



Christian Kessen

Die Sicherung der Widmung öffentlicher Sachen

Eine Untersuchung zur Existenz
von Sicherungsinstrumenten
nach öffentlichem (Sachen-)Recht
zur Gewährleistung
des widmungsgemäßen Gebrauchs

1. Kapitel: Problemaufriss

Die Widmung ist der „Schlüsselbegriff“¹ des Rechts der öffentlichen Sachen. Welche Rechtsfolgen sich aber aus einer Widmung zur öffentlichen Sache ergeben, wird sowohl in der Literatur als auch in der Rechtsprechung uneinheitlich beurteilt. Es ist deshalb ungewiss, wie der in der Widmung festgelegte Zweck der öffentlichen Sache im Falle der Störung des widmungsgemäßen Gebrauchs für die Allgemeinheit gesichert wird.

Sowohl die Verwaltungsrechtswissenschaft als auch die Rechtsprechung gingen lange Zeit davon aus, dass der öffentliche Sachherr² Störungsbeseitigungsansprüche gegen widmungswidrige Nutzer der Sache hat. Solche Sicherungsinstrumente werden traditionell ohne gesetzliche Grundlage als Konsequenz einer dinglichen Widmungswirkung angenommen. Zu den Sachen im Verwaltungsvermögen meinte man wohl auch aufgrund dieser selbstverständlichen Annahme: „Rechtliche Schwierigkeiten bietet diese Gruppe öffentlich-rechtlicher Sachen nicht“.³ Rechtliche Probleme gehen mit dieser traditionellen Annahme aber gerade dann einher, wenn der öffentliche Sachherr und der zivilrechtliche Eigentümer personenverschieden oder zudem an der öffentlichen Sache noch dritte Personen nutzungsberechtigt sind.

Nachdem ein eigenständiger Herausgabeanspruch nach öffentlichem Sachenrecht als eine Form der Widmungssicherung für den öffentlichen Sachherrn in der Rechtsprechung explizit durch das OVG Münster am 25.2.1993 abgelehnt worden war⁴, erkannte das OVG Greifswald einen solchen in seinem Beschluss vom 27. Mai 2008⁵ wieder an. In dieser Monographie soll daher aufgezeigt werden, ob die im öffentlichen Sachenrecht traditionell angenommenen materiell-rechtlichen Wirkungen einer Widmung im gesetzlich geregelten Bereich überhaupt erforderlich sowie im gesetzlich nicht geregelten Bereich rechtlich unbedenklich sind. Es geht um die Frage: Welche Sicherungsinstrumente gibt es an welchen öffentlichen Sachen nach öffentlichem (Sachen-)Recht?

1 Siehe Axer, Die Widmung als Schlüsselbegriff des Rechts der öffentlichen Sachen.

2 Das ist diejenige Behörde, der durch die Widmung eine Verfügungsgewalt über die Sache zusteht.

3 So noch Schallenberg, Die Widmung, S. 96; ähnlich Stürner, Privatrechtliche Gestaltungsformen bei der Verwaltung öffentlicher Sachen, S. 9.

4 NJW 1993, 2635 ff.

5 NordÖR 2008, 456 f.

A. Entwicklung in der Rechtsprechung

Zum Verständnis der Problemstellungen, die mit den Sicherungsinstrumenten zur Gewährleistung des widmungsgemäßen Gebrauchs einer öffentlichen Sache einhergehen, wird die Entwicklung in der Rechtsprechung aufgezeigt. Es handelt sich dabei stets um Fallkonstellationen, in denen eine öffentliche Sache dem öffentlichen Sachherrn mit dem in der Widmung begründeten Zweck nicht mehr zur Verfügung steht respektive eine Zweckentfremdung einzutreten droht. Es drängt sich jeweils die Frage auf, inwiefern dem öffentlichen Sachherrn Rechte zur Sicherung des widmungsgemäßen Gebrauchs zugestanden werden. Da in den gesetzlich geregelten Bereichen des öffentlichen Sachenrechts gesetzliche Regelungen existieren⁶, soll der Frage nachgegangen werden, ob und wie gerade in den gesetzlich nicht geregelten Bereichen dem öffentlichen Sachherrn Rechte eingeräumt wurden, die Widmung zu „sichern“.

