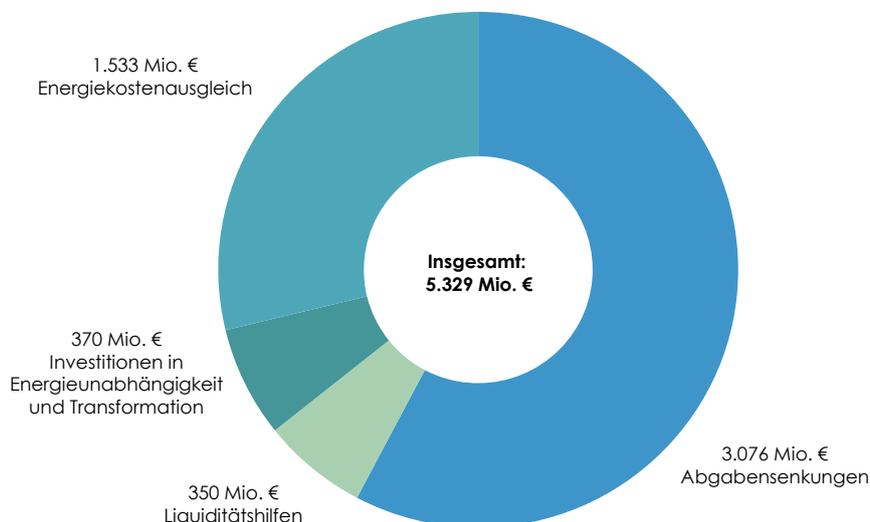


Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen zur Abfederung hoher Energiekosten

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

- Nachhaltig verringert nur ein Umstieg auf erneuerbare Energieträger oder die Erhöhung der Energieeffizienz die Betroffenheit österreichischer Unternehmen durch Preissteigerungen bei fossilen Energieträgern oder Strom.
- Entlastungsmaßnahmen 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 EU-Ebene nationalen "Insellösungen" vorzuziehen.
- Mit dem Design des Energiekostenzuschusses hat sich die österreichische Bundesregierung für ein breitflächig ausgerolltes Subventionsregime und gegen eine zielgerichtete Unterstützung entschieden.
- Ein allgemeiner Verlustrücktrag kombiniert mit Liquiditätshilfen wäre ökonomisch effizienter und ökologisch nachhaltiger gewesen als der nunmehr umgesetzte Energiekostenzuschuss für Unternehmen.

Entlastungsmaßnahmen für Unternehmen im Überblick



"Der Energiekostenzuschuss für Unternehmen zur Abfederung des Energiepreisanstiegs ist wenig zielgerichtet. Die Folgen sind Mitnahmeeffekte durch Überförderung sowie Förderlücken. Ein Verlustrücktrag kombiniert mit Liquiditätshilfen wäre ökonomisch effizienter und ökologisch nachhaltiger gewesen."

Für Unternehmen wurden bisher Entlastungsmaßnahmen von kumuliert 5,3 Mrd. € (2022/2026) beschlossen. Die weitaus größten Anteile entfallen auf Abgabensenkungen und den Ausgleich von Energiekosten (Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Darstellung).

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

Der vorliegende Beitrag analysiert Optionen zur Entlastung von Unternehmen angesichts der derzeit hohen Energiepreise. Unterstützungsmaßnahmen sollten auf Unternehmen beschränkt werden, die ihre Kosten nicht weitergeben können, da sie im internationalen Wettbewerb stehen. Ein koordiniertes Vorgehen auf EU-Ebene ist prinzipiell nationalen "Insellösungen" vorzuziehen. Mit dem konkreten Design des Energiekostenzuschusses für Unternehmen hat sich die österreichische Bundesregierung für ein breitflächiges Subventionsregime unter Inkaufnahme entsprechend hoher Mitnahmeeffekte und gegen eine zielgerichtete Unterstützung entschieden. Ein allgemeiner Verlustrücktrag kombiniert mit Liquiditätshilfen (Haftungen und Garantien) wäre ökonomisch effizienter und ökologisch nachhaltiger gewesen.

JEL-Codes: H23, H25, Q48 • **Keywords:** Energiekosten, Subventionen, Unternehmen, Energiekrise, Verlustrücktrag, Kurzarbeit, Liquiditätshilfen

Begutachtung: Simon Loretz • **Wissenschaftliche Assistenz:** Katharina Köberl-Schmid (katharina.koeberl-schmid@wifo.ac.at), Andrea Sutrich (andrea.sutrich@wifo.ac.at), Eva Wretschitsch (eva.wretschitsch@wifo.ac.at) • Abgeschlossen am 4. 11. 2022

Kontakt: Michael Böheim (michael.boeheim@wifo.ac.at), Ulrike Huemer (ulrike.huemer@wifo.ac.at), Claudia Kettner (claudia.kettner@wifo.ac.at), Daniela Kletzan-Slamanig (daniela.kletzan-slamanig@wifo.ac.at), Margit Schratzenstaller (margit.schratzenstaller@wifo.ac.at)

Support Measures for Companies to Cushion High Energy Costs

This paper analyses options for relieving companies with regard to the current high energy prices. Support measures should be limited to companies that cannot pass on their costs due to international competition. A coordinated approach at EU level would in principle be preferable to individual national solutions. With the specific design of the energy cost subsidy for companies, the Austrian federal government has opted for a broad subsidy regime with high deadweight losses, instead of targeted support. A general loss carryback combined with liquidity support (guarantees) would have been economically more efficient and ecologically more sustainable.

1. Hintergrund

Die österreichische Bundesregierung hat vor Kurzem ihre Modelle zu einer "Strompreisbremse" für private Haushalte sowie zu einem Energiekostenzuschuss für Unternehmen auf den Weg gebracht. Vor diesem Hintergrund nimmt die öffentliche Diskussion über Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen zur Abfederung hoher Energiekosten Fahrt auf. Dieser Beitrag¹⁾ gibt eine Orientierung für wirtschaftspolitische Entscheidungsträgerinnen und -träger, indem er darlegt, welche Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen zielführend, treffsicher und effizient sind.

