



Bericht der Volksanwaltschaft

Sonderbericht über die
Vergabe von Heizkostenzuschüssen in der Heizperiode
2000/2001

VORWORT

Gemäß Art. 148d des Bundes-Verfassungsgesetzes hat die Volksanwaltschaft dem Nationalrat und dem Bundesrat jährlich über ihre Tätigkeit zu berichten. Mit dem vorliegenden Bericht macht die Volksanwaltschaft von ihrem verfassungsgesetzlichen Recht erstmals Gebrauch, neben dem alle Wahrnehmungen der Volksanwaltschaft enthaltenden Bericht über ihre Tätigkeit innerhalb eines Kalenderjahres aus Gründen der besonderen Aktualität auch einen themenbezogenen "Sonderbericht" vorzulegen. Er ist den Wahrnehmungen der Volksanwaltschaft im Zusammenhang mit der "Vergabe von Heizkostenzuschüssen in der Heizperiode 2000/2001" gewidmet.

Die geltende Geschäftsverteilung der Volksanwaltschaft (BGBl. II Nr. 255/2001) überträgt gemäß Art. 148h Abs. 3 B-VG jedem Volksanwalt bestimmte Bereiche der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung zur selbstständigen Wahrnehmung. Der vorliegende Sonderbericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat wurde vom sachzuständigen Volksanwalt, Dr. Peter Kostelka, dem Kollegium zur Erörterung und Beschlussfassung gemäß Art. 148d B-VG vorgelegt.

Der vorliegende Sonderbericht wurde in der kollegialen Sitzung der Volksanwaltschaft am 22. Oktober 2001 einstimmig beschlossen.

Dr. Peter Kostelka
Mag. Ewald Stadler
Rosemarie Bauer

Wien, im Oktober 2001

1015 Wien, Singerstraße 17

Inhaltsverzeichnis

1	DURCH DEN BUND VERBESSERTE RAHMENBEDINGUNGEN BEI DER VERGABE VON HEIZKOSTENZUSCHÜSSEN:	4
2	UNEINHEITLICHE VORGANGSWEISE BEI DER GEWÄHRUNG VON HEIZKOSTENZUSCHÜSSEN	5
2.1.	Informationsdefizite und Antragstellung als Zugangsbarrieren	5
2.2.	Unterschiedliche Antragsfristen:	6
3	DIE ERBRINGUNG DER HEIZKOSTENZUSCHÜSSE UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER PENSIONSANPASSUNG UND DER ENTWICKLUNG DER VERBRAUCHERPREISE FÜR HAUSHALTENERGIE.....	15
4	SCHLUSSFOLGERUNGEN:	19

1 Durch den Bund verbesserte Rahmenbedingungen bei der Vergabe von Heizkostenzuschüssen:

Die 2. Bundesfinanzgesetz-Novelle 2000, BGBl. I Nr. 123/2000, schaffte durch Artikel VI Abs. 1 Z 28 die Grundlage für die Bereitstellung von **bis zu 600 Millionen Schilling¹ für die Gewährung von Raumheizungszuschüssen aus Bundesmitteln. Dieser Zweckzuschuss war** gem. § 22 Abs. 1 b Finanzausgleichsgesetz 1997 (FAG 1997) idF des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 142/2000 (Budgetbegleitgesetz 2000) in Höhe der dafür in der Periode Oktober 2000 bis April 2001 vorgesehenen Ausgaben von den Ländern entweder **zusätzlich zu den Landesmitteln** zur Finanzierung von Raumheizungszuschüssen **zur Verfügung zu stellen** oder von den Ländern **an ihre Gemeinden oder Gemeindeverbände** für diese Zwecke **weiterzuleiten**.

Bei Zweckzuschüssen handelt es sich um Dotationsleistungen, die nicht primär im Hinblick auf die Gesamthaushaltssituation der empfangenden Gebietskörperschaft gewährt werden, sondern auf die Finanzierung bestimmter - vom Bund - als wesentlich erachteter Aufgaben abzielen². Gesetzlich geregelte Verpflichtungen zur Gewährung von Zweckzuschüssen vermitteln vermögensrechtliche Ansprüche, die gem. Art. Art. 137 B-VG auch beim VfGH geltend gemacht werden können.³

Auf Grund der dem Bundesministerium für Finanzen vorliegenden Abrechnungen aller neun Bundesländer sind diesen nach Durchführung der Heizkostenzuschuss – Aktion in der **Heizperiode 2000/2001 insgesamt 113,5 Millionen S⁴** zu erstatten. **Die für Raumheizungszuschüsse ziffernmäßig festgesetzte Ausgabenermächtigung bis zu einem Betrag von 600 Millionen S im Bundesbudget wurde daher zu 18,916% ausgeschöpft.**

Dieser Sonderbericht soll durch die nähere Prüfung und den Vergleich und der in sieben Bundesländern⁵ maßgeblichen Vergabekriterien veranschaulichen, dass der Bund bei Erfüllung einer von ihm (mit)-finanzierten gesamtstaatlichen Aufgabe aber nicht

¹ Voranschlagsansatz 1/53258

² Lödl, Verfassungsrechtliche Grundlagen der Bundestransfers an Länder und Gemeinden, in ÖHW 1988, S. 48;

³ Ruppe in: Korinek/Holoubek (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Lfg. (2000), Springer – Verlag, Band IV zu § 13 F-VG, S. 2 unter Verweis auf VfSlg. 7720/1975;

⁴ Stellungnahme des BMFi zu VA 46-SV/01 (GZ.61 2164/18-II/11-a/01) vom 6.9.2001; aus OÖ und Stmk liegt derzeit nur eine vorläufige Endabrechnung vor;

darauf vertrauen darf, die Länder würden selbst für eine bundesweit gleichförmige Leistungszuerkennung, sorgen.