I. Zwangsversteigerung eines Kriegsschiffes

Hinsichtlich der Frage⁷, ob zur Schadensregulierung aus dem Erlös ein Kriegsschiff zwangsvollstreckt werden kann (*Kriegsschifffall*), urteilte das Reichsgericht, dass ein Kriegsschiff dem Verkehr entzogen sei und eine Zwangsvollstreckung darin nicht stattfinden könne:⁸ „Die Kriegsschiffe dürfen im Staatsinteresse ihrer Aufgabe, der Verteidigung des Reiches und dem Schutze seiner Seeinteressen zu dienen, nicht entzogen werden.“⁹ Es war fraglich, ob der Reichsfiskus für Schäden haftet, die vom Kommandanten eines Kriegsschiffes durch Zusammenstoß mit einem Kauffahrtschiff schuldhaft verursacht worden waren.¹⁰

6 Dazu mehr im 3. Kapitel.

7 Siehe für das weitere Vorbringen RGZ 72, 347 ff.

8 RGZ 72, 347, 348, 352.

9 RGZ 72, 347, 352.

10 Der Zusammenstoß erfolgte am 9. April 1907 in der Kieler Förde zwischen dem Kriegsschiff „Fähringen“ und dem Frachtdampfer „Wilhelm“ des Klägers. Das *LG Kiel* erklärte den Klageanspruch mit der Maßgabe für gerechtfertigt, dass der Beklagte den noch festzustellenden Schadensbetrag an die Klägerin zu zahlen habe, falls er es nicht vorziehe, „Fähringen“ im Wege der Zwangsvollstreckung herauszugeben. Das *OLG Kiel* wies die Berufung des Beklagten mit der Maßgabe zurück, dass der Schadensbetrag nur zu zahlen sei, sofern bei Beginn der Zwangsvollstreckung die „Fähringen“ noch vorhanden sei. Auf die Revision des Fiskus hin hob das Reichsgericht das Berufungsurteil auf und erkannte auf Abweisung der Klage, siehe insgesamt aaO 347.

II. Herausgabe eines mit einem Rathaus bebauten Grundstückes

Im sog. „*Rathausfall*“¹¹ urteilte das Bundesverwaltungsgericht, dass die Eigenschaft einer öffentlichen Sache im Verwaltungsgebrauch einem Anspruch aus ungerechtfertigter Bereicherung nicht entgegengehalten werden könne.¹² Ein solches Recht für Sachen im Verwaltungsgebrauch wurde, soweit ersichtlich, erstmals höchstrichterlich verneint. Im Vergleich zu den Sachen im Gemeindegebrauch, wo die Widmung geregelt sei, mangle es insbesondere an Entschädigungsregelungen. So verbiete sich die Annahme, dass durch eine Widmung zu Sachen im Verwaltungsgebrauch Rechte Dritter ausgeschaltet würden. Dafür sei gemäß Art. 20 Abs. 3 GG eine gesetzliche Grundlage erforderlich, die zudem im Sinne des Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG qualifiziert sein müsse.¹³

Die Kläger als ursprüngliche Eigentümer forderten ein mit einem Rathaus bebautes Grundstück aus ungerechtfertigter Bereicherung zurück, da der Grundstückstauschvertrag nichtig war. Die Herausgabe sollte hilfsweise Zug um Zug gegen Rückübereignung des von der Beklagten erlangten Grundstücks erfolgen.¹⁴

III. Herausgabe einer versteigerten öffentlichen Sache (Stadtsiegel)

Im sogenannten *Hamburger Stadtsiegelfall*¹⁵ begehrte die Stadt Hamburg Herausgabe eines Siegeltypsars (Handstempel zum Siegeln von Urkunden) nebst dem dazugehörigen Aufbewahrungsbeutel. Dieses sei schon im Jahre 1306 zum Siegeln von Urkunden benutzt worden. Zwischendurch wurde das Siegel außer Vollzug gesetzt, darauf zur Verifizierung von Urkunden verwandt, später wurde es in die Petschaft-Sammlung der Stadt Hamburg übernommen. Nach einer Auslagerung des Archivguts 1944 kam es abhanden, im April 1986 erwarb die Beklagte das Siegel auf einer Auktion eines Kunsthauses und bot ihn 1987 in

