

COFAG Überförderung – Mindestens 1,4 Milliarden Euro an Hilfsgeldern reine Gewinnsubvention

Autor: Leonard Jüngling

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 teilweise Schließungen hinnehmen mussten, schrieben viele Unternehmen aufgrund der staatlichen Subventionen Gewinne. Einige konnten ihre Gewinne trotz Teilschließung sogar noch steigern. Staatlich subventionierte Gewinne für private Unternehmenseigentümer:innen durch Überförderung sind jedoch nicht Zweck von Hilfszahlungen während einer Krise.

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. Im Wesentlichen kristallisieren sich zwei Überförderungskanäle heraus.

Zum einen wurden zu kurze Betrachtungszeiträume gewählt. Eine Hilfsmaßnahme wie etwa der Ausfallsbonus konnte 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. Zum anderen lag der primäre Fokus auf dem Umsatz als Messgröße. Eine stärkere Orientierung der Hilfsinstrumente an den tatsächlich entstandenen Kosten eines Unternehmens hätte die potentielle Gewinnsubventionierung verringert. Darüber hinaus waren einige der Hilfen nicht gedeckelt und es gab branchenspezifische Möglichkeiten Umsatzeinbußen auszugleichen, wie Take-Away in der Gastronomie.

Die Auswertung der geflossenen Gelder belegt für die Jahre 2020 bis 2022 eine gesicherte Überförderung von 1,39 Milliarden Euro – das entspricht etwas weniger 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. Rund zwei Drittel der ausgewerteten Unternehmen wurden 2020 und 2022 überfördert, während 2021 sogar 4 von 5 Prozent überfördert wurden.

Diese bisher bestätigte Überförderungssumme von 1,39 Milliarden ist als absolute Untergrenze anzusehen. Eine Vollauswertung aller geförderten Unternehmen bleibt weiterhin aus mehreren Gründen der Datenverfügbarkeit nicht möglich.

/ Daten

Da die Hilfszahlungen der COFAG als Unternehmensbeihilfen zählen, müssen sie laut EU-Gesetzgebung in die EU-Beihilfentransparenzdatenbank eingepflegt werden. Diese wird von der Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission betrieben. Bereits vor Corona mussten bestimmte Unternehmensbeihilfen von den Mitgliedsstaaten dort aufgelistet 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.

Die österreichische Bundesregierung setzte im Rahmen des nationalen Transparenzportals eine eigene Datenbank auf mit Zuschüssen bis zu einer jährlichen Summe von 10.000 Euro. Diese Informationen finden sich ebenfalls in der EU-Beihilfentransparenzdatenbank mit genaueren Informationen hinsichtlich UID-Nummer, Bewilligungsdatum und Aufschlüsselung der einzelnen Hilfsmaßnahmen. Stand Februar 2024 finden sich von der COFAG bewilligte Zuschüsse für 42.283 Unternehmen in der EU-Beihilfentransparenzdatenbank. In Summe betragen diese 11,17 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	2023	Summe
Anzahl Unternehmen	18.993	27.993	31.650	10.626	42.283*
Höhe Zuschüsse	1,87 Mrd. €	5,43 Mrd. €	3,29 Mrd. €	0,58 Mrd. €	11,17 Mrd. €

Quelle: EU-Beihilfentransparenzdatenbank, eigene Berechnungen.

*Bei Zuschüssen in mehreren Jahren wird ein Unternehmen nur einfach 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 des Unternehmensgewinns

Für die weitere Analyse wurden Informationen zum Unternehmensgewinn benötigt. 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. Sonst 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 die Geschäftsjahre 2021, 2022 und 2023 wird eine eventuelle Überförderungssumme nur für Unternehmen ermittelt, deren Geschäftsjahr dem Kalenderjahr entspricht. Gründe dafür finden sich in 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 4.992, für jene des Geschäftsjahres 2021 7.226 Unternehmen übrig. Für das Geschäftsjahr 2022 können 7.267 Unternehmen ausgewertet werden, für 2023 sind es 4, womit eine Auswertung nicht möglich ist. Für 25.311 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 11 Prozent um Aktiengesellschaften und GmbHs handelt, zu 8 Prozent um Kommanditgesellschaften, zu fünf Prozent um offene Gesellschaften und zu 76 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	2023
Unternehmen in EU-Beihilfentransparenzdatenbank	18.993	27.993	31.650	10.626
Davon vorhandener Jahresabschluss	9.196	14.436	13.616	3.088
Davon passender Bilanzstichtag	6.907	9.471	9.036	2.089
Davon passende Abschlussdaten	4.992	7.226	7.267	4

Quelle: EU-Beihilfentransparenzdatenbank, SABINA, eigene Berechnungen.

