

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
André Horenburg *¹
John Peters *
Victor Görlich
Dr. Johannes Franke
Anja Popp
Dr. Ammar Bustami
Juliane Willert LL.M. (Berkeley)
Simon Simanovski

Dr. Ulrich Wollenteit¹ (Of Counsel)

Michael Günther * (bis 31.12.2022)
Hans-Gerd Heidel * (bis 30.06.2020)

¹ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

24.03.2026
00027/26 /A/A/A
Mitarbeiterin: Maren Heesch
Durchwahl: 040-278494-30
E-Mail: heesch@rae-guenther.de

Kurzgutachten zur Zulässigkeit der Unterstützung ziviler Seenotrettungsorganisationen durch Gemeinden in Bayern

erstellt im Auftrag von Sea-Eye e.V., [REDACTED] Regens-
burg,

von

André Horenburg und Dr. Daniel-Thabani Ncube
Rechtsanwälte Günther Partnerschaft, Mittelweg 150, 20148 Hamburg.

Stand, 24.03.2026.

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| A. Zusammenfassung der Ergebnisse..... | 3 |
| B. Gutachtauftrag und -inhalt | 4 |
| C. Zulässigkeit kommunaler Unterstützung von Seenotrettungsorganisationen | 4 |
| I. Kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG..... | 4 |
| 1. Ausgangspunkt: Kommunale Selbstverwaltung und kommunale Allzuständigkeit..... | 4 |
| a) Kommunale Selbstverwaltung..... | 4 |
| b) Kommunale Allzuständigkeit | 5 |
| 2. „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ als Voraussetzung kommunalen Handelns | 5 |
| a) Grundsatz: Räumlich-persönliche Bezüge zur Gemeinde als Voraussetzungen kommunalen Handelns | 5 |
| b) Zulässigkeit kommunalen Handelns bei überörtlichen Bezügen | 7 |
| c) Örtlicher Bezug bei Stellungnahmen..... | 7 |
| d) Schutzauftrag aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG | 8 |
| e) Zwischenergebnis | 9 |
| f) Anwendung auf (finanzielle) Unterstützung von Seenotrettungsorganisationen | 9 |
| 3. Der „Rahmen der Gesetze“ als Voraussetzung kommunalen Handelns | 11 |
| a) Vereinbarkeit der kommunalen finanziellen Unterstützung von Organisationen der Seenotrettung Geflüchteter mit Bundes- und Völkerrecht | 12 |
| aa) Vereinbarkeit mit Bundesrecht | 12 |
| bb) Vereinbarkeit mit Völkerrecht | 13 |
| cc) Zwischenergebnis | 13 |
| b) Vereinbarkeit der kommunalen finanziellen Unterstützung von Organisationen der Seenotrettung Geflüchteter mit bayerischem Landesrecht..... | 13 |
| aa) Bayerische Verfassung..... | 14 |
| bb) Übriges Landesrecht | 15 |
| II. Kommunale Selbstverwaltung nach Art. 11 BV | 16 |
| III. Ergebnisse..... | 16 |

A. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Unterstützung ziviler Seenotrettungsorganisationen durch Gemeinden in Bayern einschließlich deren finanzieller Unterstützung ist nach Maßgabe des Grundgesetzes und des einschlägigen einfachen Bundesrechts zulässig. Sie entspricht auch den Vorgaben des Bayerischen Landesrechts.

Grundlage hierfür ist das in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gewährleistete Recht der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Eine solche Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft liegt vor, wenn ein Sachverhalt seinen Ausgangs- oder Bezugspunkt im Gebiet bzw. der Bevölkerung einer konkreten Gemeinde hat. Besteht ein räumlich-persönlicher Bezug in diesem Sinne, können auch Sachverhalte mit überörtlichen, allgemeinpolitischen Aspekten eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft sein. Der erforderliche räumlich-persönliche Bezug zu einer Gemeinde ist dann gegeben, wenn eine Seenotrettungsorganisation eine erkennbare Präsenz in der Gemeinde aufweist und dort zur Erfüllung ihres Zwecks tätig wird. Ausreichend ist aber auch, wenn die Gemeindebevölkerung ein gesteigertes Interesse an das Thema Seenotrettung erkennen lässt und sich dieses Interesse spürbar manifestiert, etwa in themenbezogenen Bürgerinitiativen, Veranstaltungen oder dergleichen. Soweit ein solches lokales Engagement vorhanden ist und gefördert werden soll, steht die Tatsache, dass die hierdurch ebenfalls unterstützte Seenotrettung außerhalb des Gemeindegebiets erfolgt, der kommunalen Zuständigkeit nicht entgegen. Auch das Bayerische Staatsministerium des Innern hat mehrfach klargestellt, dass die kommunale Unterstützung von Hilfsorganisationen bei humanitären Krisen im Ausland als Gemeindeaufgabe zulässig ist, wenn sie von einem in der jeweiligen Gemeinde wurzelnden Engagement getragen ist.

Die Bayerische Gemeindeordnung steht einer finanziellen Unterstützung von Organisationen der zivilen Seenotrettung nicht entgegen. Die Unterstützung kann eine Gemeindeaufgabe darstellen, so dass in diesem Fall auch Haushaltsmittel der Gemeinde zu ihrer Erfüllung eingesetzt werden können.

Zur Unterstützung ziviler Seenotrettungsorganisationen zulässig sind u.a. finanzielle Hilfeleistungen, die Überlassung ausgesonderter Vermögensgegenstände, die Übernahme von Patenschaften für Seenotrettungsschiffe oder die kommunale Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit Belangen der Seenotrettung.

B. Gutachtenauftrag und -inhalt

Gegenstand des Gutachtens ist die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen Gemeinden in Bayern Seenotrettungsorganisationen finanziell und nichtfinanziell unterstützen können. Diese Frage stellt sich insbesondere dann, wenn die Rettungstätigkeit der zivilen Organisationen in Meeresgebieten wie dem Mittelmeer und damit außerhalb des jeweiligen Gemeindegebiets stattfindet. Hierzu wird auf die kommunalen Zuständigkeiten nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 des Grundgesetzes und Art. 11 der Bayerischen Landesverfassung eingegangen.

