

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 651

**Die Widmung als  
Schlüsselbegriff des Rechts  
der öffentlichen Sachen**

**Zur Identität des Rechts der  
öffentlichen Sachen als Rechtsgebiet**

Von

**Peter Axer**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**PETER AXER**

**Die Widmung als Schlüsselbegriff des  
Rechts der öffentlichen Sachen**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 651**

# **Die Widmung als Schlüsselbegriff des Rechts der öffentlichen Sachen**

**Zur Identität des Rechts der  
öffentlichen Sachen als Rechtsgebiet**

**Von**

**Peter Axer**



**Duncker & Humblot · Berlin**



Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Axer, Peter:**

Die Widmung als Schlüsselbegriff des Rechts der  
öffentlichen Sachen : zur Identität des Rechts der öffentlichen  
Sachen als Rechtsgebiet / von Peter Axer. —

Berlin : Duncker und Humblot, 1994

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 651)

Zugl.: Bonn, Univ., Diss., 1993

ISBN 3-428-07858-6

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-07858-6

## ***Meinen Eltern***



## **Vorwort**

Die vorliegende Schrift ist der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn im Wintersemester 1992/93 als Dissertation vorgelegt worden. Sie befindet sich auf dem Stand von Juli 1992.

Meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Josef Isensee, danke ich herzlich für die Betreuung der Arbeit und die wissenschaftliche wie menschliche Unterstützung, die ich während meiner Studenten- und Assistentenjahre an seinem Lehrstuhl erfahren durfte. Herrn Professor Dr. Wolfgang Löwer schulde ich Dank für die Erstellung des Zweitgutachtens. Gedankt sei auch der Konrad-Adenauer-Stiftung, die diese Arbeit durch die Gewährung eines Promotionsstipendiums gefördert hat, sowie der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und dem Bundesministerium des Innern, die einen Zuschuß zu den Druckkosten geleistet haben. Herrn Rechtsanwalt Professor Norbert Simon danke ich schließlich für die Aufnahme in das Verlagsprogramm des Verlages Duncker & Humblot.

*Peter Axer*





# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	17
<b>A. Die Widmung als identitätstiftender Grundbegriff des Rechts der öffentlichen Sachen</b> .....	23
I. Das Recht der öffentlichen Sachen .....	23
II. Die öffentliche Sache .....	26
1. „Sache“ .....	27
2. „Öffentlich“ .....	28
a) „Öffentlich“ als Charakterisierung der Allgemein zugänglichkeit .....	28
b) „Öffentlich“ als Kennzeichnung der Einbeziehung der Sache in das Öffentliche Recht .....	29
III. Die Widmung als Kurationsakt der öffentlichen Sachen .....	30
1. Historische Bedeutung .....	30
a) Otto Mayer .....	31
b) Das Preußische Oberverwaltungsgericht .....	32
2. Die Widmung als Rechtsakt .....	33
3. Widmung und Indienststellung .....	34
IV. Die Widmung als Grund der öffentlichen Sachherrschaft .....	35
1. Der Basler Schanzentreit .....	36
a) Sachverhalt .....	36
b) Die Rechtsgutachten .....	37
aa) Das Gutachten Dernburgs .....	38
bb) Die Gutachten von Jhering .....	39
c) Das Urteil .....	39
d) Auswirkungen des Urteils .....	40
2. Publizistische Theorien .....	41
a) Das öffentliche Eigentum .....	41
b) Renaissance des öffentlichen Eigentums .....	42
c) Hoheitliche Sachherrschaft .....	43

