

Auszug aus

Denkschrift 2019

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 24

Betätigung des Landes als unmittelbarer Ge-
sellschafter der MFG Medien- und Filmgesell-
schaft Baden-Württemberg mbH



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Betätigung des Landes als unmittelbarer Gesellschafter der MFG Medien- und Filmgesellschaft Baden-Württemberg mbH (Kapitel 1478 und 1223)

Die Finanzausstattung der MFG Medien- und Filmgesellschaft Baden-Württemberg mbH sollte unter Berücksichtigung der hohen Liquidität bedarfsgerecht abgesenkt werden. Mit Hilfe von Verpflichtungsermächtigungen kann vermieden werden, dass Haushaltsreste entstehen und sich verstetigen. Rückzahlungen von Förderdarlehen sollten haushaltsentlastend verwendet werden. Ruhegehaltszusagen an Geschäftsführer sollten so gestaltet werden, dass finanzielle Risiken für die Gesellschaft vermieden werden.

1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat sich in der Denkschrift 2018 mit der Filmförderung durch die MFG Medien- und Filmgesellschaft Baden-Württemberg mbH (MFG) befasst. Der jetzige Denkschriftbeitrag legt den Fokus auf Gesellschaftsthemen und den Gesellschafter Land.

An der MFG sind das Land mit 51 Prozent und der Südwestrundfunk (SWR) mit 49 Prozent beteiligt. Land und SWR finanzieren die MFG mit ihren Gesellschafterbeiträgen zu gleichen Teilen. Daneben gewährt das Land der MFG zusätzliche Zuwendungen zur zweckgebundenen Erhöhung der Filmfördermittel und für sonstige Filmfördermaßnahmen (2016: 6,5 Mio. Euro) sowie für Projektförderungen im Geschäftsbereich MFG Kreativ (2016: 0,4 Mio. Euro).

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Haushaltsreste

Die Haushaltsmittel für die Gesellschafterbeiträge der MFG sowie die Zuschüsse für zusätzliche Filmförderprojekte (Geschäftsbereich Filmförderung) und Projekte der Medienentwicklung (Geschäftsbereich MFG Kreativ) sind an drei Stellen im Landeshaushalt etatisiert.

Tabelle 1: Haushaltsreste der Titel für MFG-Zwecke

Haushaltsjahr		2012	2013	2014	2015	2016
Zweck der Haushaltsmittel/ Haushaltskapitel u. -titel	Haushaltsrechnung (Auszug)	In Tsd. Euro				
Gesellschafterbeitrag u. a./ 1478 68566B	Haushaltsbetrag	6.550,2	6.450,2	6.450,2	6.450,2	6.450,2
	Gebildeter Haushaltsrest	51,7	474,6	1.171,8	1.719,2	1.167,7
	In Prozent des Haushaltsbetrags	1	7	18	27	18
Zusätzliche Filmfördermittel/ 1223 68575 bzw. 1478 68575 (ab 2013) ¹	Haushaltsbetrag	7.180,0	6.643,3	6.643,3	7.832,9	7.832,9
	Gebildeter Haushaltsrest	7.941,9	6.874,9	5.310,3	3.641,5	3.882,4
	In Prozent des Haushaltsbetrags	111	104	80	47	50
Projekte Medienentwicklung/ 1478 68666	Haushaltsbetrag	415,0	402,5	402,5	402,5	402,5
	Gebildeter Haushaltsrest	606,2	414,1	445,8	625,1	538,4
	In Prozent des Haushaltsbetrags	146	103	111	155	134

¹ In der Haushaltsrechnung 2017 wurden die Reste auf 1 Mio. Euro zurückgeführt.

Von 2012 bis 2016 wurden bei den genannten Titeln insgesamt durchschnittlich 7,0 Mio. Euro Reste je Jahr gebildet. 2016 betragen diese noch knapp 5,6 Mio. Euro; dies entspricht rund 38 Prozent der Haushaltsbeträge. Bei Projekten der Medienentwicklung überstieg der gebildete Rest in allen Jahren zum Teil erheblich den Haushaltsansatz. Die betragsmäßig höchsten Reste wurden bei den zusätzlichen Filmfördermitteln ausgewiesen.