Die nachfolgenden Ausführungen beruhen im Wesentlichen auf den Ergebnissen des amtswegigen Prüfungsverfahrens zu VA 46-SV/01. Ergänzend dazu wurden auf Grund einer Beschwerde eines Niederösterreichers das Prüfungsverfahren VA NÖ 67-SOZ/01 durchgeführt und in Bezug auf die Förderrichtlinien der Bundesländer Burgenland und Salzburg zwei amtswegige Prüfungsverfahren (VA B 78-SOZ/01 und VA S 60-SOZ/01) eingeleitet.

2 Uneinheitliche Vorgangsweise bei der Gewährung von Heizkostenzuschüssen

2.1. Informationsdefizite und Antragstellung als Zugangsbarrieren

Die Erfahrung, dass es einem spezialisierten Rechts- und Verwaltungsstaat leichter fällt, die Anliegen jener zu befriedigen, die selbst in der Lage sind, sich zu informieren und ihre Interessen zu vertreten, macht die Volksanwaltschaft des Öfteren.

Daneben gibt eine nicht unbeträchtliche Zahl von Menschen, die nicht bewusst auf staatliche Hilfestellungen verzichten, sondern aus Unkenntnis über die Möglichkeit der Inanspruchnahme staatlicher Zuwendungen gar nicht erst als Antragsteller in Erscheinung treten. Geringerer Zugang zu einschlägigen Informationen und/oder die Unfähigkeit sich mit administrativen Erfordernissen und Verwaltungsabläufen ausreichend auseinander setzen zu können, sind gerade auch bei einmaligen Zuschussvergaben Hürden, die zuweilen von armutsgefährdeten Personen nicht überwunden werden.

Die ursprünglich **geschätzte Zahl von 68.500 möglichen Anträgen in Wien**, ist **um mehr als die Hälfte** unterschritten worden⁶. Nach Ende der Antragsfrist zeigte sich, dass insgesamt **nur 30.541 Heizkostenzuschüsse angewiesen worden waren**. Wenn man sich vor Augen führt, dass in Wien im Dezember 2000 allein **30.245 Ausgleichszulagenempfänger wohnten**⁷, während von dieser Personengruppe aber **nur**

⁵ in Tirol und Vorarlberg wurden eigene Landesvolksanwaltschaften eingerichtet

⁶ Stellungnahme der Magistratsdirektion – Verwaltungsrevision (MD-VR) zu MVR-V-1085/2001 vom 18.5.2001 an die VA

⁷ Quelle: Hauptverband (siehe Bundesländervergleich unter www.sozvers.at/hvb/statistik/pension.htm)

11.529 Anträge eingebracht wurden⁸, lässt sich der hohe Anteil offenkundiger Nichtinanspruchnahmen nicht erklären. Die Antragsgebundenheit der Zuwendungen und der damit in Zusammenhang stehende „Behördenweg“ dürfte gerade für ältere und behinderte Mitbürger eine nicht unbeträchtliche Barriere dargestellt haben.

Aber auch die Zahl der für die Gewährung von Heizkostenzuschüssen in Frage kommenden Leistungsbeziehern des AMS unterschied sich deutlich von den geschätzten Zahlen. In Wien konnten nur **3.822 Anträge** von Personen, die Geldleistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz bezogen, positiv erledigt werden.

In Wien lagen die Antragsformulare nicht nur bei den Magistratischen Bezirksämtern und Bezirksbürgerdienststellen, in den städtischen Büchereien und teilweise sogar in Trafiken auf. Zusätzlich wurde ein Heizkostenservicetelefon eingerichtet und mehrfach in Zeitungen und im Radio auf die Förderungsmöglichkeit hingewiesen. Dass dennoch viele der potenziellen Antragsteller nicht erreicht werden konnten und bei der Vergabe von Heizkostenzuschüssen auf Grund des ungenauen Datenmaterials auch nicht amtswegig treffsicherer vorgegangen werden konnte, wurde von der Stadt Wien selbst eingeräumt⁹.

Dass die Auszahlungen **anderer Bundesländer** in punkto sozialer Treffsicherheit **teilweise** aber noch **weit unter dem in Wien erzielten Ergebnis** liegen, hat länderweise unterschiedliche aber durchwegs „hausgemachte“ Ursachen.

2.2. Unterschiedliche Antragsfristen:

Das Land Niederösterreich rechnete bei der Präsentation des „NÖ – Heizkostenzuschusses für sozial Bedürftige“ mit rund **82.000 Menschen**, welche die von Bund und Land je zur Hälfte finanzierte Zuwendung von 1.000 S beziehen könnten¹⁰. In Entsprechung dieser Prognose wurden je 41 Millionen Schilling des Bundes und der gleiche Betrag aus dem Landesbudget für die Auszahlung bereitgehalten.

⁸ Stellungnahme der Magistratsdirektion – Verwaltungsrevision (MD-VR) zu MVR-V-1085/2001 vom 18.5.2001 an die VA

⁹ Stellungnahme der Magistratsdirektion – Verwaltungsrevision (MD-VR) zu MVR-V-1085/2001 vom 18.5.2001 an die VA

¹⁰ Landespressedienst vom 18.10.2000 (<http://www.noel.gv.at/Presse/2000101810.htm>)

Wie der Volksanwaltschaft im Rahmen des Prüfungsverfahrens zu VA NÖ 67-SOZ/01 bekannt gegeben wurde, haben in diesem Bundesland tatsächlich aber nur **17.351 Personen** einen **Antrag** auf Zuerkennung dieser Sozialleistung **eingebraucht**¹¹. Angesichts des Umstandes, dass allein **43.561 Ausgleichszulagenbezieher**¹² in diesem Bundesland wohnhaft waren, stellt sich die Frage nach den tieferen Gründen für die mangelnde Ausschöpfung von an sich zur Vergabe zur Verfügung stehenden öffentlichen Mitteln.

