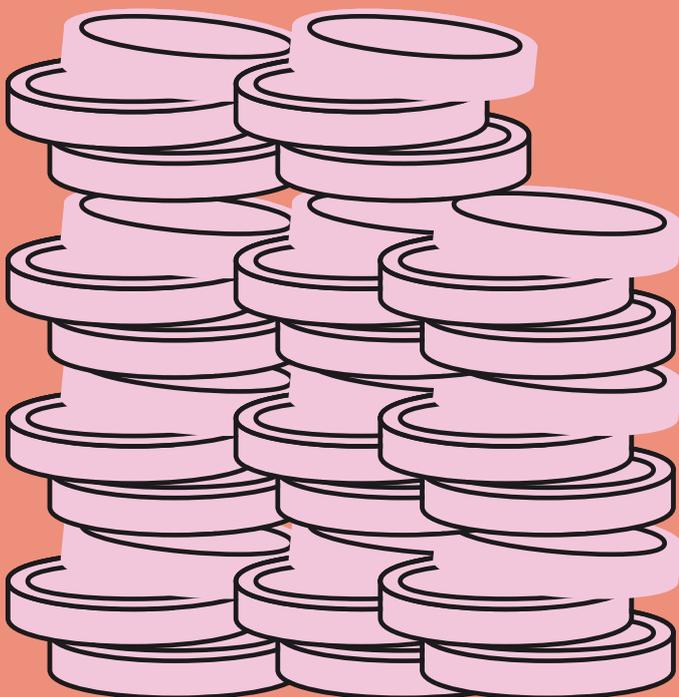


KURZSTUDIE

CORONA-HILFEN 20/21:

STAATSHILFEN MIT SCHWEREN KONSTRUKTIONSFEBLERN



Inhalt

/ Staatshilfen mit Konstruktionsfehlern	S. 3
/ Daten	S. 7
/ Methodik	S. 8
/ Wohin die COFAG-Hilfen flossen	S. 10
/ Überförderung	S. 11
nach Branchen	S.15
nach Bundesländern	S.16
/ Resümee	S. 17
/ Literatur	S. 19

Mindestens 600 Mio. Euro an Hilfgeldern reine Gewinnsubvention

Autor: Alexander Huber

Die staatlichen Förderungen der COFAG waren dazu gedacht, während der Corona-Krise den Fortbestand von Unternehmen zu gewährleisten. Schlecht konzipierte Unternehmenshilfen führten für eine große Zahl an Betrieben zur Überförderung: Obwohl sie Teile der Jahre geschlossen blieben, schrieben viele Unternehmen aufgrund der staatlichen Subventionen in den Geschäftsjahren 2020 und 2021 Gewinne. Einige konnten ihre Gewinne im Vergleich zum Jahr 2019 (gänzlich ohne Corona) trotz Teilschließung sogar noch steigern. Staatlich subventionierte Gewinne für private Unternehmenseigentümer:innen sind jedoch nicht Zweck von Hilfszahlungen während einer Krise.

Ende Oktober 2022 hat die „COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes“ neue Daten zu den Corona-Hilfszahlungen veröffentlicht. In der „Transparenzdatenbank“ sind alle Subventionen über 10.000 Euro enthalten, die über die COFAG abgewickelt wurden. Bisher waren nur Auszahlungen über 100.000 Euro indirekt über eine EU-Datenbank abrufbar. Damit lässt sich das Ausmaß der Überförderung besser als bisher berechnen. Mit den staatlichen Fördersummen können 7.999 Jahresabschlüsse der Unternehmen aus den Jahren 2020 und 2021 verglichen werden. In Summe geht es dabei um Zuschüsse in Höhe von 1,18 Milliarden Euro, die auf ihre wirtschaftliche Notwendigkeit überprüft werden können. Das sind rund 12 Prozent der bislang in der EU-Beihilfentransparenzdatenbank ersichtlichen Zuschüsse.

Die Auswertung der geflossenen Gelder belegt für die Jahre 2020 und 2021 eine gesicherte Überförderung von 598 Millionen Euro – das entspricht etwas mehr als der Hälfte der auswertbaren Fördersumme. Als Überförderungssumme zählt bei einem Unternehmen jener Teil des ausbezahlten Förderbetrags, ab dem das Unternehmen Gewinne macht. COFAG-Zahlungen, die bis zu diesem Punkt Verluste abdecken, zählen nicht dazu. Über zwei Drittel der ausgewerteten Unternehmen wurden 2020 überfördert, während 2021 sogar 85 Prozent überfördert wurden.

Handlungsempfehlungen

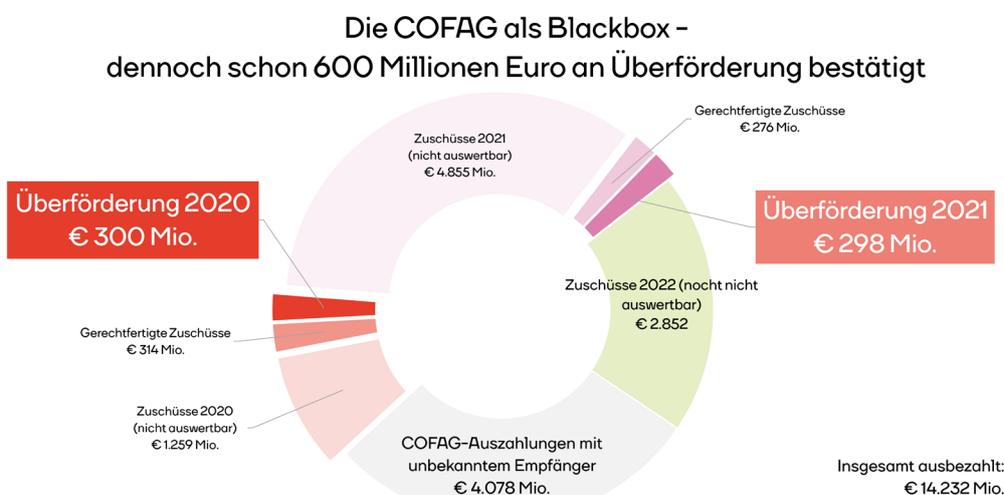
/ Bei künftigen Unternehmenshilfen (etwa Energiekostenzuschüssen) sollte die Gefahr der Überförderung minimiert werden. Unternehmen, die trotz des Bezugs von Zuschüssen in ihrem Jahresabschluss Gewinne schreiben, sollten die entsprechenden Hilfgelder jedenfalls wieder rückerstatten müssen.

/ Unternehmen müssen künftig geringere Steuern auf ihre Gewinne bezahlen, und tragen so künftig weniger bei zur Rückzahlung der kreditfinanzierten staatlichen Ausgaben während Corona. Angesichts des enormen budgetären Ausmaßes bei den Corona-Hilfen sollte die Bundesregierung von der Senkung der Körperschaftsteuer absehen.

Nach Branchen entfallen 155 Millionen auf die Gastronomie mit 1.513 Fällen von Überförderung. In der Hotellerie findet man 547 Fälle von Gewinnsubventionierung, die in Summe 66 Millionen Euro ausmacht. Die dritte große Branche ist der Handel, in der in 1.444 Fällen eine Überförderung nachgewiesen werden konnte, die zusammen 147,5 Millionen Euro ausmachen. In den anderen Branchen (Kunst und Unterhaltung, Verkehr & Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen, andere) finden sich 2.390 Fälle mit einer Überförderungssumme von 230 Millionen Euro.

Die bisher bestätigte Überförderungssumme von 598 Millionen ist als absolute Untergrenze anzusehen. Eine komplette Vollauswertung aller geförderten Unternehmen bleibt weiterhin aus mehreren Gründen nicht möglich. Einerseits hält die Bundesregierung die Daten zur Kurzarbeit (abgewickelt durch das AMS) weiterhin geheim. Vor allem die Überförderung der Industriebetriebe, die stärker auf Kurzarbeit setzten, kann daher noch nicht analysiert werden. Andererseits haben manche Unternehmen einen Stichtag für ihren Jahresabschluss unterhalb des Jahres, nicht am Jahresende. Für eine sinnvolle Auswertung dieser Betriebe müsste die COFAG noch genauere Daten zu den Förderzeitpunkten zur Verfügung stellen. Eine Anfrage des Momentum Instituts an die COFAG und an das Finanzministerium, die Daten in brauchbarer Form zu bekommen, blieb erfolglos.

