

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michèle 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 Wollenteit ¹ (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

07.10.2026

Durchwahl:

Kurzgutachten zur Zulässigkeit der Unterstützung ziviler Seenotrettungsorganisationen durch Gemeinden in Baden-Württemberg

erstellt im Auftrag von Sea-Eye e.V.,



von

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

Stand: 7.10.2026.

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.....	9
d) Schutzauftrag aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG	10
e) Zwischenergebnis	10
f) Anwendung auf (finanzielle) Unterstützung von Seenotrettungsorganisationen	11
g) Zur Auffassung des Regierungspräsidiums Freiburg vom 1.9.2026	12
3. Der „Rahmen der Gesetze“ als Voraussetzung kommunalen Handelns.....	13
a) Vereinbarkeit der kommunalen finanziellen Unterstützung von Organisationen der Seenotrettung Geflüchteter mit Bundes- und Völkerrecht	14
aa) Vereinbarkeit mit Bundesrecht	14
bb) Vereinbarkeit mit Völkerrecht	15
cc) Zwischenergebnis	15
b) Vereinbarkeit der kommunalen finanziellen Unterstützung von Organisationen der Seenotrettung Geflüchteter mit baden- württembergischem Landesrecht	16
aa) Verfassung des Landes Baden-Württemberg.....	16
bb) Übriges Landesrecht insb. Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	16
II. Kommunale Selbstverwaltung nach Art. 71 LV.....	19
III. Ergebnisse.....	19

A. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Unterstützung ziviler Seenotrettungsorganisationen durch Gemeinden in Baden-Württemberg, einschließlich deren finanzieller Unterstützung, ist nach Maßgabe des Grundgesetzes und des einschlägigen einfachen Bundesrechts zulässig. Sie entspricht auch den Vorgaben des baden-württembergischen 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 am 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.

Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg 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. Eine solche Unterstützung ist überdies mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbar, jedenfalls soweit sie lediglich Anreize für das Engagement der eigenen Bürger setzt oder begleitend hinzutritt, ohne es zu ersetzen oder zu verdrängen.

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 Baden-Württemberg 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. 71 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg 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 in 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

¹ BVerfG, Urteil vom 4.11.1986 – 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, 66. Ed. 15.8.2026, GG Art. 28 Rn. 31.

liegt jedoch in ihrer besonderen Bedeutung für die Demokratie. Diese hat sich nach 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 unmittelbarste demokratische Forum ist mithin die von den Bürgern bewohnte Gemeinde. Diese kann aber nur ein „echtes“ demokratisches Forum sein, wenn sie eine wirksame Teilnahme an Angelegenheiten des Gemeinwesens ermöglicht, was wiederum voraussetzt, 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

⁴ So schon BVerfG, Beschluss vom 12.7.1960 – 2 BvR 373/60, 2 BvR 442/60, 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.

„diejenigen Bedürfnisse, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben (...), die also den 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 gründet oder sich hierauf auswirkt. Ein Sachverhalt ist aber auch dann eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, wenn er seinen Ausgangs- 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 zugrundeliegenden 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. Die Förderung bürgerschaftlichen Engagements gehört zu den anerkannten kommunalen Aufgaben und ist spätestens seit den 1990er Jahren zunehmend kommunales Betätigungsfeld.¹⁴ Die Förderung

⁸ BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, NVwZ 1989, 347, 350.

⁹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 20.1.2005 – 3 C 31/03, NVwZ 2005, 958, 959.

¹⁰ 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.

¹⁴ BBE Policy-Paper zur Bundes-Engagementstrategie, Schwerpunkt Bürgerschaftliches Engagement und

des ehrenamtlichen Einsatzes für das Gemeinwohl durch die Gemeinden hat in Baden-Württemberg nach Art. 3c Abs. 1 Landesverfassung zudem Verfassungsrang.

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 allein „allgemeinpolitischer“ Natur, d.h. Fragen 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, so dass 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 Bezugs 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-persönlichen Bezug zur konkreten Gemeinde aufweist. Genauso bleibt eine gemeindliche Maßnahme auch dann zulässig, wenn sie einem weltweiten politischen Anliegen Rechnung trägt, solange sie objektiv auch auf den eigenen Wirkungskreis bezogen ist.¹⁷

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 6.10.2026); 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 6.10.2026).

¹⁵ Vgl. BeckOK GG/Hellermann, 66. Ed. 15.8.2026, GG Art. 28 Rn. 42; Dürig/Herzog/Scholz/Mehde, 110. EL März 2026, 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.

