

Unternehmens-Energiekostenzuschuss II: Hohe budgetäre Kosten und Verbesserungspotenzial bei Maßnahmendesign¹

Kurzfassung

Budgetäre Kosten betragen laut Abschätzung des FISK-Büros 7,0 bis 8,0 Mrd Euro und übersteigen damit die Kostenschätzung des BMF (5,7 Mrd Euro) deutlich.

Ziele der Förderungen werden teilweise erfüllt, alternatives Maßnahmendesign birgt jedoch Verbesserungspotenzial:

- **Primärziel:** Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Betriebe, insbesondere im Vergleich zu Deutschland, zu erhalten: Ziel wird für erwartete Industrie-Energiepreisentwicklung erfüllt. Förderungen replizieren weitgehend deutsche Maßnahmen.
- **Unterstützung von Unternehmen in außergewöhnlicher Krisensituation, Unternehmensrisiko soll jedoch nicht vollständig vom Staat übernommen werden:** Förderungen der Stufe 1 widersprechen diesem Ziel deutlich, Staat übernimmt vollständiges Risiko für 60% des Energieverbrauchs
- **Liquiditätsstützung:** verzögerte Auszahlungen vermindern Effekt
- **Treffsicherheit:** Förderung in Abhängigkeit der Betroffenheit. Förderungen der Stufe 1 und 2 sind nicht treffsicher. Eine Verknüpfung der Förderungen mit unternehmerischen Kennzahlen und Energieverbrauch ist Mindestvoraussetzung für die Treffsicherheit.
- **Vermeidung der Unterstützung von mittelfristig nicht überlebensfähigen Unternehmen:** Förderungen sollten nicht bereits ab dem ersten Cent Preiserhöhung gegenüber 2021 ausbezahlt werden. Die Regelungen der Förderstufe 1 widersprechen diesem Ziel somit deutlich.
- **Wirtschafts- und umweltpolitische Lenkungseffekte:** Maßnahmendesign birgt Verbesserungspotenzial. Im Speziellen könnte eine Reduktion der förderbaren Maximalmenge stärkere Lenkungseffekte herbeiführen.
- **Senkung der Inflation:** quantitativer Effekt unklar. Die Durchreichung der höheren Energiepreise auf die Endkunden hängt vor allem von der Wettbewerbsstruktur der Produktmärkte ab.

Maßnahmendesign des Energiekostenzuschusses II

Der im Rahmen des 42. Ministerrats Ende Dezember 2022 vorgestellte Unternehmens-Energiekostenzuschuss II (EKZ II) sieht eine Förderung von Unternehmen in 5 Förderstufen vor. Diese 5 Förderstufen unterscheiden sich bzgl. Zuschusshöhe sowie Zuschusshöchstgrenze. Förderstufen 1 und 2 stehen allen förderfähigen Unternehmen offen. Der Zugang zu Förderstufen 3 und 4 steht ausschließlich energieintensiven Unternehmen mit Verlusten aufgrund der hohen Energiekosten offen.²

Die 5 Förderstufen unterscheiden sich bzgl. Fördervoraussetzungen, maximaler Förderhöhe, Preiskompensation, förderfähiger Verbrauchsmenge und geförderter Energieart (**Tabelle 1**). Die

¹ Autoren: Manuel Gruber-Német, BA MSc und Dr. Johannes Holler (Büro des FISK).

² Die Bedingungen für die Förderfähigkeit aus Stufe 5 sind derzeit noch nicht gänzlich spezifiziert. Es wird vorerst davon ausgegangen, dass diese Förderstufe allen Unternehmen mit Verlusten im Jahr 2023 offensteht (unabhängig von deren Energieintensität).

Förderstufe 1 und 2 kann von allen Unternehmen mit Betriebsstätte in Österreich³ in Anspruch genommen werden. Der maximale Förderumfang wird mit 2 Mio Euro bzw. 4 Mio Euro beschränkt. Die Förderstufen 3 bis 5 ermöglichen weitaus umfassendere Förderungen bis zu 150 Mio Euro, sind aber an die Erfüllung von unternehmensspezifischen Bedingungen geknüpft. Dabei wird das Ausmaß der Betroffenheit aufgrund des Energiepreisanstiegs berücksichtigt. Um aus den Stufen 3 bis 5 förderfähig zu sein, müssen Unternehmen einen Verlust im Förderzeitraum vorweisen, der wesentlich durch Energiekosten verursacht wird.⁴ Unternehmen sind zudem aus den Stufen 3 und 4 nur förderfähig, wenn sie als energieintensiv eingestuft werden (Energie- und Strombeschaffungskosten betragen mindestens 3% des Produktionswertes 2021 oder 6% des Produktionswertes im ersten Halbjahr 2022). Eine Förderung aus Stufe 4 erfordert darüber hinaus die Zugehörigkeit des Unternehmens zu einer definierten Liste besonders betroffener Sektoren.⁵