Ausgehend von weiterführenden Überlegungen zum WIFO-Konzept eines subventionierten Energie-Grundkontingents zum Fixpreis (Böheim et al., 2022a; Felbermayr et al.,

2022) liegen der Analyse fünf Prämissen zugrunde:

- Anders als private Haushalte können Unternehmen (unabhängig von ihrer Größe) gestiegene Energiepreise (zumindest teilweise) an ihre Kundinnen und Kunden weitergeben.
- Die Weitergabe höherer Kosten gelingt Unternehmen mit einer vorteilhafteren Markt- und Kostenposition besser (z. B., weil sie bereits umfangreiche Maßnahmen zur Effizienzsteigerung gesetzt haben).
- Durch den starken Anstieg der Energiepreise sinkt die internationale Wettbewerbsfähigkeit (energieintensiver) exportorientierter europäischer Unternehmen gegenüber der Konkurrenz aus Regio-

¹⁾ Eine Kurzfassung dieser Analyse wurde vorab in Böheim et al. (2022b) veröffentlicht.

nen, in denen sich Energie weniger stark verteuert hat.

- Ausschließlich Unternehmen mit einem funktionierenden Geschäftsmodell – dokumentiert durch einen kumulierten operativen Betriebsüberschuss in der Vergangenheit²⁾ – sollen in den Genuss von Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich

kommen. Grundsätzlich nicht solide Unternehmen sollen dagegen nicht subventioniert werden.

- Entlastungsmaßnahmen sollen Preissignale möglichst nicht eliminieren und/oder positive Lenkungseffekte haben bzw. die ökologische Transformation unterstützen.

2. Bisherige Maßnahmen im Überblick

Zur Entlastung von privaten Haushalten und Unternehmen wurden in Österreich bisher drei Maßnahmenpakete verabschiedet (Dezember 2021 bis Jänner 2022, März 2022 und Juni bis September 2022). Mit Ausnahme der Senkung des Dienstgeberbeitrags zum Familienlastenausgleichsfonds sowie des Unfallversicherungsbeitrags sind die gewährten Entlastungen für Unternehmen sämtlich befristet. Über zwei Drittel des Entlastungsvolumens sind nicht daran geknüpft, ob Unternehmen die ökologische Transformation vorantreiben. Lediglich zwei Maßnahmen unterstützen unmittelbar die "grüne" Transfor-

mation 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 (in den Bereichen Beleuchtung, Außenheizung usw.) als Fördervoraussetzung. Auf diese drei Maßnahmen entfallen in Summe 1,67 Mrd. € oder gut 31% des Gesamtentlastungsvolumens von gut 5,3 Mrd. € (davon gut 0,5 Mrd. € außerbudgetär).

Auf die Förderung von Energieeffizienz und grüner Transformation entfällt weniger als ein Drittel des bisherigen Entlastungsvolumens für Unternehmen von insgesamt gut 5,3 Mrd. €.

Übersicht 1: **Bisherige Maßnahmen zur Entlastung von Unternehmen**

Maßnahme (Paket Nr.)	Zielgruppe	Abwicklung	Geltungszeitraum	Entlastungsvolumen 2022/2026 Mio. €
Aussetzung von Erneuerbaren-Förderpauschale und Förderbeitrag (I)	Unternehmen	Verzicht auf Einhebung	2022	500 ¹⁾²⁾³⁾
Senkung Elektrizitäts- und Erdgasabgabe (II)	Unternehmen	Monatliche Abschlagszahlung oder Jahresabrechnung (noch offen)	1. Mai 2022 bis 30. Juni 2023	475 ¹⁾³⁾
Investitionsoffensive Energieunabhängigkeit ⁴⁾ (II)	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 ³⁾⁵⁾
Erhöhung Vorausvergütung bei Energieabgabenvergütung	Energieintensive Produktionsbetriebe	Beantragung	2022 und 2023	– ⁵⁾
Strompreiskompensation (75% der indirekten CO ₂ -Kosten) (III)	Industrie	Beantragung	2022	233,3
Energiekostenzuschuss ⁶⁾ (III)	Unternehmen	Beantragung (AWS)	1. Februar 2022 bis 31. Dezember 2022	1.300
Einmalige Krankenversicherungsbeitragsgutschrift (III)	Selbständige	Automatische Gutschrift	2022	80 ³⁾
Senkung Dienstgeberbeitrag Familienlastenausgleichsfonds (III)	Unternehmen	Geringere Abfuhr	Ab 2023 (dauerhaft)	1.501
Senkung Unfallversicherungsbeitrag (III)	Unternehmen	Geringere Abfuhr	Ab 2023 (dauerhaft)	520
Entlastung Unternehmen insgesamt				5.329
Budgetwirksam				4.829

Q: Bundesministerium für Finanzen, Budgetdienst, Wirtschaftskammer Österreich, WIFO-Zusammenstellung. Paket I . . . Beschlüsse Dezember 2021 bis Jänner 2022. Paket II . . . Beschlüsse März 2022. Paket III . . . Beschlüsse Juni bis September 2022. Unternehmen ohne Land- und Forstwirtschaft. – ¹⁾ Anteil Unternehmen laut Budgetdienst. – ²⁾ Außerbudgetär, verursacht daher keine budgetären Kosten. – ³⁾ Wird auch für Land- und Forstwirtschaft gewährt; keine Aufspaltung des Gesamtvolumens verfügbar. – ⁴⁾ Förderung von Windkraft- und Photovoltaik-Projekten, innovativer Energieerzeugung und -speicherung. – ⁵⁾ Zeitliche Verschiebung, keine dauerhafte Verringerung der Abgabenlast. – ⁶⁾ Energie- und Strombeschaffungskosten höher als 3% des Produktionswertes; förderbare Energieträger: Strom, Erdgas, Treibstoffe (Benzin, Diesel).

