Ökologische Nachhaltigkeit in der öffentlichen Kulturförderung

Justus Duhnkrack[1]

A. Problembeschreibung

Damit ambitionierte Klimaziele erreicht werden können, müssen sie als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstanden werden. In diesem umfassenden Transformationsprozess muss auch das Zuwendungsrecht Verantwortung übernehmen. Im Kontext der Kulturförderung bedeutet das: Es ist nicht nur eine Aufgabe der Kunst, diesen Transformationsprozess kreativ zu gestalten und die dramatischen Veränderungen mittels künstlerischer Auseinandersetzung erzählbar und erfahrbar zu machen. Es geht auch um die betriebsökologischen Produktionsbedingungen der Kunst – konkret: ihren CO_2-Fußabdruck. Und zumindest in Deutschland fehlen bislang Basisdaten, Wissen und Erfahrungen. Angesichts der bedeutenden Rolle öffentlicher Zuwendungen für den Kulturbetrieb stellt sich die Frage, welchen Ordnungsrahmen das Zuwendungsrecht zugunsten ökologischer Nachhaltigkeit bieten kann.

National folgen Zuwendungen den Vorgaben der jeweiligen Bundes- bzw. Landeshaushaltsordnungen (B/LHO), die kaum Vorgaben für das Bewilligungsverfahren enthalten.[2] Die Vorschriften der B/LHO werden daher nicht nur durch die allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV-B/LHO) komplettiert, sondern insbesondere auch durch die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Die Vorschriften des Verwaltungsverfahrens sind wiederum das Scharnier (§ 36 VwVfG) für die Einbeziehung der jeweils anwendbaren Nebenbestimmungen (ANBest). Das Zuwendungsrecht als Schnittmengenmaterie verschiedener Regelungsebenen gilt als zersplit-

1 Dr. Justus Duhnkrack hat Rechtswissenschaften, Mediation und Konfliktmanagement in Hamburg, Südafrika und Frankfurt (Oder) studiert. Vor seiner Tätigkeit als Justitiar von Bündnis90/Die Grünen war er Leiter Recht&Personal bei der Kulturstiftung des Bundes. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder. Alle angegebenen Links wurden zuletzt am 22. Juli 2023 abgerufen.

2 *M. Rossi* in: C. Gröpl (Hrsg.): Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen. Staatliches Haushaltsrecht, München 2019, 2. Aufl., § 44 BHO, Rn. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748942115-189 - am 21.12.2025, 23:15:41. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tert.[3] In dieser Gemengelage ergibt sich ein weiter Gestaltungsspielraum der Verwaltung. Mit dem nachfolgenden praxisbezogenen Blick auf verschiedene Lenkungsmaßnahmen im Bereich der Leistungsverwaltung soll am Beispiel der Kultur eine Entscheidungshilfe angeboten werden, wie der angesprochene Gestaltungsspielraum zugunsten ökologischer Nachhaltigkeit genutzt werden kann. Im Zentrum der Betrachtung stehen dabei in Abgrenzung zum privaten Kultursponsoring und Mäzenatentum die Förderung der Kultur durch öffentliche Akteure. Als Fördermaßnahmen können die direkte Finanzierung von etablierten Institutionen wie auch Projekten der freien Szene als Beispiele genannt werden, die die gegenwarts- und zukunftsbezogenen Schaffung von Kulturwerken betreffen (Kulturentstehungsschutz).[4]

B. Betriebsökologie in der Kulturproduktion

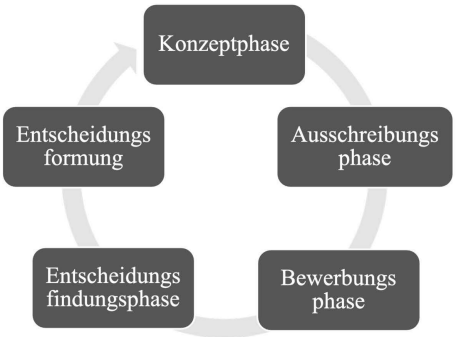
Mit Blick auf die fehlende einfachgesetzliche Ausgestaltung der Kulturförderung bietet sich als „roter Faden" der Betrachtung eine Systematisierung entlang eines typisierten „Förderkreislaufes" an. Wie nachfolgend visualisiert, lassen sich Verteilungsverfahren wie die Kulturförderung in fünf Verfahrensphasen gliedern. Das umfasst die Konzept-, Ausschreibungs-, Bewerbungs-, Entscheidungsfindungs- und die Entscheidungsformungsphase.[5] Anschließend wird die Entscheidung umgesetzt. In allen Phasen der Förderung spielt ökologische Nachhaltigkeit eine Rolle und sollte bedacht werden.

3 *Rossi* (Fn. 2), § 44 BHO, Rn. 11; *J. Kühling*, Öffentliches Wirtschaftsrecht in: D. Ehlers/M. Fehling/H. Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 1, 4. Aufl., Heidelberg 2019, § 30, Rn. 1; *N. Dittrich*, Bundeshaushaltsordnung, Losebl., 59. Aktualisierung, Heidelberg 2020, § 44 BHO, Rn. 7, wählt die Formulierung der „Gemengelage aus Haushaltsrecht und Verwaltungsverfahrensrecht".

4 Kulturentstehungsschutz grenzt sich von Aufgaben wie beispielsweise dem Kulturerhaltungs- oder Kulturumgebungsschutz ab, eine gelungene Systematisierung findet sich bei *S-C. Lenski*, Öffentliches Kulturrecht, Tübingen 2013, S. 181 ff.

5 *F. Wollenschläger,* Verteilungsverfahren, Tübingen 2010, S. 536.

https://doi.org/10.5771/9783748942115-189 - am 21.12.2025, 23:15:41. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -



I. Konzeptphase

In der Konzeptphase definiert die Verwaltung als Zuwendungsgeberin das Verteilungsobjekt, die Verteilungskriterien sowie die Verteilungsmodalitäten, die ihren Niederschlag in der Förderrichtlinie finden.[6] Das Konzept dient der Verteilungsgerechtigkeit sowie dem öffentlichen Interesse der optimalen Ressourcenallokation im Wettbewerb.[7] Die Bedeutung für die Zielerreichung des Verteilungsverfahrens hebt die Konzepterstellung zu einer Verpflichtung.[8] Die Verwaltung hat es in der Hand, Nachhaltigkeit bereits in dieser ersten Phase einer Förderprogrammentwicklung zu berücksichtigen.

