

Baufträge und Bauausgaben des Bundes

Auswertung der Phasenbuchhaltung des Bautenressorts

Einleitung

Der unmittelbare Einfluß des Bundes auf die Baukonjunktur wird üblicherweise an Hand der Voranschläge und der Rechnungsabschlüsse gemessen. Die Budgets enthalten jedoch nur die veranschlagten und die effektiven Zahlungen an die Bauwirtschaft, nicht aber die Bestellungen und nur anmerkungswise die offenen Rechnungen (Anweisungsrückstände bzw. Schulden). Da zwischen Auftragserteilung und Zahlung in der Regel ein längerer Zeitraum verstreicht, sind die Zahlungen nur ein grober und manchmal irreführender Indikator für die Nachfrageimpulse, die vom Budget auf die Bauwirtschaft ausgehen.

Diese Informationslücke läßt sich mit Hilfe der Phasenbuchhaltung, dem internen Verrechnungssystem des Bundes, verringern. Die Phasenbuchhaltung erlaubt es, die Abwicklung von Bauaufträgen von der Auftragserteilung bis zur Zahlung in mehreren Phasen (Bestellungen, Schulden, Zahlungen) zu verfolgen. Die Daten werden im Prinzip unterjährig erfaßt und können daher auch zur Beschreibung der Entwicklung im Laufe des Jahres verwendet werden.

Die folgende Arbeit analysiert an Hand der Phasenbuchhaltung¹⁾ die Entwicklung der Bauausgaben des Bautenressorts. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Phasenbuchhaltung als internes Verrechnungssystem des Bundes erst Anfang der siebziger Jahre eingeführt und die Qualität der Daten etwa bis 1973 durch Anlaufschwierigkeiten beeinträchtigt wurde. Die Arbeit ist daher als ein erster Versuch zu werten, die Phasenbuchhaltung für ökonomische Zwecke auszuwerten.

Trotz dieser Einschränkungen ergab die Analyse, daß die Phasenbuchhaltung zusätzliche Informationen bietet, die nicht nur für budgetinterne Zwecke häufiger herangezogen werden sollten, sondern auch für die allgemeine Konjunkturbeobachtung von großem Nutzen wären. Eine Ausweitung dieses Verrechnungssystems auf andere Gebietskörperschaften und autonome Fonds sowie die zentrale Aufarbeitung der Ergebnisse (die angesichts des zunehmenden Einsatzes von elektronischen Datenverarbei-

tungsanlagen technisch möglich sein müßte) böte wichtige Grundlagen für eine effiziente Steuerung der öffentlichen Aufträge, insbesondere der Bauaufträge.

Abgrenzung des Untersuchungsbereiches

Bevor die Phasenbuchhaltung beschrieben und ihre Ergebnisse analysiert werden, empfiehlt sich ein kurzer Überblick über die in Frage stehenden Globalgrößen.

Die Bauwirtschaft, die mit einem Anteil am Brutto-Nationalprodukt von rund 10% in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung das drittgrößte Aggregat nach Industrie und Handel darstellt und rund 10% aller unselbständigen Erwerbstätigen beschäftigt, ist in hohem Maße von öffentlichen Aufträgen abhängig. Mehr als die Hälfte der Bauaufträge wird von der öffentlichen Hand vergeben oder finanziert. Von den Bauinvestitionen, die die öffentliche Verwaltung (ohne Betriebe) unmittelbar tätigt, entfallen etwa 55% auf die Gemeinden, 30% auf den Bund, 10% auf die Länder und 5% auf sonstige Körperschaften und autonome Fonds. Außer den Investitionen fördern die öffentlichen Haushalte die Bautätigkeit anderer Auftraggeber durch Bereitstellung von Finanzierungsmitteln (verbilligte Kredite, Kapitaltransfers) sowie durch Übernahme von Haftungen.

Die Ausgaben für Bauinvestitionen des Bundes (Verwaltung und Betriebe) machen etwa 14% der Brutto-Bauinvestitionen der gesamten österreichischen Wirtschaft aus. Etwa 60% der Bauinvestitionen des Bundes entfallen auf die Hoheitsverwaltung, 40% auf die Betriebe. Die Bauinvestitionen der Hoheitsverwaltung werden überwiegend über das Bautenressort getätigt. Seine Bauausgaben kommen zu 70% dem Tiefbau (Straßenbau) und zu 30% dem Hochbau zugute. Die Bundesausgaben für den Straßenbau machen 60% des gesamten Straßenbauvolumens und 25% des gesamten Tiefbauvolumens der österreichischen Wirtschaft aus.

Die vorliegende Arbeit untersucht die Bauausgaben des Ministeriums für Bauten und Technik (Kapitel 64) in der in diesem Ressort üblichen Abgrenzung. Zu den Bauausgaben wurden im Hochbau Neubauten und Instandhaltung, im Straßenbau die Neubauten gerechnet (die Straßenerhaltung wird großteils durch die öffentliche Hand selbst besorgt und nur zum kleinen Teil Baufirmen übertragen). Überweisungen

¹⁾ Das Institut dankt den zuständigen Behörden für die Überlassung der notwendigen Unterlagen.

Übersicht 1

Bauinvestitionen (Gesamtwirtschaft und Bund) sowie Bauausgaben des Bautenressorts

	Gesamtwirtschaft ¹⁾		Brutto-Bauinvestitionen		Bund ²⁾ Betriebe		Insgesamt		Bauausgaben des Bautenressorts ³⁾	
	Mill S	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Mill S	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Mill S	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Mill S	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Mill S	Veränderung gegen das Vorjahr in %
1969	45.793	+ 1,6	4.136	+ 2,5	2.244	+10,4	6.380	+ 5,2		
1970	53.429	+16,7	4.616	+11,6	2.617	+16,6	7.233	+13,4		
1971	63.055	+18,0	5.501	+19,2	2.935	+12,2	8.436	+16,6	6.459	
1972	79.794	+26,6	6.595	+19,9	3.517	+19,8	10.112	+19,9	7.493	+16,0
1973	88.342	+10,7	6.363	- 3,5	4.076	+15,9	10.439	+ 3,2	7.296	- 2,6
1974	103.494	+17,2	6.685	+ 5,1	4.899	+20,2	11.584	+11,0	7.748	+ 6,2
1975	106.004	+ 2,4	7.971	+19,2 ⁴⁾	6.611	+34,9 ⁴⁾	14.582	+25,9 ⁴⁾	8.583	+10,8
1976	113.069	+ 6,7	8.541	+ 7,2 ⁴⁾	6.244	- 3,5 ⁴⁾	14.785	+ 1,4 ⁴⁾	9.026	+ 5,2 ⁴⁾
⊗ Wachstumsrate 1969/1975		+15,0		+11,5		+19,7		+14,8		
⊗ Wachstumsrate 1971/1975										+ 7,2