Das ausgewiesene Gesamtvolumen gibt nur die ungefähre Größenordnung der Entlastung an. Einerseits wurden einzelne Maßnah-

men zur Gänze den Unternehmen bzw. Selbständigen zugerechnet, obwohl sie auch von der Land- und Forstwirtschaft in

²⁾ Neugegründete Unternehmen könnten mangels Firmenhistorie von dieser Regel ausgenommen werden.

Anspruch genommen werden können. Dazu zählen die temporäre Senkung der Elektrizitäts- und Erdgasabgabe, die Aussetzung der Erneuerbaren-Förderpauschale und des Erneuerbaren-Förderbeitrags, die Möglichkeit zur Herabsetzung der Einkommensteuer-Vorauszahlung sowie die einmalige Gutschrift des Krankenversicherungsbeitrags. Zudem erzeugt die Möglichkeit, die Einkommen- und Körperschaftsteuervorauszahlungen herabzusetzen, lediglich einen kurzfristigen Liquiditätsvorteil, da damit die Steuerlast nur in die Zukunft verschoben, aber nicht dauerhaft verringert wird. Andererseits wird das

Entlastungsvolumen unterschätzt, da der Ausgleich der kalten Progression ab 2023 auch (einkommensteuerpflichtigen) Unternehmen zugutekommt³⁾. Dies gilt auch für die steuerfreie Teuerungsprämie für unselbstständig Beschäftigte (in Höhe von maximal 3.000 €) und die Verschiebung der Einführung der CO₂-Bepreisung von Juli 2022 auf Oktober 2022. Diese drei Maßnahmen sind in Übersicht 1 nicht aufgeführt, da das vom Bundesministerium für Finanzen geschätzte Entlastungsvolumen nicht auf private Haushalte und Unternehmen heruntergebrochen wurde.

3. Wirtschaftspolitische Handlungsoptionen

Nachfolgend werden ausgewählte Maßnahmen zur Entlastung von Unternehmen in der Energiekrise vorgestellt und analysiert. Neben bereits beschlossenen Instrumenten (Übersicht 1) werden ergänzend Maßnahmen diskutiert, die Gegenstand der wirtschaftspolitischen Diskussion sind. Ein Schwerpunkt liegt auf dem Ende September 2022 durch die Bundesregierung vorgestellten Energiekostenzuschuss.

3.1 Energiekostenzuschuss für Unternehmen

Mit dem Unternehmens-Energiekostenzuschussgesetz (UEZG)⁴⁾ wurde die Grundlage für Zuschüsse an Unternehmen im Gesamtausmaß von bis zu 1,3 Mrd. € geschaffen. Die folgende Skizze stützt sich auf die nunmehr veröffentlichten Förderungsrichtlinien, die bereits durch die EU-Kommission genehmigt wurden.

Der Energiekostenzuschuss orientiert sich am Befristeten Krisenrahmen der EU. Bezuschusst werden erhöhte Energiebeschaffungskosten, die von 1. Februar bis 30. September 2022 anfielen. Empfänger sind energieintensive gewerbliche, industrielle und gemeinnützige Unternehmen sowie unternehmerische Bereiche von gemeinnützigen Vereinen mit Betriebsstätten in Österreich. Ausgeschlossen sind Unternehmen bestimmter Sektoren (z. B. Energieerzeugung und Mineralölverarbeitung, land- und forstwirtschaftliche Urproduktion, Banken- und Finanzierungssektor) sowie staatliche Einheiten, Gebietskörperschaften, freiberuflich organisierte Unternehmen und Parteien. Eine Doppelförderung der relevanten Energiekosten ist ausgeschlossen. Unternehmen, deren Umsatz 700.000 € übersteigt, haben nur dann Anspruch, wenn die jährlichen Energiekosten mindestens 3% des Produktionswertes oder Umsatzes ausmachen. Vorgesehen sind vier

Förderstufen, die sich bezüglich der jeweils förderungsfähigen Kosten unterscheiden:

- Auf 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 beantragende Unternehmen zumindest verdoppelt haben. In diesem Fall werden bis zu 70% des Vorjahresverbrauchs mit höchstens 30% gefördert. Die Förderobergrenze je Unternehmen beträgt 2 Mio. €. Die Mehrkosten für Treibstoffe werden ab Stufe 2 nicht mehr gefördert.
- Ab Stufe 3 müssen Unternehmen zudem einen Betriebsverlust aufgrund der hohen Energiekosten vorweisen, wobei die förderungsfähigen Kosten mindestens die Hälfte des negativen EBITDA⁵⁾ ausmachen müssen. Die Förderung beträgt höchstens 50% der förderungsfähigen Kosten und höchstens 80% des negativen EBITDA. Der maximale Zuschuss liegt bei 25 Mio. € je Unternehmen.
- Stufe 4 steht nur ausgewählten energieintensiven Branchen offen (z. B. der Stahlproduktion), wobei Zuschüsse von bis zu 50 Mio. € je Unternehmen möglich sind. Sie betragen jedoch höchstens 70% jener Mehrkosten, die über das Doppelte der Energiekosten des Vorjahres hinausgehen und höchstens 80% des negativen EBITDA verursachen.

Als Anspruchsvoraussetzung wurden zudem folgende Auflagen formuliert: Energiesparmaßnahmen, vor allem in Hinblick auf Beleuchtung und Heizung im Außenbereich, müssen bis 31. März 2023 umgesetzt werden. Weiteres dürfen geförderte Unternehmen für 2022 keine Boni an Vorstände oder Manager

Der Energiekostenzuschuss für Unternehmen unterstützt in vier Förderstufen industrielle, gewerbliche und gemeinnützige Betriebe, die mit energiebedingten Mehrkosten konfrontiert sind.

³⁾ Diese machen grob ein Zehntel aller Unternehmen aus.