Mitursächlich für die geringe Zahl der Zuschussempfänger ist nach Ansicht der Volksanwaltschaft der Umstand, dass der Ausgleich für Energiepreiserhöhungen bei niederösterreichischen Gemeindeämtern nur im Zeitraum zwischen **3. und 30. November 2000 beantragt**¹³ werden konnte. Diese Antragsfrist erscheint im Hinblick auf die Dauer der Heizperiode viel zu kurz bemessen, da sie bereits endete, noch bevor der Winter wirklich begonnen hatte.

Auch die OÖ Landesregierung hatte am 23. Oktober 2000 beschlossen, allen sozial Bedürftigen, die mit Heizöl heizen, einen bis 30. November zu beantragenden Zuschuss zu gewähren. Diese Entscheidung wurde in der Sitzung der OÖ Landesregierung vom 11. Dezember revidiert und die Heizkostenzuschuss – Aktion auf sämtliche Brennstoffarten ausgeweitet bzw. die Antragsfrist dann auch **bis 31. Jänner 2001 verlängert**¹⁴. In diesem Bundesland langten im Rahmen der ersten Antragsrunde 3.616 bzw. nach der Ausweitung der Fördermaßnahme weitere 12.862 Anträge ein, sodass letztlich **insgesamt 16.478 einkommensschwache Haushalte** in den Genuss der einmaligen Zuwendung kamen. Im Hinblick auf die **36.626 Ausgleichszulagenbezieher**¹⁵, welche im Dezember 2000 in **Oberösterreich** wohnhaft waren, ist auch dieses Ergebnis unbefriedigend.

¹¹ Mitteilung der Abteilung Allgemeine Förderung zu F3-S-4/34 vom 2.8.2001 an die NÖ Landesamtsdirektion

¹² Quelle: Hauptverband der österr. Sozialversicherungsträger (www.sozvers.at/htvb/statistik/pension.htm)

¹³ NÖ Heizkostenzuschuss 2000/Richtlinien zu Punkt 6.2.

¹⁴ Stellungnahme der OÖ Landesregierung vom 16.8.2001 an die VA (AZ:SO-560347/142-2001-DO)

¹⁵ Quelle: Hauptverband der österr. Sozialversicherungsträger (www.sozvers.at/htvb/statistik/pension.htm)

Kärntner konnten ihre Ansuchen **bis 31.Jänner 2001**¹⁶ beim zuständigen Wohnsitzgemeindeamt abgegeben. Demgegenüber verwies die **Steiermärkische Landesregierung** noch Anfang April 2001 in Aussendungen darauf, dass die von Bund und Land dotierten Fördertöpfe gut gefüllt wären¹⁷ und die **Antragsfrist** für die Zuerkennung einmaliger Geldleistungen **erst am 30. April 2001 ausläuft**. Im Burgenland endete die Antragsfrist am 20.4.2001¹⁸, Wiener Antragswerber hatten noch 10 Tage länger Zeit, das Vorliegen der Voraussetzungen für die Zuerkennung des Zuschusses nachzuweisen. In **Salzburg** konnte der „Salzburger Heizölscheck“ **bis 31. Juli 2001** schriftlich beantragt werden¹⁹.

Die kürzeste Frist zur fristgerechten Einbringung derartiger Anträge betrug demnach 20 Arbeitstage, die längste hingegen 166 Arbeitstage. Dies bedeutet, dass für die Information und Ermunterung zur Antragstellung in einem Bundesland eine mehr als acht mal längere Zeitspanne als in einem anderen Bundesland zur Verfügung stand.

2.3. Beschränkungen des Kreises der möglichen Heizkostenzuschussempfänger durch die Vergaberichtlinien:

Es liegt in der Natur armutsdämpfender Sozialleistungen begründet, dass sie eine grenzziehende Unterscheidung erforderlich machen. Deshalb stellen die von der Landesregierung erlassenen Richtlinien eine Konkretisierung des die Verwaltung bindenden Gleichheitsgrundsatzes dar. Die Höhe des Haushaltseinkommens (=anrechenbares Gesamteinkommen hauptwohnsitzgemeldeter Personen) war in allen Bundesländern ein – aber nicht das einzige – Kriterium, ob der Heizkostenzuschuss überhaupt zuerkannt wurde.

Im Burgenland waren in der Heizperiode 2000/2001 insgesamt **11.371 Ausgleichszulagenempfänger wohnhaft**.²⁰ Den Heizkostenzuschuss beantragten **7.952 Pensionisten**, denen der Einmalbetrag von **S 1.000,--** ausbezahlt wurde. Zudem erhielten in

¹⁶ Punkt 4 der Ktn Förderrichtlinien (Stellungnahme an die VA vom 13.8.2001)

¹⁷ Stmk-Landespressdienst, 6.4.2001
(www.stmk.gv.at/aktuell/pa/010406%5heizkostenzuschuss.s)

¹⁸ Stellungnahme an die VA vom 13.8.2001

¹⁹ Salzburger Förderrichtlinien (Stellungnahme an VA zu ZI. 20001-B-10.159-2001 vom 13.8.2001)

²⁰ Quelle: Hauptverband der österr. Sozialversicherungsträger
(www.sozvers.at/htvb/statistik/pension.htm)

diesem Bundesland **238** erwerbsunfähige **Dauersozialhilfebezieher**²¹ von Amts wegen **S 500,--**. Der Landesanteil des Heizkostenzuschusses wurde an diese Personengruppe nicht ausbezahlt bzw. als integrierter Teil der für Dezember 2000 gewährten Sonderzahlung, auf welche das Burgenländische Sozialhilfegesetz einen Rechtsanspruch²² einräumt, angesehen.