C. Zulässigkeit kommunaler Unterstützung von Seenotrettungsorganisationen

I. Kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG

Normativer Ausgangspunkt kommunaler Kompetenzen ist die in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG festgeschriebene kommunale Selbstverwaltungsgarantie (1.). Sie gewährleistet das Recht der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG stellt kommunales Handeln folglich unter zwei Voraussetzungen: Das Tätigwerden der Gemeinde muss zunächst eine „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ zum Gegenstand haben (2.). Daneben muss es den „Rahmen der Gesetze“ einhalten (3.).

1. Ausgangspunkt: Kommunale Selbstverwaltung und kommunale Allzuständigkeit

a) Kommunale Selbstverwaltung

Nach dem Grundgesetz sind Gemeinden Teil der demokratisch verfassten Staatsgewalt.¹ Im föderalen Gefüge werden sie dabei zwar den Ländern zugeordnet,² sind deshalb aber nicht bloße unselbstständige Ausführungseinheiten der Landesstaatsgewalt. Vielmehr genießen sie einen besonderen verfassungsrechtlichen Status, der mit der in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG normierten Figur der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie – dem Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln – seinen Ausdruck findet.

Die herausgehobene Stellung der Gemeinde verdankt sich verschiedenen Erwägungen. Naheliegend ist etwa der funktionale Gedanke, dass eine Dezentralisierung der Staatsgewalt mitsamt beschränkter Autonomie der unteren Ebenen der Staatlichkeit bürgernahes und daher zweckmäßiges Verwalten erlaubt.³ Ein ebenso wichtiger Grund für die den Gemeinden eingeräumte Selbstverwaltungsgarantie liegt jedoch in ihrer besonderen Bedeutung für die Demokratie. Diese hat sich nach

¹ BVerfG, Urteil vom 04.11.1986 – 1 BvF 1/84 = NJW 1987, 239 (248); BVerfG, Urteil vom 31.10.1990 – 2 BvF 2/89, 2 BvF 6/89 = NJW 1991, 162 (163).

² Vgl. BVerfG, Urteil vom 30.7.1958 – 2 BvG 1/58 = NJW 1958, 1341 (1343).

³ Vgl. BeckOK GG/Hellermann, 64. Ed. 15.11.2025, GG Art. 28 Rn. 31.

den Vorstellungen des Grundgesetzes stets „von unten nach oben“ zu entwickeln, nimmt ihren Ursprung also in der gemeinsamen Begegnung unterschiedlicher Anliegen durch jene Menschen, die den Staat ausmachen.⁴ Das grundlegendste demokratische Forum ist mithin die von den diesen bewohnte Gemeinde. Diese kann aber nur ein „echtes“ demokratisches Forum sein, wenn sie eine wirksame Teilnahme an Angelegenheiten des Gemeinwesens ermöglicht, und dies setzt wiederum voraus, dass die Verfassung der Gemeinde einen eigenen Aufgabenbereich sowie die Eigenverantwortlichkeit ihrer Aufgabenwahrnehmung zugesteht.⁵ Die kommunale Autonomie ist demnach auch ein demokratischer Selbstzweck.

b) Kommunale Allzuständigkeit

Die funktionalen und demokratiebedeutsamen Erwägungen zur Stellung der Gemeinde finden ihren Ausdruck in der vom Grundgesetz in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gewählten Formulierung, dass die Gemeinde „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung“ regeln können muss. Das Bundesverfassungsgericht spricht insoweit vom Bestehen einer kommunalen Allzuständigkeit.⁶ Solange gemeindliches Handeln sich als Verwirklichung der Selbstverwaltungsgarantie darstellt – die Gemeinde also im Hinblick auf eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft tätig wird – ist die Gemeinde kraft ihrer Eigenschaft als Fundament demokratischer Staatlichkeit dazu berufen, tätig zu werden. Ihr Handeln bedarf dann keiner weiteren (gesetzlichen) Rechtsgrundlage, die Gemeinde kann „aus sich heraus“ tätig werden.

2. „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ als Voraussetzung kommunalen Handelns

Dreh- und Angelpunkt der kommunalen Selbstverwaltung ist der in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG enthaltene Begriff der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“.

a) Grundsatz: Räumlich-persönliche Bezüge zur Gemeinde als Voraussetzungen kommunalen Handelns

Die zentrale Begriffsbestimmung der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts findet sich in der 1988 ergangenen *Rastede*-Entscheidung.⁷ Danach sind Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

„diejenigen Bedürfnisse, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben (...), die also den

⁴ So schon BVerfG, Beschluss vom 12. 7. 1960 – 2 BvR 373 und 442/60 11 = NJW 1960, 1755 (1756).

⁵ BVerfG, Beschluss vom 19.11.2002 – 2 BvR 329/97, NVwZ 2003, 850 (851).

⁶ BVerfG, Urteil vom 20.3.1952 – 1 BvR 267/51, NJW 1952, 577 (577).

⁷ BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, NVwZ 1989, 347.

Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“.⁸

Um als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft eingeordnet werden zu können, muss ein Sachverhalt demnach einen räumlich-persönlichen Bezug zur Gemeinde aufweisen. Das ist der Fall, wenn er räumlich im konkreten Gemeindegebiet gründen oder sich hierauf auswirkt. Ein Sachverhalt ist aber auch dann eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, wenn er seinen Ausgangs- und/oder Bezugspunkt in der konkreten Bevölkerung der Gemeinde hat.⁹

Die Definition der *Rastede*-Entscheidung greift damit mittelbar die Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG unterliegenden Erwägungen zur demokratiebegründenden Dimension der Gemeinde auf. Die Autonomie der Gemeinde wird unter anderem mit der Erwägung gerechtfertigt, dass sie dasjenige demokratische Forum ist, das den Gemeindeeinwohnern am nächsten ist. Was diese Menschen betrifft, muss daher von der Handlungsbefugnis der Gemeinde umfasst sein. Weil sich nicht abstrakt feststellen lässt, welche Sachverhalte eine Gemeinde betreffen und künftig womöglich betreffen können, lehnt das Bundesverfassungsgericht jedoch die Annahme eines im Grundgesetz angelegten festen Bestands kommunaler Aufgaben ab.¹⁰ Ob eine Angelegenheit eine solche der örtlichen Gemeinschaft ist, muss daher immerfort neu bestimmt werden, und dies wiederum unter Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung und den historischen Erscheinungsformen der Selbstverwaltung.¹¹ Für die Bestimmung soll demnach entscheidend sein, ob die zu beurteilende Aufgabe für das Bild der typischen Gemeinde charakteristisch ist.¹² Aus diesen Beobachtungen zur Demokratierelevanz, Wandelbarkeit und erforderlichen typisierten Betrachtungsweise der Gemeinde folgert die Literatur schließlich, dass eine verlässliche Bestimmung der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ wohl nur anhand einer Besinnung auf den Zweck des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG – die Ermöglichung bürgerschaftlichen Engagements – möglich ist.¹³ Eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ist also dann gegeben, wenn die Angelegenheit (räumlich-persönlich) auf die Gemeinde und deren Bevölkerung bezogen ist und Gegenstand bürgerschaftlichen Engagements ist oder zu einem solchen gemacht werden kann.