6 *F. Wollenschläger* in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl., München 2018, Art. 3 Abs. 1 GG, Rn. 309; *Wollenschläger*, Verteilungsverfahren (Fn. 5), S. 536; Zu unterscheiden sind ergänzende Förderrichtlinien, die inhaltlich nicht von den Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung abweichen (Regelfall) und abweichende Förderrichtlinien (Ausnahmefall), die unter Beteiligung des BMF und BRH entwickelt werden müssen, *Dittrich* (Fn. 3), § 44 BHO, Rn. 6.4.

7 *Dittrich* (Fn. 3), § 44 BHO, Rn. 6.23; *Wollenschläger*, Verteilungsverfahren (Fn. 5), S. 539.

8 *E. Braun,* Prinzipien öffentlicher Kunstförderung in Deutschland, Essen 2013, S. 291; *Wollenschläger*, Verteilungsverfahren (Fn. 5), S. 538; *A. v. Arnauld*: Freiheit der Kunst, in: ders./J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, 3. Aufl., Heidelberg 2009, § 167, Rn. 83; a. A. *Dittrich* (Fn. 3), § 44 BHO, Rn. 6.20.

https://doi.org/10.5771/9783748942115-189 - am 21.12.2025, 23:15:41. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

1. Ästhetik der Nachhaltigkeit – oder nachhaltige Ästhetik?

Zunächst entscheidet sich die Verwaltung, ob sie Ökologie und Nachhaltigkeit dergestalt zum Gegenstand eines Fördervorhabens macht, dass sich Kulturschaffende dem „Thema" der Klimakatastrophe widmen. Durch die ästhetische Erfahrbarkeit und die künstlerisch-inhaltliche Vermittlung des Themas vermag die Kulturförderung einen Beitrag zum Verständnis, Verantwortungsbewusstsein und der Krisenbewältigung beitragen. So haben sich in den letzten Jahren zahlreiche kleine und große künstlerische Programme mit Ökologie befasst, jüngst etwa mit einigem medialen Echo die Biennale di Architettura in Venedig.

Aus förderpolitischer Sicht – obgleich nicht der Verwaltung zuzurechnen – wird in Deutschland beispielsweise ein Fonds für Ästhetik und Nachhaltigkeit (FÄN) gefordert, der Projekte unter anderem ermutigen will, sich thematisch und strukturell der Nachhaltigkeit zu widmen, modellhaft über das eigene Projekt hinauszuweisen und eine holistische Perspektive auf sozialökologische Problemlagen einzunehmen.[9]

Von einer solchen Ästhetik der Nachhaltigkeit abzugrenzen ist die betriebsökologischen Nachhaltigkeit, also die Frage nach dem „Wie" der Kulturproduktion und ihrem eigenen Beitrag auf dem Weg zur Einhaltung des Pariser Klimaabkommens. Soweit ersichtlich begann die dezidierte Auseinandersetzung mit Betriebsökologie im Kulturbereich mit dem Pilotprojekt „Klimabilanzen in Kulturinstitutionen" der Kulturstiftung des Bundes im Jahr 2020, das 19 Kultureinrichtungen dabei unterstützt hat, den eigenen CO_2-Fußabdruck zu ermitteln.[10] Dabei kristallisierten sich bei aller Unterschiedlichkeit der teilnehmenden Institutionen die Klimatisierung der Gebäude und die Mobilität rund um den Betrieb (insbesondere Publikumsanreise, Dienstreisen, Theatergastspiele, und Transportlogistik beispielsweise für Museumsleihgaben) als wesentliche Faktoren heraus. Die

9 Fonds für Ästhetik und Nachhaltigkeit, abrufbar unter: https://www.fonds-aesthetik-und-nachhaltigkeit.de.

10 Ergebnisse abrufbar unter https://www.kulturstiftung-des-bundes.de/fileadmin/user_upload/Klimabilanzen/210526_KSB_Klimabilanzen_Publikation.pdf; ausführlich: *S. Brünger/J. Duhnkrack*, Ökologische Nachhaltigkeit in der Kulturförderung, in: F. Kröger/H. Mohr/N. Sievers/R. Weiß (Hrsg.), Jahrbuch für Kulturpolitik 2021/22, Bielefeld 2022, S. 283 (285).

https://doi.org/10.5771/9783748942115-189 - am 21.12.2025, 23:15:41. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Betriebsökologie wird im Folgenden im Vordergrund der Überlegungen zu einer ökologisch nachhaltigen Kulturförderung stehen.[11]

2. Appellbotschaft – ein ökologisches Feigenblatt

In Förderkonzepten ist es zunehmend üblich geworden, dass Zuwendungsgeber und Zuwendungsgeberinnen ausdrücklich an die Geförderten appellieren, Vorhaben ökologisch nachhaltig durchzuführen (Appellbotschaft).[12] Damit geht die trügerische Hoffnung einher, Geförderte übernähmen von sich aus Verantwortung. Diese Hoffnung geht jedoch fehl, wenn die Verwaltung nicht darüber hinaus Anstrengungen unternimmt, den Boden für betriebsökologische Nachhaltigkeit zu bereiten. Eine Appellbotschaft mag zum Ausdruck bringen, dass die jeweilige Zuwendungsgeberin bzw. der Zuwendungsgeber nachhaltigkeitsorientierten Vorhaben offen gegenübersteht. Das reicht jedoch nicht aus, um die Ursachen zu beheben, warum Zuwendungsempfängerinnen Nachhaltigkeit nur in geringem Maß berücksichtigen. Diese Ursachen sind vielfältig: Nachhaltige Projektplanung erfordert ein hohes Maß an Zeit- und Wissensressourcen. Soweit eine nachhaltige bzw. klimaneutrale Durchführung zum Ziel eines Vorhabens gemacht wird, bemessen sich auch die zuwendungsfähigen Ausgaben am Maßstab der erreichten Nachhaltigkeitsziele. Zuwendungsempfänger gehen daher ein zusätzliches Risiko ein, dass aufgrund einer Zielverfehlung negative Konsequenzen drohen. Konsequenzen betreffen „im Kleinen" die Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben und „im Großen" den Widerruf des Zuwendungsbescheides wegen nicht zweckentsprechender Verwendung (§ 49 Abs. 3 Nr. 1 VwVfG). Der Zuwendungsbescheid kann in dem Umfang widerrufen werden, wie ein Widerrufsgrund vorliegt. Haben Zuwendungsempfangende nur einen Teilbetrag nicht zweckentsprechend verwendet, ist der Widerruf im Regelfall auf diesen Betrag zu begrenzen.[13]

