssen vielmehr selbst für die von ihnen zugefügten Schäden aufkommen.

Nicht jedes Verhalten der zur Verwaltungsorganisation gehörenden Personen wird aber auch der Verwaltung zugerechnet. Vielmehr betrifft dies nur diejenigen Handlungen, die von ihnen in Ausübung oder (auch) bei Gelegenheit ihrer Funktionen im Dienste der Verwaltung getätigt werden. Die Schwere des Verschuldens der handelnden Person spielt dafür keine Rolle: Auch Straftaten ihres Personals werden zugerechnet.

---

35 *Medina Alcoz*, Elementos, in: Cano Campos, S. 69 (69 f.).
36 Wie auch Art. 292 Abs. 2 LOPJ in Bezug auf die Haftung der Judikative.
37 STS vom 2.1.1990 (Az. 8/1990), FJ 2.
38 So z.B. STS vom 31.10.2002 (Az. 5588/2002), FJ 3.
39 *García de Enterría/Fernández Rodríguez*, Derecho administrativo, Bd. 2, S. 396 f.
40 Siehe dazu *Mir*, Responsabilidad sanitaria (Fn. 8), S. 126 ff., 141 ff., m.w.N.

Es wird nicht verlangt, dass das Verhalten zwingend in Ausübung einer hoheitlichen Aufgabe erfolgt. Wie bereits dargestellt (→ A.III.2.), haftet der Staat nach denselben Regeln im öffentlich-rechtlichen wie im privatrechtlichen Bereich. Es ist auch nicht notwendig, dass der Schädiger identifiziert werden kann. Für die Verwaltungshaftung genügt die Feststellung, dass der Schaden von einer bestimmten Verwaltungsorganisation ausging.

V. Kausalität

Art. 106.2 CE und Art. 139 Abs. 1 LRJPAC verlangen, dass der erlittene Schaden „*Folge*" des Verwaltungshandelns ist. Es muss deswegen ein Kausalzusammenhang zwischen dem Handeln und dem Schaden bestehen.[41] Die spanische Rechtsprechung verwendet verschiedene Kausalitätstheorien ohne dogmatische Genauigkeit. In einigen Fällen verwendet sie die Äquivalenztheorie (mit Hilfe der konkretisierenden *condicio sine qua non*-Formel),[42] in anderen stellt sie auf die restriktivere Adäquanztheorie ab.[43] Wie später noch zu sehen sein wird (→ C.IV.), kann der Kausalzusammenhang nach der Rechtsprechung durch höhere Gewalt, Mitverschulden oder die Beteiligung Dritter unterbrochen werden.

Von der Rechtslehre[44] und der Rechtsprechung[45] wird in den letzten Jahren auch die Verwaltungshaftung für den Verlust einer Chance – vor allem der Vereitelung einer Heilungschance – zunehmend bejaht. Nach der französischen und englischen Theorie der *perte d'une chance* oder *loss of a chance* soll Schadensersatz für den Verlust einer Chance nach dem Maß der Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts zugestanden werden. Sie erlaubt es, dass der Geschädigte in Fällen, in denen der Kausalzusammenhang ungewiss ist, einen partiellen Schadensersatz bekommt.

VI. Relevanz von Verschulden

In den meisten ausländischen Staatshaftungssystemen wie auch bei der außervertraglichen Haftung von Privatpersonen in Spanien ist das Verschulden das wichtigste Schadenszurechnungskriterium, das dem Kausalzusammenhang hinzugefügt wird um eine Haftung zu begründen. Die Verwaltung haftet in der Regel nur, wenn sie mindestens fahrlässig gehandelt hat. In vielen Ländern sind verschuldensunabhängige Haftungstatbestände der Verwaltung eingeführt worden; sie sind aber in der Regel auf bestimmte Fallgruppen beschränkt und besitzen Ausnahmecharakter.

Nach der jahrelang herrschenden Lehre und der immer noch ständigen Rechtsprechung ist das in Spanien nicht der Fall. Nach dem allgemeinen haftungsbegründenden Tatbestand des Art. 139 Abs. 1 LRJPAC – im Wesentlichen früher schon in Art. 121 Abs. 1 LEF und Art. 40 Abs. 1

41 Siehe dazu *Mir*, Responsabilidad sanitaria (Fn. 8), S. 56 ff., 229 ff. (mit Anwendung der Theorie von der objektiven Zurechnung, die vor allem von deutschen und spanischen Strafrechtlern entwickelt wurde), m.w.N.

42 So z.B. STS vom 3.10.2000 (Az. 3905/1996), FJ 6.

43 SSTS vom 28.10.1998 (Az. 2206/1994), FJ 3, und vom 8.11.2010 (Az. 685/2009), FJ 5.

44 *Medina Alcoz*, La teoría de la pérdida de oportunidad. Estudio doctrinal y jurisprudencial de Derecho de daños público y privado, Cizur Menor 2007; *ders.*, Mitos y ficciones en la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, Revista Española de Derecho Administrativo 153 (2012), 153 (169 ff.); *Gascón Abellán*, La prueba del nexo causal en la responsabilidad patrimonial sanitaria, in: Jiménez et. al. (Hrsg.), Problemas actuales de la responsabilidad patrimonial sanitaria, 2008, S. 377 ff.

45 SSTS vom 7.7.2008 (Az. 4776/2004), FFJJ 5 f., vom 25.10.2010 (Az. 5927/2007), FJ 5 und vom 25.2.2012 (Az. 5185/2012), FFJJ 5 f., m.w.N. (mit Abweichungen gegenüber der herrschenden Theorie des Schadensersatzes für den Verlust einer Chance).

LRJAE – muss die Verwaltung für jeden Schaden, der durch „normales“ (sorgfältiges) wie „anormales“ (fahrlässiges) Verwaltungshandeln verursacht wurde, aufkommen. Die Tatsache, dass die Vorschrift keinem der beiden Schadenszurechnungskriterien („normales“ und „anormales“ Verwaltungshandeln) ausdrücklich den Vorrang einräumt, hat zur jahrelang herrschenden Behauptung geführt, dass die Haftung der Verwaltung allgemein verschuldensunabhängig sei: Sie hafte nicht nur wenn sie fahrlässig („anormal“) handele, sondern auch wenn sie einen rechtswidrigen Schaden unter Beachtung der erforderlichen Sorgfalt („normales Handeln“) verursache. Erst seit Mitte der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts ist diese Behauptung auf wachsende Kritik in der Literatur gestoßen. Immer mehr Autoren sind seitdem der Meinung, dass das „anormale Handeln“ das allgemeine Zurechnungskriterium sein und die Verwaltung nur ausnahmsweise verschuldensunabhängig haften solle.[46] In vielen Handbüchern und Urteilen des spanischen Tribunal Supremo ist jedoch immer noch zu lesen, dass die Verwaltungshaftung sich durch ihren objektiven (verschuldensunabhängigen) Charakter kennzeichne.[47]

Diese Behauptung ist irreführend. In der Tat wird das Verschulden – das „anormale Handeln“ – von der Rechtsprechung in den meisten Fällen verlangt; nur ausnahmsweise verurteilt sie die Verwaltung in Fällen, in denen die Sorgfaltspflichten nicht verletzt wurden, die Verwaltung also richtig bzw. „normal“ gehandelt hat.[48] Auch bei rechtswidrigen Verwaltungsakten schließt das *Tribunal Supremo* die Haftung oft aus, wenn die von der Verwaltung erfolgte Auslegung vernünftig und begründet (*razonada y razonable*) war.[49] Dieses Verschuldenserfordernis wird von der Rechtsprechung häufig nicht begründet oder über die Hintertür in anderen Haftungskriterien wie dem rechtswidrigen Schaden, dem Kausalzusammenhang oder den Entwicklungsrisiken eingeführt.

Diese Praxis ist zwar verständlich (es hat keinen Sinn, dass die Verwaltung verschuldensunabhängig in allen Bereichen ihrer Tätigkeit haftet), widerspricht aber offensichtlich der richterlichen Behauptung, die spanische Verwaltungshaftung sei verschuldensunabhängig. Dieser Widerspruch führt zu großer Rechtsunsicherheit und sollte korrigiert werden.[50]

Die Rechtsprechung geht jedoch nicht von einem subjektiven strafrechtsähnlichen Verschuldensverständnis aus, sondern von einem objektivierten Verschuldensbegriff (*funcionamiento anormal*), der dem französischen *faute de service* ähnelt und auf die Haftung von Organisationen zugeschnitten ist. Um den weiten richterlichen Spielraum bei der Feststellung erforderlicher Sorgfaltspflichten der Verwaltung zu begrenzen wird vorgeschlagen, dass sie vom Gesetzgeber

46 *Pantaleón Prieto*, Los anteojos del civilista: Hacia una revisión del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, Documentación Administrativa 237–238 (1994), S. 239 (passim); *Martín Rebollo*, (Fn. 6), Revista de Administracíon Pública 150 (1999), 317 (359 ff.); *Mir*, Nuevo sistema, S. 29 ff., 196 ff.; *Leguina Villa*, Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración, Revista Española de Derecho Administrativo 136 (2007), 669 (passim), m.w.N.