¹⁷ BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 37/89, BVerwGE 87, 228, juris Rn. 29; BayVerfGH, Entscheidung vom 7.10.2011 – Vf. 32-VI-10, juris Rn. 23; BeckOK GG/Hellermann, 66. Ed. 15.8.2026, GG Art. 28 Rn. 42.7.

Da sich der räumlich-persönliche Bezug auch aus der Förderung eines lokalen bürgerschaftlichen Engagements in der Gemeinde ergeben kann, können auch internationale Kooperationen, Städtepartnerschaften oder kommunale Unterstützungs- und Spendenaktionen, z.B. bei humanitären Notfällen im Ausland, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sein, wenn die Bürger der die Hilfe leistenden Gemeinde einbezogen und aktiviert werden.¹⁸

So gehört die kommunale Entwicklungspolitik inzwischen zu den anerkannten und von Bund und Ländern unterstützten Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden.¹⁹ Hierbei setzen Gemeinden seit längerem auch kommunale Mittel für die Unterstützung ausländischer Partnergemeinden ein.²⁰ Im Fall der Kooperationen von Kommunen mit Entwicklungsländern wird die erforderliche Verwurzelung in der örtlichen Gemeinschaft nicht nur in Fällen persönlichen Austausches angenommen. Eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft liegt auch dann vor, wenn gemeinsame Projekte durchgeführt oder Partnerschaften übernommen werden oder eine verstärkte Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit gegeben ist.²¹ Gerade bei einem besonderen bürgerschaftlichen und sozialen Engagement, das häufig mit hohem privatem finanziellem und persönlichem Einsatz verbunden ist, ist eine Verwurzelung in der örtlichen Gemeinschaft gegeben.²²

In Reaktion auf den russischen Angriff auf die Ukraine leisteten viele deutsche Gemeinden humanitäre Hilfe, indem sie Sammel- und Spendenaktionen und Hilfslieferungen in die Ukraine unterstützten und konkrete Projekte in der Ukraine förderten.²³ Die erforderliche Verwurzelung in der örtlichen Gemeinschaft ist hier dann gegeben, wenn örtliche Initiativen zur Unterstützung der Ukraine vorhanden sind. Indikator für eine lokale Unterstützung kann eine hohe Spendenbereitschaft und die persönliche Mitarbeit bei Hilfsprojekten sein. Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat im Hinblick auf die unentgeltliche Überlassung von Gemeinvermögen zu humanitären Zwecken im Ausland in Übereinstimmung mit den obigen Erwägungen zur partizipatorischen Dimension kommunaler

¹⁸ Dürig/Herzog/Scholz/Mehde, 110. EL März 2026, GG Art. 28 Rn. 219; Heberlein, DVBl. 2022, 566, 568 m.w.N.; Athenstaedt, DÖV 2013, 835, 839; Heberlein, LKV 1996, 6, 8.

¹⁹ Schilling/Kramer, KommJur 2023, 365, 366; Athenstaedt, DÖV 2013, 835, 839; vgl. Beschluss der 210. Innenministerkonferenz-Sitzung 2019, TOP 60, Nr. 1: „Die IMK betont, dass die Mitwirkung der Kommunen an der Entwicklungszusammenarbeit sowohl vom Bund als auch von den Ländern unterstützt und als ein wesentliches Element zur Umsetzung der Agenda 2030 und zur Erreichung der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung vor Ort und im Ausland anerkannt wird.“, verfügbar unter https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20190614_12/beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Abruf 6.10.2026); vgl. auch Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Lokal handeln, global wirken – Kommunen in der Entwicklungspolitik, 2023, verfügbar unter <https://www.bmz.de/resource/blob/23384/kommunen-in-der-entwicklungspolitik.pdf> (letzter Abruf 6.10.2026).

²⁰ Heberlein, DVBl. 2022, 566, 568.

²¹ Athenstaedt, DÖV 2013, 835, 839 f. m.w.N.

²² Athenstaedt, DÖV 2013, 835, 839 m.w.N.

²³ Hierbei handelt es sich nicht um ein neues Phänomen. Spendenaktionen und Hilfstransporte unterstützten Gemeinden bereits zu Zeiten des Jugoslawienkrieges. Ausführlich zum Ganzen Heberlein, DVBl. 2022, 566 ff.