Alle anderen einkommensschwächsten Haushalte, die den Lebensbedarf in der Heizperiode 2000/2001 nicht mit niedrigen Pensionen, oder von Dauersozialhilfeleistungen bestritten haben, **waren aber im Burgenland von der Antragstellung und der Vergabe des Heizkostenzuschusses ausgeschlossen worden**. In diesem Bundesland wurden daher keine Zuschüsse an **Arbeitslosengeld- oder Notstandhilfe- und Karenzgeldbezieherbezieher** bzw. Menschen, die mit einem **unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz liegenden Erwerbseinkommen** das Auslangen finden mussten, erbracht.

Eine sachliche Rechtfertigung für diese nicht an der faktischen Bedürftigkeit orientierte Differenzierung der Heizkostenzuschussempfänger konnte die Volksanwaltschaft vorerst nicht erkennen. Die in der Heizperiode 2000/2001 gestiegenen Energiepreise, haben ärmere Menschen gleichermaßen und unabhängig davon, womit sie ihren Lebensunterhalt bestritten haben und aus welcher Quelle ihr Lebensunterhalt stammte, betroffen. Bei Einleitung des amtswegigen Prüfungsverfahrens zu VA B 78-SOZ/01 wurde daher gegenüber der Burgenländischen Landesregierung darauf verwiesen, dass Lehre und Rechtsprechung davon ausgehen, dass Gebietskörperschaften auch im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung zur Gleichbehandlung²³ aller abstrakt als Empfänger in Frage Kommenden verpflichtet sind.

In Salzburg waren wiederum einkommensschwache **Haushalte, die ihre Wohnräume in der Heizperiode 2000/2001 mit Erdgas, Fernwärme, Strom oder festen Brennstoffen** beheizt haben, von der Heizkostenzuschuss – Aktion **ausgenommen worden**.

²¹ Stellungnahme der Bgld. Landesregierung an die VA vom 13.8.2001

²² § 8 Abs.1 Bgld. SHG 2000, LGBl. 5/2000 iVm § 2 Abs.1 der Richtsatzverordnung, LGBl. 10/2000

²³ OGH 26.1.1995, 6 Ob 514/95 in ecolex 1995, S 405 ff;

In diesem Bundesland sahen die Förderrichtlinien vor, dass ärmere Personen nur dann mit einer Zuwendung rechnen konnten, wenn das Vorhandensein einer Heizölanlage bestätigt oder der Ankauf von Heizöl im Wert von S 2.000,-- belegt werden konnte²⁴.

Da andere Bundesländer keine Unterscheidung in Bezug auf bestimmte Heizungsarten trafen bzw. in der Steiermark neben öl- zumindest auch alle gasbeheizten einkommensschwächeren Haushalte unterstützt wurden, stellt sich auch hier die Frage, ob und welche Differenzierungen durch die Preisentwicklung der einzelnen Brennstoffe angezeigt waren.

²⁴ Salzburger Förderrichtlinien (Stellungnahme an VA zu ZI. 20001-B-10.159-2001 vom 13.8.2001)

Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass in der Heizperiode 2000/2001 jedenfalls auch die **Gaspreise** – wenngleich im Vergleich zu den Heizölpreisen zeitversetzt – **unverhältnismäßig abrupt angestiegen sind**.

Entwicklung der Gaspreise²⁵ :

Basis VPI 1996 = 1000	Verbraucherpreisindex	% Änderung zum Monat des Vorjahres	% Änderung zu Vormonat
Jänner 2000	101,4	0,2	0,2
Feber 2000	101,4	0,2	0,0
März 2000	101,6	0,7	0,2
April 2000	101,6	0,9	0,0
Mai 2000	102,7	2,0	1,1
Juni 2000	102,7	2,3	0,0
Juli 2000	105,7	5,3	2,9
August 2000	105,7	5,3	0,0
September 2000	106,4	6,0	0,7
Oktober 2000	110,7	10,3	4,0
November 2000	112,6	12,0	1,7
Dezember 2000	113,5	12,2	0,8
Jänner 2001	117,8	16,5	3,4
Feber 2001	118,2	16,8	0,3
März 2001	118,4	16,8	0,2
April 2001	118,4	16,8	0,0
Mai 2001	118,4	14,8	0,0

Die Volksanwaltschaft hat im Rahmen des amtswegig eingeleiteten Prüfungsverfahrens zu VA 60-SOZ/01 auch die Salzburger Landesregierung um eine Stellungnahme ersucht, da es wegen der in der Zeit vom Oktober 2000 bis Mai 2001 eingetretenen Teuerung im Gassektor, nicht ausreichend nachvollziehbar erscheint, weshalb die Förderaktion ausschließlich auf Bedürftige mit Ölheizungen eingeschränkt blieb.

²⁵ Quelle: Statistik Austria; ab Jänner 2001 mit dem Teilindex „Gas“ des VPI 2000 mit dem Verkettungskoeffizienten 1,076 verkettet

2.4. Unterschiedliche Vorgangsweisen bei der Berücksichtigung von Einkünften:

Mit Ausnahme Kärntens haben sich alle Bundesländer in Bezug auf die Abgrenzung zwischen unterstützungswürdigen und nicht mehr zuschussberechtigten Personen und Haushalten primär an den in den Jahren 2000 und 2001 maßgeblichen Ausgleichszulagenrichtsätzen für Alleinstehende (**S 8.312,--** bzw. **S 8.437,-- brutto mtl.**) und Ehepaare (**S 11.859,--** bzw. **S 12.037,-- brutto mtl.**) orientiert. Zur leichteren Vergleichbarkeit mit anderen Nettoeinkommen ist von diesen Richtsätzen allerdings noch der Krankenversicherungsbeitrag in Abzug zu bringen.

