

Auszug aus

# Denkschrift 2018

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 24

Filmförderung durch die MFG Medien- und  
Filmgesellschaft Baden-Württemberg mbH



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## **Filmförderung durch die MFG Medien- und Filmgesellschaft Baden-Württemberg mbH (Kapitel 1478 und 1223)**

**Filmförderung ist Kultur- und Wirtschaftsförderung. Unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftsförderung müsste die Filmförderung zielgerichteter erfolgen. Bei der Fortentwicklung der Förderstrategie sollte stärker auf die Qualität der erzielten Regionaleffekte geachtet werden. Die Höhe der Filmförderung sollte kritisch überprüft werden.**

### **1 Ausgangslage**

Seit Gründung im Jahr 1995 ist die MFG Medien- und Filmgesellschaft Baden-Württemberg mbH (MFG) die Filmfördereinrichtung des Landes. Mehrheitsgesellschafter mit 51 Prozent ist das Land, der Südwestrundfunk (SWR) hält 49 Prozent. Im Laufe der Jahre wurden die Filmfördermittel deutlich gesteigert. Sie betragen 2016 gemäß Wirtschaftsplan 14,95 Mio. Euro. Dies ist eine Verdoppelung gegenüber dem Jahr 2000 (7,21 Mio. Euro).

Die MFG und damit auch der Geschäftsbereich Filmförderung werden aus den Gesellschafterbeiträgen (2016: jeweils 5,5 Mio. Euro) von Land und SWR finanziert. Daneben gewährt das Land der MFG zusätzliche Zuwendungen (2016: 6,5 Mio. Euro) zur zweckgebundenen Erhöhung der Filmfördermittel und stellt Mittel für sonstige Filmfördermaßnahmen zur Verfügung (z. B. für Kooperationen mit Fernsehsendern).

Die MFG vergibt Förderungen in allen Phasen der Filmentstehung und bezieht auch die Filmverwertung sowie den Kinobereich mit ein. Die Förderung besteht überwiegend aus erfolgsabhängig rückzahlbaren zinslosen Darlehen, im Übrigen aus Zuschüssen.

Die Landesregierung hat in 2000 und 2008 Filmkonzeptionen mit dem Ziel verabschiedet, das Land im Bereich Film und Fernsehen stärker zu etablieren. In der Folge wurden die Filmfördermittel der MFG insbesondere für die Produktionsförderung, aber auch für die Kinoförderung, weiter aufgestockt.

Es ist vorgesehen, die Filmkonzeption noch in dieser Legislaturperiode zu evaluieren und fortzuschreiben.

### **2 Prüfungsergebnisse**

#### **2.1 Fördervolumen und Verteilung nach Förderbereichen**

Die MFG ist als selbstständige Landesfilmfördereinrichtung Teil der Filmförderlandschaft in Deutschland. Das Fördermittelvolumen der MFG hat sich - im Nachgang zur Filmkonzeption von 2008 - mit einem Plus von 80 Prozent deutlich stärker erhöht als bei anderen Ländereinrichtungen. Deren Fördervolumina sind seit 2008 insgesamt um 12 Prozent gewachsen.

Die einzelnen Landesfilmfördereinrichtungen setzen unterschiedliche Schwerpunkte. Die MFG setzte 2016 für die Förderung von Filmproduktionen mit 65 Prozent (9,7 Mio. Euro) einen geringeren Anteil ihrer Fördermittel ein als der Durchschnitt aller Fördereinrichtungen mit knapp 80 Prozent. Dagegen ist der Anteil der Kinoförderung mit 5 Prozent (0,7 Mio. Euro) gegenüber 2 Prozent in der Gesamtbetrachtung deutlich überdurchschnittlich. Die Fördermittel für Kommunale Kinos und für das Kino mobil, die Alleinstellungsmerkmale der MFG gegenüber den anderen Länderfilmfördereinrichtungen darstellen, sind dabei noch nicht eingerechnet.

## **2.2 Steuerung des wirtschaftlichen Erfolgs der Fördermaßnahmen**

Der Rechnungshof hat sich bei seiner Prüfung schwerpunktmäßig mit den wirtschaftlichen Aspekten der Filmförderung befasst. Aus der Förderrichtlinie der MFG lassen sich hierzu drei Kernziele ableiten:

- Entwicklung und Stärkung der Filmwirtschaft, soweit diese für die Entwicklung, Pflege und Stärkung der Filmkultur notwendig ist;
- Förderung von Filmproduktionen, die einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Filmwirtschaft in Baden-Württemberg leisten;
- Stärkung des Standorts mithilfe eines Baden-Württemberg-Effekts (BW-Effekt).