47 So z.B. unlängst SSTS vom 22.9.2010 (Az. 5831/2008), FJ 4, vom 15.3.2011 (Az. 3621/2009), FFJJ 5 f., vom 27.9.2011 (Az. 6280/2009), FJ 7, und vom 3.5.2012 (Az. 1029/2010), FJ 3.

48 Wie es z.B. im berühmten STS vom 14.6.1991 (Az. 16257/1991) geschehen ist. Dieses Urteil, das Schadensersatz für eine der *lex artis* gemäße Operation zugestanden hat, veranlasste die erwähnte kritische Reaktion der spanischen Rechtslehre.

49 *Mir*, Nuevo sistema, S. 312 ff.; *Doménech Pascual*, Responsabilidad patrimonial de la Administración por actos jurídicos ilegales. ¿Responsabilidad objetiva o por culpa?, Revista de Administración Pública 183 (2010), 179 (179 ff.); kritisch *Medina Alcoz*, Acto administrativo, S. 253 ff.; *Díez Sastre*, Culpa vs. ilegalidad: de nuevo sobre el fundamento de la responsabilidad por acto administrativo, Revista Española de Derecho Administrativo 153 (2012), 63 (63 ff.).

50 *Mir*, in: Blasco/García (Fn. 24), S. 35 f.; *ders.*, Responsabilidad objetiva vs. funcionamiento anormal en la responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria (y no sanitaria), Revista Española de Derecho Administrativo 140 (2008), 629 (646 f.).

und von der Verwaltung systematisch konkretisiert werden sollten („normative Sorgfaltsstandards“).[51]

Die spanische Rechtsordnung sieht dennoch – oft bei der Umsetzung von EU-Richtlinien – spezifische verschuldensunabhängige Haftungstatbestände vor, die sowohl auf Privatpersonen als auch auf die Verwaltung anwendbar sind (z.B. die Haftung für fehlerhafte Produkte, für Umweltschäden und weitere Gefährdungshaftungstatbestände wie die Haftung für Verkehrsmittel, für den Betrieb von Kernkraftwerken, usw.).

Das Verschuldenerfordernis ist hingegen Voraussetzung einer Haftung der Judikative und des Verfassungsgerichts. Art. 121 CE und Art. 292 Abs. 1 LOPJ beschränken den allgemeinen Haftungstatbestand auf die Schäden, die „Folge anormaler Ausübung der Justizverwaltung“ sind.[52] Entsprechendes gilt auch für die Haftung des Verfassungsgerichts für „anormales Handeln“ bei der Bearbeitung von Verfassungsbeschwerden oder Richtervorlagen zur konkreten Normenkontrolle (Art. 139 Abs. 5 LRJPAC). Der Spezialtatbestand der judikativen Haftung für Justizirrtümer (Art. 121 CE und Art. 292 Abs. 1 und Art. 293 LOPJ) wird von der Rechtsprechung ihrerseits sehr restriktiv ausgelegt und nur bei grober Fahrlässigkeit angewandt.[53] Der besondere Haftungstatbestand für erlittene Untersuchungshaft (Art. 294 LOPJ), der nur bei Freispruch oder Einstellung des Verfahrens wegen erwiesener Unschuld[54] in Frage kommt, kann hingegen als verschuldensunabhängig bezeichnet werden.[55]

Bei der Anerkennung einer Haftung der Legislative für den Erlass verfassungswidriger Gesetze hat das Verschulden bis jetzt keine wichtige Rolle gespielt.[56] Aufgrund der Behauptung durch die Rechtsprechung, die Staatshaftung sei verschuldensunabhängig, sei eine „hinreichend qualifizierte Rechtsverletzung“ nach einigen Urteilen des *Tribunal Supremo* nicht erforderlich um eine Haftung des Gesetzgebers für EU-rechtswidrige Gesetze zu bejahen.[57]

VII. Haftung ohne Normverstoß

Die Staatshaftung ohne Normverstoß ist für einige Fallgruppen – kasuistisch und unsystematisch – anerkannt worden, in denen der Geschädigte ein *sacrificio especial* (eine Aufopferung)

---

51 *Martín Rebollo*, La responsabilidad patrimonial, S. 46 ff. (und in vorigen Arbeiten); *Mir*, Nuevo sistema, S. 256 ff.

52 Dieser Haftungstatbestand dient vor allem dem Schadensersatz für unangemessene Verfahrensverzögerungen.

53 Kritisch *Tolivar Alas*, La responsabilidad patrimonial del Estado-Juez, in: Quintana, Bd. 1, S. 551 (569 ff., 599 f.).

54 Nur wenn bewiesen wird, dass die vorgeworfene Tat nicht geschehen, oder sie nicht strafbar ist. In allen anderen Fällen steht dem Geschädigten nur der schwierigere Weg der Haftung für Justizirrtum offen – auch, wenn der Freispruch oder die Einstellung erfolgt, weil bewiesen ist, dass der Angeklagte die Straftat nicht begangen hat (seit dem STS vom 23.10.2010 (Az. 4288/2006), das die vorherige weitere Auslegung von Art. 294 LOPJ eingeschränkt hat, nachdem Spanien vom EGMR in *Tendam/Spanien*, Nr. 25720/05, 13.7.2010 verurteilt worden ist; das *Tribunal Supremo* scheint jedoch eine gesetzliche Änderung von Art. 294 LOPJ vorzuschlagen, die diesen Haftungstatbestand erweitert; siehe dazu kritisch *Sánchez Morón*, Consecuencias imprevistas de la presunción de inocencia: la revisión de la doctrina del Tribunal Supremo sobre la responsabilidad por error judicial por efecto de la sentencia *Tendam* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Justicia Administrativa 55 (2012), 49 (62 ff.)).

55 *Medina Alcoz*, Vías de exigencia, in: Cano Campos, Bd. 4, S. 135 (144 ff., kritisch zur geltenden Regelung).

56 Siehe z.B. SSTS vom 29.2.2000 (Az. 49/1998) und vom 2.6.2010 (Az. 588/2008), m.w.N.

57 SSTS vom 12.6.2003 (Az. 46/1999), FJ 4, und vom 17.9.2010 (Az. 149/2007 und 153/2007), FJ 11. In diesen Fällen ist jedoch die hinreichend qualifizierte Verletzung des EU-Rechts vom *Tribunal Supremo* festgestellt worden. Kritisch zu anderen Urteilen, die die hinreichend qualifizierte Verletzung des EU-Rechts verlangt haben, *López Menudo* et al., La responsabilidad patrimonial, S. 383; *Alonso García*, La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador, in: Quintana, Bd. 1, S. 503 (537 f.).

erlitten hat. Diese Fälle sind mit dem Rechtsinstitut der Enteignung (Art. 33 Abs. 3 CE und LEF) eng verwandt.

Dazu gehören z.B. die frühzeitige Änderung von Bebauungsplänen,[58] der Widerruf begünstigender Verwaltungsakte aus Zweckmäßigkeitserwägungen, Bauarbeiten auf Straßen, die unzumutbare Belästigungen verursachen,[59] usw.[60]

C. Haftungsfolgen

I. Haftungssubjekte

1. Persönliche Haftung der Amtsträger, Beamten und sonstigen Bediensteten

Die spanische Staatshaftung ist grundsätzlich eine unmittelbare – und nicht subsidiäre – Haftung: Die Verwaltung haftet direkt gegenüber dem Geschädigten und nicht nur im Falle der Insolvenz desjenigen, der den Schaden verursacht hat (Art. 145 LRJPAC und Art. 296 LOPJ). Sie haftet hingegen nur subsidiär für Straftaten der Beamten oder sonstigen Bediensteten (Art. 121 CP).[61]

Seit 1992 müssen Geschädigte direkt von der Verwaltung Schadensersatz verlangen und dürfen nicht mehr den Amtsträger, den Beamten oder die sonstigen Bediensteten selbst verklagen (Art. 145 Abs. 1 i.V.m. Art. 146 LRJPAC).[62]

Das heißt aber nicht, dass die Amtswalter nicht persönlich haften. Die Verwaltung kann ihnen gegenüber einen Regressanspruch geltend machen wenn sie einen Schaden vorsätzlich oder grob fahrlässig verursacht wurden. Die Verwaltung ist seit 1999 dazu verpflichtet, diesen internen Schadensersatzanspruch geltend zu machen, nachdem sie den Geschädigten entschädigt hat (Art. 145 Abs. 2 LRJPAC)[63]. Dieser Pflicht wird in der Praxis jedoch selten nachgekommen.[64]

Dieselbe Regelung gilt auch für unmittelbare Schädigungen der Verwaltung durch ihre Amtswalter selbst (z.B. wenn ein Polizist sein Dienstfahrzeug beschädigt).