Die Gründe für die umfangreiche Restebildung liegen in der Struktur der Filmförderung:

Die Produzenten rufen die bewilligten Fördermittel nach Bedarf und Projektfortschritt ab. Die erste Rate wird erst bei Nachweis der Gesamtfinanzierung, die Schlussrate erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises gezahlt. Die MFG ihrerseits ruft beim Land die Gesellschafterbeiträge und zusätzlichen Filmfördermittel ebenfalls nach Bedarf ab. Diese Vorgehensweise hat bei einer branchenüblichen Projektdauer von 2 bis 4 Jahren mehr oder weniger zwangsläufig zur Folge, dass Reste entstehen.

Um den Mittelabfluss zu beschleunigen, spricht die MFG seit vielen Jahren Förderzusagen auch im Vorgriff auf das Folgejahr aus. Dennoch bestehen weiterhin Haushaltsreste in erheblichem Umfang.

Die Haushaltsansätze orientieren sich bislang nicht am tatsächlichen Mittelbedarf des Haushaltsjahres, sondern berücksichtigen sämtliche Neubewilli-

gungen - auch überjährig wirkende. Diese Praxis bei der Aufstellung des Haushalts ist mit den Vorgaben des § 11 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung und den zugehörigen Verwaltungsvorschriften nicht vereinbar. Danach dürfen in den Haushalt nur Ausgaben aufgenommen werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leisten sind, d. h. kassenwirksam werden. Haushaltsrechtlich geeignetes und auch gebotenes Instrument für die Bewilligung überjähriger Förderungen sind Verpflichtungsermächtigungen (§§ 6, 16 Landeshaushaltsordnung).

2.2 Finanzausstattung

Die Gesellschafterbeiträge werden „bis zur Höhe des die eigen erwirtschafteten Erträge übersteigenden Aufwands“ als Ertrag ausgewiesen. Die übersteigenden Beträge werden gewinnneutral behandelt und direkt in die Kapitalrücklage eingestellt. Tabelle 2 zeigt die Höhe der „flüssigen Mittel“ und der Kapitalrücklage:

Tabelle 2: „Flüssige Mittel“ und Kapitalrücklage zum jeweiligen Bilanzstichtag in Tsd. Euro

Bilanzposition	2012	2013	2014	2015	2016
Flüssige Mittel	1.068	2.707	3.246	4.532	6.876
Kapitalrücklage	3.813	2.512	4.640	4.366	5.301

Die Rückstellungen und Verbindlichkeiten aus dem Bereich Filmförderung sind durch Forderungen gegen die Gesellschafter abgedeckt. Die Kapitalrücklage, die 2016 mit 5,3 Mio. Euro einen Höchststand erreicht hat, wird folglich nicht dafür benötigt, bestehende Verbindlichkeiten zu bedienen. Für eine sehr gute Finanzausstattung sprechen auch die „flüssigen Mittel“ bei der MFG, die sich zum gleichen Bilanzstichtag auf 6,9 Mio. Euro belaufen. Der Rechnungshof hält die Liquidität für zu hoch.

2.3 Förderdarlehen und Stornierungen

Die Filmförderung erfolgt überwiegend über Darlehen, die erfolgsabhängig zurückzuzahlen sind. Aufgrund der geringen Rückzahlungswahrscheinlichkeit werden die Darlehen jedoch bereits mit der Förderzusage als Aufwand gebucht. Darlehensrückzahlungen werden dann folgerichtig als Ertrag erfasst. Die Erträge aus Darlehensrückzahlungen in der Filmförderung lagen zwischen 626 und 892 Tsd. Euro je Jahr (2012 bis 2016). Diese Mittel wurden der MFG bislang zu Filmförderzwecken belassen.

Der Intention einer Förderung mittels Darlehen entspräche es, Darlehensrückzahlungen dem Landeshaushalt zugute kommen zu lassen. Dies wäre automatisch der Fall, wenn die Fördermittel direkt durch das Land und nicht über die MFG ausgereicht würden.

Zudem sind nicht abgerufene Mittel bzw. Rückflüsse aus stornierten Filmprojekten der MFG stets für neue Projekte verblieben. Die Förderstornierungen beliefen sich auf 0,4 bis 1,0 Mio. Euro je Jahr (2012 bis 2016). Ab 2017 werden die aufgrund von Stornierungen nicht benötigten Mittel aber nicht mehr automatisch der MFG für neue Förderzusagen belassen.

Die Praxis, der MFG die Rückflüsse aus Filmprojekten (Darlehenstilgungen und Förderstornierungen) zu belassen, ist mitursächlich für die hohe Liquidität der MFG und das Entstehen von Haushaltsresten beim Land.