Den filmwirtschaftlichen Erfolg ihrer Förderung misst die MFG vorrangig am erzielten BW-Effekt.

### **2.2.1 Baden-Württemberg-Effekt**

Der BW-Effekt eines geförderten Projekts errechnet sich aus den in Baden-Württemberg realisierten Projektkosten. Diese sollen vor allem in filmwirtschaftlich relevanten Bereichen erbracht werden. Ein „wirtschaftliches Interesse“ an der Förderung setzt einen nachgewiesenen BW-Effekt von mindestens 120 Prozent der Fördermittel voraus. Das heißt vereinfacht: Mindestens das 1,2-fache der Fördersumme muss im Land ausgegeben werden.

Andere Landesfilmfördereinrichtungen fordern teils einen Regionaleffekt von 100, teils von 150 Prozent. Zulässig sind nach Vorgaben der Europäischen Kommission maximal 160 Prozent. Die MFG bewegt sich demnach hinsichtlich der prozentualen Höhe des geforderten Regionaleffekts im Mittelfeld.

Bei der Projektbewertung bezieht die MFG Qualitätsaspekte mit ein, zentrale Kennzahl ist aber der quantitative BW-Effekt. Dieser belief sich bei der Produktionsförderung seit 1995 insgesamt auf 287,7 Mio. Euro, dies entspricht bei einem Fördermittelvolumen von 130,6 Mio. Euro einem durchschnittlichen Effekt von 220 Prozent.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, der qualitativen Komponente - wie schon in der Filmkonzeption 2008 empfohlen - eine größere Bedeutung beizumessen. Bislang werden auch Ausgaben für Bahnfahrkarten, Hotels, Tages- und Spesengelder, Mietwagen, Flugtickets und Ähnliches beim BW-Effekt berücksichtigt. Aus Sicht des Rechnungshofs sind diese jedoch nicht

geeignet, die Filminfrastruktur in Baden-Württemberg zu stärken. Bestenfalls kann diesen Ausgaben ein gewisser allgemeiner Wirtschaftsfördereffekt beigemessen werden.

Der BW-Effekt sagt insoweit ohne zusätzliche Informationen nichts über die filmwirtschaftliche Relevanz der Ausgaben und damit über den tatsächlichen Fördereffekt aus. Die in Baden-Württemberg geplanten bzw. realisierten Projektkosten sollten danach differenziert werden, ob und inwieweit sie einen nachhaltigen Beitrag zur Stärkung der filmwirtschaftlichen Branche im Land leisten können.

Im Rahmen einer Stichprobe von Förderfällen hat der Rechnungshof festgestellt, dass erhebliche Anteile des BW-Effekts im filmwirtschaftlich weniger relevanten Bereich erzielt werden. Eine Kategorisierung und Gewichtung nach filmwirtschaftlich relevanten bzw. weniger relevanten Ausgaben kann mit vergleichsweise überschaubarem Aufwand anhand eines Kalkulations-schemas erfolgen, das den Antragstellern ohnehin zur Verfügung gestellt wird und nur geringfügig modifiziert werden müsste. Mithilfe dieser Methode könnte die MFG künftig standardisiert die Qualität der BW-Effekte bestimmen. Auf diese Informationen kann bei der Auswahl und der Endabrechnung der Projekte zugegriffen werden.

### **2.2.2 Tilgungsquote bei Förderdarlehen**

Bei der Bewertung des wirtschaftlichen Erfolgs der Filmförderung spielt die Tilgungsquote der Förderdarlehen bislang keine Rolle. Nach Auffassung des Rechnungshofs sind Tilgungsquoten bei erfolgsbedingt, d. h. in Abhängigkeit von den erzielten Erlösen, rückzahlbaren Darlehen ein geeigneter und wichtiger Gradmesser für den wirtschaftlichen Erfolg der geförderten Filme.

Bei der Produktionsförderung kam es von 2003 bis 2013 nur in 18 Prozent der Fälle zu einer Rückzahlung. Insgesamt wurden nur 2 Prozent der Fördermittel zurückbezahlt. Nach diesem Maßstab war der wirtschaftliche Erfolg der Förderung sehr gering.

### **2.2.3 Programmspezifische Steuerungsinstrumente**

Landtag und Landesregierung benötigen aussagekräftige, konkrete Informationen, um den Fördermitteleinsatz bewerten und überprüfen zu können. Die derzeit verfügbaren Daten zur Filmförderung - etwa im Subventionsbericht - reichen hierzu nicht aus. Insbesondere enthalten sie keine spezifischen Aussagen zu einzelnen Förderprogrammen. Mit der Aufbereitung von Daten und der Bildung von Kennzahlen in Anlehnung an das Fördercontrolling des Landes könnten zusätzliche Informationen gewonnen und die Transparenz verbessert werden.