Definitive Aussagen zur Unterförderung – dass Verluste durch die Hilfen nicht ausreichend abgedeckt wurden – lassen sich daher mit den vorhandenen Daten abschließend noch nicht treffen. Tendenziell unterfördert dürften jedoch vor allem Beherbergungsbetriebe in Wien sein. Auch in der „Bekleidung, Schmuck, Kosmetik“ wurde im Jahr 2020 eine relativ große Minderheit an Betrieben der Handelsbranche nicht ausreichend für ihre Verluste kompensiert.



Quelle: EU-Beihilfentransparenzdatenbank, COFAG, Sabina, Eigene Berechnungen;
Anmerkung: Dargestellt ist die Überförderungssumme in den Geschäftsjahren 2020 und 2021 mit der Bezugsgröße Jahresüberschuss. Betrachtet werden nur jene (noch aktiven) Unternehmen, für die sich ein den Berechnungskriterien entsprechender Jahresabschluss in der Datenbank findet. Stand November 2022.
Daten und Methodik unter: <https://www.momentum-institut.at/news/datenbank-ueberfoerderung>

Corona-Hilfen in Österreich

/ 5

Als Reaktion auf den Ausbruch der COVID-19-Pandemie wurde bereits im März 2020 das erste COVID-19-Sammelgesetz im österreichischen Nationalrat beschlossen. Dieses beinhaltete die Einrichtung des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds, welcher unter anderem die Abwendung wirtschaftlichen Schadens von Unternehmen aufgrund der Pandemie gewährleisten sollte. Dazu wurden entsprechende budgetäre Mittel freigesetzt. Im dritten Sammelgesetz wurde der Fonds auf 28 Milliarden Euro dotiert. Teil der Krisenbewältigung war die Gründung der COVID-19-Finanzierungsagentur des Bundes (COFAG), die mit 15 Milliarden Euro ausgestattet wurde zum Zwecke von kapital- und liquiditätsschützenden Maßnahmen (BMF 2020). Insgesamt wurde das Hilfspaket von der Bundesregierung mit 38 Milliarden Euro beziffert.

Folgende Hilfsinstrumente und -zahlungen sind die am höchsten dotierten:

/ KURZARBEIT

Die Kurzarbeit ist als Stabilisierungsinstrument nach wie vor eine der wichtigsten Hilfsleistungen. Sie wird im Gegensatz zu den meisten Hilfen nicht über den COVID-19-Krisenbewältigungsfonds ausbezahlt. Zwischenzeitlich waren über 1,3 Millionen Beschäftigte in Österreich zur Kurzarbeit angemeldet. Ausbezahlt wurden bis inklusive Oktober 2022 bislang 9,8 Milliarden Euro.

/ COFAG

Fixkostenzuschüsse: Als erstes Hilfsinstrument der COFAG konnte der Fixkostenzuschuss I von Unternehmen mit einem durch die Pandemie bedingten Umsatzausfall von mindestens 40 Prozent beantragt werden. Je nach Höhe des Ausfalls wurden bis zu 75 Prozent der Fixkosten ersetzt. Der Fixkostenzuschuss 800.000 ab September 2020 stand Unternehmen ab einem Umsatzausfall von 30 Prozent zu. Im Gegensatz zum Vorläufer war der FKZ 800.000 mit 1,8 Millionen Euro gedeckelt. Bis Ende Oktober 2022 wurden im Zuge beider Maßnahmen 4,2 Milliarden Euro ausbezahlt.

Umsatzersatz: Von den behördlichen Schließungen betroffene Betriebe konnten für November 2020 bis zu 80 Prozent des Umsatzausfalles im Vergleich zum Vorjahresmonat ersetzt bekommen. Beim Lockdown-Umsatzersatz Dezember erhielten direkt vom Lockdown betroffene Betriebe 50 Prozent des Umsatzausfalles, für den Einzelhandel waren es entweder 12,5, 25, oder 37,5 Prozent. Der Umsatzersatz II konnte von indirekt durch den Lockdown betroffenen Betrieben in Anspruch genommen werden. Dies traf zu ab einem Umsatzausfall von 40 Prozent und wenn ein Betrieb im Vorjahresmonat mindestens 50 Prozent seiner Umsätze mit direkt vom Lockdown betroffenen Unternehmen erzielte (bei gewissen Branchen). Gedeckelt waren alle drei Hilfsmaßnahmen bei 800.000 Euro. Alle drei Varianten konnten nur unter der Vor-

aussetzung beantragt werden, dass noch kein FKZ 800.000 für den entsprechenden Monat in Anspruch genommen wurde. In Summe wurden bislang 3,4 Milliarden Euro an Umsatzerersatz ausbezahlt.

/ 6

Verlustersatz: Betriebe konnten sich im Rahmen des Verlustersatzes zwischen 70 und 90 Prozent des ermittelten Verlustes ersetzen lassen. Voraussetzung war ein Corona-bedingter Umsatzausfall von mindestens 30 Prozent. Der Verlustersatz II stellte die Verlängerung der Maßnahme dar und konnte ab einem Umsatzausfall von 50 Prozent beantragt werden. Gedeckelt waren beide Maßnahmen gemeinsam mit 10 Millionen Euro pro Unternehmen. Wurden bereits Teile des FKZ 800.000 oder der Umsatzerersatz für den gesamten November oder Dezember in Anspruch genommen, konnte kein Verlustersatz beantragt werden. Bis Ende Februar 2022 wurden im Rahmen des Verlustersatzes bislang 1,3 Milliarden Euro ausbezahlt.

Ausfallsbonus: Die erste Variante des Ausfallsbonus war ein Mix aus Vorschuss auf den FKZ 800.000 und separatem Zuschuss. Ersterer betrug 15 Prozent des Umsatzausfalls im Vergleich zum Vergleichsmonat. Je nach Zeitraum kamen nochmals 15 oder 30 Prozent des Umsatzausfalles hinzu. Voraussetzung war dabei ein Umsatzausfall von mindestens 40 Prozent. Der Ausfallsbonus II konnte ab einem Umsatzausfall von 50 Prozent beansprucht werden. Je nach Branche betrug der ersetzte Prozentsatz zwischen 10 und 40 Prozent. Der Ausfallsbonus III galt für den Betrachtungszeitraum von November 2021 bis März 2022. Voraussetzung für die Inanspruchnahme war ein Umsatzausfall von mindestens 30 Prozent (November und Dezember) oder 40 Prozent (Jänner bis März). Ebenso wurde der Ausfall zu Prozentsätzen zwischen 10 und 40 Prozent ersetzt. Die übergreifende Obergrenze für die Maßnahmen betrug 1,8 Millionen Euro. Das bisherige Auszahlungsvolumen beträgt 5,2 Milliarden Euro.

AUA: Im Jahr 2020 wurde den Austrian Airlines ein Eigenkapitalzuschuss in Höhe von 150 Millionen Euro gewährt.

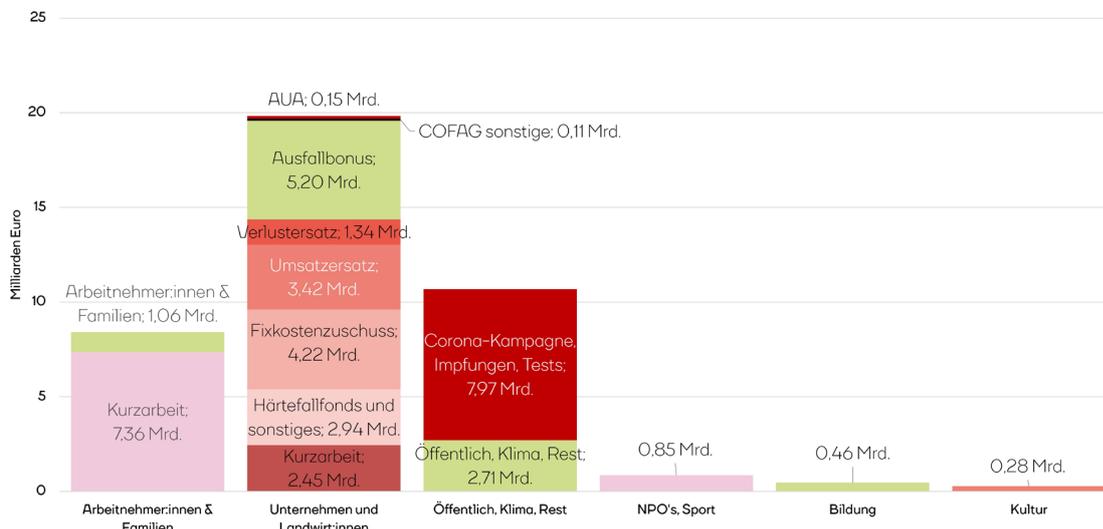
/ HÄRTEFALLFONDS

Ein-Personen-Unternehmen, freie Dienstnehmer:innen, Kleinstunternehmen, Betriebe in Land- und Forstwirtschaft, sowie Privatzimmervermieter:innen konnten den von der WKO und der AMA abgewickelten Härtefallfonds in Anspruch nehmen. Je nach Phase galt etwa ein gewisser Umsatzeinbruch als Voraussetzung. Ausbezahlt wurden bislang über 2,4 Milliarden Euro (BMF 2020, BMF 2021, BMF 2022).