11 BVerwG, NJW 1980, 2538 ff.

12 BVerwG, aaO 2540.

13 BVerwG, aaO 2540.

14 Ausführlich siehe NJW 1980, 2538.

15 Ausführlich zum Sachverhalt siehe NJW 1991, 2584 ff.; zur Rechtsprechung des OVG Münster siehe NJW 1993, 2635; eine Berichterstattung erfolgte ebenfalls in der FAZ v. 21. 03.1991, 12, unter dem Titel: „Antiquitätenhändlerin muß ein Hamburger Siegel herausgeben“, sowie in der Beilage Kunstmarkt der FAZ v. 30.03.1991, 33, unter dem Titel: „Eine unendliche Geschichte? Siegel-Urteil“.

Köln auf einer Kunstmesse zum Verkauf an. Die Hansestadt Hamburg verfolgte den Zivilrechtsweg auf Herausgabe des Siegels ohne Erfolg.¹⁶

Der dann ersuchte Verwaltungsrechtsweg wurde zunächst erfolgreich beschritten. Das **VG Köln** erkannte mit **Urteil vom 20.3.1991**¹⁷ einen Herausgabeanspruch zugunsten der Stadt Hamburg an. Weil der Siegelstempel noch eine öffentliche Sache sei, schließt sich das VG der rechtlichen Konstruktion vom modifizierten Privateigentum an¹⁸, wonach ein Eigentümerwechsel hinsichtlich des widmungsgemäßen Gebrauchs unschädlich sei. Für das VG Köln genießt die öffentliche Sachherrschaft absoluten Vorrang vor allen privatrechtlichen Verhältnissen.¹⁹ Dieser unbestrittene Herausgabeanspruch ergebe sich „ohne weiteres aus einer Annexkompetenz zu der dem öffentlichen Sachherrn verliehenen Befugnis, die Sache widmungsgemäß zu verwenden“²⁰. Einwände gegen dieses Sicherungsmittel begegnet es damit, die Sache sei bereits belastet erworben worden. Der angenommene ungeschriebene Herausgabeanspruch sei „unmittelbarer Ausfluss der das privatrechtliche Eigentum überlagernden öffentlichrechtlichen Widmung“²¹

Die Berufung der Beklagten vor dem OVG Münster hatte jedoch Erfolg. Das **OVG Münster** nahm mit **Urteil vom 25.2.1993**²² an, dass es keine Rechtssätze gebe, aus denen sich ein Anspruch auf Herausgabe gutgläubig erworbener öffentlicher Sachen im Anstalts- oder Verwaltungsgebrauch ergibt. Das öffentliche Sachenrecht könne den vom Kläger erhobenen Herausgabeanspruch nicht rechtfertigen.²³ Wegen Art. 14 GG und des Auftrags an die Gesetzgebung, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen, bedürfe es einer gesetzlichen Grundlage, die nicht ersichtlich sei.²⁴ Ferner blieben schutzwürdige Belange des

16 Der BGH hat mit Urt. v. 5.10.1989 rechtskräftig entschieden, dass wegen § 935 Abs. 2 BGB die Beklagte gutgläubig Eigentum erworben habe.

17 Vgl. zu den folgenden Ausführungen NJW 1991, 2584 ff.; der Verwaltungsrechtsweg sei wegen eines Herausgabeanspruchs aus öffentlicher Sachherrschaft eröffnet, aaO 2584.

18 VG Köln, NJW 1991, 2584, 2585 mwN.

19 VG Köln, aaO 2586 mwN.

20 So das VG Köln, aaO 2586 mwN, mit einem Vergleich zur Hausverbotsrechtsprechung des OVG Münster.

21 VG Köln, aaO. Es sei zwar ein Eingriff in der Widmung zu sehen, jedoch habe zu diesem Zeitpunkt ein Einverständnis des damaligen Eigentümers (Klägerin) vorgelegen.