## **2.3   Verfahrensabwicklung**

### **2.3.1   Verfahrensdauern und offene Bilanzposten**

Wurde in einem Förderverfahren das Darlehen zum Bilanzstichtag noch nicht oder nur teilweise abgerufen, wird in der Bilanz eine Verbindlichkeit ausgewiesen. Die Bilanz der MFG enthält teils sehr alte Verbindlichkeiten. In einem Fall bestand eine solche Verbindlichkeit mehr als 15 Jahre. Liegt im Rahmen eines Förderverfahrens eine Förderzusage, aber noch kein Darlehensvertrag vor, wird diese in der Bilanz als Rückstellung ausgewiesen. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2016 lagen aus dem Jahr 2013 noch Förderzusagen in Höhe von 850.000 Euro vor, bei denen kein Fördervertrag unterzeichnet wurde. Aus dem Jahr 2007 bestand eine Förderzusage acht Jahre lang, bis die Rückstellung schließlich 2016 aufgelöst wurde.

Offene Posten binden vorhandene Fördermittel und beeinträchtigen das Erreichen der Förderziele. In der Bilanz der MFG waren Ende 2016 fast 17 Mio. Euro Fördermittel als Verbindlichkeiten bzw. Rückstellungen für noch nicht ausbezahlte Fördermittel ausgewiesen.

### **2.3.2   Gebührenbelastung von Klein- und Kleinstförderungen**

Die MFG hat die Abwicklung der Förderverfahren auf der Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrags ausgelagert. Der Dienstleister erhält Bearbeitungsgebühren von den Förderempfängern.

Die Gebühr ist im Normalfall auf 3 Prozent der Fördersumme begrenzt. Für Klein- und Kleinstförderungen gibt es bei den meisten Förderprogrammen eine Mindestgebührenregelung (in der Regel 500 Euro). Bei einigen Förderprogrammen kam die Mindestgebührenregelung seit 2010 in bis zu 39 Prozent der Förderfälle zum Tragen. Kleinfälle nehmen einen erheblichen Anteil an diesen Förderprogrammen ein und binden entsprechend Verwaltungskapazitäten. Bei diesen Fällen liegt die Bearbeitungsgebühr wegen der Mindestgebühr zum Teil sehr deutlich über 3 Prozent.

### **2.3.3   Line-Producer-Förderung**

Die Line-Producer-Förderung für Dienstleister im Bereich Animation und visuelle Effekte weist mehrere Besonderheiten auf. Gefördert wird nicht das Filmprojekt als solches, sondern der Beitrag eines Dienstleisters, des Line-Producer. Der dabei erzielte BW-Effekt ist qualitativ hochwertig, er entfällt aber nahezu vollumfänglich auf die Dienstleistung, die der Line-Producer aufgrund der Förderung günstiger anbieten kann. Die Förderung erfolgt durch einen Zuschuss, da der Line-Producer nicht an den Filmelösen beteiligt ist. Bei einer Zuschussförderung ist ein besonders kritischer Maßstab anzulegen, um eine dauerhafte Subventionierung zu vermeiden.

### **2.3.4 Kinoförderung**

Für die Kinoförderung insgesamt standen von 2009 bis 2015 jährlich im Schnitt 1,7 Mio. Euro zur Verfügung. Die MFG unterstützt die Kinos im Vergleich zu anderen Ländern damit überdurchschnittlich stark. Der größte Anteil floss mit mehr als 34 Prozent in die Förderung kommunaler Kinos. Jedes kommunale Kino, das Programmqualität und kommunale Förderung nachweisen kann, hat einen Anspruch auf Kofinanzierung durch die MFG in Form eines Zuschusses. Eine Steuerung nach wirtschaftlichen Kriterien findet nicht statt.