⁸ Ebd., 350.

⁹ Vgl. auch zu Art. 7 GO Bayern BeckOK KommunalR Bayern/*Retzmann*, 29. Ed. 1.2.2026, GO Art. 7 Rn. 16.1, beck-online.

¹⁰ Jüngst BVerfG, Beschluss vom 19.11.2014 – 2 BvL 2/13 = NVwZ 2015, 728 (729).

¹¹ Ebd.

¹² Ebd.

¹³ Sachs/*Engels*, 10. Aufl. 2024, GG Art. 28 Rn. 47.

Die Förderung bürgerschaftlichen Engagements ist spätestens seit den 1990er Jahren zunehmend kommunales Betätigungsfeld.¹⁴ Sie gehört zu den anerkannten kommunalen Aufgaben und hat in Bayern Verfassungsrang (Art. 121 S. 2 BV).

b) Zulässigkeit kommunalen Handelns bei überörtlichen Bezügen

Die in der *Rastede*-Entscheidung entwickelte Definition erlaubt eine zielführende Konkretisierung des auslegungsbedürftigen Begriffs der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“. Sie greift gleichwohl zu kurz und ist in der Folge durch die spätere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie des Bundesverwaltungsgerichts präzisiert worden. Ausgangspunkt dieser Präzisierung war der (weiterhin allgemein anerkannte) Befund, dass kommunales Handeln mit ausschließlich überörtlichem Bezug nach der *Rastede*-Entscheidung nicht als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft zu qualifizieren ist. Fragen, die ausschließlich z.B. die Außen- und Sicherheitspolitik betreffen, sowie solche die allein „allgemeinpolitischer“ Natur – d.h. die den Staat als Ganzes betreffen – sind kommunalem Handeln demnach entzogen.¹⁵

Ein vollständiger Ausschluss kommunaler Zuständigkeiten bei jeglichen überörtlichen Bezügen folgt hieraus allerdings nicht. Gemeinde und Gemeindebevölkerung sind unstreitig in das „größere Ganze“ des Landes und Bundesstaates eingebettet, sodass Fragen, die den Staat als Ganzes betreffen, regelmäßig auch die Gemeinde betreffen. Jüngere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts haben daher von einem engen Verständnis des räumlich-persönlichen Bezug als Voraussetzung kommunalen Handelns Abstand genommen. Eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft – und damit eine verfassungsrechtlich begründete Handlungsbefugnis der Gemeinde – liegt nunmehr auch dann vor, wenn ein Sachverhalt nur teilweise bzw. in Teilaspekten als solcher der örtlichen Gemeinschaft anzusehen, im Übrigen jedoch überörtlicher Natur ist.¹⁶ Ein überörtlicher Bezug schließt die kommunale Zuständigkeit danach also dann nicht aus, wenn ein Sachverhalt zugleich einen räumlich-örtlichen Bezug zur konkreten Gemeinde aufweist.

c) Örtlicher Bezug bei Stellungnahmen

Eine letzte Ergänzung des durch den Begriff der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ umschriebenen Kompetenzbereichs der Gemeinde haben

¹⁴ BBE Policy-Paper zur Bundes-Engagementstrategie, Schwerpunkt Bürgerschaftliches Engagement und Kommune (2023), S. 2, verfügbar unter https://www.b-b-e.de/fileadmin/Redaktion/03_Themenfelder/Policy_Paper/Web_Layout_Version_Engagement_und_Kommune.pdf (letzter Abruf, 4.3.2026); Jakob Kommunen und bürgerschaftliches Engagement – gegenwärtiger Stand, Probleme und Lösungsansätze (2009), S. 3, verfügbar unter https://www.wzb.eu/system/files/docs/sine/expertise_jakob.pdf (letzter Abruf, 4.3.2026).

¹⁵ Vgl. BeckOK GG/*Hellermann*, 64. Ed. 15.11.2025, GG Art. 28 Rn. 42; Dürig/Herzog/Scholz/*Mehde*, 108. EL August 2025, GG Art. 28 Rn. 196.

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 19.11.2014 – 2 BvL 2/13 = NVwZ 2015, 728 (729); BVerfG, Beschluss vom 18.5.2004 – 2 BvR 2374/99 = NVwZ 2004, 1477 (1483).

schließlich Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts¹⁷ herbeigeführt, die eine grundlegende Differenzierung nach der Befassungs- und Regelungskompetenz der Gemeinde aufgestellt haben.¹⁸ Möchte die Gemeinde nicht selbst Regelungen, also insbesondere allgemeiner Vorschriften oder einzelfallbezogener Entscheidungen erlassen, sondern sich in nicht-rechtsförmiger Weise mit Sachverhalten zu befassen, d.h. insbesondere in Form von öffentlichen Stellungnahmen, Meinungsäußerungen oder Ersuchen, allen voran “appellative” oder “symbolische” Entschlüsse, unterliegt diese Befassungskompetenz deutlich geringeren Anforderungen im Hinblick auf den erforderliche Gemeindebezug. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann eine Gemeinde schon dann im Rahmen von Stellungnahmen appellativ-symbolisch tätig werden, wenn ein Sachverhalt sich *möglicherweise* auf den Aufgabenvollzug einer Gemeinde auswirken und dabei Folgen für das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde haben wird.¹⁹ Liegen diese Voraussetzungen vor, ist die Gemeinde hinsichtlich des „ob“ und „wie“ der Befassung frei.²⁰

d) **Schutzauftrag aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG**

In Rechtsprechung und Lehre ist allgemein anerkannt, dass das in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG normierte Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit Einzelnen nicht nur Schutz vor staatlichen Maßnahmen verleiht, sondern auch Pflichten des Staates zum Schutz dieser Rechtsgüter begründen kann.²¹ Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG verpflichtet, so das Bundesverfassungsgericht,