Wem kamen die Hilfen zugute?

Allein in der Auflistung des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds zeigt sich eine enorme Bandbreite an Hilfsmaßnahmen und sonstigen Corona-bedingten Ausgaben des Bundes. Grob lassen sich die Empfänger:innen dabei in sechs Gruppen unterteilen: Arbeitnehmer:innen und Familien, Unternehmen und Landwirt:innen, Öffentlich-Klima-Rest, NPOs-Sport, Bildung und Kultur. Abbildung 1 zeigt die jeweiligen Hilfsmaßnahmen aufgeteilt auf Empfänger:innenkategorien. Die Kurzarbeitshilfen werden nicht über den COVID-19-Krisenbewältigungsfonds ausbezahlt. Auch die Zuteilung der Kurzarbeit kann nicht eindeutig erfolgen. So sind es nicht nur rein die Arbeitnehmer:innen, die von der Kurzarbeit profitieren. Unternehmen können sich durch die Kurzarbeit Personalkosten ersparen, etwa indem sie Mitarbeiter:innen zur Kurzarbeit anmelden, die sie ohnehin nicht gekündigt hätten. Beschäftigte zur Kurzarbeit anzumelden, statt sie zu entlassen, wirkt auch in Phasen, in denen ein Unternehmen wieder vermehrt Mitarbeiter:innen einstellt, zeit- und kostensenkend. Da diese Effekte kaum quantifizierbar sind, erfolgt die Aufteilung der Kurzarbeitshilfen auf die Empfänger:innengruppen im Verhältnis 75:25 zwischen Arbeitnehmer:innen und Unternehmen. Auch andere Prozentsätze für die Aufteilung der Kurzarbeit wären jedoch denkbar. An Unternehmen und die Landwirtschaft flossen demnach bis inklusive Februar 2022 Gelder in Höhe von 19,8 Milliarden Euro und damit 48,9 Prozent der betrachteten Auszahlungen. Auf Arbeitnehmer:innen und Familien entfällt mit 8,4 Milliarden knapp mehr als ein Fünftel. Rund 26 Prozent der Hilfgelder floss in den Bereich Öffentlich und Klima, zu dem etwa auch die offizielle Corona-Kampagne oder die Finanzierung von Tests und Impfstoffen gehört. Beträge von jeweils unter einer Milliarde Euro flossen bislang an NPOs und den Sportbereich, in den Bildungssektor und den Kulturbereich.

Die Krisenbewältigung des Bundes in Zahlen



Quelle: Bundesministerium für Finanzen (Monatsberichte), Eigene Berechnungen (Stand 31.10.2022)



Wie kommt es zur Überförderung?

/ 8

Die Pandemie als absolutes Ausnahmeereignis der letzten 100 Jahre stellte nicht nur das Gesundheitssystem, sondern auch Wirtschaft und Politik vor enorme Aufgaben. Unternehmenshilfen flossen in viele verschiedene Branchen, die unterschiedlich stark von der Krise getroffen wurden. In Kombination mit vielfach uniform auskonzipierten Hilfsinstrumenten birgt dies die Gefahr der mangelnden Treffsicherheit in sich. So können einzelne Betriebe mehr Hilfsleistungen bekommen, als sie wirtschaftlich gesehen benötigen würden – ein Fall von Überförderung. Gleichzeitig kann es andernorts zu mangelnder Kompensation für die durch die Krise erlittenen Verluste kommen. Im Wesentlichen kristallisieren sich zwei Überförderungskanäle heraus.

Zu kurze Betrachtungszeiträume

Eine Hilfsmaßnahme wie etwa der Ausfallsbonus für jeweils einen Monat beantragt werden. Werden die Verluste in diesem Monat aber in den Folgemonaten wieder kompensiert, kann auf das gesamte Jahr gerechnet ein Gewinn stehen. So können Unternehmen staatliche Unterstützung beziehen und dennoch in einem Geschäftsjahr gewinnbringend wirtschaften.

Orientierung am Umsatz

Der zweite Kanal betrifft die primäre Fokussierung auf den Umsatz als Messgröße. So konnte beispielsweise ein Beherbergungsbetrieb im November 2020 das Kurzarbeitsmodell mit einer Mindestarbeitszeit von null Prozent anwenden, Personalkosten wurden also gänzlich übernommen. Für einen Beispielbetrieb mit einer Umsatzgröße in Höhe von 900.000 Euro machen die Personalkosten 32,3 Prozent des Umsatzes aus (KMU Forschung Austria 2018). Auch für Waren und Material fallen während behördlicher Schließungen deutlich weniger Kosten an als in normalen Jahren (16 Prozent des Umsatzes). Dementsprechend weniger Umsatz ist auch zur Kostendeckung nötig. Ersetzt wurden allerdings im November bis zu 80 Prozent des Umsatzes im Vergleich zu 2019. So werden dem Beispielbetrieb bis zu 45 Prozent des Vorjahresumsatzes als Gewinn gefördert. Eine stärkere Orientierung der Hilfsinstrumente an den tatsächlich entstandenen Kosten eines Unternehmens hätte die potentielle Gewinnsubventionierung verringert.

Ein weiterer Kanal umfasst die Höhe der Hilfen. So gab es etwa beim Fixkostenzuschuss I keine Deckelung. Auch die Höhe der Umsatzerstattungsinstrumente war im Vergleich zu späteren Hilfsmaßnahmen wie dem Ausfallsbonus noch deutlich großzügiger angesetzt.

Abseits dieser drei Hauptkanäle gibt es weitere branchenspezifische Möglichkeiten der Überförderung, die auch wirtschaftlicher Natur sein können. So konnten etwa Betriebe in der Gastronomie oder dem Handel auch während Lockdownphasen Take-Away oder Gassenverkauf betreiben und auf diesem Wege Umsatzeinbußen wett machen.

/ Daten

Die einzige öffentlich zugängliche Datenquelle war bis Herbst 2022 die EU-Beihilfentransparenzdatenbank. Diese wird von der Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission betrieben. Bereits vor Corona mussten bestimmte Unternehmensbeihilfen von den Mitgliedsstaaten dort aufgelistet werden. Auch die Hilfszahlungen der COFAG zählen als Unternehmensbeihilfen und müssen laut EU-Gesetzgebung in die EU-Beihilfentransparenzdatenbank eingepflegt werden, sofern sich die Hilfen für ein Jahr auf mindestens 100.000 Euro aufsummieren. Dieser Meldepflicht kam die COFAG stets nach, es wurden also die EU-weiten Transparenz-Mindestanforderungen erfüllt.

Im September 2022 setzte die österreichische Bundesregierung im Rahmen des nationalen Transparenzportals eine eigene Datenbank auf. In dieser finden sich auch Zuschüsse hinunter bis zu einer jährlichen Summe von 10.000 Euro. Mittlerweile sind diese auch in der EU-Beihilfentransparenzdatenbank vermerkt. Dort finden sich auch genauere Informationen hinsichtlich UID-Nummer, Bewilligungsdatum und Aufschlüsselung der einzelnen Hilfsmaßnahmen. Stand November finden sich von der COFAG bewilligte Zuschüsse für 28.575 Unternehmen in der EU-Beihilfentransparenzdatenbank. In Summe betragen diese 10,15 Milliarden Euro. Mit 5,43 Mrd. Euro entfallen die meisten Zuschüsse auf das Jahr 2021 – unter anderem deshalb, weil viele Anträge auf bspw. Umsatzersatz im November und Dezember 2020 erst im Laufe des Jahres 2021 bewilligt wurden.