d) Rezeption des „öffentlichen Eigentums“ in der Rechtsordnung ...	43
aa) Öffentliches Eigentum in den Landesgesetzen .....	43
bb) Öffentliches Eigentum und Gemeineigentum (Art. 15 GG)	44
cc) Öffentliches Eigentum und Eigentum nach Art. 89 GG und Art. 90 GG .....	45
dd) Öffentliches Eigentum und Euratom .....	46
ee) Öffentliches Eigentum und Völkerrecht .....	47
ff) Zusammenfassung .....	48
3. Die Theorie des modifizierten Privateigentums .....	48
a) Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die dualistische Konstruk- tion .....	49
b) Stellungnahme .....	50
V. Die Widmung als Instrument der Nutzungsregelung .....	51
VI. Zusammenfassung und Erläuterung der weiteren Vorgehensweise .....	53
<b>B. Die Widmung im Straßenrecht .....</b>	<b>54</b>
I. Straße und Straßenrecht .....	54
1. Die Straße .....	54
2. Das Straßenrecht .....	55
II. Die Widmung als Kurationsakt der öffentlichen Straße .....	57
1. Die Widmung durch Verwaltungsakt .....	57
a) Die Widmung als dinglicher Verwaltungsakt .....	57
aa) Der dingliche Verwaltungsakt .....	58
bb) Rechtsnorm — Einzelakt .....	59
cc) Rechtsnachfolge .....	60
b) Die Widmung als Ermessensverwaltungsakt .....	62
aa) Ermessen .....	63
bb) Gebundener Verwaltungsakt? .....	63
aaa) Verpflichtung zur Widmung aus der Straßenbaulast?	64
bbb) Verpflichtung zur Widmung aus einzelnen landesrecht- lichen Vorschriften? .....	65
cc) Das Ermessen der Straßenbaubehörde .....	66
aaa) Entschließungsermessen .....	66
bbb) Auswahlermessen .....	67
c) Die Widmungsbefugnis .....	68
aa) Die Widmung in der kommunalrechtlichen Aufgaben- systematik .....	69

aaa) Gemeinden und Kreise .....	70
bbb) Die Landschaftsverbände .....	70
(1) Bundesfernstraßen .....	70
(2) Landesstraßen .....	71
bb) Die organisationsrechtliche Zuständigkeit für die Widmung	73
aaa) Die Gemeinde .....	73
bbb) Der Kreis .....	75
ccc) Die Landschaftsverbände .....	76
d) Die Widmung als mehrstufiger und mitwirkungsbedürftiger Ver-	
waltungsakt .....	77
aa) § 6 Abs. 2 S. 2 StrWG NW .....	77
bb) § 6 Abs. 5 StrWG NW .....	78
aaa) Der Zustimmungende .....	79
bbb) Die Folgen einer fehlerhaften bzw. fehlenden Zustim-	
mung .....	81
e) Das Verfahren der Widmung .....	83
f) Die Form des Verwaltungsaktes „Widmung“ .....	86
aa) Schriftform .....	86
bb) Inhaltliche Bestimmtheit .....	86
g) Rücknahme und Widerruf der Widmung? .....	87
2. Die Widmung in anderen Formen .....	90
a) Die Widmung im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens .....	90
b) Die „fiktive“ Widmung .....	92
c) Die Widmung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag .....	93
d) Widmung kraft unvordenklicher Verjährung? .....	94
3. Ergebnis .....	96
III. Die Widmung als Grund der öffentlichen Sachherrschaft an öffentlichen	
Straßen .....	96
1. § 6 Abs. 6 StrWG NW .....	98
a) „Nicht berührt“ .....	98
aa) § 6 Abs. 6 StrWG NW und der gutgläubige Erwerb im Liegen-	
schaftsrecht .....	100
bb) Die Eintragungsfähigkeit der Widmung .....	100
aaa) Die Buchungspflicht .....	101
bbb) Die Eintragungsfähigkeit der Widmung .....	102
cc) Zwischenergebnis .....	103
b) Der Umfang der Belastung .....	103

c) Die Art der Verfügung .....	105
aa) Privatrechtliche Verfügungen .....	105
bb) Verfügungen im Wege der Zwangsvollstreckung .....	106
cc) Verfügungen im Wege der Enteignung .....	107
d) § 6 Abs. 6 StrWG NW als Ausdruck der öffentlichen Sachherrschaft im Straßenrecht .....	108
2. Die Befugnisse des öffentlichen Sachherrn .....	108
a) Straßen- und wegerechtliche Befugnisse .....	109
aa) Die Sondernutzung .....	109
bb) Die Reinigungspflicht (§ 17 StrWG NW) .....	110
b) Befugnisse aus der öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft .....	112
aa) Öffentliche Sachherrschaft an öffentlichen Straßen in Recht- sprechung und Literatur .....	112
aaa) Die Dinglichkeit .....	113
bbb) „Dienstbarkeit“ .....	114
(1) Die Dienstbarkeiten nach §§ 1018 ff. BGB .....	115
(2) Die öffentlich-rechtliche Sachherrschaft als Dienst- barkeit .....	116
bb) Die öffentlich-rechtliche Sachherrschaft als Eigentum .....	117
cc) Die Befugnisse des öffentlichen Sachherrn .....	118
aaa) Unzulässigkeit der Anwendung zivilrechtlicher Vor- schriften? .....	119
bbb) Die Durchsetzung der Ansprüche .....	121
3. Ergebnis .....	122
IV. Die Widmung als Instrument der Nutzungsregelung .....	122
1. Gemeingebrauch und Sondernutzung .....	123
2. Die Widmung .....	125
a) Der Verkehrsbegriff .....	126
aa) Der kommunikative Verkehr .....	126
bb) Der kommunikative Verkehrsbegriff als Zerstörung straßen- rechtlicher Strukturen .....	127
b) Die Widmung — nur zum Verkehr? .....	132
c) Der zulässige Inhalt der Widmung .....	133
3. Die Widmung als Anspruchsgrundlage .....	134
V. Straßenrecht als Recht der öffentlichen Sachen .....	136
<b>C. Die Widmung im Recht der gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen</b> .....	<b>138</b>
I. Die gemeindliche öffentliche Einrichtung .....	138
1. Die gesetzlichen Regelungen .....	138