---

11 Zum Spannungsverhältnis Kunst und Betriebsökologie mit Beispielen aus der Praxis: *N. Bramkamp/A. Rietschel*, Klima wandelt Kunst, in: F. Kröger/H. Mohr/N. Sievers/R. Weiß (Hrsg.), Jahrbuch für Kulturpolitik 2021/22, Bielefeld 2022, S. 292 (295 f.).

12 Bspw. „.... befürwortet den umweltbewussten, ressourcenschonenden Einsatz der Fördermittel bei der Planung, Durchführung und Nachbereitung der Vorhaben im Rahmen der geltenden Rechtsvorschriften", siehe: https://www.kulturstiftung-des-bundes.de/fileadmin/user_upload/Foerdergrundsaetze_Jupiter_Dezember-2020.pdf.

13 *Dittrich* (Fn. 3), § 44 BHO, Rn. 59.8.

https://doi.org/10.5771/9783748942115-189 - am 21.12.2025, 23:15:41. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Einziger Anreiz dieses Risiko einzugehen und der Appellbotschaft Folge zu leisten, ist in der Regel die eigene ideelle Haltung. Insoweit mögen sich Appellbotschaften sogar als kontraproduktiv erweisen, wenn ökologisch ambitionierte Vorhaben spätestens in der Verwendungsnachweisprüfung mit einer konservativen Rechtsanwendung konfrontiert werden und auf diese Weise negative Erfahrungen machen, die sie zukünftig von ähnlichen Ambitionen abhalten. Die bereits erwähnten Anstrengungen der Verwaltung können Informations- und Beratungsangebote sein, wie ökologische Ambitionen und anwendbares Zuwendungsrecht zusammenfinden.[14] Das schafft unweigerlich auch bei der Verwaltung einen erhöhten Personal- und Fortbildungsaufwand, der nicht zu unterschätzen ist.

II. Ausschreibungsphase

1. Antragsberatung – gut geplant ist halb ökologisch

Aufgrund der Bindung der Zuwendungsempfangenden an ihren mit dem Antrag verfolgten Zweck des Vorhabens und den damit erforderlichen Haushalt bzw. den Kosten- und Finanzierungsplan (VV 3.2 zu § 44 BHO), die in der Regel im Verlauf der Förderung nur in engen Grenzen geändert werden können, ist es auch für die ökologische Nachhaltigkeit essentiell, dass die Projektplanung Nachhaltigkeit vorausdenkt. Die bereits genannten Beratungsangebote helfen dabei ebenso wie horizontale Vernetzungsangebote unter den Zuwendungsempfangenden. Entsprechende Angebote binden selbstverständlich Zeit- und Wissensressourcen und sollten zur Wahrung der Chancengleichheit nicht nur selektiv einigen wenigen Interessierten zur Verfügung gestellt werden. Die Entwicklung von *best practice* Beispielen oder die Dokumentation gelungener nachhaltiger Vorhaben kann dabei helfen, Interessierte auf Gestaltungsmöglichkeit aufmerksam zu machen. Wissensträger können sowohl in der Vergangenheit erfolgreiche Projektträger sein, die in einer *peer-to-peer* Beratung Erfahrungen weitergeben, als auch private Dritte, die – ähnlich einem „Green-Consultant“[15]

14 Beispiele für eine Umsetzung finden sich bei *S. Charles*, Culture Climate Circle, in: F. Kröger/H. Mohr/N. Sievers/R. Weiß (Hrsg.), Jahrbuch für Kulturpolitik 2021/22, Bielefeld 2022, S. 179 (186).

15 Abrufbar unter: https://www.moin-filmfoerderung.de/download/97_Sonstiges/GreenMotion-Mindeststandards.pdf.

https://doi.org/10.5771/9783748942115-189 - am 21.12.2025, 23:15:41. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

für Interessierte – grundlegende Erkenntnisse bereits in der Antragsphase vermitteln.

Des Weiteren kann in Betracht gezogen werden, eine Konzeptionsphase als „erste Stufe" einer Zuwendung zu fördern. Innerhalb einer solchen Konzeptförderung werden unter niedrigschwelligen Voraussetzungen geringe Zuwendungen zur Verfügung gestellt, die der vertieften Planung oder Anpassung eines Projekts an nachhaltigkeitsbezogene Ansprüche dienen. Eine geförderte Planungsphase verspricht, dem Ziel Emissionen von vornherein zu vermeiden, in hohem Maße gerecht zu werden und Kompetenz aufzubauen. Durch eine spätere „Fehlervermeidung" mag man sogar auf einen „Gewinn" bzw. Kostenvermeidung mit Blick auf die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der Förderung hoffen.