Tabelle 1: Bewilligte COFAG-Zuschüsse in der EU-Beihilfentransparenzdatenbank

	2020	2021	2022	Summe
Anzahl Unternehmen	18.984	27.957	24.358	28.575*
Höhe Zuschüsse	1,83 Mrd. €	5,43 Mrd. €	2,85 Mrd. €	10,15 Mrd. €

*Bei Zuschüssen in mehreren Jahren wird ein Unternehmen nur einmal gezählt

Die zweite verwendete Datenquelle ist die Unternehmensdatenbank Sabina, die Informationen zu den Jahresabschlüssen österreichischer Kapitalgesellschaften enthält. Über die UID-Nummer werden die beiden Datensätze miteinander verknüpft, wobei sich nicht für alle Unternehmen, die in der EU-Beihilfentransparenzdatenbank aufgelistet sind, auch ein entsprechender Jahresabschluss findet. Einzelunternehmen, Kommanditgesellschaften, offene Gesellschaften und Vereine werden von der Sabina Datenbank nicht erfasst. Überdies sind diese zum Teil auch nicht von der Offenlegungspflicht erfasst. Die Ermittlung einer potenziellen Überförderungssumme ist in diesen Fällen also nicht möglich.

/ Methodik

1.) Ermittlung Unternehmensgewinn

Für die weitere Analyse benötigt werden Informationen zum Unternehmensgewinn. Als Gewinnkennzahl dient dabei der Jahresüberschuss eines Unternehmens. Dieser lässt sich aus den vorhandenen Bilanzdaten errechnen. Ausgehend vom Bilanzgewinn wird dabei auf den Jahresüberschuss rückgerechnet. Folgende Formel kommt zur Anwendung.

$$\text{Jahresüberschuss}_t = \text{Bilanzgewinn}_t - \text{Gewinnvortrag}_t + \text{Gewinnrücklage}_t - \text{Gewinnrücklage}_{t-1}$$

Die Formel kann nur bei Unternehmen angewandt werden, bei denen es zu keinen Veränderungen in der Kapitalrücklage und dem gezeichneten Kapital gekommen ist. In diesen Fällen ist mit den vorhandenen Daten kein definitiver Rückschluss auf den Jahresüberschuss möglich.

2.) Berechnung der Überförderung

Zur Ermittlung einer potentiellen Überförderung wird der Jahresüberschuss eines Unternehmens den erhaltenen Zuschüssen gegenübergestellt. Als überfördert gewertet werden Unternehmen, die Zuschüsse erhalten haben und gleichzeitig einen positiven Jahresüberschuss aufweisen. Ist dieser nach Abzug der Zuschusshöhe immer noch positiv, wird der gesamte Zuschuss als Überförderung gewertet. Andernfalls wird lediglich der Teil des Zuschusses als Überförderung gewertet, der in den Gewinnbereich fließt.

3.) Teilsample zur Berechnung der Überförderung

Auf Überförderung im Jahr 2020 geprüft werden jene Unternehmen, deren Bilanzstichtag zwischen 31.12.2020 und 31.3.2021 liegt. All diese Unternehmen haben im Geschäftsjahr 2020 jedenfalls zwei Lockdown-Perioden erfahren. Für das Geschäftsjahr 2021 wird eine eventuelle Überförderungssumme nur für Unternehmen ermittelt, deren Geschäftsjahr dem Kalenderjahr entspricht. Gründe dafür finden sich im Unterpunkt 4. Ebenso aus der Berechnung herausgenommen werden Unternehmen mit fehlenden oder unklaren Einträgen bei den entsprechenden Bilanzkennzahlen. Wie viele Unternehmen im Laufe dieser Schritte aus dem Sample fallen, ist in Tabelle 2 dargestellt. Für die Auswertung des Geschäftsjahres 2020 bleiben 5.155, für jene des Geschäftsjahres 2021 2.848 Unternehmen übrig. Für 14.073 Unternehmen findet sich kein Eintrag auf Sabina. Dies hängt mitunter mit der Rechtsform der Unternehmen zusammen. Eine grobe Kategorisierung über Merkmale im Unternehmensnamen zeigt, dass es sich bei den nicht gefundenen Betrieben zu 18 Prozent um Aktiengesellschaften und GmbHs handelt, zu 11 Prozent um Kommanditgesellschaften, zu sechs Prozent um offene Gesellschaften und zu 65 Prozent um andere. Bei Letzteren handelt es sich einerseits um nicht zuordenbare Betriebe, zum Großteil aber um Einzelunternehmen, die keiner Offenlegungspflicht unterliegen.

Tabelle 2: Samplegröße

	2020	2021	2022
Unternehmen in EU-Beihilfentransparenzdatenbank	18.984	27.957	24.358
Davon Jahresabschluss vorhanden	9.038	14.162	12.080
Davon passende Abschlussdaten vorhanden	6.715	9.192	
Davon passende Abschlussdaten vorhanden	5.154	2.845	

4.) Umgang mit unregelmäßigen Geschäftsjahren

Für Unternehmen, deren Geschäftsjahr nicht mit dem Kalenderjahr übereinstimmt, kann nicht in allen Fällen eine eventuelle Überförderung ermittelt werden. Ein Grund dafür ist, dass Zuschüsse, die in der EU-Beihilfentransparenzdatenbank unter einem gewissen Bewilligungsdatum aufscheinen, auch frühere oder spätere Hilfszahlungen enthalten können. So kann beispielsweise ein Betrag, der mit Bewilligungsdatum im Jänner 2021 in der EU-Beihilfentransparenzdatenbank aufscheint, auch Zahlungen aus späteren Monaten enthalten. Somit ist bei unregelmäßigen Geschäftsjahren eine klare Zuweisung oft nicht möglich. Bei Unternehmen, deren Bilanzstichtag zwischen Jänner und März 2021 liegt, wurden daher nur Zuschüsse aus dem Jahr 2020 gegengerechnet. Die Überförderungssumme ist somit tendenziell unterschätzt, weil nicht in allen Fällen die volle Zuschusshöhe erfasst werden kann. In Einzelfällen ist nach Individualbetrachtung auch bei unregelmäßigen Geschäftsjahren eine Zuweisung von Zuschüssen aus 2020 und 2021 und somit eine Prüfung auf Überförderung möglich.

5.) Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit

Aufgrund der in Österreich geltenden Offenlegungspflicht ist der Datensatz in Richtung mittlerer und größerer Unternehmen verzerrt, da für kleinere Betriebe vielfach die zur Auswertung nötigen Informationen fehlen. Der Anteil der unterschiedlichen Rechtsformen an den nicht gefundenen Unternehmen wurde bereits im Unterpunkt 3 aufgeschlüsselt. Es sind dadurch keine Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit der durch die COFAG geförderten Unternehmen in Österreich zulässig. Ausgewiesen wird lediglich die bestätigte Überförderungssumme für alle Unternehmen, über die entsprechende Informationen vorhanden sind. Es handelt sich also um eine Vollausswertung der verfügbaren Jahresabschlüsse.

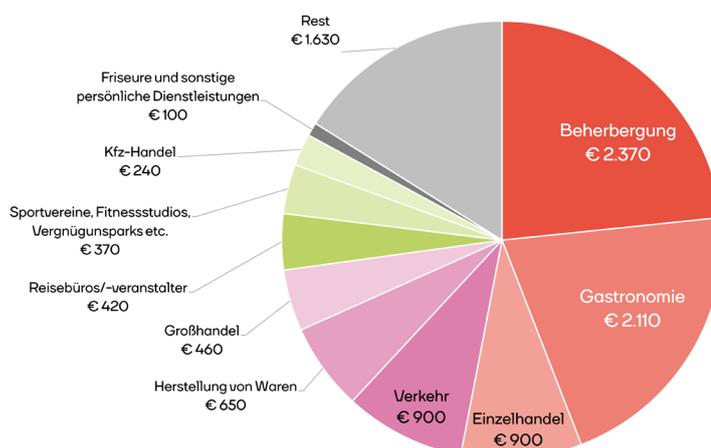
/ Wohin die COFAG-Hilfen fließen

Seit Beginn der Pandemie zahlte die COFAG insgesamt 14,2 Mrd. Euro an Zuschüssen aus (Stand November 2022). In der EU-Beihilfentransparenzdatenbank scheinen bislang 10,15 Mrd. dieser Zuschüsse auf. Bei der Differenz handelt es sich entweder um Zuschüsse mit einem Jahreswert von unter 10.000 Euro oder noch nicht von der COFAG an die Datenbank der EU-Kommission weitergegebene Zuschüsse.