Allerdings werden Pensionen und Renten samt Ausgleichszulagen auf Grund der geltenden Sozialversicherungsgesetze 14 mal jährlich ausbezahlt, während Arbeitslosengeld- bzw. Notstandshilfebezieher die ihnen gebührenden Leistungen – zwar netto – aber nur 12 mal jährlich erhalten. Auch die Ansprüche von Personen, die ihren Lebensunterhalt mit dem zur Auszahlung gebrachten Kranken- oder Karenzgeld bzw. mit Teilzeitbeihilfen, Pensionsvorschüssen, privaten Unterhaltsleistungen etc. bedecken müssen, erhalten diese Leistungen nur 12 mal jährlich.

Die Orientierung auf ein verfügbares Einkommen, welches in Wien, Oberösterreich, Niederösterreich und Salzburg im Antragsmonat nicht höher sein durfte als der Ausgleichszulagenrichtsatz, berücksichtigt nicht, dass zumindest eine zusätzlich zu Pensionen und Renten gebührende Sonderzahlung²⁶ am 1. Oktober zur Auszahlung gelangte. Nach der Bezugnahme auf das in der Heizperiode 2000/2001 tatsächlich zur Verfügung gestandene Nettoeinkommen und einer in den Richtlinien enthaltenen Härteklausele konnte die Beschwerde²⁷ eines Niederösterreichers behoben werden. Dem allein stehenden Mann stand während der kalten Jahreszeit de facto tatsächlich mangels eines Sonderzahlungsanspruches nicht mehr sondern weniger Einkommen als Ausgleichszulagenbeziehern, die aber jedenfalls zuschussberechtigt waren, zur Verfügung.

Positiv zu erwähnen ist, dass sich die **steirischen Förderrichtlinien** sehr konkret mit der auch aus dem Aspekt der Gleichbehandlung nicht unmaßgeblichen Frage, was denn als anrechenbares Haushaltseinkommen tatsächlich Berücksichtigung finden soll,

²⁶ vgl. § 104 Abs. 2 iVm § 105 Abs. 1 und 4 ASVG sowie idente Regelungen im GSVG und BSVG

²⁷ VA NÖ 67-SOZ/01;

auseinander gesetzt haben. Unter Bedachtnahme auf die den Zuschusswerbern teils gebührenden oder eben nicht gebührenden Sonderzahlungen wurde vorweg **1/12 des Ausgleichszulagenempfängern zugeflossenen Jahresnettoeinkommens** als monatliche Einkommensgrenze festgelegt. Diese Vorgangsweise führte zwangsläufig dazu, dass in diesem Bundesland nicht nur Ausgleichszulagenbezieher sondern darüber hinaus auch noch Ein-Personen-Haushalte bis zu einem mtl. Einkommen von **9.400 S** bzw. Zwei-Personen-Haushalte mit einem Gesamteinkommen von **mtl. S 14.000,-- Zuwendungen** erhielten, wenn sie auf 12-mal jährlich gebührende Geldleistungen angewiesen waren. Dieser Personenkreis hätte mit Wohnsitz **in Wien, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg keine Unterstützung mehr erhalten** bzw. ist **im Burgenland auch bei einem Haushaltseinkommen** unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz generell **nicht als zuschussberechtigt** erachtet worden. Würde man im Detail weiter vergleichen, ob und wie etwa Lebensgemeinschaften oder im Haushalt lebende Kinder bei der Ermittlung der Einkommensgrenzen in jedem Bundesland berücksichtigt wurden, ließen sich noch weitere Unterschiede aufzeigen.

Dass aber durch eine **Anhebung der Einkommensgrenzen** über den Ausgleichszulagenrichtsatz hinaus, Heizkostenzuschüsse **einem größeren Personenkreis zugänglich** gemacht hätten werden können, lässt sich am Beispiel der Förderpraxis **Kärntens veranschaulichen**. In diesem Bundesland wurden **wegen der vom Bund zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel**²⁸ alle Alleinstehenden bis zu einem Nettoeinkommen von **S 11.000 mtl.** bzw. Ehepaare/Lebensgemeinschaften bis zu einem Gesamtnettoeinkommen von **S 14.500 mtl.** noch als zuschussberechtigt angesehen.

Waren es im Rahmen der auf den Ausgleichszulagenrichtsatz begrenzten und ausschließlich aus dem Landesbudget finanzierten Förderaktion des Jahres 1999/2000 5.720 Berechtigte, die eine Einmalzahlung erhielten, konnte in der Heizperiode 2000/2001 immerhin **11.259 Anträgen** entsprochen werden. Wegen der angehobenen Einkommensgrenzen hat sich die **Zahl der Heizkostenzuschussbezieher in Kärnten fast verdoppelt**²⁹. Dieser objektivierbare Effekt, der bei gleich bleibendem Einsatz von ausschließlich aus dem Landesbudget bereitgestellten Mitteln erzielt wurde, belegt die Sinnhaftigkeit einer durch die Beteiligung des Bundes letztlich gesamtstaatlich finanzierten Maßnahme in diesem Bundesland. Höhere Einkommensgrenzen hätten zwei-

²⁸ Durchführungserlass der Ktn. LReg. zu Z: 13-SH-35/18-2000

²⁹ Stellungnahme der Ktn. LReg. vom 13.8.2001;

fellos auch in anderen Bundesländern zu einer besseren Ausschöpfung der Fondsmittel geführt.

Dass dennoch auch in Kärnten eine nicht unerhebliche Zahl einkommensschwacher Haushalte keinen Antrag auf Zuerkennung eines Heizkostenzuschusses eingebracht haben, kann angesichts der **23.507 Ausgleichszulagenberechtigten**³⁰, dennoch wiederum als gesichert angenommen werden.

Faktum ist, dass in Niederösterreich ein Monatseinkommen, welches über dem im November 2000 maßgeblichen Ausgleichszulagenrichtsatz für einen Alleinstehenden von S 8.312,-- brutto lag, in der Regel kein Heizkostenzuschuss mehr gewährt wurde, während in Kärnten auch ein Einkommen von knapp unter S 11.000,-- noch die Zuerkennung eines aus Bundes- und Landesmitteln aufgebrauchten Zuschusses rechtfertigte.