2. Zertifizierungen – ein zwiespältiger Trend

Als Bedingung im Kontext der Ausschreibungsvoraussetzungen kommen beispielsweise Zertifizierungen nach anerkannten Standards in Betracht. Bedingungen kennzeichnen sich dadurch, dass die Vornahme einer geforderten Handlung, Duldung oder Unterlassung konstitutiv für die rechtliche Geltung der Vergünstigung sein soll. Der Zweck der Bedingung liegt darin, dem Adressaten des Verwaltungsaktes nur eine Vergünstigung zu gewähren oder eine Belastung aufzuerlegen, wenn bestimmte Ereignisse eintreten.[16]

Beispielhaft ist eine Zertifizierung nach dem Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) als eine der bedeutendsten Umweltmanagementsysteme zu nennen.[17] In Betracht kommen aber selbstverständlich auch andere nachhaltigkeitsbezogene Zertifizierungen oder Nachweise.[18] Der Vorteil einer Bedingung in Form von Zertifizierungen liegt in der Eindeutigkeit der administrativen Entscheidung. Das Vorliegen oder Nicht-Vorliegen einer Zertifizierung ist eine Entscheidung ohne Bewertungsspielraum und insofern ohne weitere Expertise und ohne die Ermittlung des vollständigen Sachverhalts möglich. Dadurch ist die Anwendung einer Bedingung vergleichsweise wenig fehleranfällig. Zudem besteht – bei oberflächlicher

16 *P. Tiedemann* in: J. Bader/M. Ronellenfitsch (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 47. Ed., München 2020, § 36 VwVfG, Rn. 46.

17 Ein Zertifizierungsvorhaben wird auch für die Filmbranche angestrebt, abrufbar unter: https://greenfilmshooting.net/blog/de/2021/05/14/start-des-reallabors-fuer-gruene-produktionen.

18 Zu weiteren Beispielen und praktischen Umsetzung: *Charles* (Fn. 13), S. 179 (187).

https://doi.org/10.5771/9783748942115-189 - am 21.12.2025, 23:15:41. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Betrachtung – keine erhebliche Gefahr für eine chancengleiche Teilhabe aller Interessierten. Bei näherer Betrachtung ergeben sich in der Praxis erhebliche Herausforderungen bei der Herstellung eines ausgeglichenen Wettbewerbs angesichts einer Voraussetzung ohne Beurteilungs- oder Ermessensspielräume. Ein Ort der freien Szene wird im Vergleich mit einem Staatstheater immer im Nachteil sein, ähnlich belastbare Verwaltungsstrukturen für Ökomanagementsysteme aufzubauen. Insofern kommt es entscheidend auf den avisierten Adressatenkreis des Förderkonzepts an, ob bzw. welche Zertifizierung in Betracht gezogen wird. Eine flächendeckende Einführung ohne Überlegungen hinsichtlich der tatsächlichen Möglichkeiten verbietet sich mit Blick auf das Strukturprinzip des Pluralismus der Kulturförderung.[19] Andererseits sind der Verwaltung durch einen fehlenden Beurteilungsspielraum Flexibilität und die Möglichkeit von Einzelfallbetrachtungen genommen, die mitunter für sachgerechte Entscheidungen erforderlich sind.

Aus Sicht der Interessierten verengt sich der Zugang zur begehrten Leistung durch eine Zertifizierung erheblich. Die meisten in Betracht kommenden Zertifizierungen dürften mit einem erheblichen Zeit- und Kostenaufwand einhergehen. Folglich müssen auf öffentliche Zuwendungen angewiesene Interessierte zunächst selbst finanziell in Vorleistung gehen, um Chancen auf öffentliche Zuwendungen zu erhöhen, ohne jedoch einen sicheren *return on investment* erwarten zu können. Des Weiteren dürften typischerweise zeitlich überschaubare Antragszeiträume bzw. der Bedarf kurzfristiger Zuwendungen Interessierte dazu drängen, anlassunabhängige Zertifizierungen durchzuführen und nicht auf die konkreten Ausschreibungen zu warten, um sich für eine Antragstellung bereitzuhalten. Angesichts des Föderalismus in der Kulturförderung ist mit zahlreichen unterschiedlichen Zertifizierungsanforderungen zu rechnen, die Kulturinstitutionen überfordern könnten. Zudem dürften insbesondere weniger professionalisierte und nur zeitweilig zusammenarbeitende Arbeitsverbünde der freien Szene erhebliche Schwierigkeiten haben, so dass das Feld der Interessierten homogenisiert wird.

Soweit Zertifizierungen in Betracht gezogen werden, die durch private Dritte erfolgen, besteht die Gefahr einer „Schattenbranche" um den Zugang zu öffentlicher Förderung, die wirtschaftlich orientierte private Dritte zu *Gatekeepern* öffentlicher Zuwendungen aufwertet. Mit der Entwicklung

19 Eingehend *v. Arnauld* (Fn. 8), § 167, Rn. 80.

https://doi.org/10.5771/9783748942115-189 - am 21.12.2025, 23:15:41. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

einer überzeugenden „kultureigenen" Zertifizierung tut sich die deutsche Kulturpolitik nach wie vor schwer.

III. Bewerbungsphase

1. Nachhaltigkeitsstrategie – ein Papiertiger

Schließlich kommt auch die Vorlage eines „Klimakonzepts" oder einer „Nachhaltigkeitsstrategie" in Betracht, die Interessierte beabsichtigen, in ihrem Projekt zu verfolgen. Dabei unterstützt beispielsweise der Deutsche Nachhaltigkeitskodex (DNK).[20]

Die Auflage einer Nachhaltigkeitsstrategie oder eines Klimakonzepts verspricht auf der einen Seite eine vertiefte Auseinandersetzung mit Fragen der Betriebsökologie und auf der anderen Seite einen in die Zukunft gerichteten Ansatz, Nachhaltigkeit von vornherein zu berücksichtigen.[21] Mangels einer Sanktionierungsmöglichkeit ist der „zwingende Charakter" nur schwach ausgeprägt und Strategievorhaben können zu leeren Versprechungen verkommen, die lediglich als formelle Voraussetzung empfunden werden. Dieses Dilemma wiegt schwer, denn ohne (angemessene) Sanktionierung kann entweder der Anreiz der Überambitioniertheit gesetzt werden, wohingegen eine überzogene Sanktionierung zur Zurückhaltung bei der Zielsetzung führt. Zudem ist fraglich, inwieweit eine derartige Nachhaltigkeitsstrategie Gegenstand einer Auswahlentscheidung werden kann. Der administrative Aufwand ist hoch und die spezifische Kompetenz fehlt bei der Auswahlentscheidung zumeist, um eine entsprechende Bewertung vorzunehmen.[22] Insbesondere die vergleichende Entscheidung unter mehreren Interessierten stellt eine Herausforderung dar, sofern keine verbindlichen Bewertungskriterien entwickelt werden. Letzteres fällt schwer, da die Bewertung nachhaltigkeitsbezogener Kriterien typischerweise nicht „abstrakt-generell", sondern „konkret-individuell" erfolgen muss, um Vergleichbarkeit

20 Abrufbar unter: https://www.deutscher-nachhaltigkeitskodex.de/de-DE/Home/DNK/DNK-Overview.

21 Ähnlich die Stadt Dresden, abrufbar unter: https://www.dresden.de/de/kultur/nachhaltigkeit.php.