„den Staat, jedes menschliche Leben zu schützen. Diese Schutzpflicht ist umfassend. Sie gebietet dem Staat, sich schützend und fördernd vor dieses Leben zu stellen [...] An diesem Gebot haben sich alle staatlichen Organe, je nach ihren besonderen Aufgaben, auszurichten. Da das menschliche Leben einen Höchstwert darstellt, muss diese Schutzverpflichtung besonders ernst genommen werden. Wie die staatlichen Organe ihre Verpflichtung zu einem effektiven Schutz des Lebens erfüllen, ist von ihnen grundsätzlich in eigener Verantwortung zu entscheiden.“²²

Das Bundesverfassungsgericht spricht insoweit inzwischen von einem allgemeinen Schutzauftrag des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, der sich unter bestimmten Voraussetzungen zu einer konkreten Schutzpflicht verdichten kann.²³ Dieser auch für die

¹⁷ BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 37/89 (München) = NVwZ 1991, 682; BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 40/89 (München) = NVwZ 1991, 684.

¹⁸ BeckOK GG/Hellermann, 64. Ed. 15.11.2025, GG Art. 28 Rn. 42.7.

¹⁹ BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 - 7 C 37/89 (München) – NVwZ 1991, 682, 683.

²⁰ Ebd.

²¹ Zu Herleitung aus Sicht der Rechtsprechung siehe BVerfG, Urteil vom 15.7.2025 – 2 BvR 508/21 = NVwZ 2025, 1254 (1255), für die Literatur wiederum BeckOK GG/Lang, 64. Ed. 15.11.2025, GG Art. 2 Rn. 263 ff.

²² BVerfG, Urteil vom 16.10.1977 – 1 BvQ 5/77 = NJW 1977, 2255.

²³ BVerfG, Urteil vom 15.7.2025 – 2 BvR 508/21 = NVwZ 2025, 1254 (1255, 1261, 1266).

Gemeinden geltende allgemeine Schutzauftrag spricht dafür, den Begriff der „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ weit auszulegen, wenn Gemeinden zivile Seenotrettungsorganisationen unterstützen und hiermit den Schutz von Menschenleben fördern möchten.

e) Zwischenergebnis

Die Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie des Bundesverwaltungsgerichts zu Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG lässt eine Tendenz hin zu einem immer weiteren Verständnis der „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ erkennen. Diese liegt jedenfalls dann vor, wenn ein Sachverhalt seinen Ausgangspunkt im Gebiet bzw. der Bevölkerung einer konkreten Gemeinde hat, sich auf das Gebiet bzw. auf die Bevölkerung einer konkreten Gemeinde auswirkt und (aktuell oder potenziell) Gegenstand bürgerschaftlichen Engagements in der Gemeinde ist. Besteht ein räumlich-persönlicher Gemeindebezug in diesem Sinne, können auch Sachverhalte mit überörtlichen, allgemeinpolitischen Aspekten eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft sein. Die Gemeinde kann dann allein kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG tätig werden. Der für alle staatlichen Stellen geltende Schutzauftrag zugunsten menschlichen Lebens aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG spricht für eine weite Auslegung des Begriffs, wenn Gemeinden zivile Seenotrettung fördern möchten. Will die Gemeinde sich mit einem Sachverhalt rein „appellativ“ oder „symbolisch“ befassen, etwa in Gestalt von Äußerungen, Stellungnahmen und dergleichen, genügt es, dass der Sachverhalt sich auf die Gemeinde und/oder Gemeindebevölkerung auswirken kann.

f) Anwendung auf (finanzielle) Unterstützung von Seenotrettungsorganisationen

Gemeinden können Seenotrettungsorganisationen auf der Grundlage von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG finanziell unterstützen, wenn sich diese Unterstützung als „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ darstellt. Das ist nach dem vorstehend dargestellten u.a. dann der Fall, wenn es insoweit ein aktuelles oder potenzielles bürgerschaftlichen Engagement für und gesteigertes Interesse an Belangen der Seenotrettung in der konkreten Gemeinde gibt.

Das Bayerischen Staatsministerium des Innern hat im Hinblick auf die unentgeltliche Überlassung von Gemeindevermögen zu humanitären Zwecken im Ausland in Übereinstimmung mit den obigen Erwägungen zur partizipatorischen Dimension kommunaler Selbstverwaltung in ministerialen Rundschreiben vom 3.7.2015²⁴ und 16.3.2022,²⁵ betont, dass humanitären Notlagen im Ausland ein kommunaler Bezug zukommt, wenn sie ein Bedürfnis der Gemeindebevölkerung

²⁴ Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Überlassung ausgesonderter Ausrüstungsgegenstände kommunaler Einrichtungen an Hilfsorganisationen, Az. IB-1514-6-1-4.

²⁵ Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Unentgeltliche Überlassung von Hilfsmitteln und Spenden von Kommunen für die Ukraine, Az. B3-1514-10-32-7.

nach solidarischer Hilfeleistung auslösten. Die Förderung dieser Hilfeleistung sei wiederum als kommunale Aufgabe zu begreifen, da dies der kommunalen Rolle als Impulsgeberin und Koordinatorin bürgerlichen Engagements entspreche.

Dieses kann, muss aber nicht, durch die Präsenz oder Tätigkeiten der zu unterstützenden Organisation in der unterstützungswilligen Gemeinde vermittelt sein. Das weite Verständnis der Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft rechtfertigt sich unter anderem aus der Erwägung, dass die kommunale Selbstverwaltung das bürgerschaftliche Engagement schützen und fördern will. Die Gemeinde kann eine Seenotrettungsorganisation also auch dann finanziell unterstützen, wenn diese ihren Sitz zwar in einer anderen Gemeinde hat, es in der unterstützungswilligen Gemeinde aber Unterstützer gibt. Beleg für ein relevantes Engagement in der Gemeinde hierfür kann u.a. das Bestehen einer Ortsgruppe sein.