2. Begriffsbestimmung .....	140
a) Öffentliche Anstalt — Öffentliche Einrichtung .....	140
b) Öffentliches Unternehmen — Öffentliche Einrichtung .....	141
c) Die Unmöglichkeit einer Definition der „öffentlichen Einrichtung“ .....	143
II. Die Widmung als Kurationsakt der öffentlichen Einrichtung .....	145
1. Form und Verfahren der Widmung .....	145
2. Inhalt der Widmung .....	146
III. Die Widmung als Schlüssel für das Verhältnis von öffentlicher Sache und öffentlicher Einrichtung .....	147
1. Die öffentliche Einrichtung ist eine öffentliche Sache .....	148
2. Die öffentliche Einrichtung hat öffentliche Sachen .....	149
3. Die Widmung als Schlüssel .....	150
IV. Die Widmung als Grund der öffentlichen Sachherrschaft an öffentlichen Einrichtungen? .....	150
1. Der „sachenrechtliche“ Sonderstatus .....	151
2. Der „schuldrechtliche“ Sonderstatus .....	153
a) Die Literatur .....	153
b) Die Problematik des „schuldrechtlichen“ Sonderstatus .....	154
3. Öffentlich-rechtliche Sachherrschaft und Grundgesetz .....	155
a) Art. 14 GG .....	156
aa) Die öffentlich-rechtliche Sachherrschaft im System des Art. 14 GG .....	158
bb) Die öffentlich-rechtliche Sachherrschaft als Inhalts- und Schrankenbestimmung .....	159
aaa) § 18 Abs. 1 GO NW .....	160
bbb) Die kommunale Satzung .....	160
(1) Eigene Angelegenheiten .....	161
(2) Erfordernis einer speziellen Ermächtigung .....	161
ccc) Gewohnheitsrecht .....	162
ddd) Zusammenfassung .....	164
cc) Die öffentliche Sachherrschaft als Enteignung .....	164
b) Der Vorbehalt des Gesetzes .....	165
aa) Die Regelung der sachenrechtlichen Wirkung der Widmung als Aufgabe des Parlaments .....	166
bb) Die Zustimmung als Grund der öffentlichen Sachherrschaft? .....	167
4. Ergebnis .....	168



V. Die Widmung als Instrument der Nutzungsregelung .....	168
1. § 18 Abs. 2 GO NW .....	168
a) Subjektiv-öffentliches Recht oder privatrechtlicher Anspruch? ...	169
b) Recht auf Benutzung oder Recht auf Zulassung? .....	170
c) Nutzungsberechtigter: nur der Einwohner? .....	171
d) Anspruchsverpflichteter: nur die Gemeinde? .....	173
e) Zwei-Stufen-Theorie oder einheitliches Nutzungsverhältnis? .....	174
2. Die Ungeeignetheit des § 18 Abs. 2 GO NW zur Lösung der Nutzungs- problematik .....	176
3. Die Widmung als Anspruchsgrundlage .....	176
a) Die Anspruchsberechtigten .....	178
b) Der Anspruch auf Benutzung .....	179
c) Die öffentlich-rechtliche Natur des Benutzungsanspruchs .....	181
4. Widmung und Benutzungsordnung .....	183
5. Die Widmung öffentlicher Einrichtungen als Allgemeinverfügung ...	185
6. Widmung und Sonderbenutzung .....	186
VI. Ergebnis .....	188
<b>D. Die Widmung bei den Sachen im Verwaltungsgebrauch .....</b>	<b>189</b>
I. Die Widmung als Grund der öffentlichen Sachherrschaft? .....	189
1. Konstruktive Bedenken .....	190
2. Verstoß gegen Art. 14 GG und den Vorbehalt des Gesetzes .....	191
II. Widmung und Hausrecht .....	192
1. Das Hausrecht .....	192
2. Die Irrelevanz der Widmung für das Hausrecht .....	194
III. Die Widmung als Instrument der Nutzungsregelung? .....	195
IV. Die Zuordnungsfunktion der Widmung .....	196
1. Die Sondervermögen Deutsche Bundespost und Deutsche Bundesbahn	197
2. Art. 134 GG .....	197
3. Der Einigungsvertrag .....	199
V. Ergebnis .....	201