Tabelle 1: Zusammenfassung der Förderstufen des EKZ II

Stufe	Unter- u. Obergrenze in €/pro Jahr (Obergrenze kumuliert mit EKZ 1)	Energieintensität (Eingangskriterium)	Förderintensität (in %)	Berechnungsformel	Verbrauchsmenge (gefördert)	Energiearten
1	3.000 – 2 Mio.	0%	60%	Förderung der <u>Mehrkosten</u>	100%	Treibstoffe, Strom, Erdgas, Wärme/Kälte (inkl. Fernwärme), Dampf, Heizöl, etc.
2	2 Mio. – 4 Mio.	0%	50%	Förderung des 1,5-fach übersteigenden Preises	70% von 2021	Strom, Erdgas, direkt aus Erdgas und Strom erzeugte Wärme/Kälte (inkl. Fernwärme)
3	4 Mio. – 50 Mio.	3% auf 2021 ODER 6% auf das erste Halbjahr 2022	65%	Förderung des 1,5-fach übersteigenden Preises	70% von 2021	Strom, Erdgas, direkt aus Erdgas und Strom erzeugte Wärme/Kälte (inkl. Fernwärme)
4	50 Mio. – 150 Mio.	3% auf 2021 ODER 6% auf das erste Halbjahr 2022	80%	Förderung des 1,5-fach übersteigenden Preises	70% von 2021	Strom, Erdgas, direkt aus Erdgas und Strom erzeugte Wärme/Kälte (inkl. Fernwärme)
5 (NEUE STUFE)	4 Mio. – 100 Mio.	0%	40%	Förderung des 1,5-fach übersteigenden Preises	70% von 2021	Strom, Erdgas, direkt aus Erdgas und Strom erzeugte Wärme/Kälte (inkl. Fernwärme)

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, 2022, Energiekostenzuschuss für Unternehmen 2, Vortrag an den Ministerrat, 42a/1, Beilage, Geschäftszahl 2022-0.921.623, 23. Dezember 2022.

Die Berechnung der Förderhöhe innerhalb der Stufen erfolgt anhand einer Preiskomponente, Mengenkomponekte und einer Förderintensität. Im Fall der Förderstufe 1 werden 60% (Förderintensität) der Mehrkosten 2023 (100% der Verbrauchsmenge 2023 mit dem vollen Umfang der Preisdifferenz 2021 vs. 2023 bewertet) bis zu den förderbaren Obergrenzen ausbezahlt. In den höheren Förderstufen werden hingegen maximal 70% des Verbrauchs 2021 gefördert. Die Förderung ist zusätzlich erst ab einem

³ Ausgenommen sind u.a. Gebietskörperschaften, staatliche Einheiten, energieproduzierende oder mineralölverarbeitende Unternehmen, Unternehmen aus dem Bereich Banken- und Finanzierungswesen und Neugründungen ab 2021.

⁴ Die Förderfähigkeit aus den Stufen 3 bis 5 erfordert, dass die Energiekosten des Jahres 2023 50% des erwirtschafteten Verlusts (EBITDA) übersteigen. Allerdings ist zu beachten, dass sich aus dem Ministerratsvortrag noch nicht letztgültig erschließt, ob dieses Verlusterfordernis auch für die gegenüber dem EKZ 1 neu eingeführte Stufe 5 Gültigkeit hat.

⁵ Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, 2022, Energiekostenzuschuss für Unternehmen, Richtlinie des Bundesministers für Arbeit und Wirtschaft im Einvernehmen mit der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie und dem Bundesminister für Finanzen, 21. November 2022.

durchschnittlichen Preisanstieg 2021 vs. 2023 von 50% möglich („1,5-fach übersteigender Preis“). Der Anteil der daraus resultierenden förderbaren Energiekosten beträgt je nach Förderstufe zwischen 50% und 80% (Förderintensität). Die Trennung in Förderintensität (Förderanteil der „Mehrkosten“) und maximal geförderter Verbrauchsmenge spielt für Lenkungseffekte (z. B. Rückgang des Energieverbrauchs aufgrund gestiegener Preise) eine wichtige Rolle. Dabei führt die Reduktion der maximal geförderten Verbrauchsmenge zu einem stärkeren Lenkungseffekt als die Reduktion der Förderintensität.