⁴⁾ BGBl I Nr. 117/2022 vom 27. Juli 2022.

⁵⁾ EBITDA ist ein Akronym für "earnings before interest, tax, depreciation, and amortization" und bezeichnet

das Betriebsergebnis vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen auf Sachanlagen und auf immaterielle Vermögensgegenstände.

(bzw. höchstens 50% der Boni des Vorjahres) ausschütten. Zudem bestätigen sie die Einhaltung der Verpflichtung zum steuerlichen Wohlverhalten.

Das skizzierte Berechnungsmodell und die vier Förderstufen sollen die Treffsicherheit des grundsätzlich sehr breit ausgerollten Förderprogramms zumindest ansatzweise erhöhen. 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 oder gemeinnützige Unternehmen. Die auf Stufe 1 mögliche Bezuschussung des Treibstoffverbrauchs ist aus klimapolitischer Perspektive fragwürdig. Positiv anzumerken ist die Vorgabe, (zeitlich befristet) Energiesparmaßnahmen umzusetzen, wobei zugleich unklar ist, ob damit eine nachhaltige Verbesserung der Energieeffizienz oder investive Maßnahmen ausgelöst werden, die die ökologische Transformation begünstigen. Die von der EU im Befristeten Krisenrahmen vorgegebenen Kriterien gewährleisten zwar eine teilweise Harmonisierung der nationalen Instrumente, lösen jedoch in gewisser Weise einen Subventionswettbewerb aus.

3.2 Strompreiskompensation für große Unternehmen

Das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) erhöht die Kosten für die Stromproduktion aus fossil erzeugter Elektrizität; die Stromerzeuger überwälzen diese Mehrkosten dann auf die Verbraucherinnen und Verbraucher. Seit Beginn der dritten Handelsphase (2013 bis 2020) können die Mitgliedsländer daher stromintensiven Industrien staatliche Beihilfen gewähren, um den Anstieg der Stromkosten infolge des EU-Emissionshandels – die sogenannten "CO₂-Kosten aus indirekten Emissionen" – auszugleichen. Während in Österreich bislang keine Kompensation der indirekten CO₂-Kosten erfolgt ist, hatten bis 2020 bereits 15 andere EU-Mitgliedsländer von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht⁶⁾.

Ein Umstieg von fossilen Energieträgern auf Strom ist eines der zentralen Elemente für die Dekarbonisierung des Industriesektors. Ein Anstieg der Strompreise setzt zwar auch im Unternehmensbereich Anreize zur Effizienzsteigerung, sollte jedoch begrenzt werden, um den Ausstieg aus fossilen Energieträgern zu beschleunigen. Da viele andere EU-Länder bereits Ausgleichszahlungen für indirekte CO₂-Kosten gewähren, wird durch die Einführung eines analogen Instruments in Österreich ein Wettbewerbsnachteil heimischer Unternehmen ausgeglichen. Um Marktverzerrungen im Europäischen Binnenmarkt zu

vermeiden, wäre eine EU-weit einheitliche Regelung anzustreben. Bisher erfolgt eine Harmonisierung nur über die von der Europäischen Kommission vorgegebenen Leitlinien.

3.3 Verlustrücktrag

Das österreichische Steuerrecht kennt im Regelfall keine Verlustrückträge, die es erlauben, Verluste eines Jahres mit vorangegangenen Gewinnen zu verrechnen. In Österreich können die Unternehmen Verluste im Regelfall nur von künftigen Gewinnen abziehen (zeitlich unbegrenzt). Zur Entlastung der Unternehmen in der COVID-19-Krise wurde einmalig ein Verlustrücktrag für 2020 angefallene Verluste gewährt⁷⁾. Auch zur Abfederung des Energiepreisanstiegs könnte zeitlich befristet ein Verlustrücktrag eingeführt werden.

Der interperiodische Verlustausgleich mit Hilfe von Verlustvor- bzw. -rückträgen dient dazu, Gewinnschwankungen im Zeitablauf auszugleichen und den Fiskus nicht nur an den Gewinnen, sondern auch an den Verlusten zu beteiligen (vgl. zum Folgenden auch Lamprecht & Weichenrieder, 2020). Die Gewährung eines Verlustrücktrags führt zu einer Steuergutschrift, die auf Antrag ausbezahlt werden kann. Auf diese Weise wird die Liquidität der betroffenen Unternehmen gestärkt. Die Abfederung jährlicher Gewinnschwankungen stabilisiert nicht nur die Entwicklung der einzelnen Unternehmen, sondern dämpft auch den Effekt von Konjunkturschwankungen: ein Verlustrücktrag wirkt antizyklisch, da er die Unternehmen relativ zeitnah nach Auftreten eines Verlustes entlastet, 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.

Gegenüber dem bereits etablierten Verlustvortrag hat der Verlustrücktrag den Vorteil, schneller zu wirken, sofern ein Unternehmen in der Vergangenheit Gewinne erzielt hat. Während ein Verlustvortrag die Steuerschuld erst in der Zukunft mindert, sobald Gewinne anfallen, kann der Verlustrücktrag gleich mit der nächsten Veranlagung geltend gemacht werden. Er verbessert die Liquidität der Unternehmen somit schneller als ein Verlustvortrag. Für die öffentliche Hand bedeutet ein Verlustrücktrag im Vergleich zum Verlustvortrag keine zusätzlichen, sondern lediglich raschere Steuerausfälle. Da die Nutzung

Eine Kompensation der "indirekten CO₂-Kosten" unterstützt die Elektrifizierung des Industriesektors.

⁶⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0962&from=DE>.