22 Vgl. zu den folgenden Ausführungen OVG Münster, NJW 1993, 2635 ff.

23 OVG Münster, aaO 2635.

24 OVG Münster, aaO mwN.

gutgläubigen Erwerbers unberücksichtigt.²⁵ Im Übrigen führe das Zivilrecht zu sachgerechten Ergebnissen.²⁶

Eine Revision wurde nicht zugelassen, eine erhobene Nichtzulassungsbeschwerde wurde vom Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen.²⁷

IV. Herausgabe einer ersessenen öffentlichen Sache (Rheinsteinbögen)

Die Klägerin, die aus der früheren Reichsdruckerei hervorgegangen ist, begehrte von der Beklagten die Herausgabe von zwei ungummierten Druckbögen von 10 mal 5 Briefmarken mit jeweils dem Aufdruck „eine Reichsmark“ und dem Motiv „Burg Rheinstein“. Durch einen Versteigerungsauftrag aufmerksam geworden erwirkte sie eine einstweilige Verfügung, durch die das Auktionshaus die Versteigerung untersagt worden war, und forderte die Beklagte im Januar 1992 erfolglos zur Herausgabe der Marken auf. Mit vor dem VG Berlin im Mai 1992 erhobener Klage verfolgte die Klägerin ihr Begehren weiter.²⁸ Das VG Berlin hielt die allgemeine Leistungsklage auf Herausgabe für unbegründet. Die Beklagte sei durch Ersitzung Eigentümerin der streitbefangenen Bögen geworden und sei zudem gutgläubig gewesen. Auch hindere ein etwaiges Abhandenkommen im Sinne von § 935 Abs. 1 BGB einen Eigentumserwerb durch Ersitzung nicht.²⁹

25 Es verweist insbesondere auf den in Art. 20 Abs. 3 GG wurzelnden Vertrauensschutz, siehe aaO 2636.

26 OVG Münster, aaO 2637.

27 Interessant ist, dass die Nichtzulassungsbeschwerde der Stadt Hamburg mit der Begründung zurückgewiesen wurde, dass der Frage nach dem Erwerb lastenfreien Eigentums an einer öffentlichen Sache keine grundsätzliche Bedeutung zukomme. Ein solcher Rechtsstreit sei „einer von landesrechtlichen geprägten Umständen des Einzelfalls losgelösten grundsätzlichen Klärung nicht zugänglich“, siehe BVerwG, NJW 1994, 144, 145; zur Berichterstattung der Tagespresse siehe FAZ v. 15.09.1993, 12.

28 Siehe VG Berlin, Urt. v. 19.04.1995 - 1 A 145.92 -, juris Rn. 1–3. Siehe ferner Berichterstattung in DER SPIEGEL 3/1992, 100 f. Der Verwaltungsrechtsweg wurde deshalb als eröffnet angesehen, da Ansprüche aus streitiger öffentlicher Sachherrschaft dem öffentlichen Recht zuzuordnen seien, aaO Rn. 13; dogmatische Grundlage des Herausgabeanspruchs sollte die „öffentlich rechtliche Widmung“ sein, zum diesbezüglichen Vorbringen der Bundesdruckerei siehe aaO Rn. 5.

29 Vgl. VG Berlin, aaO Rn. 14–17, bezüglich des Abhandenkommens war nicht klar, ob die Bögen Nazigrößen übergeben wurden, aaO Rn. 8. Ausführlich zum Sachverhalt der Ersitzung aaO Rn. 11. Die Bögen wurden vom Großvater 1949 auf einem Flohmarkt erworben, mit anderen Briefmarken unsortiert in einem Karton verwahrt, dieser 1967 seiner Frau nach einer Trennung überlassen. Diese habe den Karton bis 1979 im

Es könne dahinstehen, ob ein gutgläubiger Eigentumserwerb zum Untergang der Widmung führe oder ob die Widmung weiterhin auf die Sache laste und auf den gutgläubigen Rechtsnachfolger übergehe. Für den geltend gemachten Herausgabeanspruch fehle ein Rechtssatz, der einer Widmung zur öffentlichen Sache die in Rede stehende Rechtsfolge beimesse.³⁰