¹⁾ Laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung. — ²⁾ Laut Rechnungsabschlüsse (ohne Landesverteidigung und ohne Investitionsförderung) — ³⁾ Laut Ergebnisse der Phasenbuchhaltung (Zahlungsphase zum Rechnungsabschluß einschließlich Instandhaltungen und Bauten für die Landesverteidigung und der Liegenschaften für den Straßenbau) — ⁴⁾ Rechnungsabschluß 1975. — ⁵⁾ Vorläufiges Ergebnis. — ⁶⁾ Laut Bundesvoranschlag 1976.

an andere öffentliche Körperschaften (z. B. an den Wasserwirtschaftsfonds) wurden nicht berücksichtigt Liegenschaftskäufe konnten nur im Hochbau aber nicht im Straßenbau ausgeschaltet werden¹⁾.

Höhe und Entwicklung dieser so abgegrenzten Bauausgaben sowie Vergleiche mit den Bauinvestitionen des Bundes und der Gesamtwirtschaft sind aus obiger Übersicht zu entnehmen

Die Phasenbuchhaltung

Die Phasenbuchhaltung ist das Verrechnungssystem für sämtliche Einnahmen- und Ausgabenströme der Hoheitsverwaltung des Bundes; sie gibt Aufschluß über den Stand der jeweiligen Budgetexekutionen. Ihre Funktionsweise soll für die *Ausgabenseite* des Bundes im folgenden kurz dargestellt werden.

Zu den jeweiligen Voranschlagsposten der finanzgesetzlichen Ansätze werden Ausgabenkonten geführt. Der Verrechnungskreis eines laufenden Finanzjahres enthält 5 Hauptphasen (Phase 1 bis Phase 5) und eine Nebenphase (Phase 9).

- Phase 1 Genehmigung
- Phase 2 Verfügung
- Phase 3 Verpflichtung
- Phase 4 Schuld
- Phase 5 Zahlung
- Phase 9 Zusätzliche Mittel und Bindungen

Jede Transaktion wird auf den Konten der Phasenbuchhaltung doppelt gebucht (eine Sollbuchung und

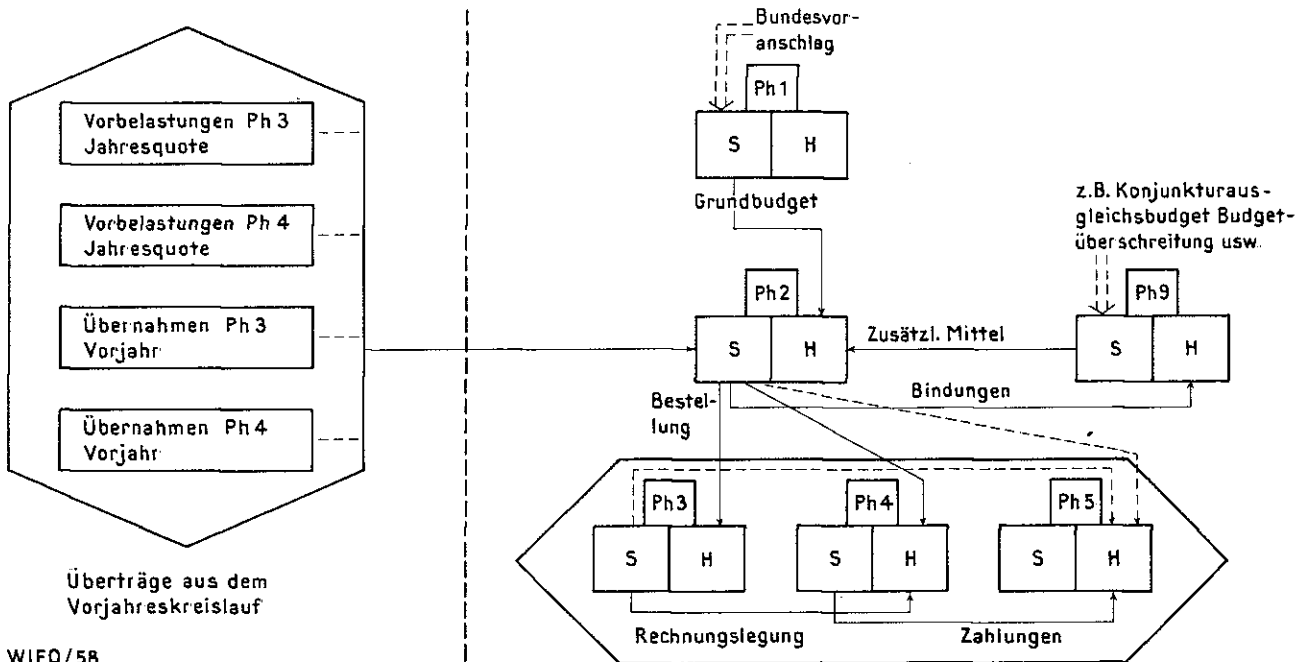
¹⁾ Im einzelnen wurden an finanzgesetzlichen Ansätzen berücksichtigt: im Straßenbau: 64233, 64333; im Hochbau: 64713, 64718, 64723, 64728, 64738, 64753, 64758, 64763, 64768, 64778, 64783, 64813, 64838, 64843, 64853, 64863.

eine Habenbuchung). Die Beträge eines finanzgesetzlichen Ansatzes durchlaufen mehrere Phasen: Zu Beginn eines Jahres wird das vom Nationalrat beschlossene Grundbudget der Phase 1 (Genehmigung) angelastet (Soll) und der Phase 2 (Verfügung) gutgeschrieben (Haben). Die durch das Bundesfinanzgesetz festgelegte Ausgabenermächtigungen werden im Laufe des Jahres modifiziert. Zusätzliche Mittel werden durch Rücklagenauflösungen, Budgetüberschreitungsbeihilfen und durch die Freigabe von Konjunkturausgleichsbudgets bereitgestellt, Bindungen von Budgetansätzen (Ausgabenrückstellungen) schmälern die Ausgabenermächtigungen. Die zusätzlichen Mittel und die Bindungen werden in der Phase 9 erfaßt, die Gegenbuchung erfolgt ebenfalls auf dem Phasenkonto 2.