2. Versicherung

Der Abschluss von Versicherungen mit privaten Unternehmen ist in Spanien erlaubt und in der Praxis sehr verbreitet, vor allem in Bezug auf die Haftung der Gemeinden, die zu klein sind, um sich selbst zu versichern. Die Versicherung beschränkt sich nicht auf die Bereiche, in denen sie – oft bei der Umsetzung von EU-Richtlinien – gesetzlich vorgeschrieben ist, sondern umfasst viele der typischen Tat- und sogar Rechtshandlungen der verschiedenen Verwaltungen. Der Gesetz-

58 Art. 35 Buchst. a) TRLS.
59 STS vom 23.3.2009 (Az. 10236/2004).
60 *Mir*, Nuevo sistema, S. 94 ff.; *Medina*, in: Cano Campos (Fn. 35), S. 100 ff., m.w.N.
61 *Casino Rubio*, Responsabilidad civil de la Administración y delito, 1998, m.w.N.
62 Das wurde vor allem nach der Änderung des Art. 146 LRJPAC durch das Gesetz Nr. 4/1999 vom 13.1.1999 deutlich. Richter hingegen können noch von den Geschädigten verklagt werden (Art. 297 LOPJ).
63 Nach der Änderung durch das Gesetz Nr. 4/1999 vom 13.1.1999. Das Verwaltungsverfahren zur Ausübung des Regressanspruchs wird in Art. 19 ff. RPR näher geregelt. Letzterer muss gegen Richter gerichtlich geltend gemacht werden (Art. 296 LOPJ).
64 Siehe dazu *Mir*, Funcionaris responsables. La responsabilitat civil del personal al servei de l'Administració, Revista Jurídica de Catalunya 4 (2002), 87; *García-Álvarez*, La responsabilidad patrimonial de autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas, in: Quintana, Bd. 1, S. 603; *Doménech Pascual*, ¿Deberían las autoridades y los empleados públicos responder civilmente por los daños causados en el ejercicio de sus cargos?, Revista de Administración Pública 180 (2009), 103 (kritisch zur Pflicht der Geltendmachung des Schadensersatzanspruchs), m.w.N.

geber hat die Haftpflichtversicherungsverträge der Verwaltung ausdrücklich gestattet[65] und als privatrechtliche Verträge ausgestaltet.[66] Er hat jedoch die Besonderheiten solcher Verträge noch nicht ausführlich geregelt und an die allgemeine Regelung der Staatshaftung angepasst, was in der Praxis zu vielen Problemen – insbes. prozessualer Art – führt.[67]

II. Individualansprüche

Alle potentiell Geschädigten können Schadensersatz für schädigende Staatshandlungen beanspruchen. Obwohl Art. 106 Abs. 2 CE und Art. 139 Abs. 1 LRJPAC sich aus Traditionsgründen ausdrücklich nur auf *particulares* („Privatpersonen") beziehen, haben auch die Verwaltungen und sonstigen Staatsorgane nach der Rechtsprechung das Recht, Schadensersatz zu verlangen, wenn sie von anderen Verwaltungen oder Staatsorganen geschädigt werden.[68] Das Recht auf Schadensersatz erstreckt sich auch auf Beamte und sonstige Bedienstete,[69] sowie auf Ausländer.

III. Haftungsinhalt

Die Staatshaftung basiert in Spanien auf dem Prinzip des vollständigen Schadenersatzes.[70] Der Geschädigte bekommt mithin Schadenersatz und keine Entschädigung, d.h., er muss so gestellt werden, wie er stehen würde, wenn das schädigende Ereignis nicht eingetreten wäre. Das hat zur Folge, dass auch Schmerzensgelder gezahlt und entgangene Gewinne ersetzt werden.

Geschädigte erhalten fast immer Schadensersatz in Geld, obwohl es auch möglich ist, den Schaden durch regelmäßige Zahlungen oder Naturalien zu ersetzen, wenn der Geschädigte damit einverstanden ist (Art. 141 Abs. 4 LRJPAC). Ein Folgenbeseitigungsanspruch ist grundsätzlich nicht vorgesehen.

Die Summen, die die Geschädigten erhalten, sind in Spanien nicht besonders hoch. Ihre richterliche Begründung ist zudem oft mangelhaft. Auch wenn sie nur bei Verkehrsunfällen rechtlich verbindlich sind,[71] spielen die im *Real Decreto Legislativo Nr. 8/2004* vom 29.10.2004 enthaltenen gesetzlichen Tabellen bei der richterlichen Bewertung der Personenschäden eine sehr wichtige Rolle.

65 Zusatzvorschrift 6 des Gesetz 31/1990 vom 27.12.1990 in Bezug auf das Gesundheitswesen.
66 Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Anhang II TRLCSP.
67 Siehe dazu *Huergo Lora*, El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones Públicas, 2002; *Montoro Chiner/Hill Prados*, La responsabilidad patrimonial de la Administración y contrato de seguro, 2002; *Arquillo Colet*, Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, 2008; *Gamero Casado*, El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, in: Quintana, Bd. 1, S. 221, m.w.N.
68 *González Pérez*, Responsabilidad patrimonial, S. 241 f.
69 Für die von ihnen in Ausübung ihrer Funktionen erlittenen Schäden: SSTS vom 16.6.2010 (Az. 1563/2006), vom 29.10.2010 (Az. 1302/2006) und vom 15.3.2011 (Az. 3887/2009).
70 Unlängst z.B. STS vom 15.3.2011 (Az. 3887/2009), FFJJ 2 ff.
71 STS vom 7.3.2011 (Az. 5028/2006), FJ 4.

IV. Haftungsbegrenzung und -ausschluss

1. Höhere Gewalt

Nach Art. 106 Abs. 2 CE und Art. 139 Abs. 1 LRJPAC schließt höhere Gewalt die Staatshaftung aus. Darunter versteht man ein von außen kommendes, außergewöhnliches und unvermeidbares Ereignis, das auch durch äußerste Sorgfalt des Betroffenen nicht verhindert werden kann (z.B. Hurrikane, Erdbeben).[72]

2. Entwicklungsrisiken

Im Jahre 1999 wurde das LRJPAC geändert, um den Ersatz der sog. Entwicklungsrisiken ausdrücklich auszuschließen. Nach dem neuen Art. 141 Abs. 1 S. 2 LRJPAC haftet die Verwaltung nicht für diejenigen Schäden, die nach dem Stand der Wissenschaft und Technik zum Zeitpunkt ihrer Verursachung nicht vermieden werden konnten. Diese Reform war eine Reaktion des Gesetzgebers auf Gerichtsentscheidungen, in denen die Verwaltung wegen der Infektion mit AIDS und Hepatitis C in öffentlichen Krankenhäusern in Zeiten verurteilt wurde, in denen die Viren und deren Übertragungswege noch unbekannt waren.

Ein ähnliches Ausschlusskriterium ist auch in anderen Rechtsnormen wie Art. 14 Abs. 2 Buchst. b) LRM oder Art. 140 Abs. 1 Buchst. e) des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über die Haftung für fehlerhafte Produkte[73] enthalten, die eine verschuldensunabhängige Haftung von Privatpersonen vorsehen. Anders als der Verschuldensmaßstab verweist diese Klausel auf alle möglichen nach dem Stand der Wissenschaft und Technik verfügbaren Sicherheitsmaßnahmen ungeachtet ihrer Kosten. Sie wird die Haftung daher nur ausschließen, wenn überhaupt keine bekannten Sicherheitsmaßnahmen zur Verfügung standen und nicht bereits dann, wenn solche zwar existierten aber *ex ante* als nicht erforderlich erschienen. Die spanische Rechtsprechung legt dieses Ausschlusskriterium mit Unterstützung eines Teils der Rechtslehre jedoch häufig sehr weit aus und benutzt es, um über Umwege ein Verschulden einzuführen.[74]

3. Mitverschulden und Versäumnis von Rechtsmitteln

Nach Ansicht der Rechtsprechung kann das Mitverschulden des Geschädigten die Staatshaftung ausschließen oder – was häufig vorkommt – den Betrag des Schadensersatzes je nach Schwere mindern.[75] Diese Regel ist vom Gesetzgeber in einige spezifische Haftungstatbestände eingeführt worden (vgl. z.B. Art. 295 LOPJ in Bezug auf die Haftung der Judikative oder Art. 35 Buchst. d) TRLS im Hinblick auf die Haftung für die Erteilung rechtswidriger Baugenehmigungen).