22 Vgl. *N. Sievers*, Kulturpolitische Mitteilungen Nr. 175 IV/2021, S. 45 (47).

https://doi.org/10.5771/9783748942115-189 - am 21.12.2025, 23:15:41. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

herzustellen.[23] Eine praxisnahe Folge ist daher, dass Nachhaltigkeitsstrategien zu einem „Papiertiger" verkommen, da nur ihr bloßes „Vorhandensein" seitens der Verwaltung überprüft werden kann, aber keine Bewertung ihrer Qualität und keine Sanktionierung bei „Verstößen" zu erwarten sind. Hilfsweise könnten die Ansprüche an eine Nachhaltigkeitsstrategie dahingehend gesenkt werden, dass ein *pass or fail*-Ansatz gewählt wird, d.h. dass ein Mindestmaß erforderlicher Ziele festgelegt wird, die erreicht oder überschritten werden müssen.

2. Bilanzierung – what you measure you can manage

Bereits in der Bewerbungsphase können im Falle einer Erlaubnis zum vorzeitigen Maßnahmebeginn Auflagen in Form einer Bilanzierungspflicht Anwendung finden.[24] Interessierte werden während der Durchführung eines Projektes dazu verpflichtet, nachhaltigkeitsbezogene Daten zu sammeln und daraus eine CO_2-Bilanz zu erstellen.

In Abgrenzung zu Bedingungen sind Auflagen selbstständige modifizierende Nebenbestimmungen. Eine Auflage ist ein mit dem Verwaltungsakt verbundenes selbstständig erzwingbares Gebot oder Verbot, mit dem ein Tun, Dulden oder Unterlassen hoheitlich angeordnet wird.[25] Wird eine Auflage nicht erfüllt, kann die Verwaltung den Zuwendungsbescheid nach § 49 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 VwVfG widerrufen. Das für den Widerruf vorgesehene Ermessen („kann") besteht sowohl für den Umfang des Widerrufs (ganz oder teilweise) wie auch für das Wirksamwerden (für die Vergangenheit oder für die Zukunft).[26] Es ist eine Interessenabwägung im Einzelfall erforderlich (VV 8.3 zu § 44 BHO).

Ein Vorteil von Bilanzierungsauflagen kann darin bestehen, dass die Datensammlung und die Auseinandersetzung mit der Erstellung einer CO_2-Bilanz Lernprozesse für die eigene ökologische Nachhaltigkeit versprechen, die im besten Fall auf die Grundhaltung der gesamten geförderten Instituti-

23 Vertiefend siehe Kulturstiftung des Bundes (Hrsg.), Klimabilanzen in Kultureinrichtungen, S. 18 f.; zur Erforderlichkeit der Kontextualisierung auch *S. Brünger*, Kulturpolitische Mitteilungen Nr. 175 IV/2021, S. 48 (49).

24 Eine vergleichbare Regelung kennt § 67 Abs. 12 FFG, der die Hersteller einer Filmproduktion dazu verpflichtet, den durch die Produktion des Films verursachten Ausstoß von Treibhausgasen mittels eines CO_2-Rechners nachzuweisen.

25 *Tiedemann* (Fn. 16), § 36 VwVfG, Rn. 59.

26 *Dittrich* (Fn. 3), § 44 BHO, Rn. 59.4.

https://doi.org/10.5771/9783748942115-189 - am 21.12.2025, 23:15:41. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

on ausstrahlen.[27] Die Verwaltung kann zudem erlauben, dass die Erstellung einer CO_2-Bilanz aus der bereitgestellten Zuwendung finanziert wird, so dass durch die Auflage den Geförderten keine zusätzlichen Kosten entstehen. Auf diesem Wege – das ist als Nachteil hervorzuheben – werden natürlich nur tatsächlich geförderte Zuwendungsempfangende erreicht und nicht diejenigen Interessierten, die sich erfolglos um Förderung bemühen. Mit einem erneuten Blick auf den Wettbewerb unter Interessierten mag man eine „Kompetenzschere" zwischen jenen befürchten, die im Zuge einer Förderung Erfahrungen mit Betriebsökologie gesammelt haben und jenen, die nicht zum Zuge kommen.

Herausforderungen mit einer Bilanzierungsauflage ergeben sich weniger im Kontext der institutionellen Förderung, dafür jedoch umso mehr in der häufiger angewendeten – gerade für die freie Szene relevanten – Projektförderung. Die Datenerhebung für nur anteilig oder zeitweilig verwendete Strukturen macht eine präzise Datenerfassung aufwendig.

Die Auflage einer CO_2-Bilanzerstellung kann durch eine entsprechende Veröffentlichungspflicht in projektbezogenen Medien, einer dafür vorgesehenen Datenbank oder ähnliches flankiert werden. Durch eine Veröffentlichungspflicht der entsprechenden CO_2-Bilanz wird die zunehmende mediale und gesellschaftliche Aufmerksamkeit auf emissionsintensive und emissionsarme Vorhaben gelenkt. Auf diese Weise kann das Korrektiv der öffentlichen Meinung genutzt werden, Anreize zu setzen, die zu einer möglichst emissionsarmen Projektverwirklichung führen. Nachteilig wirkt sich der administrative Mehraufwand der Geförderten aus, der Veröffentlichung der eigenen CO_2-Bilanz einen erläuternden Kontext zu geben. Als Benchmark für die Verbesserung der eigenen Nachhaltigkeitsziele wird aufgrund der schwer vergleichbaren Vielzahl an Einzelfällen typischerweise auf die Emissionen der eigenen Vergangenheit Bezug genommen, um ein „Mehr" oder ein „Weniger" an Emissionen richtig einzuordnen. Das ist im Bereich der Projektförderung insoweit problematisch, als dass es selten geeignete Vergleichsprojekte aus der Vergangenheit gibt, was den Erklärungsaufwand erhöht. Alternativ kann auf einen *best in class*-Ansatz zurückgegriffen werden, soweit eine Vergleichsgruppe in Betracht kommt.