Vom *Phasenkonto 2* wird über die „Ausgabenermächtigungen“ (Grundbudget plus zusätzliche Mittel minus Bindungen) verfügt. Zunächst werden die sogenannten Übernahmen aus dem Vorjahr abgebucht: Die im Vorjahr erteilten, aber noch nicht abgerechneten Aufträge werden der Phase 3 (Verpflichtungen) und die im Vorjahr ausgestellten, aber noch nicht bezahlten Rechnungen der Phase 4 (Schuld) gutgeschrieben. Weitere Dispositionen sind durch mehrjährige Projekte vorwegbestimmt, die in früheren Budgetjahren beschlossen wurden. Diese Vorbelastungen²⁾ bestehen aus den Jahresraten von Auftragsvergaben (Gegenbuchung auf Phase 3) oder Rechnungsbeträgen im Falle von Termin- und Raten-

²⁾ Werden mehrjährige Projekte beschlossen, so werden die daraus resultierenden Verpflichtungen und Schulden für die künftigen Finanzjahre in einem getrennten „Vorbelastungskreis“ in Evidenz gehalten. Die aus dem „Vorbelastungskreis“ ersichtlichen Vorbelastungen werden im jeweiligen Budgetjahr bei der Budgetierung berücksichtigt.

Schematische Darstellung der Phasenbuchhaltung
(Ablaufschema)



WIFO/58

zahlungen (Gegenbuchungen auf Phase 4). Schließlich werden in dem Maße wie im Laufe des Jahres neue (nicht bereits durch Vorbelastungen bestimmte) Aufträge vergeben, Umbuchungen von Phase 2 (Soll) werden auf Phase 3 (Haben) vorgenommen.

Vom Phasenkonto 3, dem alte und neue Aufträge vom Phasenkonto 2 gutgeschrieben wurden, werden im Laufe des Jahres jene Aufträge abgebucht, für die bereits Rechnungen vorliegen. Sollte der Kostenvoranschlag überschritten werden, so wird die Differenz zwischen Auftragssumme und Rechnungssumme als Nachtragsauftrag von Phase 2 auf Phase 3 übertragen. Dadurch wird gewährleistet, daß der volle Rechnungsbetrag vom Verpflichtungskonto (Soll) an das Schuldenkonto (Haben) weitergegeben wird.

Auf dem Phasenkonto 4 werden die Beträge der eingehenden Rechnungen gebucht und in dem Maße auf das Phasenkonto 5 (Zahlungsphase) übertragen, wie die Rechnungen bezahlt werden. Die Summe der Phase 5 entspricht den Zahlungen, die im Rechnungsabschluß ausgewiesen wurden.

Dem Institut wurden die Salden (Soll- bzw. Habensalden) der Phasenkonten zu Jahresende und zu verschiedenen unterjährig Stichtagen (etwa in Quartalsabständen) für die Jahre 1971 bis 1976 zur Verfügung gestellt. Ferner wurden die Vorbelastungen¹⁾ aus mehrjährigen Projekten in Form von Aufträgen und Rechnungsbeträgen bekanntge-

¹⁾ Bis 1974 näherungsweise Angaben.

geben. Die Salden der Phase 1 (Grundbudget) und Phase 5 (Zahlungen) enthalten die jeweils seit Jahresbeginn aufgelaufenen (kumulierten) Beträge, die Salden der Phase 9 (zusätzliche Mittel bzw. Bindungen), der Phase 3 (Auftragsbestand) und 4 (Bestand an offenen Rechnungen) sind Stichtagsgrößen.

Erklärung der Phasen-Salden:

- SPH1 Sollsaldo der Phase 1 = Grundbudget
- SPH9 Sollsaldo der Phase 9 = Überschuß an zusätzlichen Mitteln (abzüglich Ausgabenrückstellungen) seit Jahresbeginn
- HPH9 Habensaldo der Phase 9 = Überschuß an Ausgabenrückstellungen (Bindungen)
- SPH2 Sollsaldo der Phase 2 = Überziehungen der Ausgabenermächtigungen seit Jahresbeginn
- HPH2 Habensaldo der Phase 2 = Nicht verfügte Ausgabenermächtigungen
- HPH3 Habensaldo der Phase 3 = Auftragsbestand zum Stichtag (Übertrag auf die nächste Periode)
- HPH4 Habensaldo der Phase 4 = Bestand an offenen Rechnungen zum Stichtag (Übertrag auf die folgende Periode)
- HPH5 Habensaldo der Phase 5 = Summe der Zahlungen seit Jahresbeginn
- HPH4 Habensaldo der Phase 4 im Vorjahr = Bestand an offenen Rechnungen zu Jahresbeginn (Übernahme aus dem Vorjahr)
- AV Aufträge (Saldo der Phase 3) aus dem Vorbelastungskreis (Jahresrate mehrjähriger Projekte)

AR Rechnungen (Saldo der Phase 4) aus dem Vorbelastungskreis

Aus den bekannten Größen lassen sich durch arithmetische Operationen andere für die Analyse wichtige Größen ableiten:

E Gesamte Ausgabenermächtigungen seit Jahresbeginn

V Gesamte Verfügungen (Disposition über Ausgabenermächtigungen) seit Jahresbeginn

A Auftragserteilung seit Jahresbeginn

AN Auftragserteilung für neue Projekte seit Jahresbeginn

RB Realisiertes Bauvolumen seit Jahresbeginn

Die gesamten *Ausgabenermächtigungen* (E) seit Jahresbeginn setzen sich aus dem Grundbudget (SPH1) und den zusätzlichen Mitteln bzw. Ausgabenrückstellungen (Saldo der Phase 9) zusammen.

