

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH

Mit der 1995 erfolgten Ausgliederung der Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH aus der Agrarmarkt Austria verzichtete die öffentliche Hand aufgrund der nunmehrigen Vorsteuerabzugsfähigkeit auf jährliche Umsatzsteuereinnahmen von 1,5 Mill. EUR bis 2 Mill. EUR.

Kurzfassung

Vor dem Verwaltungsgerichtshof sowie vor dem (Europäischen) Gericht erster Instanz anhängige Verfahren über die Rechtmäßigkeit des bundesgesetzlich vorgeschriebenen Systems der Agrarmarketingbeiträge bargen für die Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH (AMA Marketing) das Risiko beträchtlicher Forderungsausfälle und für die Agrarmarkt Austria (AMA) und den Bund das Risiko, Mittel zuschießen zu müssen.

Die Marketingausgaben verteilten sich auf die einzelnen Produktbereiche analog zum Aufkommen aus den Agrarmarketingbeiträgen. Dies verfestigte tendenziell bestehende Konsumstrukturen, was in Konflikt mit gesundheitspolitischen Zielsetzungen stand.

Das Qualitätsmanagementsystem stand im Spannungsfeld zwischen strenger Durchsetzung der Qualitätssicherungsziele und der Akzeptanz durch die Unternehmen.

Die Anzahl bestimmter Kontrollen im Bereich Qualitätsmanagement war schwankend; die Kontrollen erreichten nicht immer die selbstgesteckten Ziele. In einem Bereich war eine wirksame Kontrolle aufgrund der gewählten Methodik und der geringen Sanktionierung nicht gewährleistet.

Auftragsvergaben waren weitgehend geregelt. Bei fünf von 16 überprüften Vergabefällen stellte der RH Verstöße gegen Bundesvergabevorschriften fest bzw. beanstandete er die Vorgangsweise aus anderen Gründen.

Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH					
Geschäftszweck	Förderung des Agrarmarketings; seit 1999 gilt der Zweck als gemeinnützig (keine Gewinnerzielungsabsicht)				
	2000	2001	2002	2003	2004
	in Mill. EUR				
Agrarmarketingbeiträge	15,42	15,23	15,46	17,27	17,32
<i>abzüglich Beitragsanteil an die Agrarmarkt Austria für Einhebung und Verwaltung</i>	<u>- 1,09</u>	<u>- 1,17</u>	<u>- 1,08</u>	<u>- 1,07</u>	<u>- 1,13</u>
Agrarmarketingbeiträge netto	14,33	14,06	14,38	16,20	16,19
Zuschüsse der öffentlichen Hand	1,68	0,80	0,84	1,05	0,90
Sonstige Erträge (einschließlich Zinsen)	<u>3,62</u>	<u>2,36</u>	<u>2,03</u>	<u>2,18</u>	<u>2,16</u>
Summe Erträge	19,63	17,22	17,25	19,43	19,25
Personalaufwand	1,60	1,83	2,27	2,63	2,73
Sonstiger Aufwand ¹⁾	17,41	14,46	17,38	14,94	15,55
Zuweisung/Auflösung Rückstellung für zukünftige Projekte	<u>0,62</u>	<u>0,93</u>	<u>- 2,40</u>	<u>1,86</u>	<u>0,97</u>
Summe Aufwendungen	19,63	17,22	17,25	19,43	19,25
Jahresergebnis	-	-	-	-	-
			Anzahl		
Mitarbeiter ²⁾	30	31	41	45	48

¹⁾ hauptsächlich für zugekaufte Werbe- und Marketingleistungen
²⁾ im Jahresdurchschnitt

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 2004 die Gebarung der Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH (AMA Marketing) in Wien.

Der Schwerpunkt der Überprüfung lag bei der Zielvorgabe und -erreichung, der Aufbringung der Mittel sowie der Unternehmenssteuerung und -kontrolle.

Zu den im Mai 2005 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahmen die Agrarmarkt Austria (AMA) im Juni und das BMLFUW im Juli 2005 Stellung. Die AMA Marketing verzichtete auf die Übermittlung einer eigenen Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2005.

Allgemeines

2 Die AMA Marketing wurde 1995 aufgrund einer Ermächtigung im AMA-Gesetz 1992* von der AMA als Alleineigentümer gegründet und übernahm seitdem von ihr die Aufgabe der Förderung des Agrarmarketings. Die AMA hebt – ebenfalls auf Basis des AMA-Gesetzes 1992 – Agrarmarketingbeiträge zur Finanzierung der AMA Marketing von den Produzenten bzw. verarbeitenden Unternehmen ein.

* Bundesgesetz über die Errichtung der Marktordnungsstelle „Agrarmarkt Austria“ (AMA-Gesetz 1992)

Neben der Absatzförderung von Agrarprodukten führt die AMA Marketing Programme zur Steigerung der Qualität der Lebensmittel durch und vergibt in diesem Rahmen unter anderem das AMA-Gütesiegel sowie das AMA-Biozeichen.

Vereinbarkeit mit dem EU-Recht

3.1 Das AMA-Gesetz 1992 definiert den Zweck der Beiträge zur „Förderung und Sicherung des Absatzes von inländischen land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen sowie zur Pflege von Märkten für diese Erzeugnisse im In- und Ausland“.

Die Marketingprogramme wurden – wenn auch nachträglich – auf Initiative der AMA Marketing der Europäischen Kommission notifiziert und von dieser genehmigt.

Beginnend mit 1999 verweigerten einige Unternehmen unter Behauptung gemeinschaftsrechtswidriger Verwendung der Mittel die Bezahlung der Agrarmarketingbeiträge. Diesbezüglich waren Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof und dem (Europäischen) Gericht erster Instanz anhängig. Ende 2004 waren bei der AMA Marketing Forderungen aus Agrarmarketingbeiträgen in Höhe von 10,75 Mill. EUR mit 4,85 Mill. EUR wertberichtigt. Ein völliger Entfall dieser Forderungen würde die Eigenmittel der AMA Marketing aufzehren.

3.2 Der RH verwies auf das Risiko einer über die bisher strittigen offenen Agrarmarketingbeiträge hinausgehenden weiteren Rückzahlung bereits vereinnahmter Beiträge im Fall eines für die AMA und AMA Marketing ungünstigen Prozessausgangs. Dies könnte nach Aufzehrung der Eigenmittel der AMA Marketing Zuschüsse des Eigentümers (der AMA bzw. letzten Endes des Bundes) erforderlich machen.

Im Sinne der kaufmännischen Vorsicht empfahl der RH der AMA Marketing, für rechtlich ungeklärte Beitragsleistungen ausreichende Rückstellungen zu bilden.

Vereinbarkeit mit dem EU-Recht

Der RH empfahl dem BMLFUW, eine Änderung der betreffenden Formulierung des AMA-Gesetzes 1992 (§ 21a) anzustreben, weil die Förderung des Absatzes inländischer Produkte im Inland gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben widerspricht.

- 3.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe es eine entsprechende Änderung für die nächste Novelle des AMA-Gesetzes 1992 vorgemerkt.*

Laut Stellungnahme der AMA habe der Verwaltungsgerichtshof in einer früheren Entscheidung (vom März 2003) die Möglichkeit einer gemeinschaftsrechtskonformen Interpretation der betroffenen Rechtsvorschrift festgestellt. Auch die Europäische Kommission habe die Maßnahmen als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar erachtet.

- 3.4** Zwischenzeitlich (mit Erkenntnis vom 1. Juli 2005) entschied der Verwaltungsgerichtshof, dass die im Zeitraum seit der Genehmigung der Maßnahmen durch die Europäische Kommission (Ende Juni 2004) angefallenen Marketingbeiträge von der AMA zu Recht vorgeschrieben wurden. Über die vorher entstandenen Beitragsforderungen (6,90 Mill. EUR) hat der Verwaltungsgerichtshof bis August 2005 noch nicht entschieden.

Da die abschließende Einschätzung dieser Frage von der Rechtsprechung auf gemeinschaftlicher Ebene zu treffen sein wird, erachtete der RH das Risiko eines Forderungsausfalls bzw. zusätzlicher Rückzahlungen von Agrarmarketingbeiträgen nach wie vor als gegeben.

Marketingplan und Zielerreichung

- 4.1** Der in eine längerfristige Gesamtstrategie eingebettete jährliche Marketingplan und seine Evaluierung waren teilweise nur sehr allgemein gehalten und die zugrunde liegenden Daten zum Teil nicht aktuell. Auch erfolgte nicht immer eine Beurteilung der ursprünglich vereinbarten Ziele in den Gesprächen der Bereichsleiter mit dem Management.
- 4.2** Der RH empfahl, die Aktualität der Daten, die Qualität der Zielformulierungen des Marketingplans und den Evaluierungsprozess verstärkt zu beachten. Im Rahmen der Gespräche über die Zielvereinbarungen sollte stets konkret auf die vereinbarten Ziele eingegangen werden.
- 4.3** *Die AMA sagte dies zu.*

**Qualitäts-
management**

- 5.1** Hinsichtlich des Qualitätsmanagementsystems (z.B. AMA-Gütesiegel) bestand ein Spannungsfeld zwischen strenger Durchsetzung der Qualitätssicherungsziele und der Akzeptanz des Systems durch die Unternehmen.

Die Anzahl bestimmter Kontrollen war 2001 bis 2004 in einzelnen Produktbereichen schwankend; die selbst gesetzten Zielwerte wurden nicht immer erreicht. In einem Produktbereich erfolgte die Auswahl der zur Überprüfung einzusendenden Produktproben durch die überprüften Unternehmen selbst; die AMA Marketing gab lediglich die Produktkategorien, aus denen eine Probe zu übermitteln war, vor.

In einzelnen Fällen setzte die AMA Marketing verhängte Konventionalstrafen auf Vorhaltungen der Unternehmen entgegen der ursprünglichen Einschätzung herab oder erließ sie gänzlich.

- 5.2** Der RH empfahl der AMA Marketing, die Zielwerte für die Anzahl der Kontrollen möglichst einzuhalten. Das System zur laufenden Kontrolle der Produkte sollte grundsätzlich so überarbeitet werden, dass Einflussmöglichkeiten der Unternehmen ausgeschlossen sind. Konventionalstrafen sollten nur in Ausnahmefällen und mit nachvollziehbar dokumentierten Begründungen herabgesetzt werden.
- 5.3** *Laut Stellungnahme der AMA seien die Kontrollsysteme grundsätzlich wirksam. Die Kontrollhäufigkeit sei 2003 freiwillig festgelegt worden und werde künftig beachtet. Der Einfluss der Unternehmen auf die Probenauswahl sei aus Sicht der AMA nicht ergebnisrelevant; der Nachlass von Konventionalstrafen erfolge nur in nachvollziehbaren Fällen.*
- 5.4** Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass eine Einflussnahme des überprüften Unternehmens durch die selbständige und unbeaufsichtigte Auswahl der Probe nicht auszuschließen sei.

Gesundheitspolitischer Aspekt

6.1 Auf Basis politischer Übereinkunft der beteiligten Gruppen sowie – zur Vermeidung von Quersubventionen – aus rechtlichen Erwägungen tätigte die AMA Marketing die Marketingausgaben für die jeweiligen Produktbereiche in gleichem Umfang wie das Beitragsaufkommen des jeweiligen Produktbereiches. Dies verfestigte tendenziell bestehende Konsumstrukturen, weil jene Bereiche mit dem größten Marktanteil und den höchsten Umsätzen auch das größte Beitragsvolumen abführten; daher kam auch diesen Bereichen wieder der größte Anteil an den Marketingausgaben zugute.

Der Österreichische Ernährungsbericht 2003 des Instituts für Ernährungswissenschaften der Universität Wien stellte unter anderem fest, dass eine Erhöhung des Verzehrs pflanzlicher Produkte zu Lasten von tierischen im Allgemeinen eine Verbesserung der Nährstoffrelation bedeuten würde. Auch das BMGF empfahl im Rahmen seiner Kampagne „Innerer Schweinehund“, Fleisch nur in kleinen Mengen und nicht täglich zu konsumieren.

6.2 Der RH wies auf die Problematik hin, dass einerseits eine Senkung insbesondere des Fleischkonsums der Österreicher aus gesundheitlicher Sicht unter Einsatz öffentlicher Mittel angestrebt wurde, andererseits jedoch die AMA Marketing die bestehenden Ernährungsgewohnheiten mit gesetzlichem Auftrag tendenziell verfestigte. Er regte daher an, nach Möglichkeiten zu suchen, die gesundheitspolitischen Ziele verstärkt bei der Förderung des Agrarmarketings zu berücksichtigen.

6.3 *Laut Stellungnahme der AMA sei die Bindung der Marketingausgaben je Produktgruppe an die jeweiligen Beitragseinnahmen eine Konsequenz der gesetzlich vorgegebenen Finanzierung durch parafiskalische Beiträge der Marktteilnehmer. Eine Änderung wäre demgemäß nur durch eine Novelle des AMA-Gesetzes 1992 möglich.*

Laut Mitteilung des BMLFUW würde der Empfehlung, die volksgesundheitlichen Ziele im Bereich der Förderung des Agrarmarketings verstärkt zu berücksichtigen, entsprechend den vorgegebenen Rahmenbedingungen gefolgt werden.

Auswirkungen der Ausgliederung auf den Bund

- 7.1** Die Erläuterungen zur Marktordnungsgesetz–Novelle 1995 stellten zur Errichtung einer GesmbH durch die AMA zur Durchführung des Agrarmarketings fest, dass mit dieser Errichtung die Vorsteuerabzugsberechtigung für Agrarmarketingmaßnahmen ermöglicht werden sollte.

Die von der AMA Marketing geltend gemachte Vorsteuer betrug jährlich etwa 1,5 Mill. EUR bis 2 Mill. EUR. Die Haupteinkünfte – die von der AMA an die AMA Marketing weitergeleiteten Agrarmarketingbeiträge – stellten demgegenüber aus Sicht der Finanzbehörden keine steuerbaren Umsätze dar, so dass der abgezogenen Vorsteuer keine bzw. nur eine sehr geringe abgeführte Umsatzsteuer gegenüberstand*.

* Bei Agrarmarketingbeiträgen zwischen 15 Mill. EUR und 17 Mill. EUR würde die Umsatzsteuer – je nach Steuersatz – zwischen 1,5 Mill. EUR und 3,5 Mill. EUR betragen.

- 7.2** Die Ausgliederung der AMA Marketing bedeutete somit einen jährlichen Einnahmenverzicht der öffentlichen Hand zwischen 1,5 Mill. EUR und 2 Mill. EUR. Ob bei der Beschlussfassung im Nationalrat mit berücksichtigt wurde, dass die AMA Marketing für den Großteil ihrer Einnahmen keine korrespondierende Umsatzsteuer abführen wird, war nicht mehr nachzuvollziehen.

Vergabewesen

- 8.1** Die Abläufe bei der Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen waren durch schriftliche Prozessbeschreibungen klar geregelt.

Bei fünf von 16 überprüften Vergabefällen stellte der RH Mängel fest. So lud die AMA Marketing nur ausgewählte Unternehmen zur Präsentation ein und unterließ die in den Bundesvergabevorschriften vorgesehene öffentliche Bekanntmachung. Weiters schloss die AMA Marketing fallweise Einjahresverträge für deutlich länger angelegte Werbemaßnahmen, obwohl die Vorgaben der Geschäftsführung Dreijahresverträge vorsahen.

Bei zwei Vertragsabschlüssen lag das Auswahlverfahren bereits fünf bzw. sechs Jahre zurück. In einem Fall griff die AMA Marketing ohne neuen Angebotsvergleich auf einen Bieter zurück, der zwei Jahre zuvor für einen wesentlich geringeren Auftrag ausgewählt worden war.

- 8.2** Der RH empfahl die konsequente Beachtung der Vergabevorschriften. Er regte weiters an, für mehrjährige Vorhaben die vorgesehenen Zwei- und Dreijahresverträge zu nutzen.

Sonstige Feststellungen

9 Sonstige Feststellungen betrafen

- eine unklare Vereinbarung zwischen der AMA und der AMA Marketing,
- die Geschäftsführer- und Aufsichtsratsbezüge,
- die Protokollführung und Nachvollziehbarkeit von Genehmigungen der Generalversammlung,
- die Organisation des Controllings,
- die Kostenrechnung,
- die Berichterstattung der Landwirtschaftskammern über den Einsatz der Lebensmittelberater,
- die Beiträge der AMA Marketing zu Produktkenntnis-Seminaren,
- den Internet-Auftritt der AMA Marketing,
- das Projekt Culinarium Österreich,
- den Prozess zur Akkreditierung nach der DIN EN 45011*,
- die Geschäftsbeziehungen mit Organisationen der Sozialpartner,
- EU-finanzierte Projekte,
- die Gewährung von Prämien und
- die Information des Aufsichtsrates bezüglich der Personalentwicklung.

* Allgemeine Anforderungen an Stellen, die Produktzertifizierungssysteme betreiben

**Schluss-
bemerkungen****10** Zusammenfassend empfahl der RH

der AMA Marketing:

(1) Die Aktualität der Daten, die Qualität der Zielformulierungen des Marketingplans sowie der Evaluierungsprozess wären verstärkt zu beachten.

(2) Im Bereich Qualitätsmanagement sollten die Zielwerte für die Anzahl der selbst durchgeführten Kontrollen möglichst eingehalten werden.

(3) Die Vergabevorschriften wären konsequenter zu beachten.

dem BMLFUW:

(4) Das BMLFUW sollte eine Neuformulierung der betreffenden Gesetzesstelle (§ 21a des AMA-Gesetzes 1992) gemäß den europäischen Rechtsvorschriften anstreben.

(5) Gesundheitspolitische Ziele sollten bei der Förderung des Agrarmarketings verstärkt berücksichtigt werden.

Wien, im Oktober 2005

Der Präsident:

Dr. Josef Moser