Die Antragstellung erfolgt wie beim EKZ I über Förderanträge beim Austria Wirtschaftsservice. Dabei ist zu beachten, dass Unternehmen nur einen Förderantrag stellen dürfen.

Ziele des Energiekostenzuschusses

Das primäre Ziel des Unternehmens-Energiekostenzuschusses II besteht darin, die Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Betriebe, insbesondere im Vergleich zu Deutschland, zu erhalten.⁶ Darüber hinaus adressieren die Förderungen folgende weitere Ziele:

- Unterstützung von Unternehmen in außergewöhnlicher, extern ausgelöster Krisensituation statt gänzlicher Übernahme des unternehmerischen Risikos
- Liquiditätsstützung
- Treffsicherheit: Förderung in Abhängigkeit der Betroffenheit
- Vermeidung der Sicherung des Fortbestands von „Ailing or Insolvent Economic Actors“
- Wirtschafts- und umweltpolitische Lenkungseffekte
- Inflationsenkende Wirkung

Im Rahmen der Erfüllung dieser Ziele ist zudem die Minimierung der fiskalischen Kosten zu berücksichtigen.

Zielerreichung mit Fokus auf das Maßnahmendesign

Stärkung des Standorts / der Wettbewerbsfähigkeit:

Die Analyse von Gruber-Német & Weichselbaumer (2023)⁷ und die hier abgeschätzten Strom- und Gaspreise für die Industrie im Jahr 2023 weisen darauf hin, dass der österreichische EKZ II im Vergleich zu den deutschen Energiepreisbremsen ähnlich stark entlastet. Diese im Vergleich zu Gruber-Német & Weichselbaumer (2023) veränderte Schlussfolgerung basiert auf neuen Erkenntnissen bzgl. der zugrunde zu legenden Abnehmerpreise für 2023.

Unterstützung in außergewöhnlicher Krisensituation statt gänzlicher Übernahme des unternehmerischen Risikos:

Förderungen der Stufen 2 bis 5 des EKZ II bedingen einen durchschnittlichen Energiepreisanstieg um mindestens 50% gegenüber dem Vergleichszeitraum 2021, wodurch Unternehmen für jede Mengeneinheit zumindest einen Teil des Preisanstiegs (und somit das unternehmerische Risiko von

⁶ Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, 2023, Bundesminister Kocher: Energiekostenzuschuss 2 sichert österreichische Wettbewerbsfähigkeit, Medieninformation, https://www.aws.at/fileadmin/user_upload/Downloads/EKZ2/20221222_Medieninfo_Energiekostenzuschuss_2.pdf, Zugriff 25.01.2023.

⁷ Gruber-Német, M. und M. Weichselbaumer (2023). „Unternehmens-Energiekostenzuschuss II: Österreich fördert bei derzeit abzusehenden Energiepreisen stärker als Deutschland“, [Fiskalrat - Kurzanalysen und Informationen](#).

Inputpreisveränderungen) selbst tragen. Für starke Energiepreisanstiege werden Unternehmen jedoch entlastet.

In Stufe 1 wird für 60% der verbrauchten Menge das gesamte unternehmerische Risiko im Zusammenhang mit Inputpreisveränderungen vom Staat übernommen. Generell kann davon ausgegangen werden, dass ein Teil der Preiserhöhungen auch an die Konsumenten weitergereicht werden kann. Dies geht insbesondere in Stufe 1 mit einem erhöhten Risiko einer „Überförderung“ einher.

Liquiditätsstützende Wirkung:

Um eine effektive Liquiditätsstützung für Unternehmen sicherzustellen, ist ein zeitnaher Fluss der Zuschüsse anzustreben. Wenn eine Abrechnung erst nach Ablauf des Förderzeitraums (2024) erfolgt, eignet sich die Maßnahme nur eingeschränkt für die Stützung der Liquidität von Unternehmen.

Treffsicherheit: Förderung in Abhängigkeit der Betroffenheit:

Die Beschränkung der Anspruchsberechtigung für Förderungen aus den Stufen 3 und 4 auf energieintensive Unternehmen, die 2023 Verluste erwirtschaften und besonders exponierten Sektoren angehören (für Stufe 4), ist im Hinblick auf die Treffsicherheit der Maßnahme günstig. Förderungen der Stufe 5 können voraussichtlich ebenfalls nur bei Betriebsverlust beantragt werden, der in relevantem Ausmaß aus den gestiegenen Energiekosten resultiert. Die Treffsicherheit wird aber durch die fehlende Bedingung für die Energieintensität der Unternehmen eingeschränkt.