⁷⁾ Der "Corona-Verlustrücktrag" ist grundsätzlich mit Gewinnen des Jahres 2019 gedeckelt (höchstens 5 Mio. €; ausnahmsweise auch mit Gewinnen des

Jahres 2018, gedeckelt mit 2 Mio. €; insgesamt können für die Jahre 2018 und 2019 höchstens 5 Mio. € rückgetragen werden). Kann der Verlustrücktrag nicht entsprechend genutzt werden, wird er ab 2021 als Verlustvortrag berücksichtigt.

eines Verlustrücktrags nicht an Voraussetzungen gekoppelt ist und damit breit und nicht selektiv bzw. wettbewerbsverzerrend wirkt, ist er auch EU-beihilfenrechtlich unproblematisch. Allerdings sind neu gegründete Unternehmen im Nachteil, weil nur etablierte Unternehmen Verlustrückträge nutzen können.

Ein Verlustrücktrag entlastet nur Unternehmen, die in der Vergangenheit Gewinne erzielt haben, und wirkt rascher als ein Verlustvortrag.

Da ein Verlustrücktrag nur jenen Unternehmen offen steht, die in den Vorjahren Gewinne erzielt haben, wird sichergestellt, nur erfolgreiche Unternehmen zu entlasten. Zudem werden Unternehmen, die in der Vergangenheit Gewinne in Niedrigsteuerränder verlagert haben, schwächer bzw. nicht entlastet. Zur gezielten Entlastung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) könnten die Verluste, die mit vergangenen Gewinnen verrechnet werden können, betragsmäßig gedeckelt werden. Die Höhe der durch einen Verlustrücktrag verursachten vorgezogenen Steuerausfälle hängt davon ab, ob und wie der geltend zu machende Betrag begrenzt wird, für wie viele vorhergehende Jahre der Verlustrücktrag genutzt werden kann, und ob eine Mindestbesteuerung sichergestellt wird, indem der Verlust nur mit einem gewissen Teil der vergangenen Gewinne verrechnet werden kann.

3.4 Senkung der Lohnnebenkosten

Mit dem dritten Entlastungspaket werden ab 2023 der Unfallversicherungsbeitrag von derzeit 1,2% auf 1,1% und der Arbeitgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) von derzeit 3,9% auf 3,7% gesenkt. Die Entlastung beläuft sich in Summe auf etwa ½ Mrd. € jährlich und ist angesichts des Gesamtvolumens der Lohnnebenkosten von knapp 39 Mrd. € (2020) vergleichsweise gering. Da auch die Steuerreform 2022/2024 keine Maßnahmen zur Senkung der Lohnnebenkosten beinhaltet, könnten weitere Schritte erwogen werden, um kurzfristig die Unternehmen zu entlasten und längerfristig das österreichische Abgabensystem wachstums- und beschäftigungsfreundlicher zu gestalten. Wird die Lohnnebenkostensenkung in Form von höheren Löhnen an die Beschäftigten weitergegeben, würde dies Druck aus den Lohnverhandlungen nehmen. Ein Ansatzpunkt für eine rasch umsetzbare Senkung der Lohnnebenkosten wäre neben dem FLAF-Beitrag der den Ländern zufließende Wohnbauförderungsbeitrag (WBF), wobei sowohl dem FLAF als auch den Ländern der Einnahmefall aus dem allgemeinen Haushalt ersetzt werden müsste. Längerfristig sollten Änderungen beim FLAF- und WBF-Beitrag allerdings in eine umfassende Reform der Finanzierung der Familien- und Wohnbauförderung eingebettet werden: beides sind gesamtgesellschaftliche

Eine Senkung der Lohnnebenkosten verbessert die Abgabenstruktur, sollte aber in eine umfassende Reform der Finanzierung der betreffenden Leistungen eingebettet werden.

Kurzarbeit ist nicht das Mittel der Wahl, um Betrieben bei hohen Energiepreisen unter die Arme zu greifen. Sollte es aber zu einer Rationierung von Energie kommen, kann Kurzarbeit temporär eine sinnvolle ergänzende Maßnahme darstellen.

Aufgaben und sollten daher nicht primär über Abgaben auf Arbeit finanziert werden.

3.5 Kurzarbeit

Sollte es zu Engpässen und damit zu einer Rationierung von Energie kommen, die substantielle Produktionseinschränkungen zur Folge hat, wäre die Kurzarbeit eine sinnvolle ergänzende Maßnahme. Die Kurzarbeitsbeihilfe ist ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, das die Aufrechterhaltung der Beschäftigung in jenen Betrieben finanziell unterstützt, die von temporären, nicht saisonal bedingten, wirtschaftlichen Schwierigkeiten betroffen sind. 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 als Ganze. Aus betrieblicher Sicht werden der Verlust von unternehmensspezifischem Humankapital und Personalengpässe in der Aufschwungphase vermieden. Gleichzeitig sinkt die finanzielle Belastung, sowohl in der Krise (Personalkosten, Kündigungskosten) als auch im Aufschwung (Kosten für Personalsuche und -einschulung).

Den Vorteilen stehen jedoch auch Nachteile gegenüber. Dazu zählen die missbräuchliche Beanspruchung der Förderung (z. B. durch Abrechnung von Ausfallstunden, in denen in Wahrheit gearbeitet wurde), Effizienzverluste durch eine Verringerung der Re-Allokation von Arbeitskräften sowie Mitnahmeeffekte. Letztere liegen etwa dann vor, wenn geförderte Betriebe die betreffenden Beschäftigten auch ohne Förderung gehalten hätten, aber auch dann, wenn Betriebe erst nach Auslaufen der Kurzarbeitsbeihilfe Personal kündigen, das sie ohne die Förderung früher freigesetzt hätten. Zudem besteht das Risiko, dass die Förderung notwendige Strukturanpassungen verzögert. Dies ist dann der Fall, wenn Kurzarbeitsbeihilfe beansprucht wird, um voraussichtlich längerfristig veränderten Marktbedingungen zu begegnen (etwa technologischen Veränderungen, dauerhaft veränderten Präferenzen oder Preissystemen).