Das Versäumnis von Rechtsmitteln wird von der Rechtsprechung nicht ausdrücklich als Mitverschulden betrachtet. Ihre Einlegung ist jedoch Voraussetzung der Klageerhebung zur Geltendmachung von Schäden, die aus rechtswidrigen Rechtsverordnungen oder Verwaltungsakten resultieren.[76] Ihre Aufhebung durch die Verwaltung oder die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist so-

---

72 Siehe dazu *Jordano Fraga*, La reparación de los daños catastróficos, Madrid 2000; *Barrero Rodríguez*, Fuerza mayor y responsabilidad administrativa extracontractual, 2009, m.w.N.

73 *Real Decreto Legislativo Nr. 1/2007* vom 16.11.2007.

74 *Mir*, Responsabilidad sanitaria (Fn. 8), S. 278 ff.; *ders.* (Fn. 50), Nuevo sistema, S. 49 ff.; *ders.*, Revista Española de Derecho Administrativo 140 (2008) (629) 633 f., 636 f.; *López Menudo*, Responsabilidad administrativa y exclusión de los riesgos del progreso: un paso adelante en la definición del sistema, Revista Andaluza de Administración Pública 36 (1999), 11; *Esteve Pardo*, Responsabilidad de la Administración y riesgos del desarrollo, in: Quintana, Bd. 2, S. 1549 (1555 ff.) (kritisch zu dieser Ausschlussklausel), m.w.N.

75 Siehe z.B. SSTS vom 8.11.2010 (Az. 685/2009), FJ 5 und vom 7.2.2012 (Az. 2607/2010), FJ 3.

76 *González Pérez*, Responsabilidad patrimonial, S. 617 f.

mit eine notwendige, aber nicht ausreichende Bedingung (Art. 142 Abs. 4 LRJPAC) für den Erhalt von Schadensersatz. Auch zur Geltendmachung von Schadensersatz wegen Justizirrtums wird vom Gesetzgeber verlangt, dass alle Rechtsmittel gegen die richterliche Fehlentscheidung erschöpft sein müssen (Art. 293 Abs. 1 Buchst. f) LOPJ).

Eine wichtige Ausnahme davon besteht jedoch nach dem *Tribunal Supremo*, wenn die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes auf der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes beruht. In solchen Fällen darf der Geschädigte Schadensersatz verlangen, nachdem das Verfassungsgericht das Gesetz für verfassungswidrig erklärt hat,[77] auch wenn er den schädigenden rechtswidrigen Verwaltungsakt nicht angefochten hatte oder wenn seine Anfechtung durch ein rechtkräftiges Urteil abgewiesen wurde.[78] Diese sehr umstrittene[79] Ausnahme, die mit der Rechtskraft von Gerichtsurteilen und der Bestandskraft nicht angefochtener Verwaltungsakte schwer zu vereinbaren ist,[80] ist kürzlich auf EU-rechtswidrige Gesetze erstreckt worden[81] nachdem der EuGH erklärt hat, dass die vorherige Rechtsprechung, die die Anfechtung EU-rechtswidriger Verwaltungsakte forderte,[82] das Äquivalenzprinzip verletze.[83]

4. Beteiligung Dritter

Nach Ansicht der Rechtsprechung kann auch die Beteiligung Dritter die Staatshaftung ganz oder teilweise ausschließen.[84] In Spanien gibt es keine Subsidiaritätsklausel wie in § 839 Abs. 1 S. 2 des deutschen BGB, sodass eine solche Beteiligung die Staatshaftung nicht in jedem Fall ausschließt. In der Tat führt die Beteiligung Dritter in der Praxis nur selten zum Ausschluss oder zur Reduzierung der Verwaltungshaftung, wenn festgestellt wird, dass das Verwaltungshandeln mangelhaft war – auch dann nicht, wenn die Beteiligung in einer Straftat bestand.[85] Die Rechtsprechung geht insoweit von einer Gesamtschuld der Verwaltung aus, die jedoch selten explizit genannt wird.

Ein besonderer Fall, der vom Gesetzgeber speziell geregelt wurde, ist die Beteiligung anderer Verwaltungen. Nach Art. 140 LRJPAC haften die beteiligten Verwaltungen gesamtschuldnerisch, wenn sie eine gemeinsame Aufgabe erfüllen und zusammenwirken oder es Schwierigkeiten bereitet zu ermitteln, welche Verwaltung in welcher Weise konkret beteiligt war. Ansonsten haften sie – praktisch allerdings nur seltenen – teilschuldnerisch.[86]

---

77 Es sei denn, dass das Verfassungsgericht die Wirkung seines Urteils ausdrücklich beschränkt hat.

78 SSTS vom 29.2.2000 (Az. 49/1998), FFJJ 4 ff. und vom 13.6.2000 (Az. 567/1998), FFJJ 3 ff. Diese Rechtsprechung ist später in vielen anderen Urteilen im gleichen Fall (Haftung für das verfassungswidrige Gesetz Nr. 5/1990 vom 29.6.1990) bestätigt und in den SSTS vom 17.9.2010 (Az. 149/2007 und 153/2007), FJ 6 zusammengefasst worden.

79 Kritisch u.a. *García de Enterría*, Estado Legislador (Fn. 16), S. 237 ff.; *Doménech Pascual*, Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de una ley inconstitucional, Revista Española de Derecho Administrativo 110 (2001), 275; *Alonso* (Fn. 57) in: Quintana, Bd. 1, S. 503 (528 ff.) m.w.N.

80 Nach Art. 161 Abs. 1 Buchst. a) CE und Art. 40 Abs. 1 des *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional* (Organgesetz Nr. 2/1979 vom 3.10.1979 über das Verfassungsgericht) bleiben rechtskräftige Urteile von der Entscheidung des Verfassungsgerichts, ein Gesetz sei verfassungswidrig, in der Regel unberührt.

81 SSTS vom 17.9.2010 (Az. 149/2007 und 153/2007), FJ 9. Dazu kritisch *Rodríguez de Santiago*, „Igualar por abajo". La doctrina del Tribunal Supremo sobre la responsabilidad del Estado derivada de la ley contraria al Derecho comunitario y de la ley inconstitucional, Revista Española de Derecho Europeo 38 (2011), 141 (passim).

82 SSTS vom 29.1.2004 (Az. 52/2002), FJ 1 und vom 24.5.2005 (Az. 73/2003), FJ 2.

83 EuGH C-118/08, Slg. 2010, I-635, Rn. 33 ff. – *Transportes Urbanos y Servicios Generales*.

84 Siehe z.B. SSTS vom 20.3.2003 (Az. 10950/1998), FJ 1 und vom 8.11.2010 (Az. 685/2009), FJ 5.

85 Siehe z.B. die SSTS vom 20.3.2003 (Az. 10950/1998) und vom 8.11.2010 (Az. 685/2009).

86 *Rivero Ortega*, Responsabilidad concurrente (Artículo 140 LRJPAC), in: Quintana, 2009, S. 191, m.w.N.

D. Geltendmachung von Haftungsansprüchen

I. Rechtsweg

1. Haftung der Verwaltung

Um Schadensersatz für Verwaltungshandlungen zu bekommen, müssen Geschädigte diesen zuerst bei der Verwaltung einfordern (Art. 145 Abs. 1 i.V.m Art. 142 und Art. 143 LRJPAC). Damit wird ein besonderes Verfahren eingeleitet, das in Art. 4 ff. RPR näher geregelt ist. Dieses Verfahren beginnt in der Regel auf Antrag des Geschädigten, kann aber auch von Amts wegen eingeleitet werden, wenn die Voraussetzungen der Staatshaftung erfüllt sind (Art. 142 Abs. 1 LRJPAC).