Von den in der EU-Beihilfentransparenzdatenbank aufgelisteten Zuschüssen fließen mit 53 Prozent mehr als die Hälfte an Unternehmen aus den Bereichen Gastronomie, Beherbergung und Einzelhandel (Abb. 2). An Beherbergungsbetriebe gingen bislang 2,37 Mrd. Euro, die Zuschüsse an die Gastronomie liegen mit 2,11 Mrd. Euro nur knapp darunter. Wie der Einzelhandel bezog auch der Bereich Verkehr bislang Zuschüsse in Höhe von insgesamt 900 Millionen Euro. Darunter fallen etwa Reiseunternehmen, Bergbahnen, Taxiunternehmen etc. – auch die Austrian Airlines, auf welche 150 dieser 900 Millionen entfallen.

Die Verteilung der Hilfen nach Branchen ist auch ein wichtiger Erklärungsfaktor bei der Betrachtung nach Bundesländern. Während Wien mit bislang 2,7 Milliarden Euro wenig überraschend an der Spitze liegt, folgt gleich darauf Tirol, das mit 2 Milliarden Euro die zweitmeisten COFAG-Zuschüsse aller Bundesländer bezog (Abb.3). Zurückzuführen ist dies auf die große Bedeutung des Tourismussektors in Tirol, mehr als die Hälfte der Zuschüsse fließen an Gastronomie und Hotellerie. An dritter Stelle liegt mit Salzburg ein weiteres Bundesland, das stark am Tourismus hängt. Auch hier fließen mit 705 Millionen Euro mehr als die Hälfte an Gastronomie und Hotellerie. In den weniger stark vom Tourismus geprägten Bundesländern sind nicht nur die Summen an Zuschüssen – teils deutlich – geringer, sondern auch das Verhältnis zwischen den Sektoren ausgeglichener.

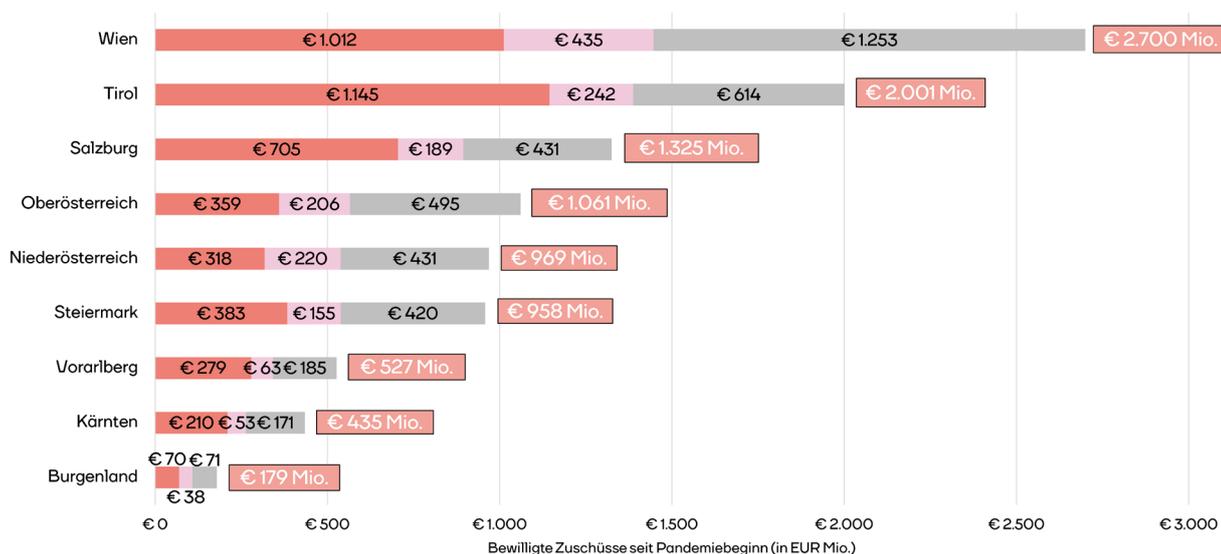
Bewilligte Zuschüsse seit 2020 (in EUR Mio.)



Quelle: EU-Beihilfentransparenzdatenbank (Stand November 2022)

Bei der Höhe der Zuschüsse unterscheidet sich deutlich nach Jahren. Lag der durchschnittliche Zuschuss pro Unternehmen im Jahr 2020 bei rund 91.000 Euro, waren es im Jahr 2021 mit 194.000 Euro mehr als doppelt so viel. Auch der Median im Jahr 2020 unterscheidet sich mit 44.000 Euro deutlich von jenem im Jahr 2021 (111.000 Euro). Eine mögliche Erklärung dafür sind die Bewilligungsdaten beim Umsatzersatz im November und Dezember 2020. Beides zählen hinsichtlich ihres Volumens zu den größten Hilfsinstrumenten der COFAG. Während der Betrachtungszeitraum, für welchen die Hilfen in Anspruch genommen werden konnten, zwar im Jahr 2020 lag, wurden viele Anträge jedoch erst nach Jahreswechsel bewilligt und werden somit dem Jahr 2021 zugeschrieben.

Corona-Hilfen flossen vor allem an Gastro und Handel



Quelle: EU-Beihilfentransparenzdatenbank, Eigene Berechnung.

■ Gastro und Hotellerie ■ Handel ■ Andere

MOMENTUM
INSTITUT

Abb.3

/ Überförderung

Entsprechend der weiter oben beschriebenen Methodik lassen sich in Summe rund 8.000 Unternehmen auf Überförderung prüfen. In Summe geht es dabei um Zuschüsse in Höhe von 1,18 Milliarden Euro, die auf ihre wirtschaftliche Notwendigkeit überprüft werden können. Das sind rund 12 Prozent der bislang in der EU-Beihilfentransparenzdatenbank ersichtlichen Zuschüsse. Die Auswertung erfolgt für die bereits abgeschlossenen Geschäftsjahre 2020 und 2021.

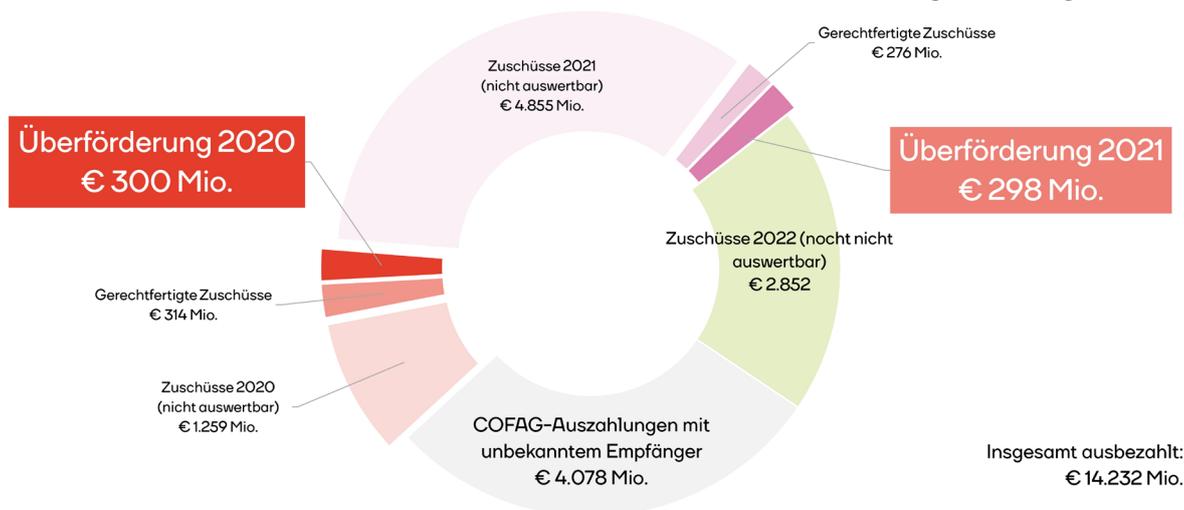
Für das Jahr 2020 lassen sich 614 Millionen Euro an Zuschüssen zuordnen und jeweils einem Jahresabschluss gegenüberstellen. Über alle Unternehmen aufsummiert ergibt sich dabei eine Summe an Überförderung von 300 Millionen Euro. Damit haben im Jahr 2020