Selbstverwaltung in ministeriellen Rundschreiben vom 3.7.2015²⁴ und 16.3.2022²⁵ betont, dass humanitären Notlagen im Ausland ein kommunaler Bezug zukomme, wenn sie ein Bedürfnis der Gemeindebevölkerung 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. Liegt ein Bedürfnis der Gemeindebevölkerung nach solidarischer Hilfeleistung oder eine schon existierende lokale zivilgesellschaftliche Unterstützung vor, ist auch der Einsatz kommunaler Haushaltsmittel zulässig. Gemeinden können daher örtliche Vereine und Organisationen mit Zuschüssen unterstützen, wenn diese Unterstützung Anreiz für das eigene Engagement der Bürger ist und dieses nicht ersetzt oder verdrängt.²⁶

c) Örtlicher Bezug bei Stellungnahmen

Eine letzte Ergänzung des durch den Begriff der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ umschriebenen Kompetenzbereichs der Gemeinde haben schließlich Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts²⁷ herbeigeführt, die eine grundlegende Differenzierung nach der Befassungs- und Regelungskompetenz der Gemeinde aufgestellt haben.²⁸ Möchte die Gemeinde nicht selbst Regelungen, also insbesondere allgemeine Vorschriften oder einzelfallbezogene Entscheidungen erlassen, sondern sich in nicht-rechtsförmiger Weise mit Sachverhalten befassen, d.h. insbesondere in Form von öffentlichen Stellungnahmen, Meinungsäußerungen oder Ersuchen, allen voran „appellative“ oder „symbolische“ Entschließungen, unterliegt diese Befassungskompetenz deutlich geringeren Anforderungen im Hinblick auf den erforderlichen 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 kann.²⁹ Liegen diese Voraussetzungen vor, ist die Gemeinde hinsichtlich des „Ob“ und „Wie“ der Befassung frei.³⁰

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.

²⁶ Heberlein, DVBl. 2022, 566, 569 m.w.N. Vgl. auch Schilling/Kramer, KommJur 2023, 365, 368, die ebenfalls darauf verweisen, dass aufgrund der Eigenschaft der Städte und Gemeinden als Impulsgeber zivilgesellschaftlichen Engagements kommunale Sachspenden bei humanitären Hilfsaktionen auch ohne zusätzlichen örtlichen Bezug nicht als unzulässig eingestuft werden.

²⁷ BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 37/89, NVwZ 1991, 682; BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 40/89, NVwZ 1991, 684.

²⁸ BeckOK GG/Hellermann, 66. Ed. 15.8.2026, GG Art. 28 Rn. 42.7.

²⁹ BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 37/89, NVwZ 1991, 682, 683.

³⁰ Ebd.

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.³¹ 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.“³²

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.³³ Dieser auch für die Gemeinden geltende allgemeine Schutzauftrag spricht auch aus Gründen der Einheit der Verfassung dafür, den Begriff der „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ weit auszulegen, wenn Gemeinden zivile Seenotrettungsorganisationen unterstützen und hiermit den Schutz von Menschenleben fördern möchten.³⁴

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

³¹ Zur 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, 66. Ed. 15.8.2026, GG Art. 2 Rn. 263 ff.

³² BVerfG, Urteil vom 16.10.1977 – 1 BvQ 5/77, NJW 1977, 2255.

³³ BVerfG, Urteil vom 15.7.2025 – 2 BvR 508/21, NVwZ 2025, 1254, 1255, 1261, 1266.

³⁴ Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 58/89, BVerwGE 87, 237, juris Rn. 15, wonach es aus Gründen der Einheit der Verfassung nicht ohne Einfluss auf den Umfang des verfassungsrechtlich verbürgten Rechts der gemeindlichen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG sein kann, wenn ein Programm dem verfassungsrechtlich geschützten Gedanken der Völkerverständigung und der Friedenspolitik dient.

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 ein gesteigertes Interesse an Belangen der Seenotrettung in der konkreten Gemeinde gibt und die gemeindliche Unterstützung das bürgerschaftliche Engagement in der Gemeinde unterstützt oder aktiviert.

Ein solches Engagement bzw. Interesse der Gemeindebevölkerung kann, muss aber nicht, durch die Präsenz oder Tätigkeiten der zu unterstützenden Organisation in der unterstützungswilligen Gemeinde vermittelt sein. Die Förderung dieser Hilfeleistung ist dann wiederum als kommunale Aufgabe zu begreifen, da dies der kommunalen Rolle als Impulsgeberin und Koordinatorin bürgerschaftlichen Engagements entspricht. 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 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).