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.

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 Vollauswertung der verfügbaren Jahresabschlüsse.

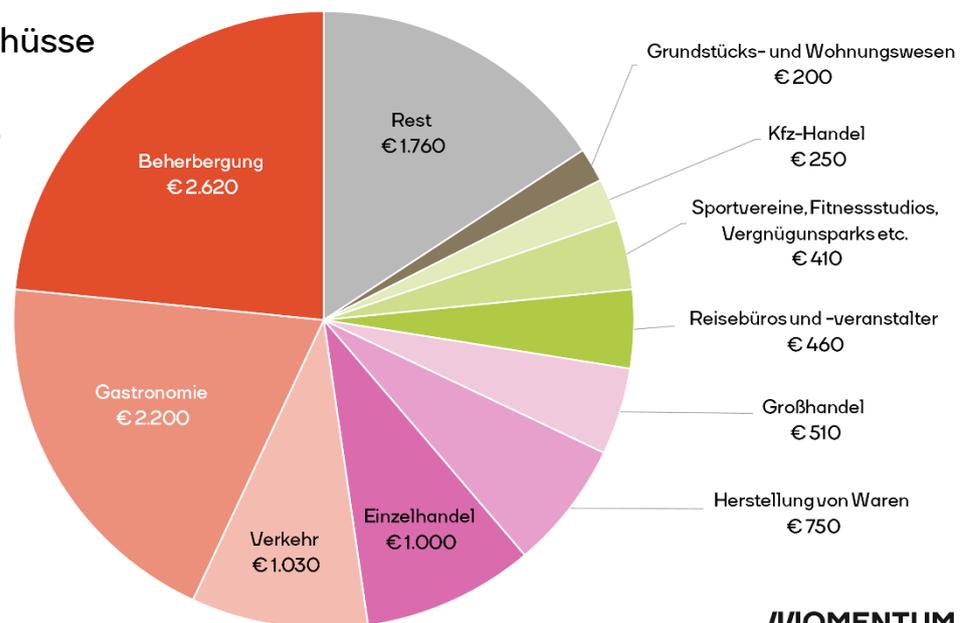
/ Wohin die COFAG-Hilfen fließen

Seit Beginn der Pandemie zahlte die COFAG insgesamt 15,3 Mrd. Euro an Zuschüssen aus (Stand April 2024). In der EU-Beihilfentransparenzdatenbank scheinen bislang 11,17 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 Verkehr (Abb. 1). An Beherbergungsbetriebe gingen bislang 2,62 Milliarden Euro, die Zuschüsse an die Gastronomie liegen mit 2,20 Milliarden Euro nur knapp darunter. Wie der Einzelhandel bezog auch der Bereich Verkehr bislang Zuschüsse in Höhe von insgesamt 1 Milliarde Euro – darunter auch die Fluglinie Austrian Airlines, auf welche 150 Mio. dieser Milliarde entfallen.

Abbildung 1

COFAG Zuschüsse seit 2020 in Millionen Euro



Quelle: EU-Beihilfentransparenzdatenbank (Stand Februar 2024), eigene Berechnung.