Förderungen der Stufe 1 und 2, die an keine Unternehmenskennzahlen und Unternehmensspezifika geknüpft sind, erfüllen das Ziel der Treffsicherheit nicht.

Vermeidung von Unterstützungen von mittelfristig nicht überlebensfähigen Unternehmen

Diese Vorgabe aus dem europäischen Beihilfenrecht sieht vor, dass Subventionen nicht den Fortbestand von Unternehmen sichern sollten, die ohne diese Förderung unter gegenwärtigen Marktgegebenheiten zeitnah in Konkurs/Insolvenz gehen würden. Die Konzeption der Förderstufe 1 ist für diese Zielsetzung aufgrund fehlender unternehmensspezifischer Kriterien nicht geeignet. In diesem Zusammenhang zielführend ist hingegen das Erfordernis der Stufen 3 bis 5, wonach die Energiekosten 50% des negativen EBITDA übersteigen müssen, sodass der Verlust des Jahres 2023 in relevantem Ausmaß durch die gestiegenen Energiekosten verursacht sein muss.

Wirtschafts- und umweltpolitische Lenkungseffekte:

Die Förderstufen 2 bis 5 stellen sicher, dass Energiesparanreize erhalten bleiben, indem maximal 70% der 2021 verbrauchten Energiemengen förderbar sind. In Stufe 1 sind Energiesparanreize weniger ausgeprägt, da 60% der im Förderzeitraum verbrauchten Energie förderfähig ist (gegenüber max. 56% in Stufe 4)⁸ und pro verbrauchter Einheit stärker gefördert wird.

⁸ Dieser Wert ergibt sich aus der Multiplikation des Anteils der geförderten Verbrauchsmenge und der jeweiligen Förderintensität (siehe Tabelle 1).

Eine Reduktion der förderbaren Verbrauchsmenge bei gleichzeitiger Erhöhung der Förderintensität (Förderanteil der Mehrkosten) würde Einsparungsanreize, auch bei einem unveränderten Produkt der beiden Faktoren, erhöhen. Die budgetären Kosten würden sich dadurch potenziell ebenfalls reduzieren.

Inflationssenkende Wirkung:

Der Unternehmens-Energiekostenzuschuss II könnte potenziell die mögliche Durchreichung der Energiekosten von Seiten der Unternehmen reduzieren. Der quantitative Umfang dieses Effekts ist aber unklar und hängt maßgeblich von der Wettbewerbssituation ab.

Abschätzung der budgetären Kosten⁹

Für die Abschätzung der Gesamtsumme der Förderungen ist eine Abschätzung

- sektorspezifischer Strom- und Gaspreise für Industriekunden und
- sektorspezifischer Energieverbräuche nach Energieträgern nötig.

Die Datengrundlage für diese Abschätzungen liefern die Gütereinsatzstatistik für den produzierenden Bereich, die Energiegesamtrechnung sowie die Leistungs- und Strukturstatistik von Statistik Austria. Für die notwendige Abschätzung der Industriepreise für Strom und Gas im Jahr 2023 werden ICE Gas- und Strom-Future-Preisdaten verwendet.

In weiterer Folge erfolgt die Berechnung des EKZ II-Zuschusses auf Basis repräsentativer (durchschnittlicher) Unternehmen je Sektor unter Verwendung sektorspezifischer Energieverbrauchsmengen des Jahres 2019. Aufgrund der „Durchschnittsbildung“ in jedem Sektor werden besonders große Unternehmen im Rahmen dieser Abschätzung nicht explizit modelliert, wodurch die stufenspezifischen Zuschusshöchstgrenzen lediglich in wenigen Fällen schlagend werden. Die vorliegende Abschätzung führt aus diesem Grund zu einer Obergrenze der zu erwartenden fiskalischen Kosten. Zudem ist zu beachten, dass die Erfüllung einiger stufenspezifischer Bedingungen *ex ante* nicht abschätzbar bzw. abbildbar ist. Dies gilt beispielsweise für die gewinnbezogenen Bedingungen der Stufen 3 bis 5. Aufgrund dieser Problematik werden im Rahmen der Abschätzung der fiskalischen Kosten zwei Szenarien betrachtet: ein „Upper Bound“-Szenario, in welchem alle betrachteten Unternehmen alle nicht abbildbaren Fördervoraussetzungen erfüllen, sowie ein „Lower Bound“-Szenario, in welchem alle repräsentativen Unternehmen alle nicht abbildbaren Fördervoraussetzungen nicht erfüllen und somit lediglich Förderungen der Stufen 1 und 2 erhalten können.