$$E = SPH1 \pm \text{Saldo Ph9}^1)$$

Die *Verfügungen* (V) seit Jahresbeginn sind gleich den Ausgabenermächtigungen zuzüglich einer etwaigen Überziehung²⁾ (SPH2) oder abzüglich noch nicht verfügbarer Ausgabenermächtigungen (HPh2).

$$V = SPH1 \pm \text{Salden Ph9} \pm \text{Salden Ph2}$$

Die seit Jahresbeginn erteilten *Aufträge* (A) oder Bestellungen entsprechen den Zahlungen (HPh5) zuzüglich der noch offenen Rechnungen (HPh4) und der noch nicht abgerechneten Aufträge (HPh3) abzüglich der aus dem Vorjahr übernommenen offenen Rechnungen (HPh4V) und Auftragsbestände (HPh3V) sowie etwaiger Rechnungsbeträge aus dem Vorbelastungskreis (AR). Diese waren jedoch im untersuchten Budgetausschnitt in den Vergleichsperioden unbedeutend und konnten daher vernachlässigt werden.

$$A = HPh3 + HPh4 + HPh5 - HPh3V - HPh4V - (AR)$$

Von den erteilten Aufträgen (A) entfällt ein Teil auf die Jahresraten mehrjähriger Projekte laut Vorbelastungskreis (AV) und der Rest auf neue Bestellungen (AN)

$$AN = A - AV$$

Das seit Jahresbeginn *realisierte Bauvolumen* (RB) entspricht näherungsweise den Zahlungen (HPh5) zuzüglich den offenen Rechnungen (HPh4) abzüglich

¹⁾ Sollsaldo der Phase 9 (SPH9) = +
Habensaldo der Phase 9 (HPh9) = -

²⁾ Überziehungen sind möglich und im untersuchten Bereich üblich, weil nicht alle Verfügungen im betreffenden Jahr zu Zahlungen führen

der aus dem Vorjahr übernommenen offenen Rechnungen (HPh4V)³⁾.

$$RB = HPh5 + HPh4 - HPh4V - (AR)$$

Der Buchungsablauf läßt sich in Kontenform darstellen, wobei (um Platz zu sparen) sowohl die Ausgänge als auch die Eingänge sämtlicher Konten spaltenweise nebeneinander gestellt wurden. Als zusätzliche (bisher nicht beschriebene) Symbole wurden verwendet:

GB Grundbudget

Z Zahlungen

ZM Zusätzliche Mittel

B Bindungen (Ausgabenrückstellungen)

R Rechnungseingänge

Die Salden des betreffenden Jahres ergeben sich als Differenz entsprechend der Soll- und Habenseite eines Kontos.

Ergebnisse der Analyse

Der zeitliche Verlauf der Bauausgaben des Bauministeriums in der früher beschriebenen Abgrenzung wurde im Vergleichszeitraum 1971/1976 vor allem durch *zwei Faktoren* geprägt: die Entwicklung der zweckgebundenen Einnahmen aus der Bundesmineralölsteuer und die konjunkturpolitischen Maßnahmen des Bundes.

Die lange Zeit dank der fortschreitenden Motorisierung sehr hohen Einnahmenezuwächse aus der *Mineralölsteuer* wurden 1973 und insbesondere 1974 infolge der sprunghaften Verteuerung von Treibstoff merklich geringer (5,8% und 2,1% nach 25,2% und

Übersicht 2

Entwicklung der Einnahmen aus Bundesmineralölsteuer

Jahr	Bundesvoranschlag		Rechnungsabschluß	
	Mill S	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Mill S	Veränderung gegen das Vorjahr in %
1970	4 900		4 886	
1971	5 900	+20,4	6 119	+25,2
1972	6 500	+10,2	7 065	+15,5
1973	7 600	+16,9	7 478	+ 5,8
1974	8 700	+14,5	7 638	+ 2,1
1975 ¹⁾	7 600	-12,6	7 307	- 4,3
1976	7 500	- 1,3	8 365 ²⁾	+14,5
1977	9 100	+21,3		

¹⁾ Ab 1975 nach Abzug der Überweisungen für die Treibstoffverbilligung an die Landwirtschaft und der Rückerstattung an die ÖBB - ²⁾ Vorläufiges Ergebnis

³⁾ Etwaige Rechnungsbeträge aus dem Vorbelastungskreis (AR) waren in der Vergleichsperiode unbedeutend und konnten auch für die Ermittlung der realisierten Bauvolumen zunächst vernachlässigt werden.

Unschärfen in der periodengerechten Erfassung des realisierten Bauvolumens ergeben sich ferner durch die Vorfinanzierung von Projekten

Kontenmäßige Darstellung der Phasenbuchhaltung

Soll - Buchung

Haben - Buchung

1	9	2	3	4	5	1	9	2	3	4	5
GB					1) <u>Ausgangsbuchungen</u>						
					Genehmigung Grundbudget		GB				
		HPh 4V ¹⁾			Übernahmen aus Vorjahr					HPh 4V	
		HPh 3V ¹⁾			Offene Rechnungen			HPh 3V			
		AR			Auftragsbestände						
		AV			Übernahmen Vorbelastungskreis						
					fällige Rechnungen					AR	
					Aufträge			AV			
ZM					2) <u>Laufende Buchungen</u>						
					Genehmigung Zusatzmittel		ZM				
		B			Bindung von Ausgaben	B					
		AN			Vergabe neuer Aufträge			AN			
			R		Rechnungseingang					R	
				Z	Zahlungen						Z

WIFO/59

¹⁾ Eine Übertragung der Phase 3 bzw. 4 aus dem Vorjahr

15,5% in den beiden Jahren vorher). 1975 gingen die Einnahmen sogar absolut zurück (-4,3%), weil die Treibstoffverbilligung für die Landwirtschaft und Rückerstattung an die ÖBB von den Einnahmen abgezweigt wurden und die Rezession den Treibstoffverbrauch zusätzlich dämpfte. 1976 erhöhten sich die Mineralölsteuereinnahmen infolge der Erhöhung der Steuersätze wieder kräftig.