<b>E. Die Widmung bei den res sacrae</b> .....	202
I. Die res sacrae als öffentliche Sachen? .....	203
II. Die res sacrae als Objekte des Zivilrechts? .....	205
III. Die staatliche Widmung als Kurationsakt der öffentlichen Sache „res sacrae“? .....	207
1. Staatliche Widmung durch kirchliches Handeln? .....	207
2. Die kirchliche Handlung als Anknüpfungspunkt für den öffentlich-rechtlichen Sonderstatus .....	208
IV. Die verfassungsrechtliche Garantie des öffentlich-rechtlichen Sonderstatus der res sacrae .....	209
1. Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 5 WRV — der Körperschaftsstatus	209
2. Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 2 WRV — die Kirchengutsgarantie	211
a) Die Bedeutung der Kirchengutsgarantie als Funktionsgarantie ....	211
b) Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 2 WRV als Bestandsgarantie ....	212
V. Konsequenzen für die res sacrae .....	215
VI. Zusammenfassung .....	216
<b>F. Abschied vom Recht der öffentlichen Sachen</b> .....	218
I. Die Schutzfunktion .....	218
II. Die Verteilungsfunktion .....	222
III. Konsequenzen für das Rechtsgebiet „Recht der öffentlichen Sachen“ ...	223
<b>G. Thesen</b> .....	225
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	228

Hinweis:

Wegen der im Text und in den Fußnoten verwendeten Abkürzungen wird, soweit diese nicht ohnehin üblich und allgemeinverständlich sind, auf Kirchner, Hildebert / Kastner, Fritz, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 3. Aufl. 1983, verwiesen.



## Einleitung

Das Recht der öffentlichen Sachen erfaßt ungeachtet seiner respektablen literarischen Tradition, die sich signifikant in der Habilitationsschrift von Theodor Maunz „Hauptprobleme des öffentlichen Sachenrechts“ widerspiegelt, einen nach wie vor umstrittenen Grenzbereich zwischen privatem und öffentlichem Recht. Ludwig K. Adamovich und Bernd-Christian Funk konstatierten 1987<sup>1</sup>: „In diesem Bereich haben sich überkommene Begriffe und Denkmuster besonders hartnäckig gehalten, ohne daß ihre Berechtigung und Zweckmäßigkeit jemals eingehend überprüft worden wäre. Deutlich ist hier ein Defizit an theoretischer und dogmatischer Erschließung zu erkennen.“

Diese primär dem österreichischen Recht geltende Feststellung hat auch für das deutsche Recht der öffentlichen Sachen ihre Berechtigung. Der deutschen Wissenschaft und Praxis bereitet die Lösung konkreter Probleme auf der Grundlage der für die rechtliche Behandlung öffentlicher Sachen entwickelten Theorien erhebliche Schwierigkeiten, was zwei Prozesse deutlich zeigen, die sowohl die Zivil- als auch die Verwaltungsgerichte seit einigen Jahren beschäftigen und zu widersprüchlichen Entscheidungen führten: der Streit um die Münchener St. Salvatorkirche und um das Hamburger Stadtsiegel.