Die Unterstützung von Seenotrettungsorganisationen in Form von Stellungnahmen, durch appellativ-symbolisches Handeln der Gemeinde ist schon im Falle eines bloß möglichen Bezugs des jeweiligen Sachbereichs zur Gemeinde möglich. Liegen 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 1“ der Seenotrettungsorganisation „SOS Mediterranee“ und „SOS Humanity“.

g) Zur Auffassung des Regierungspräsidiums Freiburg vom 1.9.2026

Das Regierungspräsidium Freiburg hat in einem Schreiben an den Oberbürgermeister der Stadt Konstanz vom 1.9.2026 (Az. RPF14-2241-7/10/3) anlässlich einer Prüfbite die Auffassung vertreten, die beabsichtigte Fortführung der seit vielen Jahren praktizierten finanziellen Unterstützung von Sea-Eye e.V. durch die Stadt Konstanz sei rechtswidrig, da es hier an einem konkreten örtlichen Bezug zur Stadt Konstanz fehle. Ein bestehendes zivilgesellschaftliches Engagement könne für sich genommen keinen spezifischen Ortsbezug im Sinne des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 14.12.1990, 7 C 37/89 zum Begriff der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft herstellen, wenn der von der Kommune verfolgte Zweck seiner Natur nach nicht in der örtlichen Gemeinschaft wurzelt, sondern ein gesamtstaatliches bzw. allgemeinpolitisches Anliegen betrifft. Ein zivilgesellschaftliches Engagement könne daher nur insoweit den spezifischen Ortsbezug „mittragen“, wie die Kommune ohnehin eine eigene örtliche Aufgabe wahrnimmt, nicht aber ein fehlendes spezifisches Ortsbezugsmerkmal bei im Kern allgemeinpolitischen oder gesamtstaatlichen Zielsetzungen „ersetzen“.

Diese Rechtsauffassung des Regierungspräsidiums Freiburg ist schwerlich zu vereinbaren mit der Erkenntnis, dass die Förderung bürgerschaftlichen Engagements zu den anerkannten kommunalen Aufgaben auch dann gehört, wenn sich das Engagement auf überörtliche Ziele richtet (siehe oben C.I.2.a und b). Schwer zu vereinbaren ist die Auffassung auch damit, dass die Förderung des Engagements nach Art. 3c Abs. 1 Verfassung des Landes Baden-Württemberg Verfassungsrang hat.

Die alleinige Bezugnahme des Regierungspräsidiums Freiburg auf das Urteil vom 14.12.1990, 7 C 37/89 greift die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zudem nur selektiv auf und vernachlässigt die Maßstäbe, die das Gericht in einem weiteren Urteil vom selben Tag aufgestellt hat. Mit Urteil vom 14.12.1990, 7 C 58/89 hat es entschieden, dass die Teilnahme einer Gemeinde an einer internationalen Städtepartnerschaft mit dem Ziel der vollständigen Abschaffung von Atomwaffen eine Angelegenheit des örtlichen Wirkungskreises der Gemeinde nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG darstellt, da die Städtepartnerschaft dem bürgerschaftlichen

Austausch unter den beiderseitigen Gemeindebewohnern dient.³⁵ Auch das Bundesverwaltungsgericht ist also der Auffassung, dass ein örtlicher Bezug allein darin begründet sein kann, dass die betreffende kommunale Maßnahme einen bürgerchaftlichen Austausch unterstützt, auch wenn dieser Austausch sich auf überörtliche Ziele bezieht. Weiter stellt das Urteil fest, dass sich aus dem Inhalt des Programms, das auf Friedenspolitik und Abrüstung gerichtet war, nicht folgern lasse, dass die Gemeinde sich eines allgemeinpolitischen, außerhalb ihres gemeindlichen Wirkungskreises liegenden Gegenstands bemächtige. Denn es sei zu berücksichtigen, dass das Programm mit seinem friedenspolitischen Anliegen einem durch Art. 9 Abs. 2 GG (Gedanke der Völkerverständigung) und Art. 24 Abs. 2 GG (Wahrung des Friedens im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen des Bundes) verfassungsrechtlich anerkannten und geschützten Wert diene. Schon aus Gründen der Einheit der Verfassung könne dies nicht ohne Einfluss auch auf den Umfang des verfassungsrechtlich verbürgten Rechts der gemeindlichen Selbstverwaltung sein.³⁶ Nach diesem Maßstab des Bundesverwaltungsgerichts darf im vorliegenden Zusammenhang also nicht vernachlässigt werden, dass die kommunale Unterstützung ziviler Seenotrettung dem Schutz des menschlichen Lebens und dem entsprechenden staatlichen Schutzauftrag nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG dient.