2.4 Ruhegehaltszusagen, Pensionsrückstellungen und Rückkaufswerte der Rückdeckungsversicherungen

Die MFG hat ihrer früheren und aktuellen Geschäftsführung Ruhegehaltszusagen gegeben. Für diese Pensionsverpflichtungen bestehen Rückdeckungsversicherungen. In der Bilanz werden die Pensionsverpflichtungen in Form von Pensionsrückstellungen auf der Passivseite und die Ansprüche der MFG aus den Rückdeckungsversicherungen auf der Aktivseite ausgewiesen. Tabelle 3 zeigt die beiden Bilanzpositionen zum jeweiligen Bilanzstichtag.

Tabelle 3: Rückkaufswerte der Rückdeckungsversicherungen und Pensionsrückstellungen zum jeweiligen Bilanzstichtag in Tsd. Euro

Bilanzposition	2012	2013	2014	2015	2016
Rückkaufswerte der Rückdeckungsversicherungen	1.847	2.251	2.304	2.362	2.426
Pensionsrückstellungen	1.460	2.391	2.575	2.927	3.056
Differenz	387	-140	-271	-565	-630

Die Pensionsrückstellungen haben sich im Betrachtungszeitraum (2012 bis 2016) mehr als verdoppelt. Die Ansprüche aus den Rückdeckungsversicherungen stiegen hingegen deutlich langsamer an, obwohl die MFG jährlich Zahlungen zur Rückdeckung im mittleren fünfstelligen Bereich leistet.

Seit 2013 besteht eine Deckungslücke, die bis 2016 auf 630 Tsd. Euro angewachsen ist. Die Entwicklung zeigt, welche finanziellen Risiken - verglichen mit einer beitragsfinanzierten Altersversorgungsregelung - durch eine zusätzliche betriebliche Ruhegehaltszusage entstehen können. Diese Risiken sollten künftig vermieden oder zumindest begrenzt werden.

Die Gesamtvergütung der Geschäftsführung wird gemäß den Vorgaben des Public Corporate Governance Kodexes (PCGK) des Landes im Anhang des Jahresabschlusses der MFG sowie im Beteiligungsbericht des Landes veröffentlicht. Ungeachtet der finanziellen Bedeutung der Ruhegehaltszusagen beschränkt sich die Darstellung - wie im PCGK vorgesehen - darauf, dass eine Zusage auf Zahlung eines Ruhegehalts nach Beendigung der Geschäftsführertätigkeit besteht. Die Höhe der Ruhegehaltszusage oder der hierfür entstehende Aufwand sind nicht ausgewiesen.

Unter dem Aspekt der Transparenz bei Geschäftsführervergütungen hält der Rechnungshof diese Darstellung für nicht ausreichend. So enthält etwa der PCGK des Bundes eine Anmerkung, wonach „bei Versorgungszusagen auch jährlich die Zuführung zu den Pensionsrückstellungen oder Pensionsfonds angegeben werden“ soll.

2.5 Aufsichtsrat

Der Aufsichtsrat der MFG wurde 2011 von 13 auf 15 Mitglieder erweitert. Ziel der Erweiterung war es, externen Sachverstand hinzuziehen zu können. Seither bestellen die Gesellschafter Land und SWR je einen externen Vertreter aus der Medien- bzw. Filmbranche. Im Hinblick auf die persönliche Expertise des externen Vertreters hat das Land auf die Benennung eines Stellvertreters verzichtet.

Grundsätzlich kann es im Interesse des Unternehmens sachgerecht sein, wenn auf das Kontingent des Landes Personen in den Aufsichtsrat gewählt werden, die nicht in einem Dienstverhältnis zum Land stehen. Es sollte aber gesichert sein, dass der Einfluss des Landes dadurch nicht materiell gemindert wird. Da das Land bzw. die vom Land bestellten Vertreter nur über eine Mehrheit von einer Stimme verfügen, gilt dies bei der MFG in besonderem Maße. Der Rechnungshof sieht keine konkreten Sachverhalte, die auf einen Nachteil des Landes aus der Bestellung des (stimmberechtigten) externen Experten auf das Landeskontingent schließen lassen. Angesichts der knappen Mehrheitsverhältnisse hält er diese dennoch für nicht unproblematisch. Zumindest wäre eine Stellvertretung erforderlich, die auch aus der Verwaltung kommen kann.

3 Empfehlungen

3.1 Verpflichtungsermächtigungen ausbringen

Im Entwurf des Haushalts 2020/2021 sollten die Mittelansätze für die MFG bedarfsgerecht abgesenkt und durch Verpflichtungsermächtigungen ergänzt werden.