27 Vgl. *S. Brünger*, Kulturpolitische Mitteilungen Nr. 175 IV/2021, S. 48 (49).

https://doi.org/10.5771/9783748942115-189 - am 21.12.2025, 23:15:41. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

3. CO_2-Obergrenze – rien ne va plus

Als weitere Auflage kann die Verwaltung eine angemessene CO_2-Emissionsobergrenze vorgeben. Mittelbar schließt das auch eine Pflicht zur CO_2-Bilanzierung ein (s.o.).

Mit Blick auf die Angemessenheit sollte im Interesse des Anreizcharakters in der Regel eine relative Obergrenze anhand der Fördersumme angewendet werden, beispielsweise 1 kg CO_2-Emmission je 1 Euro Förderung. Im Gegensatz zu einer absoluten Grenze (bspw. 5 t CO_2 je Fördervorhaben) werden alle Kulturinstitutionen gleichermaßen zu betriebsökologischen Überlegungen bewegt, die entsprechende Vermeidung gewinnt an Akzeptanz und reduziert unzumutbare Härtefälle. Weitere anteilige Auf- oder Abschläge könnten sich aus den Spezifika der jeweiligen Sparte oder „Hintergrundstrukturen" ergeben, wenn die Auswertung empirischer Daten zu der Erkenntnis führt, dass einzelne künstlerische Zusammenhänge ein „Mehr" oder ein „Weniger" an CO_2-Emission für die kulturelle Aufgabenerfüllung zwingend erfordern.

Mit Blick auf das Beispiel einer CO_2-Obergrenze ist es naheliegend, die Überschreitung mit anteiligen Rückforderungsansprüchen zu verknüpfen.[28] Bedenken liegen auf der Hand: Es werden Anreize gesetzt, bei der CO_2-Bilanzierung vorhandene Spielräume dahingehend zu nutzen, ein möglichst geringes Ergebnis zu erzielen. Eine Tendenz, die eigenen Ergebnisse möglichst positiv darzustellen, liefe grundlegenden Zielsetzung für die Auseinandersetzung und Verinnerlichung von nachhaltigkeitsbezogenen Lösungsstrategien entgegen. Soweit Rückforderungen in einer ohnehin prekären Branche skeptisch betrachtet werden, könnte eine *Blacklist* etabliert werden, die frühere Geförderte aufführt, die ökologisch verantwortungslos gehandelt haben. Bei einer – derzeit (noch) nicht vertretenen – weiten Auslegung der Voraussetzung, dass eine ordnungsgemäße Geschäftsführung durch den Empfänger gem. Ziff. 1.2 VV zu § 44 BHO gesichert erscheinen muss, wären Interessierte auszuschließen, die aufgrund einer Zuwiderhandlung gegen entsprechende CO_2-Grenzen aufgefallen sind. Auf diese Weise würden Sanktionen nur gegen schwerwiegende Verstöße erfolgen und in das Ermessen der Verwaltung gestellt werden. Damit ginge ein erhöhter Administrationsaufwand sowie die Notwendig eines Clearing-Verfahrens einher, um Interessierten die Möglichkeit zu eröffnen, ihre Zuverlässigkeit wiederherzustellen.

28 *Dittrich* (Fn. 3), § 44 BHO, Rn. 59.3.

https://doi.org/10.5771/9783748942115-189 - am 21.12.2025, 23:15:41. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

IV. Entscheidungsfindungsphase

1.Wer wird gefördert – Betriebsökologie als Entscheidungskriterium

Die für die Auswahlentscheidung heranzuziehenden Kriterien ergeben sich aus dem in der Förderrichtlinie aufgeschriebenen Förderkonzept. Die Präzisierung und Ausgestaltung der jeweiligen Auswahlkriterien ist maßgeblich von der kulturpolitischen Zielrichtung des Förderprogramms abhängig und unterliegt einem großzügigen Ermessensspielraum der Verwaltung.[29] In der Regel werden Aspekte der künstlerischen Qualität in verschiedenen Spielarten für eine Bewertung herangezogen.

Die Heranziehung der Betriebsökologie als Entscheidungskriterium überzeugt durch eine wirkmächtige Lenkungswirkung auf Interessierte, die sich im Interesse einer Auswahlentscheidung zu den eigenen Gunsten mit ihrem Vorhaben an den Auswahlkriterien orientieren werden. Die indirekte Steuerung zugunsten politischer Zwecke oder auch „Instrumentalisierung" zugunsten der Nachhaltigkeit stellt sich im Kontext der Leistungsverwaltung keineswegs als Anomalie dar, sondern angesichts der beschränkten Wirkung traditionellen Ordnungsrechts vielfach als eine sachliche Notwendigkeit, um die Gestaltungskraft der Verwaltung in komplexen Gesellschaften zu sichern.[30] Die Zulässigkeit solcher nicht-künstlerischer Kriterien orientiert sich an vergaberechtlichen „beschaffungsfremden" Kriterien, namentlich dass Kriterien nicht auf eine allgemeine gesellschaftspolitische Haltung abzielen, sondern nur auf die betreffende Leistung die Gegenstand des Verteilungskonflikts ist.[31] In der Praxis muss ökologische Nachhaltigkeit folglich nicht bei jeder Produktion durch geförderte Kulturinstitutionen Berücksichtigung finden, sondern lediglich im Rahmen der konkret geförderten Maßnahme.[32] Andernfalls würde ein problematisches Ungleichgewicht zwischen Primär- und Sekundärzielen der Kulturförderung entstehen. Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien trifft im Ergebnis daher auf keine grundsätzlichen Bedenken hinsichtlich ihrer Zulässigkeit.