V. Duldungsverpflichtung des Eigentümers hinsichtlich der Nutzung einer res sacra

Die Klägerin, eine evangelische Kirchengemeinde, begehrte von den Beklagten, ein in deren Eigentum stehendes Kirchengebäude für Gottesdienste nutzen zu können (*Klosterzimmern-Fall*).³¹ Die Beklagten haben das Gut Klosterzimmern im Jahre 2000 erworben und bewohnen das Anwesen mit rund 80 weiteren Anhängern ihrer religiösen Bewegung. In der Zeit vor dem Eigentümerwechsel wurde der Kirchengemeinde seit den 1960er Jahren eine Nutzung im Umfang von sechs bis acht Gottesdiensten jährlich erlaubt. Die Beklagten widersetzten sich nach deren Eigentumserwerb der weiteren Benutzung der Kirche durch die Klägerin.³²

Das Nutzungsrecht an dem Kirchengebäude zugunsten der Glaubensgemeinschaft wurde mit der Eigenschaft als res sacra begründet.³³ Der Eigentümer habe die kirchliche Zweckbestimmung zu dulden, da die Eigenschaft als res sacra zu einer Überlagerung der zivilrechtlichen Verhältnisse führe und der Kirchengemeinde ein Recht zum Besitz gebe.³⁴ Halte man für eine fortgeltende Widmung einer Sache eine gesetzliche Grundlage für erforderlich, wird diese in Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV gesehen.³⁵ Die Beklagten machten im Wege der Widerklage einen Anspruch auf Entwidmung geltend. Das VG Augsburg

Eigenbesitz gehabt. Ab dann habe die Klägerin die Kiste, in der sich auch die Bögen befanden, bis 1991 auf dem Dachboden verwahrt.

30 Vgl. *VG Berlin*, aaO Rn. 19 mit Verweis auf die bereits aufgezeigten Entscheidungen des *BVerwG*, NJW 1980, 2538, 2540 (*Rathausfall*) und des *OVG Münster*, NJW 1993, 2635, 2636 (*Stadtsiegelfall*).

31 *VG Augsburg*, Urt. v. 01.10.2002 - Au 9 K02.537 -, BeckRS 2002, 19935, Rn. 1.

32 *VG Augsburg*, aaO Rn. 7 f.

33 *VG Augsburg*, aaO Rn. 31 f.

34 *VG Augsburg*, aaO mwN.

35 *VG Augsburg*, aaO Rn. 45 mwN; für das Entstehen einer res sacra seien aber u.a. die Regeln des öffentlichen Rechts in Bayern des bis zum 1.1.1900 geltenden Landesrechts maßgeblich, siehe aaO Rn. 33 ff. Diese Voraussetzungen wie insbesondere eine Zustimmung des Eigentümers lägen vor. Fraglich ist, warum noch Verfassungsrecht

erachtete diese als unbegründet, da kein Anspruch auf Entwidmung bestehe. Ein Anspruch auf Entwidmung könnte nach dem allgemeingültigen Grundsatz der „*clausula rebus sic stantibus*“ bestehen, da die Zustimmung zur Widmung entfallen sei.³⁶ Es erfolgt eine Abwägung zwischen Art. 14 GG sowie Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV³⁷ und Art. 138 Abs. 2 WRV³⁸ im Rahmen praktischer Konkordanz³⁹. Das VG Augsburg kommt zu dem Ergebnis, dass die *res sacra* in dem Umfang weiter genutzt werden dürfe, wie dies vor dem Eigentumswechsel der Fall war.⁴⁰ Die Interessen der Eigentümer müssten auch deshalb zurücktreten, da sie das Eigentum am Kirchengebäude von vornherein mit der Eigenschaft als „*res sacra*“ belastet erworben hätten.⁴¹