Ein gesteigertes Interesse an Belangen der Seenotrettung kann aber auch durch Bürgerinitiativen, aus der Mitte der Gemeinde entspringende Veranstaltungen und ähnliche, von bürgerschaftlichem Engagement getragene Bemühungen um Belange der Seenotrettung belegt sein.

In Bezug auf finanziellen Unterstützungsmaßnahmen hat die Gemeinde einen weiten Spielraum. Denkbar sind etwa unmittelbare Spenden an Ortsgruppen, wie etwa von 2022 bis 2025 durch die Stadt Köln unter Berufung auf die Öffentlichkeitsarbeit der Ortsgruppe sowie auf das gesteigerte kommunale Interesse am Thema der Seenotrettung Geflüchteter geschehen. Zulässig sind ferner Spendenaufrufe, die mit der Selbstverpflichtung zur Spendenergänzung durch die Gemeinde einhergehen („Verdoppelungsaktion“ der Landeshauptstadt München 2021).

Einen vergleichbaren Beschluss der Stadt Regensburg aus Juli 2025, nach dem diese eine an die Regensburger*innen gerichtete Spendenaktion zugunsten des zivilen Seenotrettungsschiffs Sea-Eye 5 organisiert und Spenden bis zu einer Summe von 30.000 EUR verdoppelt,²⁶ hielt die Regierung der Oberpfalz im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht zunächst für rechtswidrig.²⁷ Zwar könne die finanzielle Unterstützung eines regionalen Vereins, der Aktivitäten vor Ort durchführe, eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft darstellen. Die finanzielle Unterstützung eines zivilen Seenotrettungsschiffes, das außerhalb des örtlichen Wirkungskreises der unterstützenden Gemeinde agiere, sei jedoch keine kommunale Aufgabe. Von einer förmlichen Beanstandung sah die Regierung der Oberpfalz angesichts der im

²⁶ Beschluss des Ausschusses für Verwaltung, Finanzen und Beteiligungen vom 24.07.2025. Der Beschluss lautete: „Die Stadt Regensburg übernimmt die Patenschaft und damit eine finanzielle Unterstützung für das zivile Seenotrettungsschiff Sea Eye 5 der Organisation Sea Eye und organisiert eine Spendenaktion, die sich an die Regensburger*innen richtet. Die im Aktionszeitraum von September bis Ende Dezember 2025 eingegangenen Spenden werden bis zu einer Summe von 30.000 EUR durch die Stadt Regensburg verdoppelt. Die notwendigen Mittel sollen im Nachtragshaushalt zur Verfügung gestellt werden.“,
<https://srv19.regensburg.de/bi/to020.asp?TOLFDNR=63864#allrisBS>

²⁷ Schreiben an die Stadt Regensburg vom 10.11.2025, ROP-SG12-1512.1-9-54-30.

Vergleich zum Gesamthaushalt der Stadt Regensburg geringen Spendensumme von maximal 30.000 EUR ab.

Mit der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, nach der eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft auch dann vorliegt, wenn ein Sachverhalt nur teilweise bzw. in Teilaspekten als solcher der örtlichen Gemeinschaft anzusehen, im Übrigen jedoch überörtlicher Natur ist,²⁸ ist diese Rechtsauffassung der Regierung der Oberpfalz schwerlich zu vereinbaren. Denn der Beschluss der Stadt Regensburg bezog sich auf eine Spendenaktion, die sich ausdrücklich an die Regensburger*innen richtete und damit an ein örtlich bereits vorhandenes bürgerschaftliches Engagement anknüpfte und dieses unterstützte. Dass die finanzielle Unterstützung darüber hinaus überörtlicher Natur ist, schadet nicht. Die Auffassung der Regierung der Oberpfalz steht zudem im Widerspruch zur geschilderten Auffassung des Bayerischen Staatsministerium des Innern, das Unterstützungen zu humanitären Zwecken im Ausland dann als kommunale Aufgabe ansieht, wenn humanitäre Notlagen im Ausland ein Bedürfnis der Gemeindebevölkerung nach solidarischer Hilfeleistung auslösten.²⁹

Die Unterstützung von Seenotrettungsorganisationen in Form von Stellungnahmen, also durch appellativ-symbolisches Handeln der Gemeinde ist schon im Falle eines bloß möglichen Bezugs des jeweiligen Sachbereichs zur Gemeinde möglich. Liegen also die engeren Voraussetzungen des räumlich-persönlichen Bezugs vor, die die Annahme einer Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft rechtfertigen, ist appellativ-symbolisches Handeln ohne Weiteres zulässig. Zulässiges Handeln in diesem Sinne ist neben der kommunalen Öffentlichkeitsarbeit zum Thema der Seenotrettung Geflüchteter auch die Übernahme von Patenschaften für Seenotrettungsschiffe. Beispielhaft sind etwa die von der Landeshauptstadt München übernommenen Patenschaften für die Schiffe „Ocean Viking“ und „Humanity“ der Seenotrettungsorganisation „SOS Mediterranee“ und „SOS Humanity“.

3. Der „Rahmen der Gesetze“ als Voraussetzung kommunalen Handelns

Um auf der Grundlage des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG tätig werden zu können, muss das Handeln einer Gemeinde nicht nur „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ betreffen, sondern auch den „Rahmen der Gesetze“ einhalten. Dies ist der Fall, wenn das kommunale Handeln mit dem geltenden Bundes- und Landesrecht im Einklang steht.³⁰ Nachfolgend wird daher zunächst untersucht, inwieweit die kommunale finanzielle Unterstützung von Organisationen der Seenotrettung Geflüchteter dem einschlägigen einfachen Bundesrecht und völkerrechtlichen

²⁸ BVerfG, Beschluss vom 19.11.2014 – 2 BvL 2/13 = NVwZ 2015, 728 (729); BVerfG, Beschluss vom 18.5.2004 – 2 BvR 2374/99 = NVwZ 2004, 1477 (1483).

²⁹ Ministerialen Rundschreiben vom 3.7.2015 und 16.3.2022, siehe oben Fn. 23 u. 24.

³⁰ Vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Mehde, 108. EL August 2025, GG Art. 28 Rn. 251.