Würde das Regierungspräsidium Freiburg seine in dem Schreiben an den Oberbürgermeister der Stadt Konstanz vom 1.9.2026 (Az. RPF14-2241-7/10/3) im Zusammenhang mit ziviler Seenotrettung vertretene Auffassung konsequent anwenden, hätte es zudem diverse gemeindliche Hilfsaktionen unterbinden müssen. So wandte die Stadt Freiburg im Jahr 2022 städtische Mittel in Höhe von einer Million Euro auf, um Spenden für Lemberg aus der Bevölkerung in gleicher Höhe zu verdoppeln.³⁷ Im Jahr 2025 verschenkte die Freiburger Verkehrs AG, eine 100%ige Tochtergesellschaft der Stadt Freiburg, zehn Busse an Kiew. Die Überführung der Busse unterstützte die Stadt Freiburg mit 15.000 Euro.³⁸ Gegen beide Maßnahmen ist das Regierungspräsidium jedoch nicht eingeschritten.

Die im Schreiben vom 1.9.2026 vertretene Auffassung des Regierungspräsidiums Freiburg ist daher nicht überzeugend. Soweit ersichtlich, entspricht sie auch nicht der bisherigen Verwaltungspraxis im Bezirk des Regierungspräsidiums.

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

³⁵ BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 58/89, BVerwGE 87, 237, juris Rn. 13.

³⁶ BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 58/89, BVerwGE 87, 237, juris Rn. 14 f.

³⁷ Pressemitteilung der Stadt Freiburg vom 5.8.2026, verfügbar unter <https://www.freiburg.de/pb/2634015.html> (letzter Abruf 7.10.2026).

³⁸ Pressemitteilung der Stadt Freiburg vom 17.12.2025, verfügbar unter <https://www.freiburg.de/pb/2533894.html> (letzter Abruf 7.10.2026).

Fall, wenn das kommunale Handeln mit dem geltenden Bundes- und Landesrecht im Einklang steht.³⁹ Nachfolgend wird daher zunächst untersucht, inwieweit die kommunale finanzielle Unterstützung von Organisationen der Seenotrettung Geflüchteter dem einschlägigen einfachen Bundesrecht und völkerrechtlichen Vorgaben⁴⁰ entspricht (a)). Im Anschluss erfolgt die Betrachtung nach Maßgabe des baden-württembergischen 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.⁴¹ Von dieser Kompetenz sind insbesondere die Gefahrenabwehr auf hoher See⁴² sowie das Seeunfallrecht umfasst, mithin also die Seenotrettung.⁴³ Diese ist durch das Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt (Seeaufgabengesetz) umfassend geregelt worden.⁴⁴ 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.⁴⁵ Hierzu gehört nach § 1 Nr. 7 SeeAufgG auch 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

³⁹ Vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Mehde, 110. EL März 2026, GG Art. 28 Rn. 251.

⁴⁰ Ungeachtet etwaiger Meinungsverschiedenheiten um ihren konkreten Rang im nationalstaatlichen Normengefüge – dazu sogleich – dürfte unstrittig sein, dass völkerrechtliche Regelungen gem. Art. 25 GG und Art. 59 Abs. 2 GG dem Bundesrecht zuzuordnen sind, so dass eine gemeinsame Betrachtung zweckmäßig erscheint.

⁴¹ Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, 110. EL März 2026, GG Art. 74 Rn. 500.

⁴² Vgl. BVerwG, Urteil vom 28.7.2011 – 7 C 7/10, ZUR 2011, 538, 539.

⁴³ Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, 110. EL März 2026, GG Art. 74 Rn. 503.

⁴⁴ Siehe insb. §§ 1 Nr. 2, Nr. 7, 3 Abs. 1 SeeAufgG; im Überblick Möllers/Heid Polizei-WB, Seeaufgabengesetz (SeeAufgG).

⁴⁵ Vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Gröpl, 110. EL März 2026, GG Art. 89 Rn. 107.