VI. Herausgabe von Aktenbeständen bei Besitzstörung

Eine Gemeinde ließ ein Grundstück versteigern, das mit einem früher als Kindergarten genutztem Gebäude bebaut war. Im Keller des Gebäudes wurde ein umfangreicher Aktenbestand aufbewahrt.⁴² Nach der Versteigerung forderte der Datenschutzbeauftragte des Landes Mecklenburg-Vorpommern die Gemeinde dazu auf, „die Sache zu klären“, da der Aktenbestand (15–20 Aktenordner)⁴³ personenbezogene Daten beinhaltete, die sich nun beim Antragsgegner befänden (*Aktenfall*).⁴⁴

Für das OVG Greifswald sind auf den Aktenbestand die Grundsätze der Sachen im Verwaltungsgebrauch anwendbar.⁴⁵ Unabhängig davon, ob die Akten nun öffentliche Sachen seien, bestehe an diesen durch das Entstehen der Akten und deren Verwendung für die öffentliche Verwaltung eine öffentlich-rechtliche

als gesetzliche Grundlage angeführt wird, da das VG Augsburg zuvor schon auf weitergeltendes „altes“ Landesrecht als Widmungsgrundlage abgestellt hatte.

36 Vgl. VG Augsburg, aaO Rn. 60 ff., wobei eine genaue dogmatische Einordnung, ob nach allgemeinem Grundsatz, § 314 BGB a.F. oder Art. 60 BayVwVfG, offen gelassen wird.

37 Dazu VG Augsburg, aaO Rn. 61 ff.

38 Dazu VG Augsburg, aaO Rn. 71 ff.

39 Dazu VG Augsburg, aaO Rn. 77.

40 Siehe im Einzelnen VG Augsburg, aaO Rn. 77 f.

41 VG Augsburg, aaO Rn. 74.

42 In einem notariellen Vertrag ist wohl zusätzlich geregelt worden, dass das Grundstück einschließlich der sich darauf befindlichen beweglichen Sachen (u.a. Einrichtungsgegenstände, Waschmaschine, Elektroherd) verkauft worden sei.

43 Darunter Einwohnerkartei, Bauakten, Personalakten aus den Jahren 1945–1991, siehe NordÖR 2008, 456.

44 Sowohl zum Sachverhalt als auch zur Begründung siehe NordÖR 2008, 456 f.

45 OVG Greifswald, aaO 456, mwN.

Sonderbeziehung *kraft Natur der Sache*. Diese speziell öffentlich-rechtliche Zuordnung zum Träger der öffentlichen Verwaltung bestehe auch bei bereits abgeschlossenen Verwaltungsvorgängen weiter.⁴⁶ Aus der öffentlich-rechtlichen Zuordnung ergebe sich eine Aufbewahrungspflicht für den Träger der öffentlichen Verwaltung, die in eine Pflicht zur Aktenvernichtung münde, wenn diese nicht wieder gebraucht werden.⁴⁷ In der Begründung, dass auch die Zwangsversteigerung an dieser öffentlich-rechtlichen Sonderzuordnung nichts ändere, tauchen dann wieder Argumente des traditionellen Verständnisses des öffentlichen Sachenrechts auf.⁴⁸

VII. Zusammenfassung der Rechtsprechungsentwicklung

Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich, dass verschiedene Instrumente zur Widmungssicherung in Betracht kommen. Der öffentliche Sachzweck kann durch Ausschluss öffentlicher Sachen von Zwangsvollstreckungsmaßnahmen gesichert werden. Ferner kann bei Herausgabebegehren Dritter ein Recht zum Besitz zugunsten des öffentlichen Sachherrn den widmungsgemäßen Gebrauch der öffentlichen Sache sichern. Zu diesem Zweck können dem öffentlichen Sachherrn auch Störungsbeseitigungsansprüche wie ein Herausgabeanspruch, ein Abwehrsowie gegebenenfalls ein Unterlassungsanspruch zustehen. Diese Instrumente dienen dazu, dass die öffentliche Sache weiterhin entsprechend ihres Widmungszwecks genutzt werden kann. Die Möglichkeiten des öffentlichen Sachherrn zur Widmungssicherung nach öffentlichem (Sachen-)Recht werden aber nicht gleichermaßen anerkannt.