Im Laufe dieses Verfahrens müssen der *Consejo de Estado* (Staatsrat; das höchste, in Art. 107 CE vorgesehene Beratungsorgan der zentralstaatlichen Regierung) oder die entsprechenden Beratungsorgane in Rechtssachen der *comunidades autónomas*[87] angehört werden, wenn die Summe des geforderten Schadensersatzes 50.000 Euro oder mehr beträgt (Art. 142 Abs. 3 LRJPAC)[88]. Ihr Gutachten ist aber nicht bindend. Der Geschädigte und die Verwaltung können sich zu jedem Zeitpunkt dieses Verfahrens über die Anerkennung und die Höhe des Schadensersatzes einigen (Art. 8 und Art. 13 RPR i.V.m Art. 88 LRJPAC). Das Verfahren soll in einer Frist von 6 Monaten beendet werden (Art. 13 Abs. 3 RPR), was aber häufig nicht der Fall ist. Wenn der Geschädigte mit dem Verwaltungsakt, der dieses Verfahren beendet, nicht einverstanden ist, kann er Anfechtungsklage erheben. In Spanien sind es die Verwaltungsgerichte, und nicht die ordentlichen Gerichte, die für Schadensersatzklagen gegen die Verwaltung zuständig sind [Art. 9 Abs. 4 LOPJ und Art. 2 Buchst. e) des *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa* (Gesetz Nr. 29/1998 vom 13.7.1998 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit, abgekürzt: LJCA)].[89] Nur bei Straftaten des Verwaltungspersonals oder beim umstrittenen direkten Anspruch (*acción directa*) des Geschädigten (nur) gegenüber dem Versicherer der Verwaltung können die Straf- und Zivilgerichte sich mit der Haftung befassen. Wenn der Schaden aus einem Verwaltungsakt oder aus einer Rechtsverordnung folgt, kann der Geschädigte Schadensersatz auch im Rahmen der entsprechenden Anfechtungsklage verlangen. Er kann aber auch warten, bis der Verwaltungsakt oder die Rechtsverordnung aufgehoben werden, um den Ersatz dann mittels des erwähnten Schadensersatzverfahrens geltend zu machen (Art. 142 Abs. 4 LRJPAC).

2. Haftung der Judikative

Diese Regeln gelten auch für die Haftung der Judikative: Der Geschädigte muss zunächst Schadensersatz beim Justizministerium beantragen; im Anschluss daran findet das erwähnte Verwaltungsverfahren statt. Der Verwaltungsakt, der jenes beendet, kann bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit angefochten werden (Art. 293 Abs. 2 und Art. 294 Abs. 3 LOPJ).

---

87 Wie z.B. die *Comissió Jurídica Assessora* (Rechtsberatungskommission) in Katalonien.

88 Nach der Änderung durch das Gesetz Nr. 2/2011 vom 4.3.2011. Die regionalen Gesetzgeber dürfen diese Summe ändern.

89 Die ausschließliche Kompetenz der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist in gewissen Fallgruppen von den Zivil– und Sozialgerichten im Laufe der neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts in Frage gestellt worden, was zu einer scharfen Polemik zwischen den verschiedenen Gerichtszweigen geführt hat (siehe dazu *Mir*, La jurisdicción competente en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración: una polémica que no cesa, in: Montoro Chiner (Hrsg.), La justicia administrativa. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Rafael Entrena Cuesta, 2003, S. 528, m.w.N.). Nach den späteren Änderungen von Art. 9 Abs. 4 LOPJ und von Art. 2 Buchst. e) LJCA ist die Polemik überwunden worden und die ausschließliche Kompetenz der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Staatshaftungsfragen unbestreitbar.

Um eine Haftung wegen Justizirrtums geltend zu machen, muss der Geschädigte hingegen zuerst die richterliche Anerkennung des Irrtums durch die betroffene Gerichtsbarkeit in Form einer Wiederaufnahmeklage oder des spezifischen, in Art. 293 Abs. 1 LOPJ geregelten, Gerichtsverfahrens erwirken. Erst dann kann der Geschädigte Schadensersatz beim Justizministerium beantragen.[90] Ein ähnliches (gerichtliches) Verfahren ist jüngst in Art. 139 Abs. 5 LRJPAC für die Geltendmachung des Haftungsanspruchs gegenüber dem Verfassungsgericht eingeführt worden: Bevor der Geschädigte Schadensersatz beim Justizministerium geltend machen kann, muss das Verfassungsgericht feststellen, dass es „anormal" gehandelt hat.[91]

II. Beweisfragen

Der Geschädigte trägt in der Regel die Beweislast für den erlittenen Schaden sowie den Kausalzusammenhang zwischen dem Schaden und der schädigenden Handlung (Art. 6 Abs. 1 RPR). Häufig wird in der Praxis auch verlangt, dass er das *funcionamiento anormal* (Verschulden) der Verwaltung beweist (s. B.VI.). Die Rechtsprechung hat in einigen Fällen jedoch eine Beweislastumkehr hinsichtlich des Verschuldens angenommen und die Verwaltung bei mangelndem Beweis der Sorgfalt ihres Handelns verurteilt.[92] Diese Lösung ist vorzugswürdig und sollte zur Grundregel erhoben werden. Für die Verwaltung ist es viel einfacher zu beweisen, dass ihr Handeln sorgfältig war, als es für die Geschädigten ist, das Verschulden nachzuweisen.[93]

III. Verjährung

Nach Art. 142 Abs. 5 LRJPAC und Art. 293 Abs. 2 LOPJ muss der Geschädigte den Schadensersatz innerhalb eines Jahres geltend machen. Die Verjährungsfrist, die unterbrochen werden kann, beginnt in der Regel in dem Zeitpunkt, in dem der Schaden bekannt wird. Im Falle von physischen und psychischen Schäden beginnt die Frist mit dem Ende der erfolgreichen Heilbehandlung; wenn eine solche nicht möglich ist, beginnt die Verjährungsfrist in dem Moment, in dem die Folgeschäden festgestellt werden können. Bei schädigenden Verwaltungsakten und Rechtsverordnungen beginnt die Frist mit Erlass der endgültigen gerichtlichen Aufhebungsentscheidung (Art. 142 Abs. 4 und Abs. 5 LRJPAC).[94]

IV. Vollstreckung

Die Vollstreckung des Urteils, das den Staat zur Haftung verpflichtet, ist durch das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz geboten (Art. 24 Abs. 1 i.V.m. Art. 117 Abs. 3 und Art. 118 CE). Seit dem Erlass der Verwaltungsgerichtsordnung von 1998 verfügen die Richter über die geeigneten Instrumente, um die vollständige Vollstreckung des Urteils und dessen wirksame Durchführung

90 Siehe dazu *Tolivar* (Fn. 53), in: Quintana, Bd. 1, S. 551 (577 ff.) m.w.N.
91 Nach der Auslegung, die das Verfassungsgericht in seiner ersten Entscheidung zur Anwendung dieser neuen Vorschrift durchgeführt hat (ATC 194/2010 vom 2.12.2010, FJ 1).
92 Z.B. in SSTS vom 10.10.2007 (Az. 1106/2003) und vom 23.10.2007 (Az. 3071/2003).
93 *Desdentado Daroca* (Fn. 5), Revista Española de Derecho Administrativo 108 (2000), 533 (551, 562 f.); *López Menudo* (Fn. 74), S. 44; *Mir*, Propuestas (Fn. 24), S. 40 f.
94 Siehe dazu *Alarcón Sotomayor*, Plazo para exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, in: Quintana, Bd. 1, S. 183, m.w.N.

durch die Verwaltung sicherzustellen (Art. 103ff. LJCA).[95] Die verurteilte Verwaltung muss den Schadensersatz innerhalb von drei Monaten nach der Zustellung des rechtskräftigen Urteils – oder des nicht rechtskräftigen Urteils, wenn das Gericht seine vorläufige Vollstreckung gestattet – bezahlen (Art. 106 Abs. 1 LJCA). Wenn sie dem nicht nachkommt, kann der Geschädigte die Zwangsvollstreckung des Urteils vom Gericht verlangen (Art. 106 Abs. 2 LJCA). Dafür darf aber nur dasjenige Eigentum der Verwaltung gepfändet werden, das nicht materiell der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben dient (Art. 132 Abs. 1 CE).[96]

Bibliographie

García de Enterría, Eduardo/Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, Curso de Derecho administrativo (Verwaltungsrecht), Bd. 2, 12. Aufl., Madrid 2011

González Pérez, Jesús, Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (Haftung der öffentlichen Verwaltungen), 6. Aufl., Madrid 2012

López Menudo, Francisco et al., La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos (Die Haftung der öffentlichen Gewalten), Valladolid 2005

Martín Rebollo, Luis, La responsabilidad patrimonial de las entidades locales (Die Haftung der Kommunalverwaltung), Madrid 2005

Medina Alcoz, Luis, La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (I, II und III) (Die Haftung der öffentlichen Verwaltungen), in: Cano Campos (Hrsg.), Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo (Lektionen und Materialien zum Verwaltungsrecht), Bd. 4, Madrid 2009, S. 31, 69, 135

ders., La responsabilidad patrimonial por acto administrativo (Die Haftung der Verwaltung für Verwaltungsakte), Cizur Menor 2005