Für die Berechnung der durchschnittlichen Strom- und Gaspreise 2023 für Industriekunden werden 12-months-ahead-Futures mit Lieferzeitpunkt 2023 verwendet. Dabei wird angenommen, dass sich die durchschnittlichen Strom- und Gaspreise 2023 aus den im Jahr 2022 beobachteten durchschnittlichen täglichen Future-Preisen für die Lieferung 2023 plus einem fixen Aufschlag berechnen.¹⁰ Im Fall des Strompreises werden sowohl Base- als auch Peak-load-Futures betrachtet und in der Berechnung des durchschnittlichen Preises mit 30% und 70% gewichtet. Den erwarteten Industriepreisen 2023 liegt die Annahme zugrunde, dass der Einkauf von Strom- und Gaslieferungen durch einen Einkauf 12 Monate im

⁹ Es werden nur Förderungen für den Gas- und Stromverbrauch berücksichtigt.

¹⁰ Im Vergleich dazu wurden in der Kurzanalyse Gruber-Német, M. und M. Weichselbaumer (2023). „Unternehmens-Energiekostenzuschuss II: Österreich fördert bei derzeit abzusehenden Energiepreisen stärker als Deutschland“ ([Fiskalrat - Kurzanalysen und Informationen](#)) Energiepreis-Futures für das Jahr 2023 zum Ende des Jahres 2022 zugrunde gelegt.

Voraus erfolgt. Alternativ wurden abweichende Einkaufsstrategien T-9 Monate und T-6 Monate (mit 9-months-ahead- und 6-months-ahead-Futures) ebenfalls berechnet. Die Resultate deuten auf die Robustheit der Kostenschätzung bezüglich der Einkaufsstrategie hin. Der Aufschlag auf die Großhandelspreis-Futures wird aus der Differenz der im Jahr 2021 tatsächlich beobachteten Industriepreise für Strom und Gas und den der oben beschriebenen Methodik folgenden, aus den Future-Preisen 2020 für Lieferung 2021, berechneten Industriepreisen für 2021 abgeleitet. Der Absolutwert des für 2021 berechneten Aufschlags wird auf die Future-basierten Industriepreise 2023 aufgeschlagen.

Tabelle 2 stellt die unter Verwendung dieser Methodik resultierende Abschätzung der budgetären Kosten des EKZ II dar.

Tabelle 2: Budgetärer Effekt EKZ II

Einkaufsstrategie (Monate im Voraus)	12	9	6
Durchschnittlicher Nettopreis 2023 in ct/kWh			
Gas	13,5	14,0	13,5
Strom	41,5	41,4	43,5
Gesamtkosten (Upper Bound in EUR) in Mrd Euro *)	7,6	7,7	8,0
Kosten Strom	5,5	5,5	5,9
Kosten Gas	2,1	2,1	2,1
Gesamtkosten (Lower Bound in EUR) in Mrd Euro *)	7,0	7,1	7,4
Kosten Strom	5,3	5,2	5,6
Kosten Gas	1,8	1,9	1,8
Memo: Referenznettopreise 2021 in ct/kWh			
Gas		3,3	
Strom		9,2	

*) Förderbedingungen bzgl. Unternehmensverlust und Energieintensität der Förderstufen 3-5 erfüllt (Upper Bound) bzw. nicht erfüllt (Lower Bound).

Quelle: eigene Berechnungen.

Die zu erwartenden budgetären Kosten des EKZ II liegen laut Abschätzung des FISK-Büros zwischen 7,0 und 8,0 Mrd Euro und übersteigen damit die vom BMF budgetierten Kosten von 5,7 Mrd Euro deutlich. Dabei entfallen etwa 70% der Förderungen auf den Stromverbrauch und 30% der Förderungen auf den Gasverbrauch.

Aktuelle Preisentwicklungen auf den Großhandelsmärkten führen aufgrund der Verknüpfung der Verkaufspreise und der Einkaufsstrategie erst vorwiegend im Folgejahr zu Änderungen der Endkundenpreise. Daher reagiert die Abschätzung der fiskalischen Kosten des Energiekostenzuschusses II nur schwach auf aktuelle Marktentwicklungen. Die zur Abschätzung getätigten Annahmen führen aber zu Unsicherheiten in der genauen Abschätzung der zu erwartenden budgetären Belastung.

Die vorliegende Abschätzung der budgetären Kosten des EKZ II geht von einer vollständigen Abholung der Fördermittel durch förderbare Unternehmen aus. Eine geringere Ausschöpfung der geplanten Budgetmittel würde zu niedrigeren budgetären Kosten führen.