---

29 *Starck/Paulus* (Fn. 7), Art. 5 GG, Rn. 446; *R. Wendt* in: I. v. Münch/P. Kunig (Begr./Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl., München 2021, Art. 5 GG, Rn. 94.

30 *M. Fehling* in: H. Pünder/M. Schellenberg (Hrsg.), Vergaberecht-Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2019, § 97 GWB, Rn. 97; im Ergebnis zustimmend: *M. Mihatsch*, Öffentliche Kunstsubventionierung, Regensburg 1989, S. 122.

31 Vgl. *C. v. Bechtolsheim* in: M. Gabriel et al (Hrsg.), Vergaberecht, Beck'scher Online-Kommentar, 16. Ed., München 2020, § 127 GWB, Rn. 28.

32 Vgl. *J. Ziekow* in: ders./*U.-C. Völlink* (Hrsg.): Vergaberecht-Kommentar, 3. Aufl., München 2018, § 97 GWB, Rn. 69.

https://doi.org/10.5771/9783748942115-189 - am 21.12.2025, 23:15:41. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die Grenzen des Zulässigen dürften erreicht sein, wenn ökologische Nachhaltigkeit in einer Weise in Konkurrenz zu den primären Zielen des jeweiligen Förderprogramms tritt, dass der (kultur)politische Zweck des Förderprogramms in den Hintergrund tritt.

Ein Anwendungsbeispiel ist das Kulturgesetzbuch Nordrhein-Westfalen (KulturGB), das an verschiedenen Stellen den Schluss nahelegt, dass Nachhaltigkeit auch als ein Entscheidungskriterium für die Auswahlentscheidung herangezogen wird, denn grundsätzlich sollen Aspekte der Nachhaltigkeit bei der Kulturförderung berücksichtigt werden (§ 11 Abs. 1 S. 1 KulturGB). Darüber hinaus sind ökologische Fragestellungen in der Kulturförderung zu berücksichtigen, um diese möglichst klimaneutral auszugestalten (§ 11 Abs. 3 KulturGB).

2.Wer wird gefördert – Expert*innen bei der Entscheidungsfindung

Werden Nachhaltigkeitskriterien für die Auswahlentscheidung herangezogen, muss in diesem Fall die Verwaltung ausreichend Wissen vorhalten, eine qualifizierte Beurteilung vornehmen zu können. Dem kann durch die Hinzuziehung von Expertinnen und Experten in Auswahlgremien begegnet werden. Die Heranziehung eines Gremiums im Interesse einer „Staatsmediatisierung“[33] ist im Bereich der Kunst ein häufiger Fall und im Verwaltungsverfahren von § 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 VwVfG vorgesehen. Die Zusammenstellung eines Gremiums ist nicht gesetzlich normiert, die Freiheit der Verfahrenswahl ist Teil der Kompetenz, überhaupt fördernd aktiv zu werden.[34] Trotz fehlender ausdrücklicher Regelungen eines Gremienverfahrens – anders als beispielweise Kommissionen im Kontext der Filmförderung (§§ 20 ff. Filmförderungsgesetz) – zeichnet das Verwaltungsrecht einzelne Determinanten unter anderem mit Blick auf Unparteilichkeit, Expertise und Zusammensetzung vor, die für die Verfahrensgestaltung zu berücksichtigen sind.[35] Soweit Expertise der Verwaltung im Bereich der Nachhaltigkeit (noch) fehlt (s.o.), ist die Hinzuziehung von externem Sachverstand für die Ausübung pflichtgemäßen Ermessens erforderlich.

Bei der Besetzung von Gremien hat es die Verwaltung in der Hand, nachhaltigkeitsbezogenen kulturpolitischen Einfluss zu nehmen. Soweit

33 Eingehend *Höfling*, DÖV 1985, S. 391.
34 *Lenski*, Öffentliches Kulturrecht (Fn. 4), S. 438.
35 Eingehend u.a. *Braun*, Prinzipien der Kunstförderung (Fn. 8), S. 295; *H. Graul*, Künstlerische Urteile, Berlin 1970, S. 83.

https://doi.org/10.5771/9783748942115-189 - am 21.12.2025, 23:15:41. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

eine Gremienbesetzung vor Antragsschluss veröffentlicht wird, dürfte auch eine Lenkungswirkung auf Interessierte ausgeübt werden, die ihre Vorhaben der Sachkunde des Gremiums anzupassen versuchen, um die Wahrscheinlichkeit einer positiven Berücksichtigung zu erhöhen.

V. Entscheidungsformungsphase

Während der Projektdurchführung bzw. bei der späteren Prüfung der Verwendung der öffentlichen Förderung steht die Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben im Mittelpunkt. Was zuwendungsfähige Ausgaben sind, wird durch die BHO nicht definiert.[36] In der Regel findet eine allgemeine Definition der Zuwendungsfähigkeit Anwendung, nach der Ausgaben, die zur Durchführung der geförderten Maßnahme innerhalb des Bewilligungszeitraums notwendig sind, zuwendungsfähig sind.[37] Es kommt folglich ganz entscheidend auf das Projektdesign an (s.o.), ob Betriebsökologie Teil des Vorhabens ist und dadurch einerseits Emissionen vermieden werden, aber andererseits auch nachhaltigkeitsbezogene (Mehr-)Ausgaben über die „günstig möglichste" Umsetzung hinaus sowie Kompensationen projektnotwendig und mithin zuwendungsfähig sind.

Bei dem Begriff „zuwendungsfähig" handelt es sich um einen untergesetzlichen unbestimmten Rechtsbegriff, der der Auslegung zugänglich ist.[38] Dafür sind in erster Linie die Haushaltsgrundsätze heranzuziehen. Öffentliche Zuwendungen, die gerade nicht Gegenstand eines Austauschverhältnisses sind, sind den Zuwendungsempfangenden anvertraut und unterliegen bis zur zweckentsprechenden Verwendung derselben rechtlichen Bindung, wie als würden die Ausgaben durch die Verwaltung selbst getätigt werden.[39] Folglich sind an die Auslegung des Zuwendungsfähigkeitsbegriffs dieselben Maßstäbe anzulegen wie an die Verwaltung. Die Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben mit Blick auf die Haushaltsgrundsätze „wirtschaftlich und sparsam" sind auch im Lichte der übrigen Wertungen des Grundgesetzes auszulegen.