Mir Puigpelat, Oriol, La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema (Die Haftung der Verwaltung. Auf dem Weg zu einem neuen System), Madrid 2002, abrufbar unter http://www.ub.edu/dadmin/OriolMir/Publicacions/Mir_Responsabilidad_patrimonial_de_la_administracion_alta.pdf, zuletzt abgerufen am 11.4.2013. 2., unveränderte Aufl., Montevideo/Buenos Aires 2012

ders., Propuestas para una reforma legislativa del sistema español de responsabilidad patrimonial de la Administración (Vorschläge zur gesetzlichen Reform des spanischen Haftungssystems der Verwaltung), in: Ortiz Blasco/Mahillo García (Hrsg.), La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Crisis y propuestas para el siglo XXI (Die Haftung der öffentlichen Verwaltungen. Krise und Vorschläge für das 21. Jahrhundert), Madrid 2009, S. 33, abrufbar unter http://www.ub.edu/dadmin/OriolMir/Publicacions/Mir_Propuestas_reforma_responsabilidad.pdf, zuletzt abgerufen am 11.4.2013

Quintana López, Tomás (Hrsg.), La responsabilidad patrimonial de la Administración pública. Estudio general y ámbitos sectoriales (Die Haftung der öffentlichen Verwaltung. Allgemeiner und besonderer Teil), 2 Bde., 2. Aufl., Valencia 2013

95 Das vorherige Gesetz von 1956 war in diesem Punkt wenig zufriedenstellend, siehe dazu *Font i Llovet*, La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas, 1985; *Beltrán de Felipe*, El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración, 1995; *Martín Delgado*, Función jurisdiccional y ejecución de sentencias en lo contencioso-administrativo, 2005; *Gómez-Ferrer Rincón*, La imposibilidad de ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo, 2008, m.w.N.

96 Nach STC 166/1998 vom 15.7.1998, welches das traditionelle Privileg der Unpfändbarkeit von Sachen der Verwaltung beschränkt hat.

Abkürzungsverzeichnis

ATC	Auto del Tribunal Constitucional (Beschluss des spanischen Verfassungsgerichts)
CC	Código Civil español de 24 de julio de 1889 (spanisches Bürgerliches Gesetzbuch vom 24.7.1889)
CE	Constitución española de 27 de diciembre de 1978 (spanische Verfassung vom 27.12.1978)
CP	Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (spanisches Strafgesetzbuch vom 23.11.1995)
FJ/FFJJ	Fundamento(s) Jurídico(s) (Entscheidungsgrund/Entscheidungsgründe)
LEF	Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 (Gesetz vom 16.12.1954 über die Enteignung)
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (Gesetz Nr. 29/1998 vom 13.7.1998 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit)
LOPJ	Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (Organgesetz Nr. 6/1985 vom 1.7.1985 über die Gerichtsgewalt)
LRJAE	Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 (Gesetz vom 26.7.1957 über die rechtliche Regelung der zentralstaatlichen Verwaltung)
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (Gesetz Nr. 30/1992 vom 26.11.1992 über die rechtliche Regelung der öffentlichen Verwaltungen und über das gemeinsame Verwaltungsverfahren)
LRM	Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental (Gesetz Nr. 26/2007 vom 23.10.2007 über Umwelthaftung)
RPR	Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial (Königliches Dekret Nr. 429/1993 vom 26.3.1993 über die Rechtsverordnung der Verwaltungsverfahren zur Geltendmachung von Staatshaftung)
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional (Urteil des spanischen Verfassungsgerichts)
STS/SSTS	Sentencia(s) del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Urteil/Urteile des spanischen Obersten Gerichts, Senat der Verwaltungsgerichtsbarkeit)
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público (Gesetz über die Verträge des öffentlichen Sektors in der Neufassung vom 14.11.2011)
TRLS	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo (Bodengesetz in der Neufassung vom 20.6.2008)

Wesentliche Vorschriften

Constitución española de 27 de diciembre de 1978
Spanische Verfassung vom 27.12.1978[97]

Artículo 9.3
La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Artikel 9 Abs. 3
Die Verfassung gewährleistet das Prinzip der Legalität, die normative Rangordnung, die Öffentlichkeit der Normen, die Nichtrückwirkung der Sanktionsnormen, die sich ungünstig oder restriktiv auf die Rechte des Einzelnen auswirken, die Rechtssicherheit, die Verantwortlichkeit und das Verbot der Willkür seitens der öffentlichen Gewalten.

97 Amtliche Übersetzung, abrufbar unter http://www.tribunalconstitucional.es/es/constitucion/Paginas/ConstitucionAleman.aspx, zuletzt abgerufen am 7.5.2013.

Artículo 106.2
Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Artículo 121
Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley.

Artikel 106 Abs. 2
Privatpersonen haben gemäß den Gesetzesbestimmungen, außer in Fällen höherer Gewalt, das Recht auf Entschädigung eines jeden Schadens, der ihren Gütern und Rechten zugefügt wird, vorausgesetzt, dass der Schaden Folge der Tätigkeit der öffentlichen Dienste ist.[98]

Artikel 121
Der aufgrund eines Justizirrtums oder als Folge anormaler Ausübung der Justizverwaltung entstandene Schaden berechtigt gemäß dem Gesetz zu einer Entschädigung zu Lasten des Staates.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC)
Gesetz Nr. 30/1992 vom 26.11.1992 über die rechtliche Regelung der öffentlichen Verwaltungen und über das gemeinsame Verwaltungsverfahren[99]

Artículo 139. Principios de la responsabilidad.
(1) Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

(2) En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

(3) Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos.

(4) La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia se regirá por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

(5) El Consejo de Ministros fijará el importe de las indemnizaciones que proceda abonar cuando el Tribunal Constitucional haya declarado, a instancia de parte interesada, la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad.

Artikel 139. Grundsätze der Haftung
(1) Privatpersonen haben, außer in Fällen höherer Gewalt, das Recht auf Entschädigung durch die Verwaltung für jeden Schaden, der den Gütern und Rechten des Geschädigten zugefügt wird, vorausgesetzt, dass der Schaden Folge der normalen oder anormalen Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung ist.

(2) In jedem Fall muss der behauptete Schaden gegenwärtig, wirtschaftlich bestimmbar und hinsichtlich einer Person oder eines Personenkreises individualisiert sein.

(3) Die öffentliche Verwaltung entschädigt Privatpersonen für die Anwendung von Rechtsakten des Gesetzgebers, die nicht Enteignungen betreffen und zu deren Duldung diese Personen rechtlich nicht verpflichtet sind, wenn dies in den Rechtsakten des Gesetzgebers selbst festgesetzt ist und nach Maßgabe der dort niedergelegten Bestimmungen.

(4) Die Haftung des Staates für die Justizverwaltung richtet sich nach dem Organgesetz über die Gerichtsgewalt.

(5) Der Ministerrat setzt den entsprechenden Schadensersatz fest, wenn das Verfassungsgericht auf Antrag des Betroffenen das Vorliegen eines anormalen Ablaufs bei der Abwicklung der Verfassungsbeschwerde oder der Vorlage zur konkreten Normenkontrolle festgestellt hat.

98 Anmerkung des Verfassers: „*Indemnización*“ kann auch (und sollte in diesem Zusammenhang besser) als „*Schadensersatz*“ übersetzt werden; wie im Beitrag gezeigt worden ist, sieht die Staatshaftung in Spanien in der Regel einen vollen Schadensersatz und nicht nur eine beschränkte Entschädigung vor.
99 Übersetzung des Herausgebers.

El procedimiento para fijar el importe de las indemnizaciones se tramitará por el Ministerio de Justicia, con audiencia al Consejo de Estado.

Das Verfahren zur Bestimmung der Höhe des Schadensersatzes obliegt dem Justizministerium unter Anhörung des Staatsrates.

Artículo 140. Responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas.

(1) Cuando de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la presente Ley, las Administraciones intervinientes responderán de forma solidaria. El instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones públicas.

(2) En otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación.

Artikel 140. Mitverantwortlichkeit der Öffentlichen Verwaltungen

(1) Wenn sich aus der Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungsträger eine Haftung nach den Vorschriften des vorliegenden Gesetzes ergibt, so haften die verantwortlichen Verwaltungseinrichtungen gesamtschuldnerisch. Das rechtliche Instrument, das die Zusammenarbeit regelt, kann die Aufteilung der Verantwortlichkeit zwischen den verschiedenen Verwaltungsträgern bestimmen.

(2) In anderen Fällen des Zusammenwirkens verschiedener Verwaltungsträger bei der Hervorrufung des Schadens wird die Verantwortlichkeit jeder einzelnen Verwaltung unter Berücksichtigung der Zuständigkeit, des geschützten öffentlichen Interesses und des Ausmaßes der Beteiligung bestimmt. Ist eine solche Bestimmung nicht möglich, so ist die Haftung gesamtschuldnerisch.