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 wird hierdurch nicht beeinträchtigt.

bb) Vereinbarkeit mit Völkerrecht

Völkerrechtliche Beschränkungen kommunalen Handelns im Zusammenhang mit der Seenotrettung sind nicht ersichtlich. Einfachen völkerrechtlichen Abkommen kommt grundsätzlich kein Verfassungsrang zu.⁴⁶ Sie stehen damit entweder im Rang einfachen Bundesrechts oder fügen sich oberhalb dessen, aber unterhalb der Verfassung im Normengefüge ein.⁴⁷ 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.⁴⁸

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 Erfüllung der 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 sind die Vertragsstaaten unter anderem dazu verpflichtet, Vorkehrungen für die Bereitstellung und Koordination von Such- und Rettungsdiensten zu treffen.⁴⁹ Das SAR-Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten zudem dazu, dort in Seenot geratenen Personen Hilfe zu leisten.⁵⁰ 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.

⁴⁶ Sachs/*Höfling*, 10. Aufl. 2024, GG Art. 1 Rn. 79; Dürig/Herzog/Scholz/*Herdegen*, 110. EL März 2026, 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.

⁴⁷ Zu den vertretenen Auffassungen Dürig/Herzog/Scholz/*Herdegen*, 110. EL März 2026, GG Art. 25 Rn. 42 ff.

⁴⁸ Vgl. *Fontana*, KommJur 2021, 248, 250.

⁴⁹ Anlage, Kapitel 2, Nr. 2.1.1 SAR-Übereinkommen, Art. 98 Abs. 2 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen.

⁵⁰ Anlage, Kapitel 2, Nr. 2.1.10 SAR-Übereinkommen.

b) Vereinbarkeit der kommunalen finanziellen Unterstützung von Organisationen der Seenotrettung Geflüchteter mit baden-württembergischem 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.⁵¹ Hier interessierende Ausgestaltungen kommunaler Befugnisse finden sich insbesondere in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (a)) und in der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (b)).

aa) Verfassung des Landes Baden-Württemberg

Bei den aus der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV) folgenden Maßgaben zu kommunalen Befugnissen besteht über weite Strecken Übereinstimmung mit dem Verständnis nach Art. 28 Abs. 2 GG.⁵² Art. 71 Abs. 1 S. 2 LV greift die grundgesetzliche Formulierung zur kommunalen Selbstverwaltung auf, wenn er festhält, dass die Gemeinden „ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung [verwalten]“.

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.⁵³ 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.

bb) Übriges Landesrecht insb. Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) konkretisiert die Vorgaben der baden-württembergischen Landesverfassung, indem sie die Gemeindeaufgaben näher aufschlüsselt und Fragen im Zusammenhang mit deren Erfüllung – insbesondere der Haushalts- und Vermögenswirtschaft – 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 §§ 1 Abs. 2 Alt. 1, 2 Abs. 1,

⁵¹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 27.10.2010 – 8 C 43/09, juris Rn. 22.

⁵² Vgl. BeckOK KommunalR BW/*Pautsch*, 34. Ed. 1.8.2026, GemO Systematische Einführung zum Kommunalrecht Baden-Württemberg Rn. 1; BeckOK KommunalR BW/*Pflumm*, 34. Ed. 1.8.2026, GemO § 2 Rn. 2.

⁵³ Jedenfalls folgen aus der Landesverfassung insoweit keine Einschränkungen. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg übernimmt zur näheren Bestimmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft des Art. 28 Abs. 2 GG die Definition der Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und leitet aus der Landesverfassung insoweit keine Modifikationen ab, Urteil vom 22.7.2025 – 1 S 720/23, juris Rn. 58.

10 Abs. 2 S. 1 GemO. Diese lassen sich im Wesentlichen auf die Erkenntnis reduzieren, dass die Gemeinde für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig ist.⁵⁴ Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg spiegelt also den Status quo der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und damit (mittelbar) die Anforderungen des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG. Soweit die Gemeindeordnung Gemeindeaufgaben einfachgesetzlich konturiert, legt sie diese nicht abschließend fest.⁵⁵

Aus § 2 Abs. 1 GemO folgt, dass auch die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu den öffentlichen Aufgaben der Gemeinden gehören.⁵⁶ Zwar sieht die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg keine ausdrückliche Ermächtigung für die unentgeltliche Überlassung von Gemeindevermögen vor. Dies ist aber aufgrund des dargelegten Gewährleistungsumfangs der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie nicht zwingend erforderlich. Auch ergibt sich nichts Gegenteiliges aus einem Gegenschluss zu § 78 Abs. 4 GemO. Hiernach darf die Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben Spenden, Schenkungen und ähnliche Zuwendungen einwerben und annehmen oder an Dritte vermitteln, die sich an der Erfüllung dieser Aufgaben beteiligen. Zweck der Norm ist es lediglich, im Lichte der gegebenenfalls strafrechtlichen Relevanz festzulegen, wer in der Gemeinde befugt sein soll, sich mit Zuwendungen Privater zu befassen.⁵⁷ Demnach lässt sie keinen Schluss auf die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Zuwendungen der Gemeinde an Private zu.