Gegenstand des Rechtsstreites um die Münchener St. Salvatorkirche<sup>2</sup> ist die Nutzung der im Jahre 1494 errichteten St. Salvatorkirche, die seit der Säkularisation im Eigentum des Freistaates Bayern steht, durch die „Griechische Kirchengemeinde in München e. V.“. Im Jahre 1829 wurde die Kirche durch einen griechisch-orthodoxen Geistlichen feierlich eingeweiht und durch Entschließung König Ludwigs I. von Bayern am 2. 7. 1830 den in München ansässigen griechisch-orthodoxen Gläubigen zum gottesdienstlichen Gebrauch überlassen, „auf solange Wir nichts anderes verfügen“. Der Freistaat Bayern hält die „Griechische Kirchengemeinde in München e. V.“ nicht mehr für den repräsentativen Zusammenschluß der in München ansässigen griechisch-orthodoxen Gläubigen und beabsichtigt daher, die Kirche der seit 1963 bestehenden Griechisch-Orthodoxen Metropole von Deutschland zur Nutzung zu überlassen. Da die „Griechische Kirchengemeinde in München e. V.“ die Kirche aber nicht räumte, klagte der Freistaat Bayern

---

<sup>1</sup> Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 224.

<sup>2</sup> Vgl. dazu das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. 11. 1990, BVerwGE 87, 115 ff. = JZ 1991, S. 616 ff. mit Anmerkung von *Bachof*, ebd., S. 621 ff. = *ZevKR* 36 (1991), S. 57 ff. mit Anmerkung von *Mainusch*, ebd., S. 68 ff. = *BayVBl* 1991, S. 214 ff. mit Anmerkung von *Renck*, ebd., S. 200 ff.

im Jahre 1977 auf Herausgabe. Das Landgericht München gab der auf § 985 BGB gestützten Klage statt, das Oberlandesgericht München wies die Klage ab, und das Bayerische Oberste Landesgericht entschied letztinstanzlich, daß das Herausgabeverlangen nicht begründet sei, weil die Widmung der St. Salvatorkirche zur öffentlichen Sache ein Recht zum Besitz im Sinne des § 986 BGB begründe. Ein Herausgabeverlangen könne erst nach vorheriger Entwidmung Erfolg haben, der Anspruch auf Entwidmung sei aber als öffentlich-rechtlicher Anspruch vor dem Verwaltungsgericht zu verfolgen. Die daraufhin erhobene Klage auf Entwidmung wies das Verwaltungsgericht München ab; das Berufungsgericht gab ihr statt und ließ eine Revision nicht zu. Auf die nach erfolgreicher Nichtzulassungsbeschwerde eingelegte Revision hin hob das Bundesverwaltungsgericht 1990 das Berufungsurteil auf und wies die Sache zur weiteren Aufklärung des Sachverhalts an das Berufungsgericht zurück. Die dann achte Entscheidung steht noch aus<sup>3</sup>.

Eine ähnlich lange Prozeßgeschichte, deren Ende ebenfalls nicht absehbar ist, liegt dem Streit zwischen der Stadt Hamburg und einer Kölner Antiquitätenhändlerin um das Hamburger Stadtsiegel von 1306 zugrunde<sup>4</sup>. Die Stadt Hamburg verlangt von einer Kölner Antiquitätenhändlerin die Herausgabe des IV. Hamburger Stadtsiegels, welches von 1306 bis 1810 benutzt, später dann archiviert und nur noch zur Prüfung der Echtheit von Urkunden herangezogen wurde. Während des 2. Weltkrieges kam das Siegel abhanden. Auf einer Auktion im Jahre 1986 erwarb es die Kölner Antiquitätenhändlerin. Die auf § 985 BGB gestützte Klage der Stadt Hamburg auf Herausgabe blieb vor den Zivilgerichten erfolglos. Der Bundesgerichtshof entschied 1989<sup>5</sup>, daß die Antiquitätenhändlerin nach § 935 Abs. 2 BGB gutbläubig Eigentum erlangt habe und zum Besitz des Stadtsiegels berechtigt sei. Soweit die Stadt Hamburg aus der Eigenschaft des Siegels als öffentlicher Sache Rechte geltend mache, könne sie damit vor den ordentlichen Gerichten nicht durchdringen, da es sich dabei um einen Anspruch aus dem öffentlichen Recht handle, der vor den Verwaltungsgerichten zu verfolgen sei. Daraufhin klagte die Stadt Hamburg vor dem Verwaltungsgericht Köln auf Herausgabe des Siegels. Das Verwaltungsgericht Köln gab 1991 der Leistungsklage mit der Begründung statt, das Stadtsiegel sei eine öffentliche Sache und kraft der durch Widmung entstandenen öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft bestehe ein Herausgabeanpruch. Da das Urteil nicht rechtskräftig ist, sind noch weitere Entscheidungen zu erwarten.