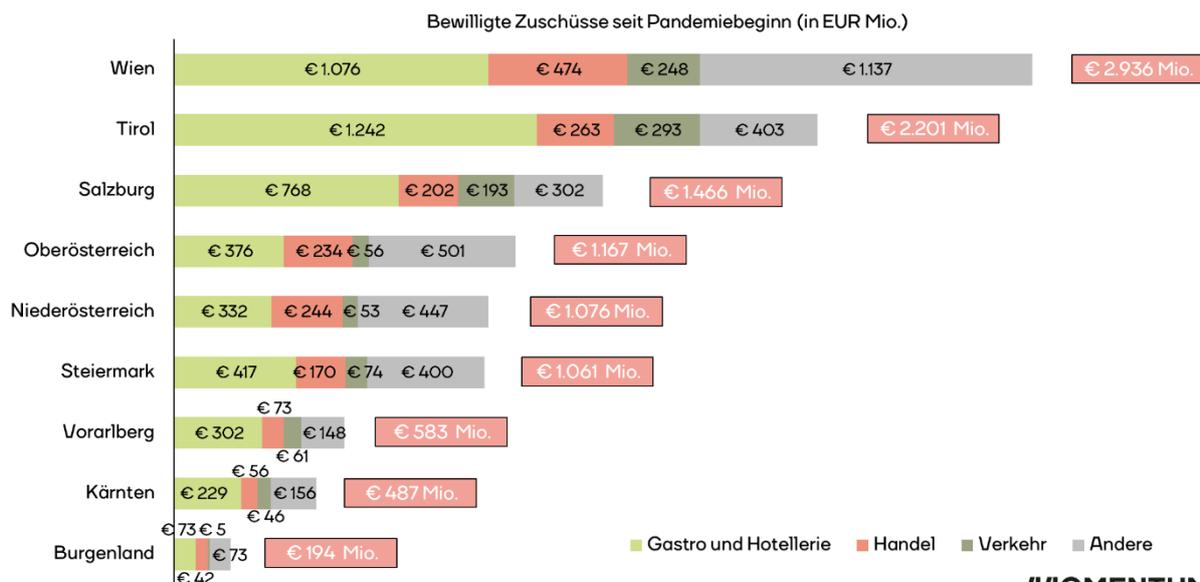
// MOMENTUM
/ INSTITUT

Die Verteilung der Hilfen nach Branchen ist auch ein wichtiger Erklärungsfaktor bei der Betrachtung nach Bundesländern. Während Wien mit bislang 2,9 Milliarden Euro wenig überraschend an der Spitze liegt, folgt gleich darauf Tirol, das mit 2,2 Milliarden Euro die zweitmeisten COFAG-Zuschüsse aller Bundesländer bezog (Abb.2). 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 flossen mit 768 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.

Abbildung 2

Corona-Hilfen flossen vor allem an Gastro, Handel und Verkehr



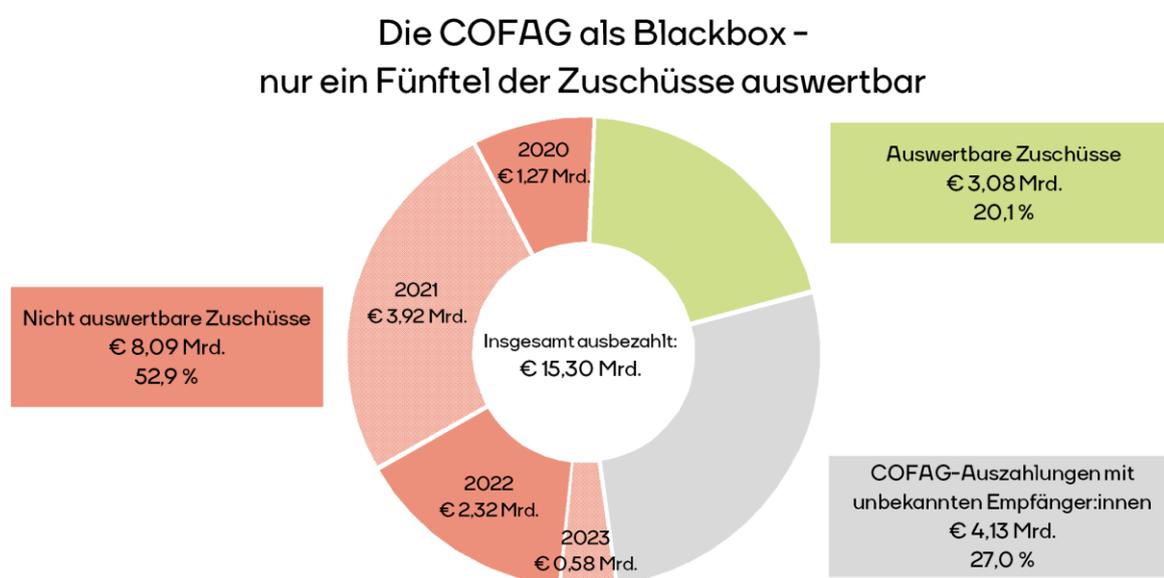
Quelle: EU-Behilfentransparentenzdatenbank (Stand Februar 2024), eigene Berechnung.

Die 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. Im Jahr 2022 lagen sie mit 104.000 Euro wieder deutlich niedriger und im Jahr 2023 nur noch bei rund 54.000 Euro. Auch der Median in den Jahren 2020 und 2022 unterscheidet sich mit rund 44.000 Euro deutlich von jenem im Jahr 2021 (111.000 Euro). Eine mögliche Erklärung dafür sind die Bewilligungsdaten beim Umsatzerersatz im November und Dezember 2020. Beide 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.