36 *Rossi* (Fn. 2), § 44 BHO, Rn. 102.
37 *Dittrich* (Fn. 3), § 44 BHO, Rn. 27.4.
38 *H.-M. Müller/B. Richter/J. Ziekow*, Handbuch Zuwendungsrecht, München 2017, Rn. 306.
39 *Müller/Richter/Ziekow*, Zuwendungsrecht (Fn. 38), Rn. 307.

https://doi.org/10.5771/9783748942115-189 - am 21.12.2025, 23:15:41. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Mit Blick auf ökologische Nachhaltigkeit ist es naheliegend, einen Paradigmenwandel herbeizuführen, der „wirtschaftlich und sparsam" im Lichte einer ressourcenschonenden ökologischen Nachhaltigkeit versteht.[40] Im Kern geht es um die Vereinbarkeit von Haushaltsgrundsätzen und Nachhaltigkeit. Gewichtige Argumente liefert in diesem Zusammenhang das Pariser Klimaabkommen, der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz[41] sowie das Staatsziel Umweltschutz gem. Art. 20a GG. Darauf dürften auch aktuelle politische Vorhaben wie die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zurückzuführen sein.[42] Der BVerfG-Beschluss wird auch als „Übergang vom liberalen zum ökologischen Freiheitsverständnis"[43] bezeichnet und dürfte zeitnah grundlegende Ausstrahlungswirkung auf staatliche Aufgabenverantwortung entfalten. Für die Auslegung zuwendungsfähiger Ausgaben genießt Art. 20a GG keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, die in den Haushaltsgrundsätzen Niederschlag finden. Jedoch nimmt im Zusammenhang einer Abwägung das relative Gewicht des Klimaschutzgebots bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu.[44]

Diese Auffassung deutet der Senat der Stadt Bremen in Reaktion auf eine große Anfrage der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen, der SPD und DIE LINKE an. Nach Auffassung des Senats dürften schon heute „ökologisch schädliche Zuwendungen, insbesondere solche, die die Klimakrise noch beschleunigen, nicht im Interesse der Freien Hansestadt Bremen liegen".[45] Positiv gewendet, können mit diesem Begriffsverständnis nur ökologisch nachhaltige Ausgaben zuwendungsfähig sein.

Dieser Paradigmenwandel kann nur durch die jeweilige Förderverwaltung erfolgen.[46] Aufgrund der späteren Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der anvertrauten Zuwendung können Zuwendungsempfangende nicht das Risiko einer Rückforderung auf sich nehmen, sondern es bedarf der unzweifelhaften Rahmen- und Richtliniensetzung durch die betreffende Verwaltung bzw. die entsprechende Konzepterstellung.

---

40 Eingehend der Beitrag von *Nora Brück,* Normen nachhaltig auslegen?, S. 53 ff. in diesem Tagungsband.

41 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021.

42 Abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998194/1875176/3d3b15cd92d0261e7a0bcdc8f43b7839/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-2021-langfassung-download-bpa-data.pdf.

43 *W. Frenz*, EnWZ 2021, S. 201 (202).

44 BVerfG, NJW 2021, 2085.

45 Mitteilung des Senats vom 26. Januar 2021, Drs. 20/797.

46 Vgl. *Müller/Richter/Ziekow* (Fn. 38), Zuwendungsrecht, Rn. 309.

https://doi.org/10.5771/9783748942115-189 - am 21.12.2025, 23:15:41. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

C. Conclusio

Öffentliche Kulturförderung, die betriebsökologische Aspekten in den Blick nimmt, verspricht gegenüber einer künstlerischen Auseinandersetzung mit der Klimakrise, eine neue Dynamik zu entfalten. In der „Transformationsphase" zu einer klimabewussten Leistungsverwaltung, dürfte ein Zusammenspiel verschiedener der hier beschriebenen Steuerungsmaßnahmen der vorzugswürdige Weg sein. Angesichts der föderalen Aufgabenkompetenz wird es eine Herausforderung mit diesem bunten Strauß an Lenkungsmaßnahmen Geförderte nicht zu überfordern. Die Fokussierung auf betriebsökologische Aspekte im Interesse der Emissionsreduktion erfordert einen Kompetenzzuwachs bei Zuwendungsempfangenden ebenso wie bei der Verwaltung – ein gemeinsames Lernen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Verwaltung eine aktive und initiative Rolle einnimmt, Mut zur Veränderung kann nicht von den im Zuwendungsverhältnis strukturell unterlegenen Geförderten erwartet werden. Ebenso darf das Risiko, im Lernprozess auch Fehler zu machen, nicht einseitig Zuwendungsempfangende treffen, indem Verwaltung erst in der Verwendungsnachweisprüfung versucht, Ökologie zu implementieren. Ökologische Nachhaltigkeit durchdringt alle Phasen einer Förderung. Das gilt freilich über die Kulturförderung hinaus auch für andere Bereiche der Aufgabenerfüllung durch Zuwendungen.

Schließlich lässt sich auch konstatieren, dass mit Blick auf die Betriebsökologie erhebliche Potentiale zu heben sind, die nicht lediglich Investitionsdefizite sind. Ein „Mehr" an Klimaschutz muss in diesem Sinne (noch) nicht teuer sein. „Teuer" wird insbesondere der Verlust von Zeit und der noch ausstehende gesellschaftliche Zielkonflikt, wenn Ressourcen in dem Umfang aufgebraucht sind, dass Kultur und Klima in ein Konkurrenzverhältnis treten und sich die „entweder-oder"-Frage stellt.

https://doi.org/10.5771/9783748942115-189 - am 21.12.2025, 23:15:41. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748942115-189 - am 21.12.2025, 23:15:41. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -