

**Unterstützungsmaßnahmen
für Unternehmen zur Abfederung
hoher Energiekosten**

Michael Böheim
Ulrike Huemer
Claudia Kettner
Daniela Kletzan-Slamanig
Margit Schratzenstaller

Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen zur Abfederung hoher Energiekosten

Michael Böheim, Ulrike Huemer, Claudia Kettner,
Daniela Kletzan-Slamanig, Margit Schratzenstaller (WIFO)

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Begutachtung: Simon Loretz (WIFO), Kurt Kratena (CESAR)

Wissenschaftliche Assistenz: Katharina Köberl-Schmid, Andrea Sutrich (WIFO)

WIFO Research Briefs 24/2022
Oktober 2022

Inhalt

Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen zur Abfederung hoher Energiekosten sollten auf jene Unternehmen beschränkt werden, die ihre Kosten nicht weitergeben können, da sie im internationalen Wettbewerb stehen. Um den Binnenmarkt nicht zu verzerren, ist prinzipiell ein koordiniertes Vorgehen auf europäischer Ebene anzustreben und nationalen "Insellösungen" vorzuziehen. Aus ökologischer Perspektive sind insbesondere ein Aussetzen des nationalen Emissionshandels sowie der Ende September 2022 von der Bundesregierung vorgestellte Energiekostenzuschuss für Unternehmen kritisch zu sehen. Mit dem konkreten Programmdesign des Energiekostenzuschusses für Unternehmen hat sich die Bundesregierung für ein breitflächig ausgerolltes Subventionsregime unter Inkaufnahme entsprechend hoher Mitnahmeeffekte und gegen eine zielgerichtete Unterstützung von Unternehmen mit intakten Geschäftsmodellen entschieden. Ein allgemeiner Verlustrücktrag kombiniert mit Liquiditätshilfen (Haftungen und Garantien) und einer Senkung der Lohnnebenkosten wäre budgetschonender und ökonomisch effizienter gewesen.

E-Mail: michael.boeheim@wifo.ac.at, ulrike.huemer@wifo.ac.at, claudia.kettner@wifo.ac.at,
daniela.kletzan-slamanig@wifo.ac.at, margit.schratzenstaller-altzinger@wifo.ac.at

2022/1/RB/0

© 2022 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 | Tel. (43 1) 798 26 01-0 | <https://www.wifo.ac.at>
Verlags- und Herstellungsort: Wien

Kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/69820>

Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen zur Abfederung hoher Energiekosten

Michael Böheim, Ulrike Huemer, Claudia Kettner, Daniela Kletzan-Slamanig, Margit Schratzenstaller

Begutachtung: Kurt Kratena (CESAR), Simon Loretz (WIFO)

Wissenschaftliche Assistenz: Katharina Köberl-Schmid, Andrea Sutrich (WIFO)

1 Hintergrund

Nachdem die Bundesregierung ihr Modell einer "Strompreisbremse" für Haushaltskunden auf den Weg gebracht hat, nimmt die öffentliche Diskussion über Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen zur Abfederung hoher Energiekosten Fahrt auf. Das WIFO versucht mit diesem Research Brief eine Orientierung für die wirtschaftspolitischen Verantwortungsträger:innen zu geben, welche Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen zielführend, treffsicher und effizient sind.

Ausgehend von den weiterführenden Überlegungen zum vom WIFO entwickelten subventionierten Energiegrundkontingent zum Fixpreis (Böheim et al., 2022; Felbermayr et al., 2022) liegen der Analyse fünf wohlbegründete Annahmen zugrunde:

1. Anders als private Haushalte können Unternehmen (unabhängig von ihrer Größe) gestiegene Energiepreise (zumindest teilweise) an ihre Kunden weitergeben.
2. Die Weitergabe höherer Kosten gelingt jenen Unternehmen besser, die eine vorteilhaftere Markt- und Kostenposition haben (z.B., weil sie bereits umfangreiche Effizienzsteigerungsmaßnahmen durchgeführt haben).
3. Hohe Energiepreise reduzieren die internationale Wettbewerbsfähigkeit von (energieintensiven) exportorientierten europäischen Unternehmen im Vergleich zu Unternehmen aus Regionen, in denen die Energiekosten nicht so stark gestiegen sind.
4. Ausschließlich Unternehmen mit einem funktionierenden Geschäftsmodell – dokumentiert durch kumulierte positive operative Gewinne in der Vergangenheit¹ – sollen in den Genuss von Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich kommen, um überschießende Subventionen an grundsätzlich nicht solide Unternehmen zu verhindern.
5. Entlastungsmaßnahmen sollen möglichst Preissignale nicht zerstören und/oder positive Lenkungseffekte haben bzw. die ökologische Transformation unterstützen.

¹ Für neugegründete Unternehmen könnte mangels einer Firmenhistorie eine Ausnahme gemacht werden.

2 Übersicht über bisherige Maßnahmen

Zur Entlastung von Haushalten und Unternehmen wurden bisher drei Maßnahmenpakete verabschiedet (im Dezember 2021/Jänner 2022, März 2022 und Juni/September 2022). Mit Ausnahme der Senkung des Dienstgeberbeitrags zum Familienlastenausgleichsfonds sowie des Unfallsicherungsbeitrags sind die für Unternehmen gewährten Maßnahmen befristet. Über zwei Drittel des Entlastungsvolumens ist nicht an transformative Bedingungen geknüpft. Zwei Maßnahmen unterstützen die grüne Transformation im Unternehmensbereich, nämlich die "Investitionsoffensive Energieunabhängigkeit" sowie die "Unterstützung zum raschen Umstieg auf alternative dekarbonisierte Antriebsformen". Der Energiekostenzuschuss enthält zumindest gewisse Vorgaben in Hinblick auf kurzfristig umzusetzende, nicht-investive Energiesparmaßnahmen (Beleuchtung, Außenheizung, etc.) als Fördervoraussetzung. Diese drei Maßnahmen machen zusammen 1,67 Mrd. € (gut 31% des Gesamtentlastungsvolumens) aus. Insgesamt erreichen die Entlastungsmaßnahmen ein Gesamtvolumen von gut 5,3 Mrd. €, davon gut 1 Mrd. € außerbudgetär.

Übersicht 1. Übersicht über bisherige Maßnahmen zur Entlastung von Unternehmen

Maßnahme (Paket Nr.)	Zielgruppe	Abwicklung	Geltungszeitraum	Entlastungsvolumen in Mio. € 2022-2026
Aussetzung von Erneuerbaren-Förderpauschale und Förderbeitrag (I)	Unternehmen	Verzicht auf Einhebung	2022	500 ¹⁾ 2)
Senkung Elektrizitäts- und Erdgasabgabe (II)	Unternehmen	Monatliche Abschlagszahlung oder Jahresabrechnung (noch offen)	1. Mai 2022 bis 30. Juni 2023	475 ³⁾ 8)
Investitionsoffensive Energieunabhängigkeit ⁴⁾ (III)	Objekt- bzw. projektorientiert	Beantragung	2022 bis 2026	250
Unterstützung zum raschen Umstieg auf alternative dekarbonisierte Antriebsformen (II)	Unternehmen	Förderprogramme, Beantragung	2022 und 2023	120
Herabsetzung der Vorauszahlungen bei Einkommen- und Körperschaftsteuer (II)	Unternehmen	Beantragung	2022	350 ⁵⁾ 8)
Erhöhung Vorausvergütung bei Energieabgabenvergütung	Energieintensive Produktionsbetriebe	Beantragung	2022 und 2023	n.v. ⁵⁾
Strompreiskompensation (75% der indirekten CO ₂ -Preis-Kosten) (III)	Industrie	Beantragung ⁶⁾	2022	235
Energiekostenzuschuss ⁷⁾ (III)	Unternehmen	Beantragung (AWS)	1. Februar 2022 bis 31. Dezember 2022	1 300
Einmalige Krankenversicherungsbeitragsgutschrift (III)	Selbständige	Automatische Gutschrift	2022	80 ⁸⁾
Senkung Dienstgeberbeitrag FLAF (III)	Unternehmen	Geringere Abfuhr	Ab 2023 (dauerhaft)	1 501
Senkung Unfallversicherungsbeitrag (III)	Unternehmen	Geringere Abfuhr	Ab 2023 (dauerhaft)	520 ²⁾
Entlastung Unternehmen insgesamt				5 331
Davon budgetwirksam				4 311

Q: BMF; Budgetdienst; WKO; WIFO-Zusammenstellung. Paket I: Beschlüsse Dezember 2021/Jänner 2022. Paket II: Beschlüsse März 2022. Paket III: Beschlüsse Juni/September 2022. Unternehmen ohne Land- und Forstwirtschaft. – ¹⁾ Anteil Unternehmen lt. Budgetdienst. – ²⁾ Außerbudgetär, verursacht daher keine budgetären Kosten. – ³⁾ Anteil Unternehmen lt. Budgetdienst. – ⁴⁾ Förderung von Windkraft- und Photovoltaik-Projekten, innovativer Erzeugung und Speicherung. – ⁵⁾ Zeitliche Verschiebung, keine dauerhafte Verringerung der Abgabenlast. – ⁶⁾ Noch nicht beschlossen. – ⁷⁾ Energie- und Strombeschaffungskosten > 3% des Produktionswertes; förderbare Energieträger: Strom, Erdgas, Treibstoffe (Benzin, Diesel). – ⁸⁾ Wird auch für Land- und Forstwirtschaft gewährt; keine Aufspaltung des Gesamtvolumens verfügbar.

Das angegebene Gesamtvolumen von gut 5,3 Mrd. € ist nur als ungefähre Größenordnung zu verstehen. Einerseits wird das Ausmaß der Entlastung überschätzt, da einzelne Maßnahmen komplett den Unternehmen bzw. Selbständigen zugerechnet werden, obwohl sie auch von der Land- und Forstwirtschaft in Anspruch genommen werden können. Zudem bietet die Möglichkeit, die Einkommen- und Körperschaftsteuervorauszahlungen herabzusetzen, lediglich einen kurzfristigen Liquiditätsvorteil, da damit die Steuerlast nur in die Zukunft verschoben, nicht aber endgültig verringert wird. Andererseits wird das Entlastungsvolumen unterschätzt, da die Kompensation der kalten Progression ab 2023 auch einkommensteuerpflichtigen Unternehmen zugutekommt (ganz grob 1/10); ebenso wie die Abgabefreiheit einer Teuerungsprämie für unselbständig Beschäftigte bis 3.000 € und die Verschiebung der Einführung der CO₂-Bepreisung von Juli 2022 auf Oktober 2022. Diese Maßnahmen sind in Übersicht 1 nicht aufgeführt, da das vom BMF geschätzte gesamte Entlastungsvolumen nicht auf Haushalte und Unternehmen heruntergebrochen wird.

3 Wirtschaftspolitische Handlungsoptionen

Nachfolgend werden ausgewählte, bereits beschlossene (siehe Übersicht 1) und ergänzend in der wirtschaftspolitischen Diskussion rezipierte Maßnahmen zur Entlastung von Unternehmen in der Energiekrise vorgestellt und analysiert.

3.1 Unternehmens-Energiekostenzuschuss

Mit dem Unternehmens-Energiekostenzuschussgesetz (UEZG)² wurde die Grundlage für Zuschüsse an Unternehmen im Gesamtausmaß von bis zu 1,3 Mrd. € geschaffen. Da die Maßnahme wurde noch nicht von der EU genehmigt wurde, liegen auch noch keine endgültigen Förderungsrichtlinien vor. Die bislang vorliegenden Informationen umfassen die folgenden Aspekte.

Grundsätzlich sollen mit dieser Maßnahme, die sich am europäischen Befristeten Krisenrahmen orientiert, Zuschüsse zu den erhöhten Energiekosten von 1. Februar bis 30. September 2022 an energieintensive gewerbliche, industrielle und gemeinnützige Unternehmen gewährt werden. Ausgeschlossen sind energieproduzierende und mineralölverarbeitende Unternehmen, die land- und forstwirtschaftliche Urproduktion, Unternehmen des Banken- und Finanzierungssektors sowie staatliche Einheiten. Für Unternehmen, deren Umsatz 700.000 € übersteigt, müssen die jährlichen Energiekosten mindestens 3% des Produktionswerts oder Umsatzes ausmachen.

- In Stufe 1 werden Mehrkosten für Strom, Erdgas und Treibstoffe mit 30% der Preisdifferenz zum Vorjahr gefördert. Die Zuschussuntergrenze beträgt 2.000 €, die Obergrenze 400.000 €.
- Für Stufe 2 müssen sich die Preise für Strom und Erdgas für das Unternehmen zumindest verdoppelt haben. In diesem Fall werden bis zu 70% des Vorjahresverbrauchs mit maximal 30% gefördert. Die maximale Förderhöhe je Unternehmen beträgt 2 Mio. €. Treibstoffe werden ab dieser Stufe nicht gefördert.

² BGBl I Nr. 117/2022 vom 27.7.2022.

- Ab Stufe 3 müssen Unternehmen zudem einen Betriebsverlust aufgrund der hohen Energiekosten vorweisen. Der maximale Zuschuss liegt bei 25 Mio. €.
- In Stufe 4 können nur ausgewählte Branchen (z.B. Stahlproduktion) unterstützt werden. Hier sind maximale Zuschüsse von bis zu 50 Mio. € je Unternehmen möglich.

Als Anspruchsvoraussetzung wurden zudem die folgenden Auflagen definiert: Größere Betriebe müssen ein Energiespar-Konzept in Form eines Energieaudits vorlegen, bis 31. März 2023 müssen Energiesparmaßnahmen v.a. in Hinblick auf Beleuchtung und Heizung im Außenbereich umgesetzt werden. Des Weiteren sollen in Unternehmen, die den Energiekostenzuschuss beziehen, für 2022 keine Boni an Vorstände oder Manager bzw. maximal 50% der Boni des Vorjahres ausgezahlt werden.

Durch das skizzierte Berechnungsmodell und die vier Stufen umfassende Förderkaskade soll die Treffsicherheit des von der Grundkonzeption sehr breit ausgerollten Förderprogramms zumindest ansatzweise erhöht werden. Die Zugangskriterien wurden derart angepasst, dass nicht nur energieintensive Unternehmen oder solche, die den Kostenanstieg nicht weitergeben können, Anspruch auf den Zuschuss haben, sondern auch kleine Unternehmen sowie gemeinnützige Vereine. Vorgesehen ist für Stufe 1 auch die Bezuschussung des Treibstoffverbrauchs, was in den Leitlinien zum Befristeten Krisenrahmen der EU nicht vorgesehen ist und aus klimapolitischer Perspektive als fragwürdig erscheint. Positiv anzumerken ist die Vorgabe, (befristet) Energiesparmaßnahmen umzusetzen. Unklar ist, inwiefern damit eine nachhaltige Energieeffizienzverbesserung oder transformative investive Maßnahmen ausgelöst werden. Aufgrund der von der EU im Befristeten Krisenrahmen vorgegebenen Kriterien erfolgt zwar eine gewisse Harmonisierung der jeweiligen nationalen Instrumente, allerdings ergibt sich dadurch auch in gewisser Weise ein Subventionswettbewerb.

3.2 Strompreiskompensation für große Unternehmen

Durch das EU-Emissionshandelssystem (EU ETS) werden die Kosten für die Stromproduktion aus fossil erzeugter Elektrizität erhöht; von den Stromerzeugern werden diese höheren Kosten dann auf die Verbraucher überwält. Seit Beginn der dritten Handelsphase (2013 bis 2020) können Mitgliedstaaten daher stromintensiven Industrien staatliche Beihilfen gewähren, um die höheren Stromkosten auszugleichen, die durch den EU-Emissionshandel entstehen ("CO₂-Kosten aus indirekten Emissionen"). Während in Österreich bislang keine Kompensation der indirekten CO₂-Kosten erfolgt ist, haben bereits bis zum Jahr 2020 15 andere Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht³.

Eine forcierte Elektrifizierung ist eines der zentralen Elemente für eine Dekarbonisierung des Industriesektors. Während steigende Strompreise auch im Unternehmensbereich relevante Anreize für Effizienzsteigerungen darstellen, sollten die Kostensteigerungen für Elektrizität gleichzeitig begrenzt werden, um den Ausstieg aus fossilen Energieträgern zu beschleunigen. Da Ausgleichszahlungen für fossile Energieträger bereits in zahlreichen anderen EU-Staaten umgesetzt wurden, wird durch die Einführung eines analogen Instruments ein Wettbewerbsnachteil

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0962&from=DE>

österreichischer Unternehmen ausgeglichen. Um Marktverzerrungen im Europäischen Binnenmarkt zu vermeiden, wäre eine EU-weit einheitliche Regelung anzustreben. Bisher erfolgt eine Harmonisierung nur über von der Kommission vorgegebene Leitlinien.

3.3 Verlustrücktrag

Das österreichische Steuerrecht kennt im Regelfall keine Verlustrückträge, also die Möglichkeit, Verluste eines Jahres mit vorangegangenen Gewinnen zu verrechnen.

Die Gewährung eines Verlustrücktrags führt zu einer Steuergutschrift, die auf Antrag ausbezahlt werden kann. Auf diese Weise wird die Liquidität der betroffenen Unternehmen gestärkt. Diese Abfederung jährlicher Gewinnschwankungen stabilisiert nicht nur die Entwicklung individueller Unternehmen, sondern puffert auch Konjunkturschwankungen ab: ein Verlustrücktrag wirkt antizyklisch, da bei Auftreten eines Verlustes relativ zeitnah entlastet wird, während unmittelbar wieder Steuern gezahlt werden müssen, sobald wieder Gewinne erwirtschaftet werden. Der administrative Aufwand ist begrenzt, da der Verlustrücktrag mit der regulären jährlichen Steueranmeldung geltend gemacht werden kann. Im Sinne der Planbarkeit öffentlicher Einnahmen sollten Verlustrückträge allerdings nur zeitlich begrenzt gewährt werden, zumal mit zunehmendem zeitlichem Auseinanderfallen von aktuellen Verlusten und vergangenen Gewinnen der inhaltliche Zusammenhang immer lockerer wird.

Für die öffentliche Hand bedeutet ein Verlustrücktrag im Vergleich zum Verlustvortrag keine zusätzlichen Steuerauffälle, sondern lässt diese lediglich rascher anfallen. Weil die Nutzung eines Verlustrücktrags nicht an Voraussetzungen gekoppelt ist und damit breit wirkt, mithin ein Verlustrücktrag also nicht selektiv und wettbewerbsverzerrend wirkt, ist er auch EU-beihilfenrechtlich unproblematisch. Allerdings sind neu gegründete Unternehmen im Nachteil, weil nur etablierte Unternehmen Verlustrückträge nutzen können.

Da ein Verlustrücktrag nur jene Unternehmen entlastet, die in den Vorjahren Gewinne gemacht haben, wird sichergestellt, dass nur in der Vergangenheit erfolgreiche Unternehmen entlastet werden. Zudem erfahren Unternehmen, die in der Vergangenheit Gewinne in Niedrigsteuermätern verlagert haben, eine geringere oder keine Entlastung. Sollen gezielt KMU entlastet werden, können die Verluste, die mit vergangenen Gewinnen verrechnet werden können, betragsmäßig gedeckelt werden.

3.4 Senkung der Lohnnebenkosten

Mit dem dritten Entlastungspaket wird der Unfallversicherungsbeitrag ab 2023 von derzeit 1,2% auf 1,1% und der Arbeitgeberbeitrag zum Familienlastenausgleich (FLAF) von derzeit 3,9% auf 3,7% gesenkt. Das Gesamtentlastungsvolumen ist mit etwa einer halben Milliarde € jährlich angesichts eines Gesamtvolumens der Lohnnebenkosten von knapp 39 Mrd. € (2020) relativ gering. Da auch die Steuerreform 2022/24 keine Lohnnebenkostensenkungen beinhaltet, wären weitere entsprechende Schritte überlegenswert: Sie könnten kurzfristig die Unternehmen entlasten und längerfristig die Struktur der österreichischen Gesamtabgaben, die derzeit zu über der Hälfte aus Abgaben auf die Arbeit bestehen, wachstums- und beschäftigungsverträglicher machen. Wird die Senkung in Form von höheren Löhnen auf die Beschäftigten überwältigt, würde sie Druck aus den Lohnverhandlungen nehmen. Ein möglicher Kandidat für eine rasch

umsetzbare Lohnnebenkostenreduktion wäre neben dem FLAF-Beitrag der den Ländern zufließende Wohnbauförderungsbeitrag (WBF); wobei sowohl dem FLAF als auch den Ländern der Einnahmefall kompensiert werden müsste. Längerfristig sollte allerdings die Zukunft von FLAF- und WBF-Beitrag in eine umfassende Reform der Finanzierung von Familien- und Wohnbauförderung eingebunden werden: beides sind gesamtgesellschaftliche Aufgaben, deren Finanzierung nicht primär auf Abgaben auf die Arbeit ruhen sollte.

3.5 Kurzarbeit

Sollte es zu physischen Energieknappheiten und damit verbundenen Rationierungen von Energie kommen, die zu substanziellen Produktionseinschränkungen führen, kann Kurzarbeit eine sinnvolle ergänzende Maßnahme darstellen. Die Kurzarbeitsbeihilfe ist ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, das in temporären, nicht saisonbedingten, wirtschaftlichen Krisenzeiten die Aufrechterhaltung der Beschäftigung finanziell unterstützt. Ziel ist es, mittels einer geförderten Arbeitszeitreduktion die Beschäftigung zu sichern und Kündigungen zu vermeiden. Die Maßnahme bringt Vorteile für Betriebe, Beschäftigte und die Gesellschaft. Aus betrieblicher Sicht wird der Verlust von firmenspezifischen Humankapital und Personalknappheiten in der Aufschwungsphase vermieden, gleichsam sinkt die finanzielle Belastung während der Krisensituation (Personalkosten, Kündigungskosten) sowie in der Aufschwungsphase (Kosten der Personalsuche und -einschulung).

Den Vorteilen stehen jedoch auch Nachteile gegenüber. Wenn geförderte Betriebe auch ohne Förderung ihre Belegschaft gehalten hätten, spricht man von Mitnahmeeffekten – sie verursachen staatliche Mehrausgaben. Selbes gilt für eine missbräuchliche Beanspruchung (z.B. durch Abrechnung von Ausfallstunden, die tatsächlich jedoch gearbeitet wurden). Zudem besteht das Risiko, dass die Förderung notwendige Strukturanpassungen und die Reallokation von Arbeitskräften verzögert. Dies ist dann der Fall, wenn Kurzarbeitsförderung beansprucht wird, um voraussichtlich längerfristig veränderten Marktbedingungen zu begegnen (etwa technologischen Veränderungen, dauerhaften geänderten Präferenzen oder Preissystemen). Um eine missbräuchliche (Über-)Beanspruchung der Kurzarbeit zu vermeiden, trifft das aktuelle Kurzarbeitsmodell diverse Vorkehrungen in der Antragsphase (z. B. Einzelfallprüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen, Prüfung von Alternativen zur Kurzarbeit) und sieht einen betrieblichen Selbstbehalt in Höhe von 15% vor.

3.6 Liquiditätshilfen

Unter Liquiditätshilfen werden Garantien und Haftungen der öffentlichen Hand für Kredite von Unternehmen sowie Steuerstundungen verstanden. Diese Instrumente haben den Vorteil, dass bei Gewährung keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Staatshaushalt auftreten, sondern sich allenfalls zeitverzögert (negative) Wirkungen entfalten, wenn Haftungen und Garantien tatsächlich schlagend werden bzw. die gestundete Steuerzahlung aufgrund von Insolvenz des Unternehmens endgültig ausfällt. Auch durch die Herabsetzung von Steuervorauszahlungen – in Erwartung reduzierter künftiger Gewinne – kann die Liquidität der Unternehmen verbessert werden.

Liquiditätshilfen stellen minimalinvasive Unterstützungsmaßnahmen der öffentlichen Hand für Unternehmen in Krisensituationen dar. Im Gegensatz zu Prämien oder Zuschüssen sind diese Instrumente vergleichsweise "budgetschonend". Über die Einbindung privater Geschäftsbanken ist bei Haftungen und Garantien ein zusätzlicher Sicherheitsmechanismus zur Reduktion des moralischen Risikos ("moral hazard") aktiviert.⁴ Bei der Herabsetzung von Steuervorauszahlungen verzichtet der Staat auf Steuerzahlungen, die sich aufgrund der Krisensituation mangels entsprechender Gewinne ohnehin nicht realisiert hätten; bei Steuerstundungen werden Steuerzahlungen – allerdings gegen die Entrichtung von Stundungszinsen seitens der Unternehmen – in die Zukunft verschoben. Alle genannten Maßnahmen stärken die Liquidität der Unternehmen mit vergleichsweise geringem unmittelbarem Einsatz von öffentlichen Finanzmitteln.

Die Möglichkeit der Herabsetzung von Einkommen- und Körperschaftsteuer-Vorauszahlungen wird den Unternehmen für das Jahr 2022 auf Antrag im Rahmen des 2. Entlastungspaketes gewährt (vgl. Übersicht 1). Es wird mit einem (erwartungsgemäß temporären) Einnahmenausfall von 350 Mio. € gerechnet. Eine Liquiditätshilfe stellt auch die Erhöhung der Vorausvergütung der Energieabgabenvergütung von 5% auf 25% dar, die für die Jahre 2022 und 2023 beantragt werden kann.

3.7 Aussetzung der Einführung des nationalen Emissionshandels

Der nationale Emissionshandel für Gebäude und Verkehr hat in Österreich im Oktober 2022 mit einem Zertifikatsfixpreis von 30 € je Tonne CO₂ begonnen. Neben Entlastungen für Haushalte, konkret einem Klimabonus von 250 € pro Erwachsenen im Jahr 2022⁵, sind auch umfangreiche Entlastungsmaßnahmen für Unternehmen vorgesehen (s. Kettner et al., 2021).

So können Unternehmen⁶ zur Vermeidung von Carbon Leakage – der Verlagerung von Emissionen in Länder mit weniger ambitionierter Klimapolitik – und zur Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eine anteilige Minderung der Mehrbelastung durch die Zertifikatskosten beantragen. Analog zum EU-Emissionshandel wird die Gefährdung für Carbon Leakage auf Basis der Handelsintensität und der Emissionsintensität der Branchen definiert. Unternehmen sind verpflichtet, 80% der Entlastungszahlung⁷ in interne Klimaschutzmaßnahmen zu investieren. Auch zur Vermeidung von besonderen Härtefällen können Unternehmen im Rahmen des nationalen Emissionshandels einen Antrag auf anteilige Entlastung der Mehrbelastung stellen⁸.

⁴ Durch die Begrenzung der Haftungsübernahme der öffentlichen Hand auf 80% der Kreditsumme sowie durch die obligatorische Haftungsprämie soll sichergestellt werden, dass Kredite nur an grundsätzlich solide Unternehmen, von denen mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Rückzahlung des Kapitals zu erwarten ist, vergeben werden.

⁵ Zusätzlich zum Klimabonus wurde im Herbst 2022 auch noch ein Teuerungsbonus von 250 € pro Erwachsenen ausbezahlt. Kinder erhielten jeweils die Hälfte.

⁶ Prinzipiell sind nur Unternehmen aus bestimmten Branchen (Anlage 2 Nationales Emissionshandelsgesetz) antragsberechtigt; die Liste kann jedoch erweitert werden.

⁷ In der Einführungsphase mindestens 50%.