Artículo 141. Indemnización.

(1) Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos.

(2) La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado.

(3) La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria.

(4) La indemnización procedente podrá sustituirse por una compensación en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado.

Artikel 141. Schadensersatz

(1) Ersatzfähig sind nur diejenigen Verletzungen, die von Privatpersonen nach dem Gesetz nicht geduldet werden müssen. Schäden, die aus Ereignissen oder Umständen resultieren, die nach dem Stand der Wissenschaft oder der Technik zum Zeitpunkt ihrer Verursachung nicht vorausgesehen oder vermieden werden konnten, sind nicht ersatzfähig. Die Fürsorge- oder sonstigen Leistungen, die die Gesetze für solche Fälle vorsehen können, bleiben unberührt.

(2) Für die Bemessung des Schadensersatzes gelten die in den Enteignungsgesetzen, den Steuervorschriften und sonstigen anwendbaren Vorschriften festgelegten Bewertungskriterien, gegebenenfalls entsprechend den aktuellen Marktwerten.

(3) Der Umfang des Schadensersatzes berechnet sich in Bezug auf den Tag, an dem sich die Verletzung tatsächlich ereignet hat, unbeschadet seiner Aktualisierung bei Abschluss des Haftungsverfahrens, unter Berücksichtigung des Verbraucherpreisindexes, der durch das staatliche Statistikamt festgelegt wird, und den Verzugszinsen in Bezug auf die festgesetzte Entschädigungsleistung; diese werden verlangt in der im Haushaltsgesetz festgelegten Höhe.

(4) Der sich ergebene Schadensersatz kann im Einvernehmen mit dem Betroffenen ersetzt werden durch eine Naturalrestitution oder durch regelmäßig wiederkehrende Zahlungen, wenn sich dies als angemessene Form der Wiedergutmachung herausstellt und im öffentlichen Interesse liegt.

Artículo 142. Procedimientos de responsabilidad patrimonial.

(1) Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se iniciarán de oficio o por reclamación de los interesados.

(2) Los procedimientos de responsabilidad patrimonial se resolverán, por el Ministro respectivo, el Consejo de Ministros si una ley así lo dispone o por los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas o de las Entidades que integran la Administración Local. [...]

(3) Para la determinación de la responsabilidad patrimonial se establecerá reglamentariamente un procedimiento general con inclusión de un procedimiento abreviado para los supuestos en que concurran las condiciones previstas en el artículo 143 de esta Ley. En el procedimiento general será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 € o a la que se establezca en la co-rrespondiente legislación autonómica.

(4) La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la sentencia definitiva, no siendo de aplicación lo dispuesto en el punto 5.

(5) En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

(6) La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive, pone fin a la vía administrativa.

(7) Si no recae resolución expresa se podrá entender desestimada la solicitud de indemnización.

Artículo 143. Procedimiento abreviado.

(1) Iniciado el procedimiento general, cuando sean inequívocos la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, el órgano competente podrá acordar la sustanciación de un procedimiento abreviado, a fin de reconocer el derecho a la indemnización en el plazo de treinta días.

Artikel 142. Verfahren der Staatshaftung

(1) Die Verfahren der Haftung der öffentlichen Verwaltungen werden von Amts wegen oder auf Antrag der Betroffenen eingeleitet.

(2) Die Verfahren der Staatshaftung werden durch den jeweiligen Minister, den Ministerrat, wenn ein Gesetz dies so vorsieht, oder durch die zuständigen Organe der Autonomen Gemeinschaften oder die Einrichtungen der kommunalen Verwaltung durchgeführt. [...]

(3) Für die Feststellung der Staatshaftung wird durch Verordnung ein allgemeines Verfahren, einschließlich eines abgekürzten Verfahrens, für die Fälle vorgesehen, auf welche die in Artikel 143 dieses Gesetzes vorgesehenen Bedingungen zutreffen. Im allgemeinen Verfahren ist das Gutachten durch den Staatsrat oder die beratenden Organe der Autonomen Gemeinschaften vorzusehen, wenn die beanspruchten Entschädigungen 50.000 Euro oder mehr betragen. Die Gesetze der Autonomen Gemeinschaften können einen anderen Mindestbetrag festlegen.

(4) Die Aufhebung von Verwaltungsakten oder –vorschriften durch behördliche Entscheidung oder Anordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit bedeutet nicht, dass ein Recht auf Entschädigung besteht. Wenn jedoch die angegriffene Entscheidung oder Bestimmung aufgrund ihres Inhalts oder ihrer Form aufgehoben worden ist, so verjährt das Recht auf Entschädigung nach Ablauf eines Jahres, nachdem das endgültige Urteil gesprochen wurde. Absatz 5 findet in diesen Fällen keine Anwendung.

(5) In jedem Fall verjährt der Anspruch ein Jahr nach dem Ereignis oder der Handlung, welche(r) die Entschädigung ausgelöst, oder nachdem sich seine/ihre schädigende Wirkung gezeigt hat. Im Falle von physischen oder psychischen Schäden von Personen beginnt die Frist mit der Heilung oder der Feststellung des Ausmaßes von Folgeerkrankungen.

(6) Die Verwaltungsentscheidung beendet das administrative Verfahren der Staatshaftung unabhängig davon, ob es auf einer öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Rechtsbeziehung beruht.

(7) Wenn keine ausdrückliche Entscheidung ergeht, gilt der Antrag auf Entschädigung als abgewiesen.

Artikel 143. Abgekürztes Verfahren

(1) Im allgemeinen Verfahren kann das zuständige Organ, wenn die Kausalität zwischen der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung und der Schädigung sowie die Ermittlung des Schadens und die Berechnung der Entschädigungshöhe eindeutig ist, in einem summarischen Verfahren den Entschädigungsanspruch innerhalb einer Frist von dreißig Tagen anerkennen.

(2) En todo caso, los órganos competentes podrán acordar o proponer que se siga el procedimiento general.

(3) Si no recae resolución expresa se podrá entender desestimada la solicitud de indemnización.

Artículo 144. Responsabilidad de Derecho Privado.
Cuando las Administraciones públicas actúen en relaciones de derecho privado, responderán directamente de los daños y perjuicios causados por el personal que se encuentre a su servicio, considerándose la actuación del mismo actos propios de la Administración bajo cuyo servicio se encuentre. La responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los artículos 139 y siguientes de esta Ley.

Artículo 145. Exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas.
(1) Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el Capítulo I de este Título, los particulares exigirán directamente a la Administración pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio.

(2) La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca.

Para la exigencia de dicha responsabilidad se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso.

(3) Asimismo, la Administración instruirá igual procedimiento a las autoridades y demás personal a su servicio por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia graves.

(4) La resolución declaratoria de responsabilidad pondrá fin a la vía administrativa.

(5) Lo dispuesto en los párrafos anteriores, se entenderá sin perjuicio de pasar, si procede, el tanto de culpa a los Tribunales competentes.

(2) In jedem Fall können die zuständigen Organe zustimmen oder vorschlagen, das allgemeine Verfahren durchzuführen.

(3) Wenn keine ausdrückliche Entscheidung ergeht, gilt der Antrag auf Entschädigung als abgewiesen.

Artikel 144. Haftung nach dem Privatrecht
Wenn die öffentlichen Verwaltungen in privatrechtlichen Beziehungen handeln, haften sie unmittelbar für die Schäden, die das in ihrem Dienst befindliche Personal verursacht. Die fraglichen Handlungen werden als solche des Verwaltungsträgers selbst angesehen. Die Haftung bestimmt sich in Übereinstimmung mit den Artikeln 139 ff. dieses Gesetzes.

Artikel 145. Erfordernis der Haftung der Behörden und des Personals der öffentlichen Verwaltung

(1) Zur Durchsetzung der Staatshaftung im Sinne des Kapitel 1 dieses Titels machen Privatpersonen die Entschädigung für Schäden, die durch die Behörden und die Bediensteten im Rahmen ihrer Tätigkeit verursacht wurden, direkt bei der entsprechenden öffentlichen Verwaltung geltend.

(2) Die betreffende Verwaltung zieht, wenn sie die Verletzten entschädigt hat, ihre Behörden und das übrige Personal in ihrem Dienst von Amts wegen zur Verantwortung, wenn diese den Schaden vorsätzlich oder durch grobe Fahrlässigkeit verursacht haben; eine Verordnung regelt das diesbezügliche Verfahren. Bei der Geltendmachung dieser Verantwortlichkeit sind unter anderem die folgenden Kriterien heranzuziehen: die verursachten Schäden, das Vorhandensein oder Fehlen einer Absicht, die berufliche Verantwortung der Bediensteten des öffentlichen Dienstes und ihre Beziehung zu dem schädigenden Ereignis.