Im Zuge der COVID-19-Pandemie wurde mit der COVID-19-Kurzarbeit ein neues, befristetes und großzügigeres Kurzarbeitsmodell implementiert. Zentrales Gestaltungselement war die vollständige Refundierung der betrieblichen Kosten für entfallene Arbeitsstunden⁸⁾. Durch die großzügige Ausgestaltung konnte eine breite Inanspruchnahme erzielt werden: Hatten in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2009 in erster Linie größere Industriebetriebe die Kurzarbeit genutzt, so griffen in der Pandemie auch zahlreiche

⁸⁾ Für Einkommensbestandteile über der Höchstbeitragsgrundlage leistet das AMS keine Kurzarbeitsbeihilfe. Ersetzt werden die Kosten für entfallene

Ausfallstunden einschließlich anteiliger Sonderzahlungen, der Beiträge zur Sozialversicherung und sonstiger lohnbezogener Dienstgeberabgaben.

Dienstleistungs- und Kleinbetriebe darauf zurück.

Die COVID-19-Kurzarbeit wurde im Verlauf der Pandemie mehrmals adaptiert (Phasen 1 bis 5), um den geänderten wirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. In Phase 5 rückte mit der Einführung eines Selbstbehalts in Höhe von 15% die Absicherung überlebensfähiger Arbeitsplätze in den Vordergrund. Aus betrieblicher Sicht ist eine Beteiligung an den Kosten der Kurzarbeit nämlich nur dann sinnvoll, wenn Vorteile aus der Weiterbeschäftigung des Personals zu erwarten sind. Zudem setzt ein Selbstbehalt den Anreiz, die Belegschaft möglichst rasch und stark in den Produktionsprozess einzubinden, da mit der Zahl der Ausfallstunden die Kosten für die Betriebe steigen. Das derzeit gültige Kurzarbeits-Übergangsmodell (Laufzeit 1. Juli bis 31. Dezember 2022) knüpft an das COVID-19-Kurzarbeitsmodell der Phase 5 an und sieht neben einem betrieblichen Selbstbehalt von 15% ein intensiviertes Verfahren in der Antragsphase vor (z. B. Einzelprüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen, verpflichtende Beratung, Prüfung von Alternativen zur Kurzarbeit). Dadurch sollen zusätzlich die missbräuchliche Beanspruchung vermieden und Mitnahmeeffekte reduziert werden.

3.6 Liquiditätshilfen

Unter Liquiditätshilfen werden Garantien und Haftungen der öffentlichen Hand für Kredite von Unternehmen sowie Steuerstundungen verstanden (Pekanov, 2020). Diese Instrumente haben den Vorteil, sich bei Gewährung nicht unmittelbar auf den Staatshaushalt auszuwirken. Etwaige (negative) Wirkungen treten erst zeitverzögert ein, falls Haftungen und Garantien tatsächlich schlagend werden bzw. die gestundete Steuerzahlung aufgrund von Insolvenz des Unternehmens endgültig ausfällt. Auch die Herabsetzung von Steuervorauszahlungen – in Erwartung geringerer künftiger Gewinne – kann die Liquidität der Unternehmen verbessern.

Liquiditätshilfen sind minimalinvasive Unterstützungsmaßnahmen der öffentlichen Hand für Unternehmen in Krisensituationen und im Gegensatz zu Prämien oder Zuschüssen vergleichsweise "budgetschonend". Über die Einbindung privater Geschäftsbanken wird bei Haftungen und Garantien ein zusätzlicher Sicherheitsmechanismus zur Senkung des moralischen Risikos ("moral hazard") aktiviert⁹⁾. Bei der Herabsetzung von Steuervorauszahlungen verzichtet der Staat auf Steuerzahlungen, die sich aufgrund der

⁹⁾ Die Begrenzung der Haftungsübernahme der öffentlichen Hand auf 80% der Kreditsumme sowie die obligatorische Haftungsprämie sollen sicherstellen, dass Kredite nur an grundsätzlich solide Unternehmen vergeben werden, von denen mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Rückzahlung des Kapitals zu erwarten ist.

Krisensituation mangels entsprechender Gewinne ohnehin nicht realisiert hätten; bei Steuerstundungen werden Steuerzahlungen in die Zukunft verschoben, wofür die Unternehmen allerdings Stundungszinsen entrichten müssen. Alle genannten Maßnahmen stärken die Liquidität der Unternehmen unter vergleichsweise geringem unmittelbarem Einsatz öffentlicher Finanzmittel.

Im Rahmen des 2. Entlastungspaketes wird den Unternehmen für das Jahr 2022 auf Antrag die Möglichkeit der Herabsetzung von Einkommen- und Körperschaftsteuer-Vorauszahlungen gewährt (Übersicht 1). Diese Maßnahme dürfte (voraussichtlich temporäre) Mindereinnahmen von 350 Mio. € zur Folge haben. Eine Liquiditätshilfe ist auch die Erhöhung der Vorausvergütung bei der Energieabgabenvergütung von 5% auf 25%. Sie kann für die Jahre 2022 und 2023 beantragt werden.

3.7 Aussetzung der Einführung des nationalen Emissionshandels

Der nationale Emissionshandel für Gebäude und Verkehr hat in Österreich im Oktober 2022 begonnen, drei Monate später als ursprünglich geplant, da die Einführung zur Abfederung des Energiepreisanstiegs verschoben wurde. Ein Zertifikatsfixpreis von 30 € je t CO₂-Äquivalent entspricht z. B. bei Erdgas einem Preisaufschlag von 0,6 Cent je kWh und bei Diesel und Heizöl einem Aufschlag von 8,4 Cent je Liter (ohne Umsatzsteuer). Zur Kompensation der CO₂-Bepreisung sind neben Entlastungen für Haushalte, konkret einem Klimabonus von 250 € je Erwachsenen im Jahr 2022¹⁰⁾, auch umfangreiche Entlastungsmaßnahmen für Unternehmen vorgesehen (siehe Kettner et al., 2021).