Für das Reichsgericht ist eine öffentliche Sache deshalb keiner Zwangsvollstreckung zugänglich, da sie ihrer staatlichen Aufgabe nicht entzogen werden dürfe. Allein aufgrund des öffentlichen Sachstatus war die öffentliche Sache keiner Zwangsvollstreckung zugänglich. Das Bundesverwaltungsgericht erkannte im *Rathausfall* zumindest für Sachen im Verwaltungsgebrauch kein Recht zum Besitz zugunsten des öffentlichen Sachherrn nach öffentlichem Sachenrecht an. Auch das OVG Münster im *Stadtsiegelfall* und das VG Berlin im *Rheinsteinboogenfall* sprachen dem öffentlichen Sachherrn jeweils keinen Herausgabeanspruch nach öffentlichem Sachenrecht gegen den Eigentümern der jeweiligen (öffentlichen) Sache zu, um diese wieder ihrem Widmungszweck zuführen zu können.

46 OVG Greifswald, aaO 456.

47 OVG Greifswald, aaO mit Verweis auf NDV 1990, 335.

48 OVG Greifswald, aaO 456 mwN. Dieses Verständnis der Dinge wird in der traditionellen Lehre des Rechts der öffentlichen Sachen mit der Theorie vom modifizierten Privateigentum umschrieben, näheres dazu im 2. Kapitel.

Einen solchen öffentlich-rechtlichen Herausgabeanspruch erkannten jedoch das VG Köln im *Stadtsiegelfall* sowie das OVG Greifswald im *Aktenfall* an. Die Begründung des VG Köln ist dabei dogmatischer, die Argumente des OVG Greifswald für einen öffentlich-rechtlichen Herausgabeanspruch sind eher pragmatischer Natur.

Im *Klosterzimmern-Fall* zog das VG Augsburg im Speziellen für die *res sacrae* sowohl das öffentliche Sachenrecht als auch Verfassungsrecht zur Sicherung der widmungsgemäßen Nutzung heran.

B. Weitere Untersuchung hinsichtlich Sicherungsinstrumenten im Recht der öffentlichen Sachen

Im nächsten Schritt wird das traditionelle Verständnis des Rechts der öffentlichen Sachen aufgezeigt, was also öffentliche Sachen sind, zwischen welchen öffentlichen Sachen differenziert wird, wie sie entstehen sowie welche Rechtsfolgen das Entstehen einer öffentlichen Sache mit sich bringt.

Es wird daraufhin untersucht, welche Sicherungsinstrumente sich für den öffentlichen Sachherrn für welche öffentliche Sache zur Widmungssicherung ergeben. Zunächst werden die gesetzlich geregelten Materien öffentlicher Sachen analysiert, ob also das einfache Gesetzesrecht in diesen Sondermaterien Befugnisse für den öffentlichen Sachherrn bereithält, den widmungsgemäßen Gebrauch der Sache bei Störungen aufrecht zu erhalten. Die dort womöglich zur Verfügung stehenden Sicherungsinstrumente werden grundsätzlich losgelöst von der Frage einer etwaigen Dinglichkeit der Widmungswirkung behandelt.⁴⁹

Anschließend wird geprüft, ob im Sinne des traditionellen Verständnisses des Rechts der öffentlichen Sachen Sicherungsinstrumente schlicht aus den Widmungsfolgen hergeleitet werden dürfen, wie es für nicht sondergesetzlich geregelte öffentliche Sachen angenommen wird. Diese werden auf Rechtskonformität überprüft: Dürfen Sicherungsinstrumente für den öffentlichen Sachherrn zur Gewährleistung oder Aufrechterhaltung des widmungsgemäßen Gebrauchs in nicht gesetzlich geregelten Bereichen des Rechts der öffentlichen Sachen aus der Widmung selbst resultieren?

Schließlich werden auch die *res sacrae*, die als Spezialmaterie der traditionell anerkannten öffentlichen Sachen gelten, auf die Existenz von Sicherungsinstrumenten untersucht.

49 Zur Relevanz der Frage einer dinglichen Widmungswirkung hinsichtlich der Existenz des Rechtsgebiets als Teilgebiet des allgemeinen Verwaltungsrechts siehe statt aller *Stelkens*, Die Verwaltung 46 (2013), 493, 497.