3.2 Finanzausstattung anpassen

Das Land sollte bei der Bemessung des Bewilligungsvolumens (Summe aus Mittelansätzen und Verpflichtungsermächtigungen) für zusätzliche Filmfördermittel die hohe Liquidität der MFG ansatzmindernd berücksichtigen.

3.3 Darlehensrückzahlungen und Stornierungen haushaltsentlastend einsetzen

Rückzahlungen von Förderdarlehen sollten nicht im Förderkreislauf belassen, sondern haushaltsentlastend eingesetzt werden. Dies kann beispiels-

weise erfolgen, indem sie bei der Bemessung der zusätzlichen Filmfördermittel berücksichtigt werden.

Werden Förderprojekte storniert, die frühere Haushaltsjahre betreffen, sollten Haushaltsreste in entsprechender Höhe in Abgang gestellt werden (§ 10 Absatz 2 Staatshaushaltsgesetz).

3.4 Bei Ruhegehaltszusagen Transparenz herstellen und Risiken begrenzen

Bei bestehenden Ruhegehaltszusagen sollten - für den Bereich der Landesbeteiligungen insgesamt - in den einschlägigen Berichten ergänzende wertmäßige Angaben gemacht werden. Hierzu könnten etwa die Höhe der Zahlungen an Dritte zur Abdeckung der Ruhegehaltszusage und/oder die Höhe der Zuführung zu den Pensionsrückstellungen angegeben werden. Insoweit sollte auch der PCGK des Landes (Textziffer 96) angepasst werden.

Bei der MFG - sowie in vergleichbaren Fällen im Bereich der Beteiligungen des Landes - sollte auch für die Geschäftsführung beitragsfinanzierten Altersversorgungsregelungen der Vorzug vor Ruhegehaltszusagen gegeben werden. Bei Ruhegehaltszusagen mit entsprechenden Rückdeckungsversicherungen sollte zumindest die Beitragsbelastung gedeckelt werden.

3.5 Landesinteressen im Aufsichtsrat sichern

Die Einbindung externen Fachwissens in den Aufsichtsrat sollte unter Berücksichtigung der Mehrheitsverhältnisse sorgfältig abgewogen werden. Dabei müssen die Interessen des Landes als Mehrheitsgesellschafter gewahrt werden.

4 Stellungnahme der Ministerien

Das Wissenschafts- und das Finanzministerium beabsichtigen, bei der Haushaltsplanaufstellung 2020/2021 die Empfehlung des Rechnungshofes aufzugreifen. Ziel sei, den haushaltsrechtlichen Bewilligungsrahmen auf der Grundlage von Haushaltsmitteln und Verpflichtungsermächtigungen zu schaffen, ohne das Bewilligungsvolumen zu reduzieren.

Die Liquiditätsplanung werde mit der Geschäftsführung der MFG erörtert. Das Förderbudget der MFG soll nach Auffassung des Wissenschaftsministeriums nicht abgesenkt werden.

Die Ministerien teilen die Auffassung, dass nicht verausgabte Fördermittel nicht automatisch der MFG verbleiben können. Grundsätzlich werde aber im Interesse der Filmförderung angestrebt, auch diese Mittel für Förderungen zu verwenden. Bei Bedarf solle daher mit Zustimmung der Ministerien ein Verbleib der Mittel - auch für frühere Haushaltsjahre - weiterhin möglich sein.

Das Finanzministerium stimmt zu, dass beitragsfinanzierten Altersversorgungsregelungen generell der Vorzug vor Ruhegehaltszusagen gegeben werden sollte. Wegen der Komplexität und des zum Teil sehr unterschiedli-

chen Inhalts von Pensionszusagen hält es ergänzende wertmäßige Angaben bei Ruhegehaltszusagen aber nicht für zweckmäßig.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die zu hohe Finanzausstattung der MFG abzubauen. Dies kann durch eine Absenkung der Mittel für die zusätzliche Filmförderung erreicht werden, ohne das bisherige Fördervolumen zu verändern.

Die Bereitschaft der Ministerien, nicht verausgabte Fördermittel nicht automatisch der MFG zu belassen, geht in die richtige Richtung. Zur Empfehlung des Rechnungshofs, Darlehensrückzahlungen an die MFG haushaltsentlastend einzusetzen, äußern sich die Ministerien in ihrer Stellungnahme nicht.