Die durch die Mineralölsteuereinnahmen vorgezeichnete Entwicklung wurde durch konjunkturpolitische Maßnahmen kurzfristig erheblich modifiziert: 1973 wurden zur Dämpfung der überhitzten Baukonjunktur Budgetbindungen verfügt, 1975 und 1976 sind für die Bekämpfung der Rezession über Konjunkturausgleichsbudgets erhebliche zusätzliche Mittel bereitgestellt worden.

Das Zusammenspiel der beiden Faktoren läßt sich an Hand der *Bauausgaben* (Zahlungen, laut Phase 5 oder Rechnungsabschluß) demonstrieren. Nach einem Zuwachs von 16% im Jahre 1972 stiegen die Bauausgaben im Durchschnitt der Jahre 1973 und 1974 nur um 1,7% jährlich, wobei die Baubremse im Jahre 1973 und ihre Lockerung 1974 eine Verlagerung zwischen beiden Jahren bewirkte (1973 -2,6%, 1974 +6,2%). 1975 hätte der Einnahmerückgang die Bauausgaben sinken lassen (Grundbudget -11,8%). Dank der Freigabe des Konjunkturausgleichsbudgets konnten sie jedoch um 10,8% ausgeweitet werden. Auch 1976 wurde mit Hilfe zusätzlicher Freigaben eine leichte Steigerung der Zahlungen ermöglicht.

Übersicht 3

Bereitstellung und Verwendung der Mittel für Bauzwecke des Bautenressorts

(Absolute Werte, unkorrigiert)

	1972	1973	1974	1975	1976 ¹⁾
	Mill. S				
Ausgabenermächtigungen ¹⁾					
Grundbudget	6.805	7.573	8.285	7.310	7.180
Zusatzmittel (netto)	890	101	1.534	3.047	3.132
Ausgabenermächtigungen insgesamt	7.695	7.674	9.819	10.357	10.312
Verfügungen					
Übernahmen aus Vorjahr					
a) Auftragsbestände	1.457	1.917	2.192	2.707	2.799
b) Offene Rechnungen	604	332	350	1.497	1.351
Übernahmen insgesamt	2.061	2.249	2.542	4.204	4.150
Auftragsvergaben					
a) Vorbelastungen ²⁾ (Jahresrate mehrjähriger Projekte)	1.598	2.667	2.800	3.487	3.129
b) Neue Bestellungen	6.083	4.922	6.610	5.042	5.955
Auftragsvergaben insgesamt	7.681	7.589	9.410	8.529	9.084
Verfügungen insgesamt	9.742	9.838	11.952	12.733	13.234
Abwicklung der Verfügungen					
Zahlungen	7.493	7.296	7.748	8.583	9.026
Übertrag auf Folgejahr					
a) Auftragsbestand	1.917	2.192	2.707	2.799	3.080
b) Offene Rechnungen	332	350	1.497	1.351	1.128
Übertrag insgesamt	2.249	2.542	4.204	4.150	4.208
Abwicklungen insgesamt	9.742	9.838	11.952	12.733	13.234
Sonstiges					
Realisiertes Bauvolumen ³⁾	7.221	7.314	8.895	8.437	8.803
Nicht für Zahlungen verwendete Ausgabenermächtigungen ⁴⁾	202	378	2.071	1.774	1.286

¹⁾ Vor Abzug der Rücklagenzuführungen — ²⁾ Bis 1974 näherungsweise Angaben. — ³⁾ Zahlungen plus Zuwachs an offenen Rechnungen — ⁴⁾ Nicht verwendete Ausgabenermächtigungen und Rücklagenzuführungen — ⁵⁾ Vorläufiges Ergebnis

Vergleicht man die jährlichen Veränderungen der Bauausgaben des Bautenressorts mit jenen der Bauinvestitionen der gesamten Wirtschaft, so läßt sich trotz den Beschränkungen, die sich aus der Entwicklung der Mineralölsteuereinnahmen ergaben, ein antizyklischer Ausgabeverlauf feststellen: zwischen 1972 und 1974 stiegen die Bauausgaben schwächer, 1975 und 1976 stärker als die Bauinvestitionen insgesamt.

Der antizyklische Verlauf wurde erst durch den Budgetvollzug bestimmt. Die Voranschläge (Grundbudget) sahen nach durchschnittlichen Steigerungen von 9,5% zwischen 1971 und 1974 für 1975 einen Ausgabenrückgang um 11,8% und 1976 einen weiteren Rückgang um 1,8% vor. Die Anpassung der Budgets an konjunkturpolitische Erwägungen im Wege des Budgetvollzugs ist eine der Hauptmerkmale der Budgetpolitik der letzten Jahre. Für diese Vorgangsweise spricht, daß die Wirtschaftsprognosen im Zeitpunkt der Budgeterstellung noch sehr unsicher sind. Andererseits sind Planrevisionen im Laufe eines Jahres gerade bei den Bauvorhaben schwierig, da sie meist einer längeren Vorbereitung bedürfen¹⁾.

Die im Rechnungsabschluß ausgewiesenen Zahlungen sind indessen ein unzulänglicher Indikator für die Nachfrageimpulse, die vom Budget auf die Bauwirtschaft ausstrahlen. Das zeitliche Muster weicht zum Teil merklich von dem der Zahlungen ab. Dieser Sachverhalt sei zunächst an Hand der Daten demonstriert, wie sie die Phasenbuchhaltung ausweist. (Auf die Frage, wieweit die Ergebnisse durch Anlaufschwierigkeiten verzerrt sein könnten, wird im nächsten Abschnitt eingegangen.)

Die Baubremse 1973 wirkte sich noch annähernd gleichmäßig auf Bestellungen (—1,2%) und Zahlungen (—2,6%) aus. Das verdient deshalb vermerkt zu werden, weil häufig angenommen wird, daß Budgetbindungen nur die Zahlungen beschränken aber nicht die Bestellungen, so daß sich offene Rechnungen häufen. Da die Bindungen schon zu Jahresbeginn verfügt wurden, konnte sich die Auftragsvergabe rechtzeitig darauf einstellen.