Gewerblichen Kinos werden auf Antrag zur Verbesserung ihrer Ausstattung u. a. im Rahmen des Förderprogramms Kinoinnovation zinslose Darlehen gewährt. Die Darlehensrückzahlung kann dabei durch das Abspielen von Filmen, die durch die MFG gefördert wurden, verringert werden. Diese Abspielförderung greift auch dann, wenn bei der Filmvorstellung keine oder nur wenige Besucher anwesend waren. Filmvorführungen an unattraktiven Tagen oder Uhrzeiten können somit allein durch die Abspielförderung rentabel werden. Zwar können künstlerisch wertvolle Filme auf diesem Wege im Kinoprogramm untergebracht werden. Das Ziel, mit diesen Filmen Besucher zu erreichen, wird jedoch häufig verfehlt. Damit setzt die Abspielförderung falsche wirtschaftliche Anreize. Sie ist im Ergebnis als Zuschuss zu sehen. Bei den von 1995 bis 2005 zugesagten Darlehen wurden 25 Prozent der Darlehenssumme auf diese Weise in einen Zuschuss umgewandelt. Der Anteil der Abspielförderung an der Darlehenstilgung ist ab 2006 im Vergleich zu den Vorjahren deutlich angestiegen.

## **2.4 Rolle und Finanzierungsbeitrag des Südwestrundfunks**

Die MFG finanziert sich aus Gesellschafterbeiträgen des Landes und des SWR. Der jährliche Gesellschafterbeitrag des SWR betrug von 2007 bis 2016 durchschnittlich rund 5,3 Mio. Euro. Diese Mittel werden dem SWR nach § 47 Landesmediengesetz aus dem für die Landesanstalt für Kommunikation vorgesehenen Anteil am Rundfunkbeitragsaufkommen direkt im Wege des Vorwegabzugs zugewiesen. Der SWR erhält diese Mittel mit der Zweckbindung, sie der MFG für Zwecke der Filmförderung zur Verfügung zu stellen. Die Entscheidung über die Höhe des Vorwegabzugs obliegt dem Landesgesetzgeber.

Der Rechnungshof hat ermittelt, dass von 2003 bis 2016 insgesamt 75 Mio. Euro für Produktionsförderungen an Filmprojekte gingen, an denen Rundfunkveranstalter (öffentlich-rechtliche und private Sender) beteiligt waren. Dies entspricht 72 Prozent der gewährten Produktionsfördermittel. Weniger als ein Drittel der Fördermittel ging demnach an Produktionen ohne Senderbeteiligung.

Im untersuchten Zeitraum gingen insgesamt 42,9 Mio. Euro Produktionsfördermittel an Filmprojekte, an denen der SWR (gegebenenfalls zusammen mit anderen Sendern) beteiligt war. Dies entspricht 41 Prozent der insgesamt in diesem Zeitraum ausgereichten Fördermittel. Filmprojekte, an denen der SWR als einziger Sender beteiligt war, erhielten 30,8 Mio. Euro. Dies entspricht 30 Prozent der in diesem Zeitraum insgesamt ausgereichten Fördermittel.

Dem Rechnungshof ist die Bedeutung des SWR für den Filmstandort Baden-Württemberg bewusst. Er erkennt auch nicht, dass im dargestellten Förderumfang Filmprojekte zur Nachwuchsförderung (SWR-Kooperation Fifty-Fifty) enthalten sind. Das Ziel der Filmförderung, eine unabhängige Produzentenlandschaft in Baden-Württemberg entstehen zu lassen, darf jedoch nicht aus dem Blick geraten.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Höhe der Fördermittel und ihre Verteilung prüfen**

Die dauerhafte Subventionierung von Branchen oder Tatbeständen ohne die Perspektive, diese Subventionen zu streichen, ist nur in besonderen Ausnahmefällen vertretbar. Ein solcher Ausnahmefall kann die Filmförderung unter dem Gesichtspunkt der Kulturförderung sein.

Sofern Fördertatbestände nicht beendet werden, sollte zumindest ihre Höhe degressiv gestaltet werden. Ansatzpunkte für eine Reduzierung der Filmfördermittel bestehen bei einzelnen Programmen der Filmförderung sowie in der Kinoförderung. Daher sollte die Filmförderung im Rahmen der anstehenden Evaluation kritisch überprüft und gegebenenfalls zurückgeführt werden. Außerdem sollte hinterfragt werden, ob die bisherigen Schwerpunkte der Förderung geeignet sind, die Zielsetzungen der Filmförderung bestmöglich umzusetzen.

#### **3.2 Qualität und Höhe des Baden-Württemberg-Effekts steigern**

Unter dem Aspekt der Wirtschaftsförderung müsste die Filmförderung zielgerichteter erfolgen. Vor allem bei der Produktionsförderung sollten die Auswahlentscheidungen stärker daran ausgerichtet werden, ob und inwieweit der BW-Effekt in filmwirtschaftlich relevanten Bereichen realisiert wird. Hierzu empfiehlt der Rechnungshof, die Verwendung eines kategorisierten Kalkulationsschemas verpflichtend einzuführen.