2.5. Divergierende Höhe der zuerkannten Heizkostenzuschüsse:

Die bundesweit uneinheitliche Vergabep Praxis lässt sich aber auch an anderen Beispielen festmachen. In **Salzburg** erhöhte der **Heizölscheck, S 2.000,-- das verfügbare Einkommen der sozialbedürftigen Haushalte**. Die Hälfte dieses Betrages wurde aus dem Landes- und dem Bundesbudget getragen.

Die **Steiermärkische Landesregierung** wollte die Zuerkennung von Heizkostenzuschüssen auf Haushalte, die entweder über **gas- oder ölbeheizte Raumheizungsanlagen** verfügten, beschränkt wissen. Bei der Höhe der zu gleichen Teilen aus Bundes- und Landesmitteln finanzierten Zuschüssen wurde dann wieder zwischen Gasheizungen (Zuschuss von **S 1.200,--**) und Ölheizungen (Zuschuss von **S 2.400,--**) differenziert³¹.

Sozial bedürftigen **Oberösterreichern** wurde ein Heizkostenzuschuss in Höhe von **S 2.000,--** (je S 1.000,-- aus dem Bundes- und dem Landesbudget) zugestanden³². Alle als unterstützungswürdig befundene Antragsteller erhielten in **Wien**³³, **Niederöster-**

³⁰ Quelle: Hauptverband der österr. Sozialversicherungsträger (www.sozvers.at/htvb/statistik/pension.htm)

³¹ Richtlinien für den Heizkostenzuschuss des Landes Steiermark (www.stmk.gv.at/verwaltung/lad%2Dpbh/heizkost/richtlinien.s)

³² siehe aber dazu Seite 8 (FN 17)

³³ Richtlinien für den Heizkostenzuschuss des Landes Wien

reich³⁴, Kärnten³⁵, und im Burgenland³⁶ einen Einmalbetrag in Höhe von **S 1.000,-**. In diesen Bundesländern wurde allerdings - was die Verwendung von bestimmten Brennstoffen anlangt - keine Unterscheidung getroffen.

Die höchstmögliche Leistung haben daher ölbeheizte einkommensschwächere Haushalte in der Steiermark erhalten; für diese betrug allein der vom Bund gewährte Zuschussanteil immerhin S 1.200,-; Wienern, Niederösterreichern, Burgenländern und Kärntnern in der gleichen Situation sind aus Bundesmitteln S 500,- zu Gute gekommen. Die höchste vom Bund in einem Bundesland geleistete Zuzahlung war demnach um 140% höher als die geringste.

3 Die Erbringung der Heizkostenzuschüsse unter Berücksichtigung der Pensionsanpassung und der Entwicklung der Verbraucherpreise für Haushaltenergie

Für die jährliche Pensionsanpassung ist die Entwicklung der Löhne und Gehälter der im Erwerbsleben stehenden versicherten Arbeitnehmer abzüglich der Sozialausgaben maßgeblich. Eine Anbindung an den Verbraucherpreisindex ist nicht mehr vorgesehen.

Ist die Erhöhung der Pensionen auf Grund der jeweils aktuellen Pensionsanpassung niedriger als die Erhöhung der Verbraucherpreise, ist gem. § 299a Abs. 2 ASVG zur Wertsicherung der Pensionen ein Wertausgleich vorgesehen. Diese Einmalzahlung führt nicht zum Ausgleich des realen Einkommensverlustes und bleibt auch bei den folgenden Anpassungen unberücksichtigt.

Überdies hat der Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen gem. § 588 Abs. 4 SRÄG 2000, BGBl. I Nr. 101/2000, die Anpassungsfaktoren für die Jahre 2001 bis 2003 abweichend von den Bestimmungen des § 108f Abs. 3 in den einzelnen Jahren unter Bedachtnahme auf die Erhöhung der Verbraucherpreise nach § 299a Abs. 2 so festzusetzen, dass in den Jahren 2001 und 2002 der Abstand der Anpassungsfaktormesszahl zur Anpassungsrichtwertmesszahl schrittweise verringert und im Jahr 2003 der Gleichstand von Anpassungsfaktormesszahl und Anpassungsrichtwertmesszahl erreicht wird.

³⁴ Punkt 8 der NÖ-Förderrichtlinien (VA NÖ 67-SOZ/01)

³⁵ Ktn-Durchführungserlass zu Z. 13-SH-35/18-2000 (Stellungnahme an die VA vom 13.8.2001)

³⁶ Bgdl. Richtlinien zur Gewährung eines Heizkostenzuschusses für die Heizperiode 2000/2001 (Stellungnahme an die VA vom 13.8.2001)

Diese Bestimmung ist im gegebenen Zusammenhang insoweit von Relevanz, als sie die gesetzliche Grundlage dafür bildet, dass Pensionisten heuer und in nächsten zwei Jahren damit konfrontiert sind, dass die Pensionsanpassungen wegen „Übergenüssen“ in den Vorjahren deutlich geringer ausfallen als es an sich zur Wertsicherung der Leistungen erforderlich wäre. Demnach wurde für die Pensionsanpassung 2001 ein halbes Prozent abgezogen. In den Jahren 2002 und 2003 wäre die Pensionsanpassung um insgesamt 0,7% zu reduzieren.

So betrug für das Jahr 2001 der Pensionsanpassungsfaktor nur 0,8%. Zudem konnten bedingt durch den in fixierten Berechnungszeitraum für den einmaligen Wertausgleich (1.8.1999 bis 31.7.2000), die ab den Herbstmonaten des Jahres 2000 gestiegenen Verbraucherpreise bei der Bemessung der Einmalzahlung, die in Höhe von 1% der Jahrespension (maximal aber S 1.600,--) im Februar 2001 zur Auszahlung kam, nicht mehr berücksichtigt werden.