Jedoch unterliegt der Einsatz von Haushaltsmitteln dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, § 77 Abs. 2 GemO. Dieser gilt nicht nur für die gemeindlichen Ausgaben in ihrer Gesamtheit, sondern auch für jede Einzelmaßnahme.⁵⁸ Allerdings betrifft er primär die Art der Aufgabenerfüllung. Der Aufwendung von Gemeindevermögen zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben steht dieser Grundsatz nicht entgegen.⁵⁹ Dies ergibt sich aus einer verfassungskonformen restriktiven Auslegung. Die Erfüllung freiwilliger Aufgaben ist von der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gedeckt. Da diese so gut wie nie rentabel sind, gäbe es ansonsten keine freiwillige Aufgabenerfüllung mehr.⁶⁰ Auch Schenkungen an

⁵⁴ Nach § 2 Abs. 1 GemO verwalten die Gemeinden in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben allein und unter eigener Verantwortung, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen. § 1 Abs. 2 GemO begründet dabei im Hinblick auf die zu erfüllenden Aufgaben eine Differenzierung nach Selbstverwaltungsangelegenheiten und von Land und Bund zugewiesenen Aufgaben. Nach § 10 Abs. 2 S. 1 GemO schafft die Gemeinde in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit insbesondere die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen.

⁵⁵ BeckOK KommunalR BW/*Pflumm*, 34. Ed. 1.8.2026, GemO § 2 Rn. 2.

⁵⁶ Ebd.

⁵⁷ Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 13/4948 vom 8.12.2005, S. 6.

⁵⁸ BeckOK KommunalR BW/*Henkes*, 34. Ed. 1.8.2026, GemO § 77 Rn. 23; VGH Mannheim, Urteil vom 29.11.1982 – 1 S 1415/81, VBIBW 1983, 313, zitiert nach VGH München, Urteil vom 18.3.1998 – 4 B 97.3249, NVwZ-RR 1999, 137, 138.

⁵⁹ BeckOK KommunalR BW/*Henkes*, 34. Ed. 1.8.2026, GemO § 77 Rn. 24.

⁶⁰ Ebd. Rn. 24.

notleidende Partnergemeinden verstoßen daher nicht zwingend gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz.⁶¹

Da im hier wesentlichen kommunalpolitischen Kontext der Nutzen einer Maßnahme in der schwer quantifizierbaren Gemeinwohlmaximierung liegt, besteht für die jeweilige Gemeinde hierbei ein Beurteilungsspielraum.⁶² Sparsamkeit meint Aufwendungen bzw. Auszahlungen zu reduzieren bzw. gering zu halten und diese erst und nur dann zu veranschlagen, wenn die Aufgabenerfüllung es erfordert.⁶³ Der Grundsatz ist insbesondere verletzt, wenn öffentliche Mittel in einem größeren Umfang verwendet werden, als es zur Erreichung des zu verfolgenden Ziels erforderlich erscheint.⁶⁴ Diese Erforderlichkeit ist beim Einsatz eigener Finanzmittel durch die Gemeinde zum gegenständlichen Zweck jedenfalls dann gewahrt, wenn dieser lediglich Anreiz für das Engagement der eigenen Bürger setzt oder begleitend hinzutritt, ohne dieses zu ersetzen oder zu verdrängen.⁶⁵ Dementsprechend sind beispielsweise auch direkte Geldleistungen an eine ortsfremde Organisation nicht ausgeschlossen, soweit eine hinreichende Verknüpfung zum lokalen Engagement gewährleistet bleibt, etwa indem Zahlungen aus dem kommunalen Haushalt lediglich Spenden der Gemeindebürger verdoppeln.

Im Rahmen dessen ist die finanzielle Unterstützung von Seenotrettungsorganisationen aus gemeindlichen Finanzmitteln zulässig.

Darüber hinaus besteht zwar gem. § 92 Abs. 1 S. 2 GemO grundsätzlich ein Verbot, Vermögensgegenstände unter ihrem vollen Wert zu veräußern, jedoch ist eine Veräußerung unter Wert ausnahmsweise zulässig, wenn sie im Interesse der Aufgabenerfüllung erfolgt.⁶⁶ Dabei sind bewegliche Sachen gem. § 92 Abs. 3 S. 2 GemO i.V.m. Nr. 4.1 VwV Freigrenzen⁶⁷ generell von der Pflicht des § 92 Abs. 3 S. 1 GemO, wonach die Gemeinde Unter-Wert-Veräußerungen der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen hat, freigestellt.

Dementsprechend ist auch die Überlassung ausgesonderter Vermögensgegenstände der Gemeinde rechtlich möglich. Einer als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft i.S.v. Art. 28 Abs. 2 GG anzusehenden Unterstützung ziviler Seenotrettungsorganisationen steht damit das baden-württembergische Landesrecht nicht entgegen.

⁶¹ Ebd. Rn. 24.

⁶² Ebd. Rn. 28.

⁶³ Ebd. Rn. 25.

⁶⁴ VGH Mannheim, Urteil vom 9.8.2016 – DL 13 S 1279/15, juris Rn. 58.

⁶⁵ Vgl. zum Einsatz kommunaler Haushaltsmittel im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit *Heberlein*, DVBl. 2022, 566, 569 m.w.N.; *Heberlein*, LKV 1996, 6, 8.

⁶⁶ BeckOK KommunalR BW/*Henkes*, 34. Ed. 1.8.2026, GemO § 92 Rn. 9.

⁶⁷ Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen, Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über allgemeine Genehmigungen und die Freistellung von der Vorlagepflicht nach dem Gemeindevirtschaftsrecht (VwV Freigrenzen) vom 6.12.2021 – IM2-2251-3, GABl. 2021, 502.

II. Kommunale Selbstverwaltung nach Art. 71 LV

Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg sichert den Gemeinden das Recht zu, „ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung“ zu verwalten. Wie ausgeführt, besteht weitestgehend Übereinstimmung mit dem Verständnis der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ nach Art. 28 Abs. 2 GG.⁶⁸

In Baden-Württemberg hat die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements zudem seit 2015 Verfassungsrang. Art. 3c Abs. 1 LV bestimmt: „Der Staat, die Gemeinden und die Gemeindeverbände fördern den ehrenamtlichen Einsatz für das Gemeinwohl [...] unter Wahrung der Autonomie der Träger“. Das hierin jedenfalls liegende Staatsziel⁶⁹ spricht dafür, den Begriff der eigenen Angelegenheiten der Gemeinden in Art. 71 Abs 1 S. 2 LV 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. 71 LV stützen.

III. Ergebnisse

Die Unterstützung ziviler Seenotrettungsorganisationen durch Gemeinden in Baden-Württemberg, einschließlich deren finanzieller Unterstützung, ist nach Maßgabe des Grundgesetzes und des einschlägigen einfachen Bundesrechts zulässig. Sie entspricht auch den Vorgaben des baden-württembergischen 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 unmittelbarste demokratische Forum des Staates ist. Wird eine Gemeinde in Erfüllung einer Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft tätig 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.

⁶⁸ BeckOK KommunalR BW/*Pautsch*, 34. Ed. 1.8.2026, GemO Systematische Einführung zum Kommunalrecht Baden-Württemberg Rn. 1.

⁶⁹ Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 15/7412 vom 22.9.2015, S. 2, 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 am 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 das 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 baden-württembergischem Landesrecht. Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg steht einer finanziellen Unterstützung von Organisationen der Seenotrettung Geflüchteter durch Gemeinden in Baden-Württemberg nicht entgegen. Die Unterstützung kann eine Gemeindeaufgabe darstellen, so dass in diesem Fall auch Haushaltsmittel der Gemeinde zu ihrer Erfüllung eingesetzt werden können.
6. 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. Eine direkte finanzielle Unterstützung auch ortsfremder Organisationen steht zumindest dann nicht im Widerspruch zum Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, wenn sie Anreize für das Engagement der eigenen Bürger setzt oder begleitend hinzutritt, ohne es zu ersetzen oder zu verdrängen.

Rechtsanwalt
André Horenburg

Assessor
Dr. Daniel-Thabani Ncube