Um Carbon Leakage – die Verlagerung von Emissionen in Länder mit weniger ambitionierter Klimapolitik – zu vermeiden und die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, können bestimmte Unternehmen¹¹⁾ eine anteilige Minderung der Mehrbelastung durch die Zertifikatskosten beantragen. Wie im EU-Emissionshandel wird das Risiko von Carbon Leakage auf Basis der Handels- und der Emissionsintensität der Branchen definiert. Diese beiden Faktoren bestimmen auch das Ausmaß der Entlastung der jeweiligen Branche – es beträgt mindestens 65% und höchstens 95% der Mehrbelastung. Unternehmen sind verpflichtet, 80% der Entlastungszahlung¹²⁾ in interne Klimaschutzmaßnahmen zu investieren. Auch zur Vermeidung von besonderen Härtefällen können Unternehmen im Rahmen des nationalen

¹⁰⁾ Zusätzlich zum Klimabonus wurde im Herbst 2022 ein Teuerungsbonus von 250 € je Erwachsenen ausbezahlt. Kinder erhielten jeweils die Hälfte.

¹¹⁾ Prinzipiell sind nur Unternehmen aus bestimmten Branchen antragsberechtigt; die Liste (Anlage 2 Nationales Emissionszertifikatehandelsgesetz) kann jedoch erweitert werden.

¹²⁾ In der Einführungsphase mindestens 50%.

Liquiditätshilfen sind minimalinvasive Unterstützungsmaßnahmen der öffentlichen Hand für Unternehmen in Krisensituationen. Im Gegensatz zu Prämien oder Zuschüssen sind diese Instrumente vergleichsweise "budgetschonend".

Für Unternehmen sind im Rahmen des nationalen Emissionshandels bereits umfangreiche Entlastungsmaßnahmen vorgesehen.

Emissionshandels eine anteilige Kompensation der Mehrbelastung beantragen. Ein Unternehmen gilt als Härtefall, wenn die Kosten für fossile Energie (einschließlich der Zertifikatskosten) 15% seiner betriebswirtschaftlichen Gesamtkosten ("Energiekostendimension") übersteigen oder die Zusatzkosten durch den nationalen Emissionshandel mehr als 15% seiner Bruttowertschöpfung betragen ("Zusatzkostendimension"). Wenn die Kosten in einer dieser Dimensionen zwischen 15% und 20% liegen, beträgt die Entlastung höchstens 50% der Mehrkosten; liegen die Kosten über 20%, beträgt sie bis zu 95%. Unternehmen, die eine Entlastungszahlung erhalten, müssen ein Energieaudit durchführen und die Mittel wiederum überwiegend für interne Klimaschutzmaßnahmen verwenden.

Dass die Einführung des nationalen Emissionshandels trotz der derzeitigen Energiekrise nicht weiter verschoben worden ist, ist aus mehreren Gründen positiv: Erstens ist die Zusatzbelastung energieintensiver Unterneh-

men durch die bereits im Emissionshandelsgesetz verankerten Kompensationsmechanismen sehr gering¹³). Zweitens wäre allein durch den geringen Preis von 30 € je t CO₂-Äquivalent (2022) die potentielle Entlastungswirkung einer erneuten Verschiebung der CO₂-Bepreisung sehr begrenzt gewesen. Drittens hätte in diesem Fall für die Unternehmen die Planungssicherheit hinsichtlich der österreichischen Klimapolitik weiter abgenommen. Nicht zuletzt wird 2023 der Preisstabilitätsmechanismus wirksam werden: Bei einem Anstieg des Energiepreisindex um zumindest 12,5% in den ersten drei Quartalen eines Jahres wird die im Preispfad vorgesehene Erhöhung des CO₂-Preises im Folgejahr halbiert: Für 2023 wird der CO₂-Preis damit nicht wie im Preispfad vorgesehen auf 35 €, sondern nur auf 32,50 € steigen. Um den zuletzt stark gestiegenen Energiepreisen Rechnung zu tragen, könnte jedoch die Einstufung potentieller Härtefälle im Rahmen des nationalen Emissionshandels aktualisiert werden.

4. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Nachhaltig verringert nur ein Umstieg auf erneuerbare Energieträger oder die Erhöhung der Energieeffizienz die Betroffenheit österreichischer Unternehmen von Preissteigerungen bei fossilen Energieträgern oder Strom. Auch wenn das kurzfristige Potential dieser Maßnahmen beschränkt ist, sollten sie langfristig auch deshalb forciert werden, da sie zur Erreichung der Klimaziele beitragen. Die Förderung von Energieberatung und Energieaudits bzw. deren Definition als Fördervoraussetzungen könnte Unternehmen (insbesondere KMU¹⁴) dabei helfen, kurzfristige Einsparungspotentiale zu identifizieren.

Entlastungsmaßnahmen sollten auf jene Unternehmen beschränkt werden, die ihre Kosten nicht weitergeben können, da sie im (internationalen) Wettbewerb stehen. Analog zur Bestimmung des Carbon-Leakage-Risikos in der EU-Emissionshandelsrichtlinie könnte die Importintensität als ein Maß des Handels mit Drittländern definiert werden. Die Importintensität ist das Verhältnis des Gesamtwertes der Exporte in Drittländer zuzüglich der Importe aus Drittländern zur Gesamtgröße des Marktes im Europäischen Wirtschaftsraum¹⁵).

Alle in diesem Beitrag diskutierten Maßnahmen sind prinzipiell geeignet, österreichische Unternehmen hinsichtlich der Energiekostensteigerungen zu entlasten, und wirken mit

geringer Verzögerung. Eine weitere Senkung der Lohnnebenkosten wäre auch strukturell sinnvoll, sollte aber in eine grundlegende Reform der Finanzierung der betreffenden Ausgabenbereiche, etwa der Familien- oder Wohnbauförderung, eingebettet werden. Aus ökologischer Perspektive bedenklich sind insbesondere ein Aussetzen des nationalen Emissionshandels sowie der Ende September 2022 vorgestellte Energiekostenzuschuss für Unternehmen.