/ Überförderung

Entsprechend der weiter oben beschriebenen Methodik lassen sich in Summe rund 9.300 Unternehmen auf Überförderung prüfen. In Summe geht es dabei um Zuschüsse in Höhe von 3,08 Milliarden Euro, die auf ihre wirtschaftliche Notwendigkeit überprüft werden können. Das sind rund 20 Prozent der insgesamt ausbezahlten Zuschüsse der COFAG. Anteilig an den bislang in der EU-Beihilfentransparenzdatenbank ersichtlichen Zuschüsse sind es sogar 27,6 Prozent. Die Auswertung erfolgt für die bereits abgeschlossenen Geschäftsjahre 2020 bis 2022. Für das Jahr 2023 sind nur vier Unternehmen mit passenden Abschlussdaten vorhanden, womit keine aussagekräftige Auswertung möglich ist.

Abbildung 3



Quelle: EU-Beihilfentransparenzdatenbank, COFAG, Sabina. Eigene Berechnungen. Stand Februar 2024.
Anmerkung: Dargestellt sind die COFAG Zuschüsse in den Geschäftsjahren 2020 bis 2023.
Auswertbar sind jene Unternehmen, für die sich ein den Berechnungskriterien entsprechender Jahresabschluss in der Datenbank findet.
Daten und Methodik unter: <https://www.momentum-institut.at/news/coronahilfen-fast-14-milliarden-hilfsgelder-unternehmensgewinne-geflossen>

MOMENTUM
INSTITUT

Für das Jahr 2020 lassen sich 603 Millionen Euro an Zuschüssen zuordnen und jeweils einem Jahresabschluss gegenüberstellen. Über alle Unternehmen aufsummiert ergibt sich dabei eine Summe an Überförderung von 297 Millionen Euro. Damit haben im Jahr 2020 knapp 49 Prozent der analysierten Zuschüsse nicht Verluste gedeckt, sondern Unternehmensgewinne subventioniert. 67,8 Prozent der analysierten Unternehmen wurden überfördert, 46,7 Prozent konnten ihren Gewinn im Vergleich zum Jahr 2019 sogar noch steigern. Der durchschnittliche überförderte Betrieb bekam dabei 87.700 Euro, die wirtschaftlich gesehen nicht notwendig gewesen wären, um Verluste abzudecken. Der Median liegt bei 45.700 Euro. Unter den nicht überförderten Betrieben stehen hingegen durchschnittliche Verluste in Höhe von 197.900 Euro zu buche. Im Median waren es jedoch nur 19.000 Euro.

Im Jahr 2021 ergibt sich ein noch extremeres Bild. Hier flossen 47 Prozent der Zuschüsse in die Stützung von Unternehmensgewinnen, satte 1,5 Mrd. Euro. Von den 7.226 Unternehmen lässt

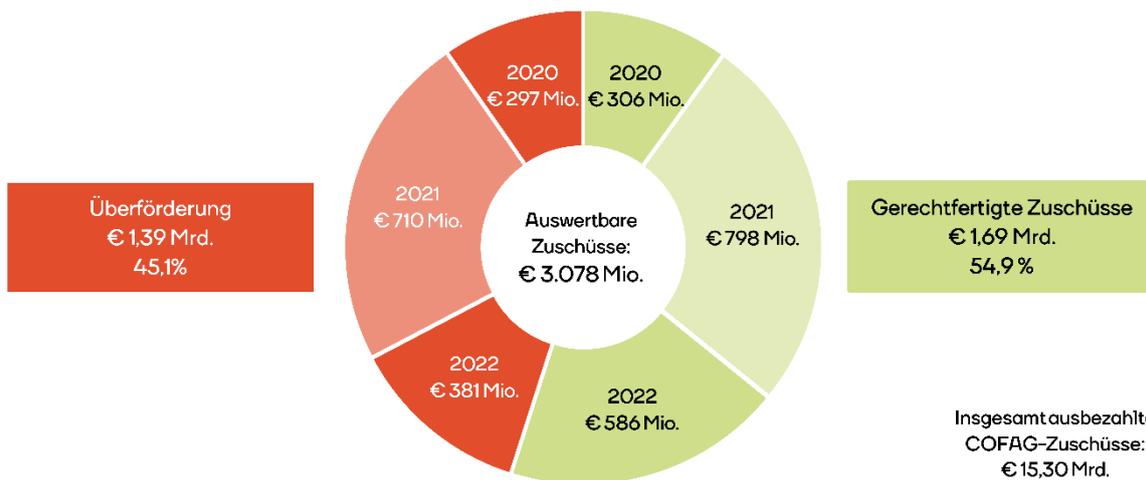
sich bei fast 82 Prozent auf Überföderung schließen. 59,1 Prozent konnten ihren Gewinn im Vergleich zum Vorjahr steigern. Bei überförderten Betriebe flossen durchschnittlich 123.700 Euro in die Stützung des Gewinns, der Median liegt bei 79.500 Euro. Die 1.317 nicht überförderten Betriebe verzeichneten einen durchschnittlichen Verlust von 91.500 Euro. Der Median liegt allerdings bei 0 Euro, was bedeutet, dass die Hälfte dieser Unternehmen keine Verluste gemacht hat.