knapp 49 Prozent der analysierten Zuschüsse nicht Verluste gedeckt, sondern Unternehmensgewinne subventioniert. 67,5 Prozent der analysierten Unternehmen wurden überfördert, 46,6 Prozent konnten ihren Gewinn im Vergleich zum Jahr 2019 sogar noch steigern. Der durchschnittliche überförderte Betrieb bekam dabei 86.200 Euro, die wirtschaftlich gesehen nicht notwendig gewesen wären, um Verluste abzudecken. Der Median liegt bei 44.800 Euro. Unter den nicht überförderten Betrieben stehen hingegen durchschnittliche Verluste in Höhe von 192.700 Euro zu buche. Im Median waren es jedoch nur 17.800 Euro.

Im Jahr 2021 ergibt sich ein noch extremeres Bild. Hier flossen 52 Prozent der Zuschüsse in die Stützung von Unternehmensgewinnen. Von den 2.845 Unternehmen lässt sich bei fast 85 Prozent auf Überförderung schließen. 60,8 Prozent konnten ihren Gewinn im Vergleich zum Vorkrisenjahr 2019 steigern. Bei überförderten Betriebe flossen durchschnittlich 124.000 Euro in die Stützung des Gewinns, der Median liegt bei 79.500 Euro. Die 432 nicht überförderten Betriebe verzeichneten einen durchschnittlichen Verlust von 173.100 Euro, der Median liegt deutlich niedriger bei 11.200 Euro.

Insgesamt ergibt sich für beide Jahre also bereits eine bestätigte Überförderung von 598 Millionen Euro. Das sind 50,3 Prozent der bislang auswertbaren Zuschüsse. Seitens der COFAG wurden Stand November 2022 bislang 14,2 Milliarden Euro an Zuschüssen ausbezahlt. Die Auswertung erfolgt demnach für 8,3 Prozent dieser Zuschüsse. Eine genaue Aufschlüsselung ist in Abbildung 4 ersichtlich.

Die COFAG als Blackbox - dennoch schon 600 Millionen Euro an Überförderung bestätigt



Quelle: EU-Beihilfentransparenzdatenbank, COFAG, Sabina, Eigene Berechnungen;
Anmerkung: Dargestellt ist die Überförderungssumme in den Geschäftsjahren 2020 und 2021 mit der Bezugsgröße Jahresüberschuss. Betrachtet werden nur jene (noch aktiven) Unternehmen, für die sich ein den Berechnungskriterien entsprechender Jahresabschluss in der Datenbank findet. Stand November 2022.
Daten und Methodik unter: <https://www.momentum-institut.at/news/datenbank-ueberfoerderung>

Überförderung nach Branchen

Bei der Betrachtung nach Branchen zeigen sich einige Unterschiede zwischen den Jahren 2020 und 2021. Bei 3.481 Betrieben konnte im Jahr 2020 Überförderung festgestellt werden (Abb. 5). Am häufigsten waren diese im Bereich Gastronomie tätig (1.113 Unternehmen), gefolgt von Handelsunternehmen (880) und Beherbergungsbetrieben (373). Insgesamt wurden 67,5 Prozent der auswertbaren Betriebe überfördert. Aufgrund der geringeren Anzahl an auswertbaren Fällen im Jahr 2021 ist auch die Anzahl der überförderten Unternehmen mit 2.413 kleiner als im ersten Krisenjahr. Jedoch ist die Relation der überförderten Betriebe mit fast 85 Prozent noch deutlich höher als im Jahr 2020. Auffallend ist der wesentlich kleinere Anteil an Betrieben aus den Bereichen Handel, Gastronomie und Beherbergung unter den Überförderten.

Coronahilfen stützten in Mehrheit der Fälle Unternehmensgewinne



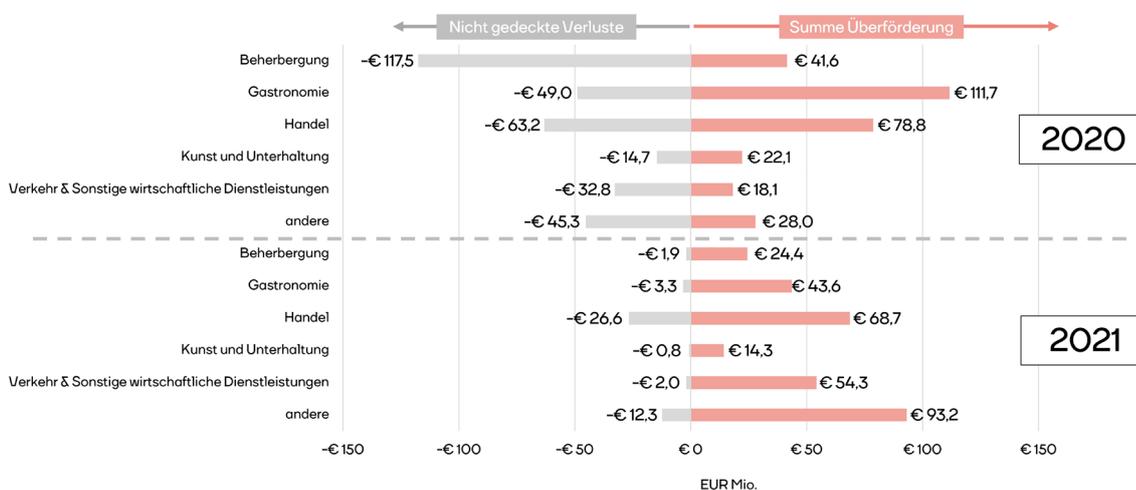
Abb.5

Quelle: EU-Beihilfentransparenzdatenbank, COFAG, Sabina, Eigene Berechnungen;
Anmerkung: Dargestellt ist die Überförderungssumme in den Geschäftsjahren 2020 und 2021 mit der Bezugsgröße Jahresüberschuss. Betrachtet werden nur jene (noch aktiven) Unternehmen, für die sich ein den Berechnungskriterien entsprechender Jahresabschluss in der Datenbank findet. Stand November 2022. Daten und Methodik unter: <https://www.momentum-institut.at/news/datenbank-ueberfoerderung>

Abbildung 6 bietet eine Gegenüberstellung der nicht durch die COFAG-Zuschüsse gedeckten Verluste mit der Überförderungssumme nach Branchen und Jahr. Vor allem in den Branchen Beherbergung, Gastronomie und im Handel klaffen Überförderung auf der einen und Verluste auf der anderen Seite stark auseinander. Insgesamt wurde vor allem im ersten Krisenjahr die Gastronomie tendenziell stärker überfördert als die Hotellerie. 111,7 Millionen Euro wurden hier an Hilfen ausbezahlt, die die Gewinne der Unternehmen stützten. Insgesamt beträgt die bislang bestätigte Überförderungssumme im Jahr 2020 knapp über 300 Millionen Euro. Mehr als ein Drittel davon floss an die Gastronomie.

Trotz der geringeren Anzahl an bislang auswertbaren Unternehmen (2.845) beträgt die Überförderungssumme im Jahr 2021 mit 298 Millionen Euro fast gleich viel wie im Jahr 2020. Ein möglicher Grund dafür ist die bereits weiter oben erwähnte durchschnittlich höhere Auszahlungssumme im Jahr 2021. Allerdings wurden auch unter den nicht überförderten Unternehmen deutlich geringere Verluste geschrieben als im Jahr 2020. Im Gegensatz zum ersten Krisenjahr verteilt sich die Überförderungssumme im Jahr 2021 merklich gleicher über die unterschiedlichen Branchen.