Vorgaben³¹ entspricht (a)). Im Anschluss erfolgt die Betrachtung nach Maßgabe des Bayerischen Landesrechts (b)).

a) Vereinbarkeit der kommunalen finanziellen Unterstützung von Organisationen der Seenotrettung Geflüchteter mit Bundes- und Völkerrecht

aa) Vereinbarkeit mit Bundesrecht

Eine (finanzielle) Unterstützung ziviler Seenotrettungsorganisationen erfolgt nur dann „im Rahmen der Gesetze“, wenn sie nicht gegen Bundesrecht verstößt.

Mit Blick auf das Sachgebiet Seenotrettung weist das Grundgesetz dem Bund umfassende Kompetenzen zu. Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Hochseeschifffahrt inne, d.h. die Schifffahrt außerhalb der Territorial- und Küstengewässer.³² Von dieser Kompetenz sind insbesondere die Gefahrenabwehr auf hoher See³³ sowie das Seeunfallrecht umfasst, mithin also die Seenotrettung.³⁴ Diese ist durch das Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt (Seeaufgabengesetz) umfassend geregelt worden.³⁵ Das Seeaufgabengesetz überträgt zudem Aufgaben im Bereich der Seeschifffahrt, die nach den Art. 30, 83 ff. GG eigentlich den Ländern zugewiesen sind, in Umsetzung von Art. 89 Abs. 2 S. 2 GG auf den Bund.³⁶ Hierzu gehört nach § 1 Nr. 7 SeeAufgG auch die die Vorsorge für den in Seenotfällen erforderlichen Such- und Rettungsdienst, wobei sich diese allerdings primär auf die Gebiete in Nord- und Ostsee bezieht, in denen die Bundesrepublik Hoheitsrechte ausübt oder für die sie internationale Verpflichtungen übernommen hat.

Die Zuweisung der hoheitlichen Aufgabe der Vorsorge für die Seenotrettung in Nord- und Ostsee an den Bund schließt das freiwillige zivilgesellschaftliche Engagement nicht aus. Eine ideelle oder finanzielle Unterstützung dieser zivilen Seenotrettungsorganisationen durch andere staatliche Stellen als den Bund wird durch die Aufgabenzuweisung ebenfalls nicht ausgeschlossen. Denn eine bloße ideelle oder finanzielle Unterstützung stellt die Entscheidungsfreiheit und Eigenverantwortlichkeit der zivilen Seenotrettungsorganisationen nicht in Frage. Ihre Tätigkeit bleibt eine zivile Tätigkeit und wird nicht etwa zu einer Tätigkeit der Gemeinden. Die Aufgabenerfüllung des Bundes im Bereich der Seenotrettung hierdurch nicht beeinträchtigt.

³¹ Ungeachtet etwaiger Meinungsverschiedenheiten um ihren konkreten Rang im nationalstaatlichen Normengefüge – dazu sogleich – dürfte unstreitig sein, dass völkerrechtliche Regelungen gem. Art. 25 GG und Art. 59 Abs. 2 GG dem Bundesrecht zuzuordnen sind, sodass eine gemeinsame Betrachtung zweckmäßig erscheint.

³² Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, 108. EL August 2025, GG Art. 74 Rn. 500.

³³ Vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juli 2011 – 7 C 7.10 = ZUR 2011, 538 (539).

³⁴ Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, 108. EL August 2025, GG Art. 74 Rn. 503.

³⁵ Siehe insb. §§ 1 Nr. 2, Nr. 7, 3 Abs. 1 SeeAufgG; im Überblick Möllers/Heid Polizei-WB, Seeaufgabengesetz (SeeAufgG).

³⁶ Vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Gröpl, 108. EL August 2025, GG Art. 89 Rn. 107.

bb) Vereinbarkeit mit Völkerrecht

Völkerrechtliche Beschränkungen kommunalen Handelns im Zusammenhang mit der Seenotrettung sind nicht ersichtlich. Einfachen völkerrechtlichen Abkommen kommt grundsätzlich kein Verfassungsrang zu.³⁷ Sie stehen damit entweder im Rang einfachen Bundesrechts oder fügen sich oberhalb dessen, aber unterhalb der Verfassung im Normengefüge ein.³⁸ In beiden Fällen sind Vorgaben des Völkerrechts am Grundgesetz und damit an dessen Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG zu messen. Völkerrechtliche Abkommen können bestehende Befugnisse der Gemeinde demnach nicht weiter einschränken als verfassungsrechtlich vorgesehen, erweitern diese aber auch nicht.³⁹

Zwischen völkerrechtlichen Vorgaben und der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie bestehen ohnehin keine Konflikte, da die zentralen völkerrechtlichen Übereinkommen im Bereich der Seenotrettung die Vertragsstaaten als solche zur Durchsetzung der jeweils angeordneten Aufgaben verpflichten. Nach dem Internationalen Übereinkommen von 1979 über den Such- und Rettungsdienst auf See (International Convention on Maritime Search and Rescue, im Folgenden: SAR-Übereinkommen) und dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (im Folgenden: SRÜ) sind die Vertragsstaaten unter anderem dazu verpflichtet, Vorkehrungen für die Bereitstellung und Koordinierung von Such- und Rettungsdiensten zu treffen.⁴⁰ Das SAR-Abkommen verpflichtet die Vertragsstaaten zudem dazu, dort in Seenot geratenen Personen Hilfe zu leisten.⁴¹ Kompetenzbeschränkungen für kommunales Handeln ergeben sich hieraus nicht.

cc) Zwischenergebnis

Aus alledem folgt, dass die kommunale Unterstützung von eigenverantwortlicher ziviler Seenotrettung mit dem Bundes- und Völkerrecht vereinbar ist und insoweit im „Rahmen der Gesetze“ i.S.v. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG erfolgt.

b) Vereinbarkeit der kommunalen finanziellen Unterstützung von Organisationen der Seenotrettung Geflüchteter mit bayerischem Landesrecht

Zu den „Gesetzen“, deren Einhaltung Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG zur Voraussetzung rechtmäßigen kommunalen Handelns macht, zählen neben Vorschriften des Bundesrechts auch solche des Landesrechts.⁴² Hier interessierende Ausgestaltungen

³⁷ Sachs/*Höfling*, 10. Aufl. 2024, GG Art. 1 Rn. 79; Dürig/Herzog/Scholz/*Herdegen*, 108. EL August 2025, GG Art. 1 Abs. 2 Rn. 40; BVerfG, Urteil vom 4.5.2011 – 2 BvR 2365/09, 740/10, 2333/08, 1152/10, 571/10 = NJW 2011, 1931 (1935).