⁸ Ein Unternehmen gilt als Härtefall, wenn die fossilen Energiekosten inkl. Zertifikatskosten 15% seiner betriebswirtschaftlichen Gesamtkosten ("Energiekostendimension") übersteigen oder die Zusatzkosten aus dem nationalen Emissionshandel mehr als 15% der Bruttowertschöpfung betragen ("Zusatzkostendimension").

Unternehmen, die eine Entlastung erhalten, müssen ein Energieaudit durchführen und die Entlastungszahlung wiederum überwiegend für interne Klimaschutzmaßnahmen verwenden.

Dass die Einführung des nationalen Emissionshandels auch angesichts der aktuellen Krise nicht weiter verschoben worden ist, ist positiv zu beurteilen: Erstens fällt die Zusatzbelastung energieintensiver Unternehmen durch die bereits im Emissionshandelsgesetz verankerten Kompensationsmechanismen sehr gering aus.⁹ Zweitens wäre allein durch den geringen CO₂-Preis die potentielle Entlastung der Unternehmen durch eine weitere Verschiebung der CO₂-Bepreisung sehr begrenzt gewesen. Drittens hätte eine Aufschiebung des Emissionshandels die Planungssicherheit hinsichtlich der österreichischen Klimapolitik für die Unternehmen weiter reduziert. Nicht zuletzt wird der Preisstabilisierungsmechanismus, der bei einem Anstieg des Energiepreisindex um 12% in den ersten drei Quartalen eines Jahres die im Preispfad vorgesehene Erhöhung des CO₂-Preises im Folgejahr halbiert, im Jahr 2023 wirksam werden: Für 2023 wird der CO₂-Preis damit nicht wie im Preispfad vorgesehen auf 35 €, sondern nur auf 32,50 € steigen. Um den aktuell stark gestiegenen Energiepreisen Rechnung zu tragen, könnte jedoch die Bewertung potentieller Härtefälle im Rahmen des nationalen Emissionshandels aktualisiert werden.

4 Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Nachhaltig kann nur ein Umstieg auf erneuerbare Energieträger oder die Erhöhung der Energieeffizienz die Betroffenheit österreichischer Unternehmen durch Preissteigerungen von fossilen Energieträgern oder Strom reduzieren. Auch wenn das Potential dieser Maßnahmen kurzfristig beschränkt ist, sollten sie langfristig forciert werden, auch da sie zur Erreichung der Klimaziele beitragen. Die Förderung von Energieberatung und Energieaudits bzw. deren Definition für den Erhalt etwaiger Förderungen im Energiebereich könnte kurzfristige Einsparungspotentiale identifizieren helfen (insbesondere bei Kleinen und Mittleren Unternehmen)¹⁰.

Entlastungsmaßnahmen sollten auf jene Unternehmen beschränkt werden, die ihre Kosten nicht weitergeben können, da sie im internationalen Wettbewerb stehen. Analog zu der Bestimmung des Carbon-Leakage-Risikos in der EU-Emissionshandelsrichtlinie könnte man die Importintensität als ein Maß des Handels mit Drittländern definieren und als das Verhältnis des Gesamtwerts Exporte in Drittländer zuzüglich der Importe aus Drittländern zur Gesamtgröße des Marktes des Europäischen Wirtschaftsraums¹¹ berechnen. Um den internen Markt nicht zu verzerren, ist prinzipiell ein koordiniertes Vorgehen auf europäischer Ebene anzustreben und nationalen "Insellösungen" vorzuziehen.

Alle hier vorgestellten Maßnahmen sind prinzipiell geeignet, österreichische Unternehmen hinsichtlich der Energiekostensteigerungen zu entlasten, und zeigen eine geringe Wirkungsverzögerung. Eine weitere Senkung der Lohnnebenkosten wäre auch strukturell sinnvoll, sollte aber in eine grundlegende Reform der Finanzierung der betreffenden Ausgabenbereiche (etwa

⁹ Für Haushalte übersteigen die Klimabonuszahlungen insbesondere im Jahr 2022 (aber auch in den Folgejahren) die Kosten durch den Emissionshandel sogar deutlich.

¹⁰ Im UEZG sind Energieaudits als Anspruchsvoraussetzung für Großunternehmen vorgesehen.

¹¹ Jahresumsatz plus Gesamteinfuhren aus Drittländern.

Familienleistungen oder Wohnbauförderung) eingebettet werden. Aus ökologischer Perspektive sind insbesondere ein Aussetzen des nationalen Emissionshandels sowie der Ende September 2022 von der Bundesregierung vorgestellte Energiekostenzuschuss für Unternehmen kritisch zu sehen.