(3) Das gleiche Verfahren findet Anwendung, wenn die Behörden oder das übrige Personal im öffentlichen Dienst Schäden am Eigentum oder an Rechten der Verwaltung vorsätzlich oder durch grobe Fahrlässigkeit verursacht haben.

(4) Die Entscheidung, welche die Haftung erklärt, beendet das Verwaltungsverfahren.

(5) Die vorstehenden Bestimmungen gelten unbeschadet der Abgabe des Verfahrens an die zuständigen Strafgerichte.

Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ)
Organgesetz Nr. 6/1985 vom 1.7.1985 über die Gerichtsgewalt[100]

Artículo 292.
(1) Los daños causados en cualesquiera bienes o derechos por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia darán a todos los perjudicados derecho a una indemnización a cargo del Estado, salvo en los casos de fuerza mayor, con arreglo a lo dispuesto en este título.
(2) En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

(3) La mera revocación o anulación de las resoluciones judiciales no presupone por sí sola derecho a indemnización.

Artículo 293.
(1) La reclamación de indemnización por causa de error deberá ir precedida de una decisión judicial que expresamente lo reconozca. Esta previa decisión podrá resultar directamente de una sentencia dictada en virtud de recurso de revisión. En cualquier otro caso distinto de este se aplicarán las reglas siguientes:

a. La acción judicial para el reconocimiento del error deberá instarse inexcusablemente en el plazo de tres meses a partir del día en que pudo ejercitarse.

b. La pretensión de declaración del error se deducirá ante la Sala del Tribunal Supremo correspondiente al mismo orden jurisdiccional que el órgano a quien se imputa el error, y si éste se atribuyese a una sala o sección del Tribunal Supremo la competencia corresponderá a la sala que se establece en el artículo 61. [...]

c. El procedimento para sustanciar la pretensión será el proprio del recurso de revisión en materia civil, siendo partes, en todo caso, el Ministerio Fiscal y la Administración del Estado.

d. El Tribunal dictará sentencia definitiva, sin ulterior recurso, en el plazo de quince días, con informe previo del órgano jurisdiccional a quien se atribuye el error.

e. Si el error no fuera apreciado se impondrán las costas al peticionario.

Artikel 292.
(1) Die Schäden an Gütern oder Rechten, die durch Justizirrtum verursacht wurden oder die Folge anormaler Tätigkeit der Justizverwaltung sind, geben den Geschädigten, außer in den Fällen höherer Gewalt, das Recht auf eine Entschädigung zu Lasten des Staates in Übereinstimmung mit den Bestimmungen dieses Titels.

(2) In jedem Fall muss der behauptete Schaden gegenwärtig, wirtschaftlich bestimmbar und hinsichtlich einer Person oder eines Personenkreises individualisiert sein.
(3) Der bloße Widerruf oder die bloße Aufhebung gerichtlicher Entscheidungen hat als solches kein Recht auf Entschädigung zur Folge.

Artikel 293.
(1) Der Anspruch auf Entschädigung aufgrund eines Justizirrtums erfordert eine vorangehende gerichtliche Entscheidung, die diesen ausdrücklich anerkennt. Diese Entscheidung kann unmittelbar im Rahmen der Revision erwirkt werden. In jedem anderen Fall sind die folgenden Regelungen anzuwenden:

a. Der Rechtsbehelf zur Anerkennung des Irrtums muss unbedingt innerhalb einer Frist von drei Monaten eingelegt werden, ausgehend von dem Tag, an dem er ausgeübt werden konnte.
b. Der Anspruch auf die Irrtumsfeststellung wird derjenigen Kammer des Obersten Gerichts vorgebracht, die demselben Gerichtszweig entspricht wie das Organ, dem der Irrtum zur Last gelegt wird; und wenn dieser Irrtum einer Kammer oder einer Sektion des Obersten Gerichts selbst zugeschrieben wird, fällt die Zuständigkeit der Kammer zu, die gemäß Artikel 61 eingerichtet wird. [...]
c. Das Verfahren zur Geltendmachung des Anspruchs ist in jedem Fall dasselbe wie im Rechtsmittel der Revision in Zivilsachen. Parteien des Verfahrens sind in jedem Fall die Staatsanwaltschaft und die Staatsverwaltung.
d. Das Gericht erlässt eine endgültige Entscheidung, gegen die kein weiteres Rechtsmittel gegeben ist, innerhalb einer Frist von fünfzehn Tagen, nach vorheriger Anhörung des Gerichtsorgans, dem der Irrtum zugerechnet wird.
e. Wenn der Irrtum nicht anerkannt wird, werden die Kosten dem Antragsteller auferlegt.

100 Übersetzung des Herausgebers.

f. No procederá la declaración de error contra la resolución judicial a la que se impute mientras no se hubieren agotado previamente los recursos previstos en el ordenamiento.
g. La mera solicitud de declaración del error no impedirá la ejecución de la resolución judicial a la que aquel se impute.

(2) Tanto en el supuesto de error judicial declarado como en el de daño causado por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, el interesado dirigirá su petición indemnizatoria directamente al Ministerio de Justicia, tramitándose la misma con arreglo a las normas reguladoras de la responsabilidad patrimonial del Estado. Contra la resolución cabrá recurso contencioso-administrativo. El derecho a reclamar la indemnización prescribirá al año, a partir del día en que pudo ejercitarse.

Artículo 294.
(1) Tendrán derecho a indemnización quienes, después de haber sufrido prisión preventiva, sean absueltos por inexistencia del hecho imputado o por esta misma causa haya sido dictado auto de sobreseimiento libre, siempre que se le hayan irrogado perjuicios.
(2) La cuantía de la indemnización se fijará en función del tiempo de privación de libertad y de las consecuencias personales y familiares que se hayan producido.

(3) La petición indemnizatoria se tramitará de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del artículo anterior.

Artículo 295.
En ningún caso habrá lugar a la indemnización cuando el error judicial o el anormal funcionamiento de los servicios tuviera por causa la conducta dolosa o culposa del perjudicado.

Artículo 296.
El estado responderá también de los daños que se produzcan por dolo o culpa grave de los jueces y magistrados, sin perjuicio del derecho que le asiste de repetir contra los mismos por los cauces del proceso declarativo que corresponda ante el tribunal competente. En estos procesos será siempre parte el Ministerio Fiscal.

f. Es wird keine Irrtumsfeststellung gegen eine gerichtliche Entscheidung erlassen, bevor nicht die gesetzlich vorgesehenen Rechtsbehelfe erschöpft worden sind.
g. Der bloße Antrag auf Erklärung des Irrtums g. hindert nicht die Vollstreckung der betreffenden gerichtlichen Entscheidung.

(2) Sowohl im Falle eines festgestellten Justizirrtums als auch bei einem durch einer anormalen Ausübung der Justizverwaltung verursachten Schaden muss der Betroffene sein Entschädigungsersuchen direkt an das Justizministerium richten, wo dieses in Übereinstimmung mit den Regeln der Staatshaftung bearbeitet wird. Gegen die Entscheidung ist der verwaltungsgerichtliche Rechtsbehelf gegeben. Das Recht zur Geltendmachung einer Entschädigung verjährt nach Ablauf eines Jahres, beginnend an dem Tag, an dem es ausgeübt werden konnte.

Artikel 294.
(1) Es haben diejenigen ein Recht auf Entschädigung, die, nachdem sie Untersuchungshaft erlitten haben, wegen Nichtvorliegens der vorgeworfenen Tat freigesprochen werden, vorausgesetzt, ihnen ist ein Schaden entstanden.
(2) Der Umfang der Entschädigung ist nach der Dauer des Freiheitsentzugs und den dadurch entstandenen persönlichen und familiären Konsequenzen zu bestimmen.
(3) Der Antrag auf Entschädigung wird gemäß den Bestimmungen in Absatz 2 des vorangehenden Artikels bearbeitet.

Artikel 295.
In keinem Fall wird eine Entschädigung gewährt, wenn der Justizirrtum oder die anormale Ausübung der Justizverwaltung ihre Ursache in einem vorsätzlichen oder schuldhaften Verhalten des Geschädigten hatte.

Artikel 296.
Der Staat steht auch für die Schäden ein, die durch Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit der Richter hervorgerufen werden, unbeschadet seines Rechts, gegen diese in einem Feststellungsverfahren vor dem zuständigen Gericht vorzugehen. In diesen Verfahren ist die Staatsanwaltschaft stets Partei.