³⁸ Zu den vertretenen Auffassungen Dürig/Herzog/Scholz/*Herdegen*, 108. EL August 2025, GG Art. 25 Rn. 42 ff.

³⁹ Vgl. *Fontana*, KommJur 2021, 248 (250).

⁴⁰ Anlage, Kapitel 2, Nr. 2.1.1 SAR-Abkommen, Art. 98 Abs. 2 SRÜ.

⁴¹ Anlage, Kapitel 2, Nr. 2.1.10 SAR-Abkommen.

⁴² Vgl. BVerwG, Urteil vom 27.10.2010 – 8 C 43.09, Rn. 22.

kommunaler Befugnisse finden sich insbesondere in der Bayerischen Landesverfassung (a)) und in der Bayerischen Gemeindeordnung (b)).

aa) Bayerische Verfassung

Bei den aus der Bayerischen Landesverfassung (BV) folgenden Maßgaben zu kommunalen Befugnissen besteht über weite Strecken Übereinstimmung mit dem Verständnis nach Art. 28 Abs. 2 GG.⁴³

Art. 11 Abs. 4 BV bringt den Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG zugrunde liegenden Partizipationsgedanken mit der Feststellung zum Ausdruck, dass die „Selbstverwaltung der Gemeinden [...] dem Aufbau der Demokratie in Bayern von unten nach oben“ dient. Art. 11 Abs. 2 S. 2 BV greift wiederum die grundgesetzliche Formulierung zur kommunalen Selbstverwaltung auf, wenn er festhält, dass die Gemeinden das Recht haben, „ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten“. Art. 83 Abs. 1 BV konkretisiert den Begriff der „eigenen Angelegenheiten“ schließlich im Wege der Aufstellung eines (nicht abschließenden) Aufgabenkatalogs.

Angesichts der hier ersichtlichen Parallelen zwischen Bundes- und Landesrecht kann das oben erarbeitete Verständnis der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG auch auf die Ebene des Landesverfassungsrechts übertragen werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ersichtliche Abkehr von der Voraussetzung eines strengen räumlich-persönlichen Gemeindebezugs und Erweiterung der Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft auf Sachverhalte, die (auch) überörtliche Bezüge aufweisen. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat sich diese Auffassung zu eigen gemacht und festgestellt, dass allein das Verfolgen eines weltweiten politischen Anliegens die Zuordnung zum Rechtskreis des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts und einen spezifisch örtlichen Bezug nicht ausschließt. Denn „eigenen Angelegenheiten der Gemeinden und gesamtstaatliche Aufgaben oder Belange berühren sich vielfach [...]. Staatliche Verwaltungstätigkeit kann eigene kommunale Belange ebenso betreffen wie die gemeindliche ihrerseits überörtliche Bezüge aufweisen kann. Gerade dass die Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht nur im Rahmen der – regelmäßig gesamtstaatliche Angelegenheiten betreffenden – Fachgesetze (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) ausüben können, verdeutlicht, dass kommunale und gesamtstaatliche Belange nicht beziehungslos nebeneinander stehen, sondern in vielerlei Hinsicht untereinander verschränkt sind.“⁴⁴

⁴³ Vgl. BeckOK KommunalR Bayern/Engels, 28. Ed. 1.11.2025, GO Art. 1 Rn. 39.

⁴⁴ BayVerfGH, Entscheidung vom 07.10.2011 – Vf. 32-VI-10 = NVwZ-RR 2012, 50 (51 f.).

bb) Übriges Landesrecht

Die Bayerische Gemeindeordnung (GO) konkretisiert die Vorgaben der Bayerischen Landesverfassung, indem sie die Gemeindeaufgaben näher aufschlüsselt und Fragen im Zusammenhang mit deren Erfüllung – insbesondere deren Finanzierung – regelt. Dabei bewegt auch sie sich im Einklang mit den Anforderungen des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG. Feststellungen zu den Gemeindeaufgaben finden sich in den Art. 1 S. 1, Art. 6 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1 und 2, Art. 57 GO. Diese lassen sich im Wesentlichen auf die Erkenntnis reduzieren, dass die Gemeinde für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig ist.⁴⁵ Die Bayerische Gemeindeordnung spiegelt also den Status Quo der Bayerischen Landesverfassung und damit (mittelbar) die Anforderungen des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG. Soweit die Gemeindeordnung Gemeindeaufgaben näher aufschlüsselt, beschreibt sie diese, legt sie aber nicht abschließend fest.⁴⁶

Aus Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 1 und Abs. 2 GO folgt, dass die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu den öffentlichen Aufgaben der Gemeinden gehören. Handeln Gemeinden zur Erfüllung dieser Aufgaben dürfen sie Gemeindevermögen auch unentgeltlich überlassen, Art. 75 Abs. 3 S. 2 GO.

Weil die Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements zu den Aufgaben der Gemeinden gehört, hat das Bayerischen Staatsministerium des Innern in den erwähnten ministerialen Rundschreiben vom 3.7.2015⁴⁷ und 16.3.2022⁴⁸ klargestellt, dass die unentgeltliche Überlassung von Gemeindevermögen zu humanitären Zwecken im Ausland von Art. 75 Abs. 3 Satz 2 GO erfasst ist und damit nicht gegen das allgemeine Verschenkungsverbot aus Art. 75 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 GO verstößt. Vorbehaltlich der Entscheidung durch zuständige kommunale Stellen, Dokumentationspflichten und Bindungsbestimmungen steht das Landesrecht der unentgeltlichen Veräußerung ausgesonderter Ausrüstungsgegenstände kommunaler Einrichtungen (darunter auch solche mit hohem Sachwert, etwa ausgesonderte Feuerwehrfahrzeuge) an Hilfsorganisationen daher nicht entgegen.⁴⁹ Für die finanzielle Unterstützung von Seenotrettungsorganisationen gilt nichts anderes.