Mit dem konkreten Programmdesign¹² des Energiekostenzuschusses für Unternehmen hat sich die Bundesregierung für ein breitflächig ausgerolltes Subventionsregime, im Rahmen dessen fast alle gewerblichen, industriellen und gemeinnützigen Unternehmen "förderfähig" sind, und gegen eine zielgerichtete Unterstützung entschieden. Positiv anzumerken ist, dass die Preisdifferenz zwischen 2021 und 2022 bloß zu 30% von der öffentlichen Hand übernommen wird, was einen gewissen Anreiz zum Energiesparen über den Preismechanismus zulässt. Aus ökonomischer Sicht fällt dagegen negativ ins Gewicht, dass Unternehmen weder generell Gewinne in der Vergangenheit ("funktionierendes Geschäftsmodell") noch in den untersten beiden Stufen¹³ durch Energiekostensteigerungen resultierende Verluste nachweisen müssen. Aus ökologischer Perspektive problematisch ist, dass für KMU nicht einmal das ohnehin "weich" formulierte Eingangskriterium der Energieintensität¹⁴ eine Rolle spielt, sowie dass auch Treibstoffe (Benzin und Diesel) als förderungsfähige Energieträger einbezogen wurden.

Die Tatsache, dass auch Kleinstbetragssubventionen¹⁵ auf Basis des UEZG im Rahmen einer Pauschalierung an Klein- und Kleinstunternehmen ausgeschüttet werden sollen, macht die Abwicklung wie beim im Rahmen der COVID-10 Pandemie lancierten Härtefallfonds höchst aufwändig und ineffizient¹⁶. Die Beschränkung der Förderung auf Unternehmen aus Handwerk, Gewerbe und Industrie sowie dem gemeinnützigen Bereich ist willkürlich (und höchstwahrscheinlich verfassungswidrig), da freiberuflich organisierte Unternehmen von den Energiekostensteigerungen in vergleichbarer Art und Weise negativ betroffen sind.

Hinsichtlich der Mitnahmeeffekte, der budgetären Wirkung und der ökologischen Effekte zeigen die einzelnen Maßnahmen eine hohe Varianz. Einzig vom Verlustrücktrag geht eine geringe budgetäre Belastung aus, während allen anderen Maßnahmen mit Kosten für die öffentliche Hand verbunden sind. Ein allgemeiner Verlustrücktrag kombiniert mit Liquiditätshilfen (Hafungen und Garantien) wäre deshalb jedenfalls budgetschonender und effizienter als der nunmehr umgesetzte Energiekostenzuschuss für Unternehmen gewesen.

¹² <https://www.wko.at/service/energie-energiekostenzuschuss-unternehmen-betriebe.html>

¹³ Erst über 2 Mio. € Förderung ist der Nachweis von aktuellen Betriebsverlusten obligatorisch. Dadurch werden unnötigerweise Mitnahmeeffekte begünstigt.

¹⁴ Erst über 700.000 € Jahresumsatz müssen Unternehmen nachweisen, dass deren jährliche Energiebeschaffungskosten sich auf mindestens 3% des Produktionswertes belaufen.

¹⁵ Die Gewährung von Kleinstbeträgen ist aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll, weil sie für den Förderempfänger keinen signifikanten Unterschied ausmachen, aber mit vergleichsweise hohen administrativen Kosten verbunden sind.

¹⁶ Die Details für die Fördermodalitäten von Kleinstunternehmen sind derzeit noch nicht endgültig spezifiziert.

Referenzen

- Böheim, M., Felbermayr, G., Kettner, C., Köppl, A., Kügler, A., Schleicher, S. (2022), Wirtschaftspolitische Handlungsoptionen zur Dämpfung der Energiepreise am Beispiel Strom. WIFO Research Briefs, 2022, (18). https://www.wifo.ac.at/publikationen/publikationssuche?detail-view=yes&publikation_id=69727
- Budgetdienst (2022), Maßnahmenpakete zum Teuerungsausgleich, Wien.
- Felbermayr, G., Böheim, M., Kettner, C. (2022), Ordnungspolitische Leitlinien für ein Elektrizitätsgrundkontingent zum Fixpreis. Antworten auf 15 Fragen zum WIFO-Modell, WIFO Research Briefs, 2022, (19). https://www.wifo.ac.at/publikationen/publikationssuche?detail-view=yes&publikation_id=69763
- Kettner, C., Loretz, S., Schratzenstaller, M. (2021), Steuerreform 2022/2024 – Maßnahmenüberblick und erste Einschätzung, WIFO-Monatsberichte, 2021, 94(11), S.815-827, https://www.wifo.at/en/publications/search_for_publications?detail-view=yes&publikation_id=69189
- Lamprecht, P., Weichenrieder, A. (2020), Der Verlustrücktrag als Mittel der Konjunkturpolitik – Ausweitung des Verlustrücktrags auch auf die Gewerbesteuer erforderlich, SAFE White Paper Nr. 71.