---

<sup>3</sup> Dazu bemerkt *Bachof*, JZ 1991, S. 624: „Der VGH ist, darin ist Renck beizupflichten, um seine erneute Entscheidung nicht zu beneiden. Eine Aussage über den Weitergang wage ich so wenig wie er.“

<sup>4</sup> Siehe dazu das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 20. 3. 1991, NJW 1991, S. 2584 ff. = NWVBl 1991, S. 425 ff. mit Anmerkung von *Axer*, NWVBl 1992, S. 11 ff.

<sup>5</sup> NJW 1990, S. 899 ff. = JuS 1990, S. 411 f.



Beide Prozesse betreffen das Verhältnis des Eigentümers, des Freistaates Bayern bzw. der Kölner Antiquitätenhändlerin, zu einem davon verschiedenen öffentlichen Sachherrn, der „Griechischen Kirchengemeinde in München e. V.“<sup>6</sup> bzw. der Stadt Hamburg. Das Auseinanderfallen von Eigentum und öffentlich-rechtlicher Sachherrschaft stellt, entgegen Otto Mayer, keine abnorme Komplikation<sup>7</sup> dar, sondern eine in der Praxis häufig vorkommende Konstellation<sup>8</sup>, die gerade die Problematik öffentlicher Sachen verdeutlicht, nämlich die Abgrenzung von Eigentum und öffentlicher Sachherrschaft, von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Befugnissen. Dieses Problem tritt mit voller Schärfe zutage, wenn die beiden Befugnisse verschiedenen Rechtsträgern zustehen. Obgleich die Literatur vielfach den Eindruck erweckt, die damit verbundenen Fragen seien geklärt, illustrieren die Prozesse um die Münchener St. Salvatorkirche und das Hamburger Stadtsiegel mit ihren widersprüchlichen Entscheidungen und Begründungen das Gegenteil.

Ob und inwieweit das von der Wissenschaft entwickelte und als solches nicht kodifizierte Recht der öffentlichen Sachen sich zur Lösung der in der Gerichts- und Verwaltungspraxis auftretenden Probleme eignet, ist Thema der Arbeit.

Das Recht der öffentlichen Sachen umfaßt einen weiten Kreis höchst unterschiedlicher Gegenstände, von einer Büroschreibmaschine, einem Rathausbalkon oder einem Kinderspielplatz über Kirchengebäude und Stadtsiegel bis hin zu Straßen, Wegen und Gewässern. Die Vielzahl unterschiedlicher öffentlicher Sachen deutet das Problem einer einheitlichen rechtlichen Behandlung an. Im Vorwort seines Buches „Recht der öffentlichen Sachen“ stellt Papier treffend fest: „Allgemeingültige, d. h. für alle ‚öffentlichen Sachen‘ geltende Grundsätze, Regeln und Institutionen gibt es nur wenige.“ Trotzdem spricht man aber von einem Recht der öffentlichen Sachen.

Auf der Suche nach Gemeinsamkeiten stößt man bei allen Sachen, die zu den öffentlichen Sachen gezählt werden, immer wieder auf das Institut der Widmung. Die Widmung ist der Kurationsakt der öffentlichen Sache und begründet die öffentlich-rechtliche Sachherrschaft, die das private Eigentum überlagert. Gleichzeitig legt die Widmung den Zweck fest, dem die Sache dienen soll, und regelt damit die Nutzung der Sache. Für die öffentliche Straße und die öffentlichen

---

<sup>6</sup> Nach dem Staatskirchenrecht des Königreichs Bayern konnte auch eine Privatkirchengesellschaft ein Gebäude rechtswirksam widmen und damit öffentlicher Sachherr sein. Vgl. dazu das Bayerische Oberste Landesgericht, in: BayVBl 1981, S. 438 (440) mit weiteren Nachweisen.

<sup>7</sup> Deutsches Verwaltungsrecht, II, S. 59, Fn. 3.

<sup>8</sup> Neben den beiden eingangs dargestellten Fällen etwa BVerwG, DVBl 1980, S. 686 ff.; BayObLG, DÖV 1980, S. 728 ff. mit Anmerkung von Zippelius, ebd., S. 924 f.; BayVerfGH, NJW 1985, S. 478 ff.; OVG Lüneburg, NVwZ-RR 1989, S. 225 f.; VGH München, NVwZ 1990, S. 680 f.; LG Tübingen, NVwZ 1990, S. 696; OVG Koblenz, NVwZ 1991, S. 589 f.; VGH Mannheim, VBIBW 1992, S. 144 ff.