Überförderung zieht sich durch alle Branchen



Quelle: EU-Beihilfentransparenzdatenbank, COFAG, Sabina, Eigene Berechnungen;
Anmerkung: Betrachtet werden nur jene (noch aktiven) Unternehmen, für die sich ein den Berechnungskriterien entsprechender Jahresabschluss in der Datenbank findet (5.155 für 2020, 2.848 für 2021). Stand November 2022. Daten und Methodik unter: <https://www.momentum-institut.at/news/datenbank-ueberfoerderung>

Überförderung nach Bundesländern

In Hinblick auf die herben Verluste in der Beherbergungsbranche ist ein Blick auf Abbildung 7 hilfreich, wo eine Aufschlüsselung nach Bundesländern erfolgt. Es zeigt sich, dass im Jahr 2020 in der Hotellerie 85 Prozent der Verluste in Wien verbucht wurden. Die Stadthotellerie dürfte demnach wesentlich stärker unter den COVID-Einschränkungen gelitten haben als Betriebe in ländlichen Regionen. Dies könnte mit der gestiegenen Nachfrage nach Urlaub in Österreich zusammenhängen, wonach Beherbergungsbetriebe zwar in den Wintermonaten geschlossen halten mussten, in den Sommermonaten jedoch sehr gute Besuchszahlen aufweisen konnten. Die Stadthotellerie, welche stark von internationalen Gästen abhängig ist, dürfte aber aufgrund der internationalen Reisebeschränkungen auch in den Sommermonaten stark unter geringen Besucher:innenzahlen gelitten haben. In allen anderen Bundesländern überstieg die Summe an Überförderung jene der nicht gedeckten Verluste teils deutlich. In der Gastronomie kam es in allen Bundesländern zu deutlicher Überförderung, vor allem in den bevölkerungsstärksten Bundesländern liegt die Gesamtsumme tendenziell

höher. Nur in Niederösterreich übersteigen die nicht gedeckten Verluste die Überförderungssumme. Von den in Summe 34 Millionen Euro an Verlusten stammen jedoch über 30 Millionen von einem einzigen Unternehmen.

Für den Handel lässt sich eine genaue Einschätzung deutlich schwerer treffen. Grund dafür sind die vielen Teilbereiche des Handels, die sich mitunter in vielerlei Hinsicht voneinander unterscheiden. Die vorhandenen Daten erlauben eine grobe Einteilung eines Teils der Stichprobe in die vier Bereiche Kfz-Handel, Großhandel, Baumärkte, Elektromärkte und Möbelhandel sowie Bekleidung, Schuhe und Kosmetik. Während im Jahr 2020 in den ersten drei Bereichen deutlich mehr Betriebe überfördert wurden als nicht überfördert, ist das Verhältnis im Bereich Bekleidung, Schuhe und Kosmetik ausgeglichener (Abb. 8). Grund dafür könnte ein verstärktes Abwandern der Konsument:innen in Richtung Online-Handel im Bereich Mode sein. Im Jahr 2021 verschob sich das Verhältnis von überförderten zu nicht überförderten Betrieben weiter in Richtung Überföderung.

Gastro und Hotellerie 2020 mehrheitlich überfördert

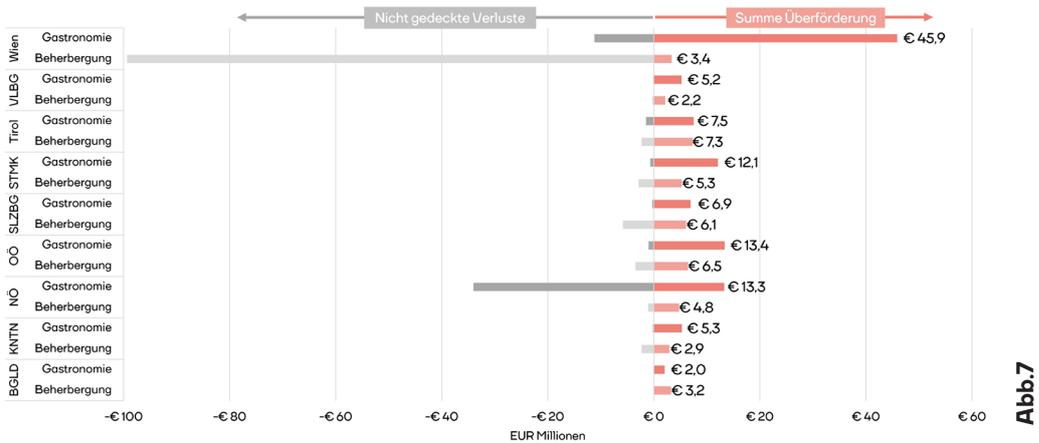
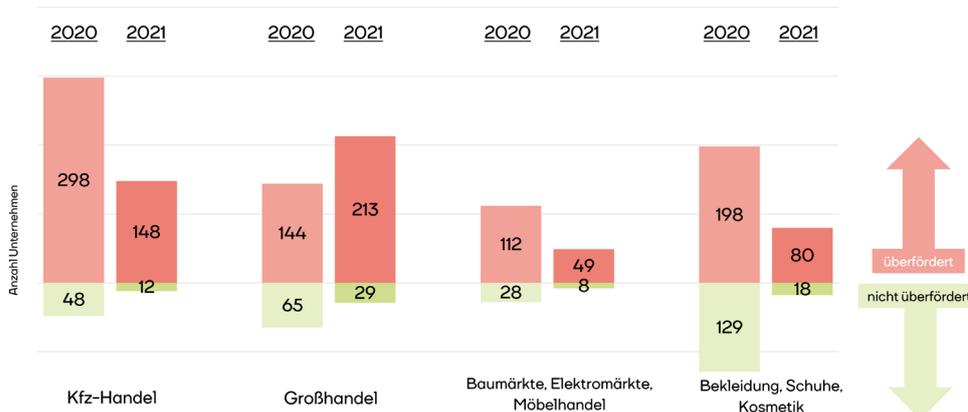


Abb.7

Quelle: EU-Behilfentransparentenzdatenbank, COFAG, Sabina, Eigene Berechnungen;
Anmerkung: Betrachtet werden nur jene (noch aktiven) Unternehmen, für die sich ein den Berechnungskriterien entsprechender Jahresabschluss in der Datenbank findet (2.103), Stand November 2022. Daten und Methodik unter: <https://www.momentum-institut.at/news/datenbank-ueberfoerderung>

Großflächige Überföderung im Handel

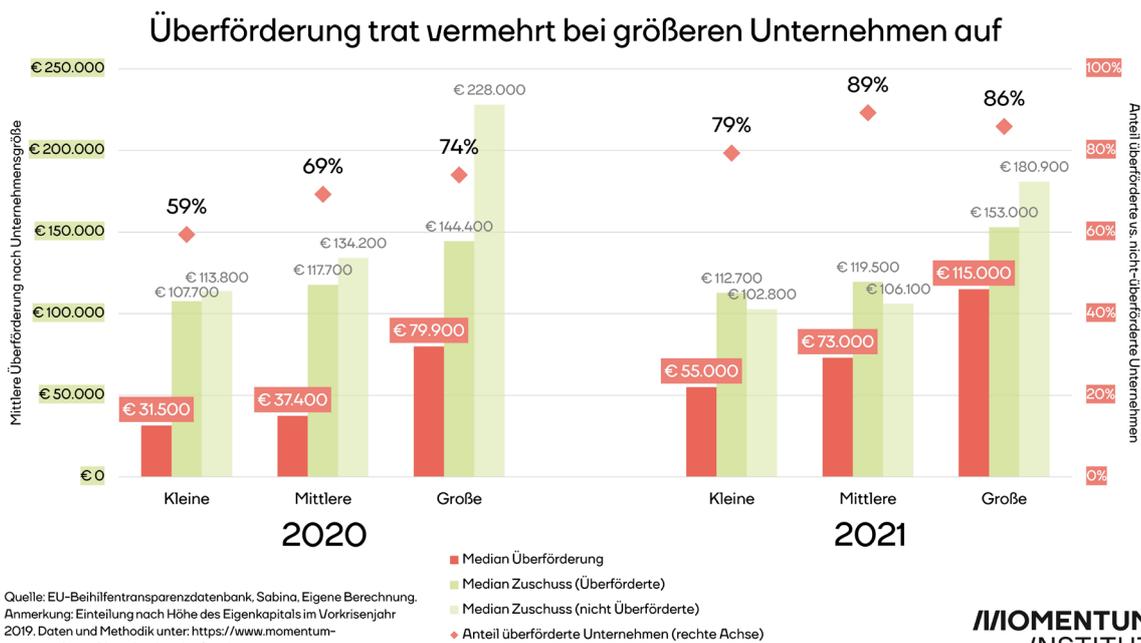


Quelle: EU-Behilfentransparentenzdatenbank, COFAG, Sabina, Eigene Berechnungen;
Anmerkung: Betrachtet werden nur jene (noch aktiven) Unternehmen, für die sich ein den Berechnungskriterien entsprechender Jahresabschluss in der Datenbank findet. Stand November 2022.
Daten und Methodik unter: <https://www.momentum-institut.at/news/datenbank-ueberfoerderung>