#### **3.3 Förderstrategie fortentwickeln**

Um die Fördermittel zielgerichteter einzusetzen, sollte die Strategie für die Filmförderung fortentwickelt werden. Neben dem quantitativen BW-Effekt sollten konkrete Zielwerte für die qualitative Zusammensetzung des BW-Effekts festgelegt werden. Diese müssen geeignet sein, den Filmstandort und die unabhängige Filmwirtschaft in Baden-Württemberg wirkungsvoll und nachhaltig zu fördern. Die Zielwerte können dann als Leitlinie für die Projektauswahl dienen.

Der bisherige Förderschwerpunkt im Bereich Animation und visuelle Effekte sollte in die Förderstrategie integriert werden. Für Senderkooperationen und Serienförderungen könnten aufgrund der Besonderheiten spezifische Zielwerte festgelegt werden.

### **3.4 Steuerungsinstrumente weiterentwickeln**

Die Haushalts- und Fördervolumina der einzelnen Programme einschließlich der Mittel des SWR müssen für die Entscheidungsträger transparent und nachvollziehbar dargestellt werden. Der Rechnungshof empfiehlt, im Bereich der Filmförderung Steuerungsinstrumente zu implementieren, die sich an den Inhalten des Landesfördercontrollings orientieren.

### **3.5 Verfahrensdauern und offene Bilanzposten reduzieren**

Anzahl und Umfang der offenen Posten in der Bilanz sollten reduziert werden. Offene Posten, deren Inanspruchnahme unwahrscheinlich ist, sollten aufgelöst und, soweit sie aus zweckgebundenen Mitteln stammen, in das Förderbudget zurückgeführt werden. Die Höhe der nicht benötigten Haushaltsmittel kann gegebenenfalls bei der Höhe künftiger Haushaltsansätze berücksichtigt werden.

### **3.6 Kleinstförderungen vermeiden**

Fälle von Kleinstförderungen, in denen die Mindestbearbeitungsgebühr zum Tragen kommt und bei denen die Bearbeitungsgebühr 10 Prozent (netto) der Fördersumme übersteigt, sollten vermieden werden. Die Zahl der Fälle, in denen die Bearbeitungsgebühr 5 Prozent (netto) der Fördersumme übersteigt, sollte möglichst gering gehalten werden.

### **3.7 Kinoförderung evaluieren**

Die Ausstattung und Gestaltung des Förderprogramms für Kommunale Kinos sollte überdacht werden. Anstatt jeden Antragsteller, der bereits von einer kommunalen Gebietskörperschaft gefördert wird, automatisch in die Förderung einzubeziehen, sollte eine Auswahlentscheidung getroffen werden. Dabei könnten Kommunale Kinos in Orten mit vergleichsweise geringer Kinoversorgung priorisiert werden.

Die bisherige Praxis der Umwandlung von Teilen der Kinoinnovationsdarlehen in Zuschüsse mithilfe der Abspieلفörderung setzt falsche wirtschaftliche Anreize und sollte daher beendet werden.

### **3.8 Finanzierungsbeitrag des Südwestrundfunks erhöhen**

Unabhängig von einer anzustrebenden Reduzierung der Filmfördermittel insgesamt sollte das Land versuchen, den SWR für eine paritätische Mitfinanzierung der zusätzlich gewährten Fördermittel von 6,5 Mio. Euro zu gewinnen. Dadurch würde der Landeshaushalt entsprechend entlastet. Hierfür spricht auch die Höhe der Fördermittel, die an Filmproduktionen mit SWR-Beteiligung gehen.

#### **4 Stellungnahme der Ministerien**

Das Ministerium für Finanzen teilt im Einvernehmen mit dem Wissenschaftsministerium mit, dass die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs einschließlich seiner Aussagen zur Höhe der Filmförderung und der finanziellen Beteiligung des SWR in die geplante Evaluierung der Filmkonzeption einfließen werden.

Die MFG messe der qualitativen Bewertung des BW-Effekts größte Bedeutung bei und nehme diese bei allen Projekten vor. In den letzten zwei Jahren sei eine beachtliche Steigerung erreicht worden. Die Anregungen des Rechnungshofs würden dennoch aufgegriffen und geprüft.

Die Empfehlungen, die Steuerungsinstrumente weiterzuentwickeln und Verfahrensdauern bzw. offene Posten zu reduzieren, würden geprüft. Hinsichtlich der Kleinstförderungen werde das Ziel des Rechnungshofs geteilt. Die Anzahl sei in den letzten Jahren bereits reduziert worden.