1974 kam es jedoch zu einem Bestellboom (es wurden um 24,0% mehr Aufträge vergeben als 1973), der in den Zahlungen (+6,2%) keinen entsprechenden Niederschlag fand. Aus den unterjährigen Da-

ten ist ersichtlich, daß die Bestellwelle bereits im II. Quartal 1974, also fast ein halbes Jahr vor dem scharfen Konjunkturreinbruch, einsetzte. Sie ist daher als eine Reaktion auf den durch Budgetbindungen verursachten Rückstau im Jahre 1973 zu interpretieren. Konjunkturpolitische Erwägungen spielten erst gegen Jahresende eine Rolle: Die relativ hohen Ausgabenermächtigungen (+28%) wurden auch dann nicht gekürzt, als sich gegen Ende 1974 infolge des scharfen Konjunkturrückganges größere Einnahmehausfälle abzeichneten (auf die Folgewirkungen dieser Entscheidungen wird später eingegangen).

Das durch Nachholeffekte übersteigerte Bestellvolumen 1974 hätte 1975 erheblich gekürzt werden müssen, zumal die Einnahmen aus der Mineralölsteuer rückläufig waren. Dieser Rückgang konnte durch die Freigabe des Konjunkturausgleichsbudgets gemildert, aber nicht voll ausgeglichen werden. Die Auftragsvergaben waren 1975 um 9,4% niedriger als 1974. Die Auswirkungen des Konjunkturausgleichsbudgets 1975 auf die hier untersuchten finanzgesetzlichen Ansätze lassen sich mit den verfügbaren Unterlagen nicht verlässlich schätzen. Nach dem erwähnten Bericht des Rechnungshofes wurden im Konjunkturausgleichsbudget 1975 für den Hochbau (Titel 647 und 648) und den Straßenbau (Titel 642 und 643) zusammen 2.780 Mill. S bereitgestellt. Darin sind jedoch auch Freigaben für finanzgesetzliche Ansätze enthalten, die in der vorliegenden Abgrenzung nicht enthalten sind, weil sie der Bauwirtschaft nicht oder nur teilweise zugute kommen (z. B. die Ausgaben für Straßenerhaltung). Wahrscheinlich wurden für Bauzwecke aus diesem Titel etwa 1,9 Mrd. S zusätzliche Mittel bereitgestellt; das sind immerhin 18% der gesamten Ausgabenermächtigungen der untersuchten finanzgesetzlichen Ansätze.

1976 sind zwar die Bestellungen (die zusätzlichen Mittel waren etwa gleich hoch wie 1975) wieder um 6,5% gestiegen (bei einer Zunahme der Zahlungen um 5,2%). Im Gegensatz zu den Zahlungen blieben sie jedoch unter dem Höchstwert von 1974.

Trotz zusätzlicher Einnahmen aus der Erhöhung der Mineralölsteuer sind auch 1977 keine zusätzlichen Impulse zu erwarten, sofern nicht zumindest Teile des Konjunkturausgleichsbudgets freigegeben werden, was auf Grund der schwierigen Budgetlage und der relativ günstigen allgemeinen Konjunkturlage wenig wahrscheinlich ist.

Eine Unterteilung der Auftragsvergaben in Fortführung alter *Projekte* (Jahresrate längerfristiger Projekte auf Grund des Vorbelastungskreises) und *neue Bestellungen* lassen erkennen, daß die „Vorbelastungen“ (deren exakte Erfassung Anfang der sieb-

¹⁾ Die Schwierigkeit, zusätzliche Bauaufträge kurzfristig zu vergeben und möglichst bis zur Zahlung abzuwickeln wobei die Auftragsvergabe im Einklang mit den gesetzlichen Ermächtigungen und dem längerfristigen Investitionsprogramm des Bundes stehen soll, wird im „Bericht des Rechnungshofes, Zl. 3213-1/76, Wien, Dezember 1976, über die Durchführung besonderer Akte der Gebarungsüberprüfung betreffend den Budgetvollzug 1975“ an Einzelfällen ausführlich dargelegt.

ziger Jahre noch schwierig war) einen zunehmend größeren Teil des Bestellvolumens ausmachen: 1972 waren es 20,8%, 1975 bereits 40,9%. Die jeweiligen Bestellungen für neue Projekte gingen in der Vergleichsperiode nicht nur anteilmäßig zurück, sondern schwankten auch jährlich besonders stark: 1974 stiegen sie um 34,3%, 1975 sanken sie um 23,7% und 1976 stiegen sie um 18,1%. Die jährliche Bestellrate von längerfristigen Projekten ist für die Budgetpolitik eine Vorbelastung in dem Sinn, daß sie den Entscheidungsspielraum bei der jährlichen Budgeterstellung und -genehmigung einschränken. Für die Baufirmen sind längerfristige Projekte eher von Vorteil, weil sie vertraglich oder faktisch ein Bestellvolumen über mehrere Jahre sichern.

Übersicht 4

Bereitstellung und Verwendung der Mittel für Bauzwecke des Bautenressorts

(Relative Werte; unkorrigiert)

	1972	1973	1974	1975	1976 ¹⁾
	Veränderung gegen Vorjahr in %				
Grundbudget	+ 7,8	+11,3	+ 9,4	-11,8	-1,8
Ausgabenermächtigungen insgesamt	+11,9	- 0,3	+28,0	+ 5,5	-0,4
Auftragsvergabe		- 1,2	+24,0	- 9,4	+6,5
Realisiertes Bauvolumen		+ 1,3	+21,6	- 5,1	+4,3
Zahlungen	+16,0	- 2,6	+ 6,2	+10,8	+5,2
	in % der Zahlungen				
Übernahmen aus Vorjahr					
a) Auftragsbestand	19,4	26,3	28,3	31,5	31,0
b) Offene Rechnungen	8,1	4,5	4,5	17,5	15,0
Übernahmen insgesamt	27,5	30,8	32,8	49,0	46,0
	in % der Auftragsvergaben				
Übertrag auf Folgejahr					
a) Auftragsbestand	25,0	28,9	28,8	32,8	33,9
b) Offene Rechnungen	4,3	4,6	15,9	15,8	12,4
Übertrag insgesamt	29,3	33,5	44,7	48,6	46,3

¹⁾ Vorläufiges Ergebnis

Das realisierte Bauvolumen zeigt ein ähnliches zeitliches Verlaufsmuster wie die Bestellungen, wobei die jährlichen Schwankungen etwas schwächer ausgeprägt sind. 1973 konnte etwa das Vorjahrsniveau gehalten werden, die Zunahme 1974 war etwas geringer als jene der Bestellungen (21,6% gegen 24,6%). 1975 sank das realisierte Bauvolumen um 4,1%, die Bestelltätigkeit hingegen um 9,4%. 1976 stiegen das realisierte Bauvolumen (+4,3%) und die Bestelltätigkeit (+6,5%) wieder.