Abb.8



Abbildung 9 bietet eine Betrachtung nach Unternehmensgröße. Als Messzahl dient dafür meist der Umsatz, dieser ist allerdings nur für Unternehmen verfügbar, welche eine Gewinn- und Verlustrechnung veröffentlichen müssen. Stattdessen erfolgt eine Drittelung des Samples über die Messgröße Eigenkapital im Jahr 2019. Verglichen werden damit also Unternehmen mit unterschiedlicher Eigenkapitalhöhe im Vorkrisenjahr. Es zeigt sich, dass in beiden Jahren die Zuschusshöhe mit der Eigenkapitalhöhe steigt. Der Medianwert der Zuschüsse im Jahr 2020 liegt bei den überförderten Unternehmen beim Drittel der kleinsten Unternehmen bei 107.700 Euro, bei den mittelgroßen bei 117.700 Euro und beim Drittel der größten Unternehmen bei 144.400 Euro. Kapitalstärkere Unternehmen bekamen also tendenziell höhere Förderungen. Auch der Anteil der überförderten Unternehmen nimmt mit der Höhe des Eigenkapitals zu. 59 Prozent wurden im kleinsten Drittel überfördert, 69 Prozent im mittleren und 74 Prozent im größten Drittel. Eine ähnliche Reihung ergibt sich im Jahr 2021, wobei hier sowohl der Medianwert der Zuschüsse, als auch der Anteil der überförderten Betriebe in allen drei Gruppen höher ist als im ersten Krisenjahr.



/ Resümee

Die Analyse der öffentlich zugänglichen Coronahilfen im Rahmen der Zuschüsse der CO-FAG deutet auf geringe Treffsicherheit der österreichischen Unternehmenshilfen hin. Dabei wurden die bewilligten Zuschüsse den verfügbaren Jahresabschlüssen gegenübergestellt. Es ergibt sich für die Jahre 2020 und 2021 eine bestätigte Summe an Überförderung von 598 Millionen Euro. Von den auswertbaren Zuschüssen in Höhe von 1,18 Milliarden Euro dienten damit über 50 Prozent nicht der Deckung von Verlusten, sondern stützten stattdessen die Unternehmensgewinne. Die Hauptbetroffenen Wirtschaftszweige Gastronomie (155 Millionen), Hotellerie (66 Millionen) und Handel (147,5 Millionen) wurden bislang insgesamt mit 369,5 Millionen Euro überfördert. Das sind mit 61,6 Prozent fast zwei Drittel der gesamten nachgewiesenen Überförderungssumme.

Während einerseits in vielen Branchen und Regionen die Mehrheit der bezuschussten Unternehmen überfördert wurden, verbuchten Betriebe auch teils massive Verluste. Im Bereich Hotellerie etwa verlief das Geschäftsjahr 2020 in Wien deutlich schlechter als in den ländlichen Regionen. Im Anhang findet sich eine Tabelle mit gesammelten Zahlen zu bewilligten Zuschüssen und Überförderung nach Jahren, Bundesländern und Branchen.

Wie hätte Überförderung vermieden werden können?

Messgröße Umsatz hat sich als falsch erwiesen

Die vorrangige Orientierung der COFAG-Hilfsinstrumente an der Messgröße Umsatz führte über die fehlende Anrechnung der entfallenen Kosten für Personal, Waren, Miete, etc. dazu, dass Unternehmen trotz Schließungen immer noch Gewinne erzielen konnten. Insbesondere eine Anrechnung der Kurzarbeit hätte zu einer höheren Treffsicherheit der Hilfen beitragen können.

Betrachtungszeiträume zu eng gefasst

Der Fokus einzelner Hilfsinstrumente auf Lockdownmonate vernachlässigte die Tatsache, dass Unternehmen auf das gesamte Geschäftsjahr gerechnet Verluste aus den Lockdownmonaten wieder aufholen konnten. Sowohl in der Hotellerie als auch im Handel sahen sich Betriebe außerhalb der Lockdownmonate einer gestiegenen Nachfrage gegenüber. Eine Ausweitung der Betrachtungszeiträume auf mehrere Monate oder das gesamte Geschäftsjahr hätte hier zu einer Vermeidung von Überförderung beitragen können.

Rückforderungsoption

Jedes der analysierten Unternehmen bekam seine Hilfsleistung von der COFAG bewilligt und hat diese, mit Ausnahme von bürokratischen Fehlern, rechtmäßig bezogen.

Eine direkte Rückforderung seitens des Bundes ist daher nicht möglich, weil in den Förderverträgen keine Verpflichtung zur Rückzahlung im Fall von Gewinnen steht. Anders gehandhabt wurde dies etwa in der Schweiz, wo Hilfgelder, die letztlich die Gewinne der Unternehmen stützten, wieder eingefordert werden können. Dieser „Versicherungscharakter“ der Unternehmenshilfen hätte Überförderung am wirksamsten verhindern können.

/ 20

Wirtschaftspolitische Empfehlungen

Fehler der Überförderung bei der Verlängerung des Energiekostenzuschuss nicht wiederholen

Angesichts der hohen Energiepreise werden aktuell weitere Unternehmenshilfen angedacht. Um aus den Fehlern der Coronazeit zu lernen, sollte die Gefahr der Überförderung im Design der Hilfen minimiert werden. Im aktuellen Energiekostenzuschuss geschieht das nicht. Bei Zuschüssen bis zu 2 Millionen Euro findet keine Prüfung statt, ob das Unternehmen Verluste schreibt. Unternehmen, die trotz des Bezugs von Zuschüssen in ihrem Jahresabschluss Gewinne schreiben, sollten die entsprechenden Hilfgelder jedenfalls wieder rückerstatten müssen.

Senkung der Körperschaftsteuer rückgängig machen

Nach den massiven Unternehmenshilfspaketen in der Hochphase der Pandemie senkt die Bundesregierung die Steuern ab kommendem Jahr. So sinkt der Körperschaftsteuersatz ab 2023 von 25 auf 24 Prozent und im Jahr darauf weiter auf 23 Prozent. Unternehmen müssen also künftig geringere Steuern auf ihre Gewinne bezahlen, und tragen so künftig weniger bei zur Rückzahlung der kreditfinanzierten staatlichen Ausgaben während Corona. Angesichts des enormen budgetären Ausmaßes und der fehlenden Rückforderungsmöglichkeit bei den Corona-Hilfen sollte die Bundesregierung von dieser Steuersenkung absehen.

/ Literatur

/ 21

Bundesministerium für Finanzen (2020): Entwicklung des Bundeshaushalts Jänner bis September 2020 und COVID-19-Berichterstattung. <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/aktuelle-berichte.html>

Bundesministerium für Finanzen (2021): Entwicklung des Bundeshaushalts Jänner bis September 2021 und COVID-19-Berichterstattung. <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/aktuelle-berichte.html>

Bundesministerium für Finanzen (2022): Monatsbericht Oktober 2022 sowie COVID-19-Berichterstattung. <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/aktuelle-berichte.html>

KMU Forschung Austria (2018): Bilanzbranchenbild: Hotels, Gasthöfe und Pensionen. Online: https://www.kmuforschung.ac.at/wp-content/uploads/2018/07/BBB_Tourismus.pdf [letzter Zugriff am 12.12.2022]

/ Kontakt

Momentum Institut

**Märzstraße 42/1
1150 Wien, Österreich**

kontakt@momentum-institut.at

www.momentum-institut.at

**//MOMENTUM
/NSTITUT**