Mit dem konkreten Programmdesign¹⁶) des Energiekostenzuschusses für Unternehmen hat sich die Bundesregierung für ein breitflächig ausgerolltes Subventionsregime, in dessen Rahmen 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. Dadurch verbleibt über den Preismechanismus ein gewisser Energiesparanreiz. Aus ökonomischer Sicht negativ ist dagegen, dass Unternehmen weder generell vergangene Gewinne – also ein "funktionierendes Geschäftsmodell" – nachweisen müssen, noch auf den untersten beiden Stufen¹⁷) rezente Verluste durch Energiekostensteigerungen. Ökologisch problematisch ist, dass für KMU nicht einmal das ohnehin "weich" formulierte

Um den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt nicht zu verzerren, ist zur Dämpfung der Energiekosten ein koordiniertes Vorgehen auf EU-Ebene nötig. Nationale Subventionsprogramme können notwendig werden, wenn gemeinsame europäische Initiativen nicht umgesetzt werden.

¹³) Für private Haushalte übersteigen die Klimabonuszahlungen insbesondere im Jahr 2022 (aber auch in den Folgejahren) sogar deutlich die Mehrkosten durch den Emissionshandel.

¹⁴) Im UEZG sind Energieaudits als Anspruchsvoraussetzung ausschließlich für Großunternehmen vorgesehen.

¹⁵) Jahresumsatz zuzüglich Gesamteinfuhren aus Drittländern.

¹⁶) <https://www.wko.at/service/energie-energiekostenzuschuss-unternehmen-betriebe.html>.

¹⁷) Ein Nachweis von Betriebsverlusten durch die gestiegenen Energiekosten ist erst ab einem beantragten Fördervolumen von über 2 Mio. € obligatorisch. Dadurch werden Mitnahmeeffekte und eine Überförderung von Unternehmen begünstigt.

Eingangskriterium der Energieintensität¹⁸⁾ eine Rolle spielt und auf der ersten Stufe auch fossile Treibstoffe (Benzin und Diesel) förderfähig sind.

Der Umstand, dass auch Kleinstbetragssubventionen¹⁹⁾ auf Basis des UEZG im Rahmen einer Pauschalierung an Klein- und Kleinstunternehmen ausgeschüttet werden sollen, macht die Abwicklung ähnlich aufwändig und ineffizient wie im Fall des COVID-19-Härtefallfonds²⁰⁾. Die Beschränkung des Energiekostenzuschusses auf Handwerk, Gewerbe und Industrie sowie den gemeinnützigen Bereich ist willkürlich (und höchstwahrscheinlich verfassungswidrig), da die Ener-

giekostensteigerungen freiberuflich organisierte Unternehmen ähnlich stark treffen.

Hinsichtlich der Mitnahmeeffekte und der budgetären Wirkung unterscheiden sich die einzelnen Maßnahmen deutlich. Eine budgetäre Entlastung geht einzig vom Verlustrücktrag aus, während alle anderen Maßnahmen mit Mehrkosten für die öffentliche Hand verbunden sind. Ein allgemeiner Verlustrücktrag kombiniert mit Liquiditätshilfen (Haftungen und Garantien) wäre deshalb jedenfalls budgetschonender und effizienter gewesen als der nunmehr umgesetzte Energiekostenzuschuss für Unternehmen.

5. Literaturhinweise

- Böheim, M., Felbermayr, G., Kettner, C., Köppl, A., Kügler, A., & Schleicher, S. (2022a). Wirtschaftspolitische Handlungsoptionen zur Dämpfung der Energiepreise am Beispiel Strom. *WIFO Research Briefs*, (18). <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/69727>.
- Böheim, M., Huemer, U., Kettner, C., Kletzan-Slamanig, D., & Schratzenstaller, M. (2022b). Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen zur Abfederung hoher Energiekosten. *WIFO Research Briefs*, (24). <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/69820>.
- Budgetdienst (2022a). Maßnahmenpakete zum Teuerungsausgleich.
- Budgetdienst (2022b). Drittes Maßnahmenpaket zum Teuerungsausgleich.
- Felbermayr, G., Böheim, M., & Kettner, C. (2022). Ordnungspolitische Leitlinien für ein Elektrizitätsgrundkontingent zum Fixpreis. Antworten auf 15 Fragen zum WIFO-Modell, *WIFO Research Briefs*, (19). <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/69763>.
- Kettner, C., Loretz, S., & Schratzenstaller, M. (2021). Steuerreform 2022/2024 – Maßnahmenüberblick und erste Einschätzung. *WIFO-Monatsberichte*, 94(11), 815-827. <https://monatsberichte.wifo.ac.at/69189>.
- Lamprecht, P., & Weichenrieder, A. (2020). Der Verlustrücktrag als Mittel der Konjunkturpolitik – Ausweitung des Verlustrücktrags auch auf die Gewerbesteuer erforderlich. *SAFE White Paper*, (71).
- Pekanov, A. (2020). Antworten der internationalen Wirtschaftspolitik auf die COVID-19-Krise. *WIFO-Monatsberichte*, 93(4), 275-284. <https://monatsberichte.wifo.ac.at/65918>.

¹⁸⁾ Erst über 700.000 € Jahresumsatz müssen Unternehmen nachweisen, dass ihre jährliche Energiebeschaffungskosten mindestens 3% des Produktionswertes ausmachen.

¹⁹⁾ Die Gewährung von Kleinstbeträgen ist aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll, weil sie den Förderemp-

fänger nicht spürbar entlastet, aber mit vergleichsweise hohen administrativen Kosten verbunden ist.

²⁰⁾ Die Details für die Fördermodalitäten von Kleinstunternehmen sind derzeit noch nicht endgültig spezifiziert.