Die Unterschiede in den zeitlichen Reaktionsmustern von Bestellungen (Verbuchung von Rechnungen) und Zahlungen erklären sich aus den zeitlichen Verzögerungen zwischen diesen Größen und den damit verbundenen Überschneidungen zwischen den aufeinanderfolgenden Budgetjahren. In jedem Bud-

get werden noch nicht abgerechnete Bestellungen und noch nicht bezahlte Rechnungen aus dem Vorjahr übernommen (Übernahmen), die im laufenden Jahr bezahlt werden müssen. Umgekehrt belasten die Bestellungen eines Jahres nur zum Teil das laufende Budget, zum Teil werden sie in Form von Auftragsbeständen und offenen Rechnungen auf das nächste Jahr übertragen (Übertrag).

Solange die Verzögerungseffekte konstant bleiben und die Ausgabenermächtigungen stetig zunehmen, sind die jährlichen Wachstumsraten von Bestellungen, Rechnungslegungen und Zahlungen annähernd gleich hoch. Ändern sich jedoch diese Bestimmungsgrößen, dann können die Wachstumsraten unter Umständen erheblich voneinander abweichen. Das war insbesondere 1974 der Fall. Von den Bestellungen dieses Jahres lagen zu Jahresende für 28,8% noch keine Rechnungen vor, und weitere 15,9% waren abgerechnet, aber noch nicht geprüft und bezahlt. Die gesamten Überträge auf das folgende Jahr stiegen somit von 33,5% auf 44,7% des jeweiligen Bestellvolumens. Die beträchtliche Verzögerung in der Abwicklung der Bestellungen des Jahres 1974 hat nicht nur technische Gründe. Sie muß vielmehr in Zusammenhang mit dem konjunkturbedingten Einnahmenschwund gegen Ende 1974 gesehen werden, der den Bund veranlaßte, Zahlungen, die üblicherweise gegen Jahresende geleistet werden, auf das I. Quartal 1975 zu verschieben. Während in den Jahren 1972 und 1973 die Bestellungen jeweils nur wenig höher waren als die Zahlungen, klaffte 1974 zwischen beiden Größen eine Lücke von 1 1/2 Mrd. S.

Dieser Zahlungsrückstau konnte 1975 noch nicht bereinigt werden. Die aus dem Vorjahr übernommenen noch nicht abgewickelten Bestellungen und offenen Rechnungen beanspruchten in diesem Jahr 49% der Zahlungen oder 57,5% der im Grundbudget verfügbaren Mittel. Da das Konjunkturausgleichsbudget nicht zur Abdeckung alter Verpflichtungen, sondern für neue Bestellungen zu verwenden war, haben sich die Überträge auf das nächste Jahr kaum (auf 48,6% der Bestellungen 1975) verringert. So machten 1975 die offenen Rechnungen 15,8% der jeweiligen Bestellungen aus (1975: 15,9%). Erst 1976 konnte der Bestand an offenen Rechnungen absolut und relativ etwas gesenkt werden. Aber auch Ende 1976 war der Überhang an offenen Rechnungen mit 12,4% der Bestellungen noch relativ hoch.

Die Zunahme des Bestandes an offenen Rechnungen bis Ende 1975 bedeutet, daß die durchschnittliche Zeitspanne zwischen Auftragsvergabe und Zahlung

Übersicht 5

Baurücklagen und Rücklagen aus zweckgebundenen Einnahmen

	Baurücklagen		
	1973	1974	1975
	Mill. S		
Stand (Jahresbeginn)	134	186	565
+ Zuführung	165	555	996
- Entnahme	-113	-176	-563
Stand (Jahresende)	186	565	998
	Zweckgebundene Einnahmerücklage		
Stand (Jahresbeginn)	1 890	2 128	2 493
+ Zuführung	1 299	1 463	1 197
- Entnahme	-1 061	-1 098	-1 705
Stand (Jahresende)	2 128	2 493	1 985

größer wurde. Eine schematische Berechnung¹⁾ ergibt, daß Ende 1971 im Durchschnitt 4½ Monate nach der Bestellung bezahlt wurde. Bis Ende 1975 vergrößerte sich die Zeitspanne auf 7 Monate.

Die Überschneidungen zwischen aufeinanderfolgenden Budgetjahren in Form von Übernahmen und Überträgen werden zum Teil durch *Rücklagenbewegungen* finanziell abgesichert. Rücklagenentnahmen vergrößern die Ausgabenermächtigungen eines Jahres und sichern damit zusätzliche (über das Grundbudget hinausgehende) Mittel, mit denen die Übernahmen aus dem Vorjahr zumindest teilweise finanziert werden können. Rücklagenzuführungen sorgen zumindest teilweise für die finanzielle Deckung des Übertrages im kommenden Jahr. Die Rücklagenbewegung ist aus den Globaldaten der Phasenbuchhaltung für die untersuchten finanzgesetzlichen Ansätze nicht ersichtlich. Die aus anderen Quellen bekannte Entwicklung der Baurücklagen und der Rücklagen aus zweckgebundenen Einnahmen, die allerdings zum Teil auch aus anderen als den hier erfaßten finanzgesetzlichen Ansätzen stammen, sprechen jedoch dafür, daß die Rücklagen nur teilweise und in abnehmendem Maße die Überträge auf das kommende Jahr deckten. Ende 1975 z. B. betragen die Auftragsbestände und die offenen Rechnungen in den erfaßten finanzgesetzlichen Ansätzen zusammen 47 Mrd. S, wogegen die auch anderen Zwecken dienenden Rücklagen für Bauten und aus zweckgebundenen Einnahmen nicht ganz 3 Mrd. S erreichten