⁴⁵ Nach Art. 1 S. 1 GO haben die Gemeinden das Recht, örtliche Angelegenheiten vorbehaltlich entgegenstehender Gesetze zu ordnen und zu verwalten. Art. 6 Abs. 1 GO präzisiert dieses Recht dahin, dass Gemeinden in ihrem Gebiet die Erfüllung sämtlicher öffentlicher Aufgaben obliegt; Art. 6 Abs. 2 GO begründet dabei im Hinblick auf die zu erfüllenden Aufgaben eine Differenzierung nach eigenen und nach übertragenen Angelegenheiten. Eigene Angelegenheiten der Gemeinde sind gem. Art. 7 Abs. 1 GO wiederum „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“. In Art. 57 GO findet sich dann unter dem Begriff der „Aufgabe des eigenen Wirkungskreises“ eine Aufschlüsselung eben dieser „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“.

⁴⁶ BeckOK KommunalR Bayern/*Retzmann*, 28. Ed. 1.11.2025, GO Art. 57 Rn. 66.

⁴⁷ Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Überlassung ausgesonderter Ausrüstungsgegenstände kommunaler Einrichtungen an Hilfsorganisationen, Az. IB-1514-6-1-4.

⁴⁸ Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Unentgeltliche Überlassung von Hilfsmitteln und Spenden von Kommunen für die Ukraine, Az. B3-1514-10-32-7.

⁴⁹ Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Überlassung ausgesonderter Ausrüstungsgegenstände kommunaler Einrichtungen an Hilfsorganisationen, Az. IB-1514-6-1-4, S. 1

Einer als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft i.S.v. Art. 28 Abs. 2 GG anzusehenden Unterstützung ziviler Seenotrettungsorganisationen steht damit das Bayerische Landesrecht nicht entgegen.

II. Kommunale Selbstverwaltung nach Art. 11 BV

Die Bayerische Verfassung sichert den Gemeinden das Recht zu, ihre „eigenen Angelegenheiten“ im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich zu verwalten. Wie ausgeführt, besteht weitestgehend Übereinstimmung mit dem Verständnis der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ nach Art. 28 Abs. 2 GG.⁵⁰

In Bayern hat die Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements zudem seit 2014 Verfassungsrang. Art. 121 S. 2 BV bestimmt: „Staat und Gemeinden fördern den ehrenamtlichen Einsatz für das Gemeinwohl“. Das hierin jedenfalls liegende Staatsziel⁵¹ spricht dafür, den Begriff der „eigenen Angelegenheiten“ der Gemeinden in Art. 11 Abs. 2 S. 2 BV in Bezug auf die Förderung ehrenamtlichen Einsatzes weit auszulegen. Die (finanzielle) Unterstützung von Organisationen der zivilen Seenotrettung als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft kann sich daher auch auf Art. 11 BV stützen.

III. Ergebnisse

Die Unterstützung ziviler Seenotrettungsorganisationen durch Gemeinden in Bayern einschließlich deren finanzieller Unterstützung ist nach Maßgabe des Grundgesetzes und des einschlägigen einfachen Bundesrechts zulässig. Sie entspricht auch den Vorgaben des Bayerischen Landesrechts. Im Einzelnen:

1. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gewährleistet das Recht der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass die bundesdeutsche Demokratie sich „von unten nach oben“ entwickelt, die Gemeinde also das grundlegendste aller demokratischen Foren des Staates ist. Wird eine Gemeinde in Erfüllung einer Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft tätig wird und entspricht dieses Handeln (sonstigem) Bundes- und Landesrecht, bedarf es keiner weiteren Ermächtigungsgrundlage.
2. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG vor, wenn ein Sachverhalt seinen Ausgangs- oder Bezugspunkt im Gebiet bzw. der Bevölkerung einer konkreten Gemeinde hat. Besteht ein räumlich-persönlicher Bezug in diesem Sinne, können auch Sachverhalte mit überörtlichen, allgemeinpolitischen Aspekten eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft sein.

⁵⁰ Vgl. BeckOK KommunalR Bayern/Engels, 28. Ed. 1.11.2025, GO Art. 1 Rn. 39.

⁵¹ Vgl. Landtags-Drs. 16/15140 vom 10.23.2012, S. 6.

3. Der für die Annahme einer „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ gem. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG erforderliche räumlich-persönliche Bezug zur Gemeinde ist jedenfalls dann gegeben, wenn die jeweilige Seenotrettungsorganisation eine erkennbare – nicht notwendig organisatorisch verfestigte – Präsenz in der Gemeinde aufweist und dort zur Erfüllung ihres Zwecks tätig wird. Ausreichend ist aber auch, wenn die Gemeindebevölkerung ein gesteigertes Interesse an das Thema Seenotrettung erkennen lässt und sich dieses Interesse spürbar manifestiert, etwa in themenbezogenen Bürgerinitiativen, Veranstaltungen oder dergleichen.
4. Die hoheitliche Aufgabe der Seenotrettung ist durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 21, Art. 89 Abs 2 S. 2 GG und dem Seeaufgabengesetz dem Bund zugewiesen. Das schließt die kommunale Unterstützung eigenverantwortlicher ziviler Seenotrettung nicht aus.
5. Die finanzielle Unterstützung von Organisationen der zivilen Seenotrettung durch Gemeinden steht auch im Einklang mit dem Bayerischen Landesrecht. Die Bayerische Gemeindeordnung steht einer finanziellen Unterstützung von Organisationen der Seenotrettung Geflüchteter durch Gemeinden in Bayern nicht entgegen. Die Unterstützung kann eine Gemeindeaufgabe darstellen, so dass in diesem Fall auch Haushaltsmittel der Gemeinde zu ihrer Erfüllung eingesetzt werden können.
6. Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat mehrfach klargestellt, dass die kommunale Unterstützung von Hilfsorganisationen zur Begegnung humanitärer Krisen im Ausland als Gemeindeaufgabe zulässig ist, wenn sie von einem in der jeweiligen Gemeinde wurzelnden Engagement getragen ist.
7. Zulässige kommunale Maßnahmen zur Unterstützung ziviler Seenotrettungsorganisationen sind u.a. finanzielle Unterstützungen, die Überlassung ausgesonderter Vermögensgegenstände, die Übernahme von Patenschaften für Seenotrettungsschiffe oder die kommunale Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit Belangen der Seenotrettung.

Rechtsanwalt
André Horenburg

Dr. Daniel-Thabani Ncube