Für Ausgleichzulagenbezieher gilt eine Sonderregelung. Ist die Erhöhung der Richtsätze für die Ausgleichzulage mit dem Anpassungsfaktor niedriger als die Erhöhung der Verbraucherpreise nach § 299a Abs. 2 ASVG, so ist die Erhöhung der Richtsätze gem. § 293 Abs. 2 ASVG auf Grund der Erhöhung der Verbraucherpreise vorzunehmen.

Diese Regelung hat im Jahr 2001 für die Ausgleichszulagenbezieher im Ergebnis eine Richtsätzerhöhung von 1,5 %, die durch eine Einmalzahlung für Alleinstehende in Höhe von S 350,-- und für Ehepaare in Höhe von S 500,-- ergänzt wurde, bewirkt. Für diese Personengruppe bedeutet die unverhältnismäßige Erhöhung der Heizkosten angesichts ihres niedrigen Einkommens jedenfalls eine besondere Härte, weil es sich hierbei letztlich um unvermeidbare hohe saisonbedingte Fixkosten handelt.

Im Teilindex des Verbraucherpreises für Energie der Jahre 1999, 2000 und 2001 (Beleuchtung und Beheizung) kann folgende Entwicklungen nachvollzogen werden:

Beleuchtung und Beheizung*³⁷

Basis VPI 1996 = 100	1999	2000	2001
Jänner	100,4	102,7	112,2
Februar	100,4	103,1	111,5
März	100,5	103,7	111,4
April	100,8	102,8	111,3
Mai	100,7	103,5	111,3
Juni	100,4	106,6	111,5
Juli	100,6	107,4	111,0
August	101,1	108,0	110,7
September	100,6	111,4	111,4**
Oktober	101,4	113,5	
November	101,9	113,9	
Dezember	103,5	114,5	
Durchschnitt:	101,0	107,6	

Im Jahresdurchschnitt ist der Verbraucherpreis für Haushaltsenergie im Zeitraum zwischen 1999 und 2000 daher um 6,5% gestiegen, während sich die Verbraucherpreise insgesamt um 2,3% erhöhten.

Die aktuelle Entwicklung der Heizkosten ist weiterhin dadurch gekennzeichnet, dass nach wie vor ein hohes Preisniveau besteht und damit zu rechnen ist, dass die Preise des Winters 2000/2001 in der kommenden Heizperiode 2001/2002 wieder erreicht werden.

Aus den folgenden Daten ergibt sich somit, dass diese Entwicklung der Heizkosten unter Bedachtnahme auf die voraussichtlich nicht inflationsabdeckende Pensionsanpassung neuerlich gerade für die einkommensschwächeren Haushalte eine besondere Belastung bedeuten wird:

³⁷ Quelle: Statistik Austria; * Ab Jänner 2001 mit dem Teilindex „Beleuchtung und Beheizung des VPI 2000 mit dem Verkettungskoeffizienten 1,076 verkettet
 ** Der Indexstand gilt bis zur Publikation des Indexwertes des folgenden Monats als vorläufige Zahl

**Verbraucherpreisindex, Beleuchtung und Beheizung, Pensionsanpassung
Entwicklung ab 1996**

Jahr	VPI	Beleuchtung und Heizung	PA
1996	100,00	100,00	100,00
1997	101,30	103,20	100,00
1998	102,21	101,30	101,33
1999	102,82	101,00	102,85
2000	105,19	107,60	103,98 ⁴⁾
2001	107,92 ¹⁾	111,00 ²⁾	104,81 ⁵⁾
2002	109,98 ¹⁾	114,51 ³⁾	106,49 ⁶⁾

Jahr	VPI	Änderung in %	PA	Änderung in %	Beheizung	Änderung in %
1996	100,00		100,00		100,00	
1997	101,30	1,30	100,00	0,00	103,20	3,20
1998	102,21	0,90	101,33	1,33	101,30	-1,84
1999	102,82	0,60	102,85	1,50	101,00	-0,30
2000	105,19	2,30	103,98	1,10	107,60	6,53
2001	107,92	2,60	104,81	0,80	111,00	3,16
2002	109,98	1,90	106,49	1,60	114,51	3,16

1) Prognose WIFO, Juni 2001

2) Wert für August 2001

3) Annahme: Steigerung von 2001 auf 2002 wie Steigerung von 2000 auf 2001

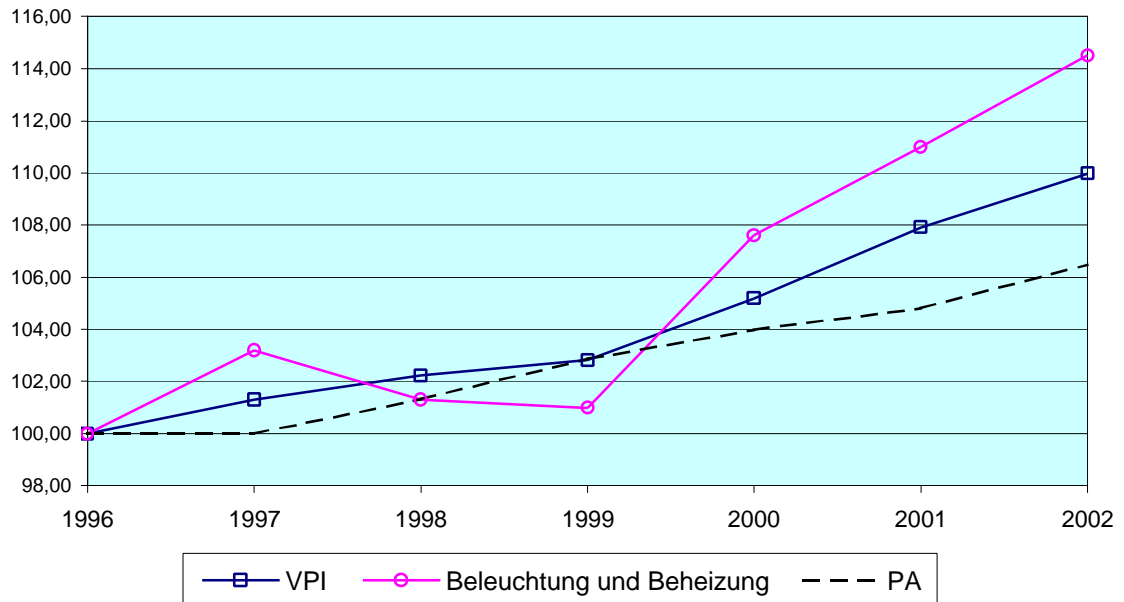
4) lt. Anpassungsfaktor (1,006) wären es nur 103,836; durch Erhöhung von Sockelbeträgen betrug jedoch die durchschnittliche Pensionsanpassung + 1,1 % (=> 103,93)

5) Der Wertausgleich (Einmalzahlung zur Pension) ist nicht berücksichtigt

6) Quelle: Prognosewert des Beirates im Jahr 2001 (gem. § 108e Abs. 9 ASVG)

4 Schlussfolgerungen:

Entwicklung des Verbraucherpreisindex, der Beleuchtungs- und Beheizungskosten sowie der Pensionsanpassung
Messzahlen 1996 = 100



- (1) Die Kompetenzsituation im Sozialhilferecht ist im Wesentlichen noch vom Verständnis der Armenversorgung des ausgehenden 19. Jahrhunderts geprägt. Damals stand nur die Vorsorge für den existenziellen Lebensunterhalt im Vordergrund, weshalb der einzige ausdrückliche Kompetenztatbestand des B-VG, das „Armenwesen“ iSd Art. 12 Abs. 1 Z.1 B-VG auf diesen Bereich beschränkt ist. Der Bund hat von der Grundsatzgesetzgebungskompetenz trotz einiger Anläufe letztlich bislang nicht Gebrauch gemacht, sodass den Ländern mit der Gesetzgebungshoheit auch die inhaltliche Gestaltungsfreiheit zukommt.
- (2) Dennoch wäre der Koordinationsbereitschaft von Bund und Ländern anheim gestellt gewesen, im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung ungleichförmige Verteilungsvorgänge nicht eintreten zu lassen und – die soziale Treffsicherheit beeinträchtigende Rahmenbedingungen – in Hinblick auf das angestrebte Ziel der Armutsbekämpfung zu optimieren.
- (3) Zu verweisen ist im gegenständlichen Zusammenhang auf die Regelung des § 13 Finanz-Verfassungsgesetz (F-VG), BGBl. Nr. 45/1948, derzufolge die Gewährung

von **zweckgebundenen Zuschüssen an Bedingungen geknüpft werden kann**, die der Erhaltung oder Herstellung des Gleichgewichtes im Haushalt der empfangenden Gebietskörperschaften dienen **oder** mit dem **mit der Zuschussleistung verfolgten Zweck** zusammenhängen. Dieses nicht so unbedeutende Steuerungselement hat der Bund bei der Durchführung der Heizkostenzuschuss - Förderaktion 2000/2001 nicht zur Klarstellung, dass ein bundeseinheitlicher Verteilungsvorgang angestrebt wird, genützt. Es bestünde die Möglichkeit, die Auszahlung der Bundesmittel an die Vidierung der Förderrichtlinien der Länder durch den Bund zu knüpfen. Auf Grund der neu geschaffenen Regelung des § 104 Abs. 7 ASVG idF des BGBl. I Nr. 99/2001 (58. ASVG-Novelle), könnte die einmalige Anweisung der Heizkostenzuschüsse an Ausgleichszulagenempfänger künftig auch durch die zuständigen Pensionsversicherungsträger erfolgen.

- (4) Das Bekenntnis zu mehr Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften findet sich auch im „Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, der am 29. Mai 2001 vom Ministerrat verabschiedet wurde. Darin wird verwiesen, dass im Sinne einer nachhaltigen Verbesserung der Lebenssituation der von Armut bzw. Armutsgefährdung betroffenen Menschen beabsichtigt ist, **die Vernetzung, Strukturierung und Koordinierung verschiedene Formen der Unterstützung des Bundes und der Länder zu stärken**³⁸.
- (5) Auf Grund der niedrigen Pensionsanpassung und der als Wertausgleich geleisteten Einmalzahlungen war die Erbringung der Heizkostenzuschüsse in der Heizperiode 2000/2001 geboten, um bei geringen Haushaltseinkommen die durch die erhöhten Energiekosten bedingte erhebliche finanzielle Mehrbelastung zu mildern³⁹.
- (6) Wenn 2000/2001 unter Zugrundelegung der im Vorjahr maßgeblichen statistischen Eckdaten die Notwendigkeit für zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen aus Bundesmitteln gesehen wurde, dann kann auf Grund der Preisentwicklung im Energiesektor und der zu erwartenden Pensionsanpassung 2001/2002 auch im Hinblick auf die bevorstehende Heizperiode 2001/2002 von einer ebensolchen Notwendigkeit einer modifizierten bundesweiten Förderaktion ausgegangen werden.

³⁸ nachzulesen unter www.bmsg.gv.at/Rubrik Berichte/ Seite 22

³⁹ so auch Nationalrat XXI. GP, Sten. Prot. der 36. Sitzung; S. 36;

- (7) Die geringe Ausschöpfung der in der Heizperiode 2000/2001 zur Verfügung stehenden Mittel ist sowohl auf die Einschränkungen in den Förderrichtlinien als auch auf die Antragsbedürftigkeit der Zuschüsse zurückzuführen.