¹⁾ Der Rechengang war folgender: Die quartalsweisen Bestellungen (die nur das laufende Jahr betreffen) und die Zahlungen wurden von 1971 bis 1975 kumuliert und diese kumulierten Reihen durch eine lineare Regression auf die Zeit approximiert. Aus den beiden Regressionsgleichungen läßt sich für beliebige Zeitpunkte in der Stützperiode errechnen, mit welcher zeitlicher Verzögerung die kumulierten Zahlungen die gleiche Höhe erreichten wie die kumulierten Bestellungen. Diese zeitliche Verzögerung entspricht der durchschnittlichen Zeitspanne zwischen Auftragsvergabe und Zahlungen

Unsicherheitsspielraum der Ergebnisse

Da die Phasenbuchhaltung erst Anfang der siebziger Jahre eingeführt wurde, könnten Anlaufschwierigkeiten die Verlässlichkeit der Ergebnisse beeinträchtigen. Das gilt insbesondere für den Straßenbau, der von den Landesbaudirektionen besorgt wird. Nach Auffassung von Experten des staatlichen Rechnungswesens sind die Daten bis einschließlich 1973 nur mit Vorsicht zu interpretieren und bedürfen wahrscheinlich gewisser Korrekturen.

Vollständigkeit und materielle Richtigkeit der Phasenbuchhaltung können vom Institut nicht beurteilt werden. Einige Überlegungen über Art und Ausmaß der möglichen Verzerrungen geben jedoch zumindest Hinweise, wieweit die Interpretation des letzten Abschnittes auch dann zutrifft, wenn an den Daten bestimmte Korrekturen angebracht werden.

Was die Art der möglichen Fehler anlangt, so muß man davon ausgehen, daß die in der Phasenbuchhaltung ausgewiesenen Zahlungen mit dem Rechnungsabschluß übereinstimmen und daher vollständig sind. Möglicherweise wurden jedoch eingehende Rechnungen zu spät verbucht, wofür es Hinweise im erwähnten Rechnungshof-Bericht²⁾ gibt, oder bestimmte Transaktionen überhaupt erst in der Zahlungsphase erfaßt. Der erste Fall — die verspätete Verbuchung von Rechnungen für Aufträge, die bei Vergabe in der Phasenbuchhaltung erfaßt wurden — ist für die Aussage von relativ geringer Bedeutung: Die gesamten Übernahmen aus dem Vorjahr (und damit auch die Überträge auf das Folgejahr) werden dadurch nicht verändert, nur ihre Struktur verschiebt sich von den offenen Rechnungen zu den Auftragsbeständen. Dadurch wird zwar von den abgeleiteten Größen das realisierte Bauvolumen, nicht aber die Auftragsvergabe beeinflußt. Schwerer wiegt der zweite Fall: Die Verbuchung einer Transaktion erst bei Zahlung (wobei es für die Berechnung gleichgültig ist, ob zum Zeitpunkt der Zahlung gleich von Phase 2 auf Phase 5 oder über die Zwischenstufen 3 und 4 gebucht wird). Dann sind nämlich sowohl das realisierte Bauvolumen als auch die Auftragsvergaben ungenau.

Um die quantitative Bedeutung der möglichen Fehler zu demonstrieren, wurde von den folgenden Annahmen ausgegangen, die Kenner des staatlichen Rechnungswesens für plausibel halten: Die Phasenbuchhaltung ist ab 1974 vollständig; 1973 wird der Betrag der zu Jahresende noch offenen Rechnungen auf 1 Mrd. S (statt 350 Mill. S laut Phasenbuchhaltung und Rechnungsabschluß) geschätzt, wobei an-

²⁾ Das Bautenministerium gibt darin an, „daß erst ab Juni 1975 alle Baudienststellen die Rechnungen vorschriftsmäßig gleich nach Einlangen in Phase 4 gebucht haben“.

genommen wird, daß die in der Rechnungsphase fehlenden Beträge auch in der Bestellphase nicht gebucht wurden. Für den Stand der zu Jahresende 1971 und 1972 offenen Rechnung wurden entsprechende Korrekturen vorgenommen (neue Schätzwerte 900 Mill. S und 800 Mill. S)

Korrigiert man die Daten der Phasenbuchhaltung in der beschriebenen Weise, so sind die Hauptausagen, die aus den unkorrigierten Daten abgeleitet wurden, nach wie vor gültig: Nach der Baubremse 1973 sind 1974 die Aufträge stärker gestiegen als die Zahlungen. Gleichzeitig hat der Stand an offenen Verpflichtungen und offenen Rechnungen zugenommen mit der Konsequenz, daß 1975 die Zahlungen und das realisierte Bauvolumen (Bauleistungen) stiegen, allerdings insgesamt weniger Aufträge vergeben wurden als 1974. Die Unterschiede in den jährlichen Veränderungsdaten von Zahlungen und Auftragsver-

gaben sowie die Zunahme des Bestandes an offenen Rechnungen im Laufe von 1974 sind jedoch geringer als bei Verwendung der unkorrigierten Daten

Übersicht 6

Durch Schätzungen korrigierte Werte der Phasenbuchhaltung¹⁾
(Relative Werte)

	1972	1973	1974	1975	1976
	Veränderung gegen Vorjahr in %				
Auftragsvergabe	- 1 0	+12 7	- 2 6	+ 6 5
Realisiertes Bauvolumen	..	+ 1 4	+10 0	+ 2 3	+ 4 3
Zahlungen . . .	+16 0	- 2 0	+ 6 2	+10 8	+ 5 2
	in % der Zahlungen				
Übernahmen aus Vorjahr					
a) Auftragsbestand . . .	19 4	26 3	28 3	31 5	31 0
b) Offene Rechnungen . . .	12 0	10 9	12 9	17 5	15 0
Übernahmen insgesamt	31 4	37 2	41 2	49 0	46 0

¹⁾ Unter der Annahme, daß der Jahresendbestand an offenen Rechnungen 1971/1973 900 Mill. S, 800 Mill. S und 1 000 Mill. S betragen habe (statt 604 Mill. S, 332 Mill. S und 350 Mill. S laut Phasenbuchhaltung).

Margarethe Zinegger