Für das Jahr 2022 lassen sich 967 Millionen Euro an Zuschüssen zuordnen und auswerten. Davon fließen 39 Prozent der Zuschüsse, also 380 Millionen Euro in Überföderungen. 63 Prozent der analysierten Unternehmen wurden überfördert, 29,6 Prozent konnten ihren Gewinn im Vergleich zum Vorjahr steigern. Der durchschnittliche überförderte Betrieb bekam dabei 83.100 Euro. Der Median liegt bei 42.000 Euro. Unter den nicht überförderten Betrieben ergeben sich hingegen durchschnittliche Verluste in Höhe von 90.100 Euro. Im Median liegen auch diese jedoch geringer bei 24.000 Euro.

Insgesamt ergibt sich für diese drei Jahre also bereits eine bestätigte Überföderung von 1,39 Milliarden Euro. Das sind 45 Prozent der bislang auswertbaren Zuschüsse. Seitens der COFAG wurden Stand April 2024 bislang 15,3 Milliarden Euro an Zuschüssen ausbezahlt. Die Auswertung erfolgt für 20 Prozent dieser Zuschüsse. Eine genaue Aufschlüsselung ist in Abbildung 3 und Abbildung 4 ersichtlich.

Abbildung 4

**Die COFAG als Blackbox –
dennoch fast 1,4 Milliarden Euro an Überföderung bestätigt**



Quelle: EU-Beihilfentransparenzdatenbank, COFAG, Sabina, Eigene Berechnungen, Stand Februar 2024.
Anmerkung: Dargestellt ist die Überföderungssumme in den Geschäftsjahren 2020 bis 2022 mit der Bezugsgröße Jahresüberschuss. Betrachtet werden nur jene Unternehmen, für die sich ein den Berechnungskriterien entsprechender Jahresabschluss in der Datenbank findet. Daten und Methodik unter: <https://www.momentum-institut.at/news/coronahilfen-fast-14-milliarden-hilfsgelder-unterschmensgewinne-geflossen>

/ Handlungsempfehlungen

Die Analyse der öffentlich zugänglichen Coronahilfen im Rahmen der Zuschüsse der COFAG deutet auf eine geringe Treffsicherheit der österreichischen Unternehmenshilfen hin. Die vorliegenden Ergebnisse sollten dazu genutzt werden, Überförderungen bei zukünftigen Hilfspaketen zu verhindern und Unternehmen an der Bewältigung der enormen Kosten zu beteiligen und nicht mit weiteren Steuerentlastungen zu belohnen.

Überförderung vermeiden

Bei künftigen Unternehmenshilfen sollte die Gefahr der Überförderung weitestgehend minimiert werden. 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. Außerdem vernachlässigte der Fokus einzelner Hilfsinstrumente auf Lockdownmonate die Tatsache, dass Unternehmen auf das gesamte Geschäftsjahr gerechnet Verluste aus den Lockdownmonaten wieder aufholen konnten. Unternehmen, die trotz des Bezugs von Zuschüssen in ihrem Jahresabschluss Gewinne schreiben, sollten die entsprechenden Hilfgelder jedenfalls wieder rückerstatten müssen. Dies hätte Überförderungen am wirksamsten verhindern können.

Senkung der Körperschaftsteuer rückgängig machen

Nach den massiven Unternehmenshilfspaketen in der Hochphase der Pandemie senkte die Bundesregierung zusätzlich auch noch die Steuern. So senkte sie den Körperschaftsteuersatz im Jahr 2023 von 25 auf 24 Prozent und heuer weiter auf 23 Prozent. Unternehmen müssen also nun geringere Steuern auf ihre Gewinne bezahlen, und tragen so weniger zur Rückzahlung der kreditfinanzierten staatlichen Ausgaben während Corona bei. Angesichts des enormen budgetären Ausmaßes und der fehlenden Rückforderungsmöglichkeit bei den Corona-Hilfen sollte die Bundesregierung von dieser Steuersenkung absehen und die Senkung der Körperschaftsteuer rückgängig machen.