

# Reduktion der Energiearmut durch Gebäudesanierung unter Beteiligung der BewohnerInnen (RedEn!)

## Kurzfassung

### Ist-Situation

Energiearmut charakterisiert sich bei Betroffenen dadurch, dass Wohnräume nicht ausreichend warm gehalten werden können, daraus resultierende gesundheitliche Probleme auftreten und in vielen Fällen die Bezahlung der Energierechnungen Schwierigkeiten bereitet. Laut Auswertung der EU-SILC Erhebung 2014 sind in Österreich mit 268.000 Personen derzeit etwa drei Prozent der Bevölkerung von Energiearmut betroffen. Ein wesentlicher Einflussfaktor für Energiearmut ist die Gebäudequalität. Vorangegangene Projekte und Programme zur Bekämpfung von Energiearmut fokussierten vorwiegend auf Maßnahmen bei den Haushalten. Diese Ansätze stoßen jedoch an deutliche Grenzen, wenn es um gebäudebezogene Verbesserungsmaßnahmen geht. Eine der Hauptschwierigkeiten ist die Finanzierung von gebäudebezogenen Maßnahmen, da die erwarteten Energieeinsparungen durch umfassende thermische Gebäudesanierungen die Sanierungskosten in der Regel nicht decken können.

### Ziel

In diesem Projekt wurde anhand von konkreten Beispielen untersucht, unter welchen Bedingungen und in welchem Umfang thermische Gebäudesanierungen in Objekten mit einem hohen Anteil von energiearmen Haushalten umgesetzt werden können ohne gleichzeitig die finanzielle Situation der Haushalte zu verschärfen. In drei Untersuchungsregionen (Krems, Korneuburg, Wien) wurden unterschiedliche Betreuungs- und Beratungsansätze verfolgt und die Möglichkeiten und Grenzen gemeinwesenorientierter Arbeit anhand von konkreten Fallbeispielen getestet und evaluiert. Die Auswahl der Beispielobjekte erfolgte auf Basis einer Befragung zur Wohn- und Lebenssituation und Identifikation energiearmer Haushalte. Die verschiedenen Beratungs- und Betreuungsansätze sollten angewendet werden, um die BewohnerInnen und Stakeholder in den Prozess aktiv einzubinden und mögliche technische Maßnahmen für die Beispielobjekte abzuleiten. Zentrale Ergebnisse dieses Projekts sind der Leitfaden für beteiligungsorientierte Ansätze bei der Althausanierung mit Fokus auf armutsgefährdete Haushalte sowie Empfehlungen für die Weiterentwicklung von rechtlichen Rahmenbedingungen.

### Methode

Für die Erhebung der Wohn- und Lebenssituation wurde ein Fragebogen entwickelt, die Zielgruppe in einer Kombination aus geografischer und dezentralisierter bzw. individualisierter Methode identifiziert und teilstandardisierte Interviews mit implementierter Genderperspektive in einem mehrstufigen Prozess bei der Zielgruppe durchgeführt.

Auf der Basis der Interviewergebnisse wurde in jeder Untersuchungsregion jeweils ein Untersuchungsobjekt für die fallbezogene Gemeinwesenarbeit ausgewählt. Durch die Partizipationsangebote in Form von aktivierenden Gesprächen mit den MieterInnen, sowie BewohnerInnen- und Stakeholderversammlungen wurden die BewohnerInnen als handelnde Subjekte gefördert und vernetzt. Mithilfe von Gendermainstreaming wurde versucht, Menschen unterschiedlicher Herkunft und Geschlechts gleichermaßen in den Prozess einzubinden.

In einem weiteren Schritt wurden technische Sanierungslösungen für ein Untersuchungsobjekt erstellt, bewertet und maßgeschneiderte Finanzierungsmöglichkeiten erarbeitet. Darüber hinaus wurden Verbesserungsmöglichkeiten für die bestehenden Finanzierungs- und Förderinstrumente sowie rechtliche Rahmenbedingungen untersucht.

## Ergebnisse

Das Ergebnis der Befragung zeigt, dass die überwiegende Mehrheit der Befragten Personen mit ihrer Wohnsituation zwar zufrieden ist, allerdings gaben 27 Prozent an, dass ihre Wohnung im Winter nicht ausreichend warm gehalten werden kann. Als häufigster Grund werden zu hohe Energiekosten genannt. Auf Basis der Befragungsergebnisse ist davon auszugehen, dass sich viele Betroffene mit niedrigeren Raumtemperaturen als Normalzustand zufriedengeben und daher die Zahl der von Energiearmut betroffenen Personen tatsächlich weitaus höher liegt.

Durch aktivierende Gespräche und BewohnerInnenversammlungen konnte das Wissen der MieterInnen über den Gebäudezustand in die Ausarbeitung von Sanierungsmaßnahmen sowie deren Priorisierung einbezogen werden. Für die Mobilisierung der MieterInnen zur Selbstorganisation gelangen Anstöße; für die wünschenswerte Kompetenzsteigerung der MieterInnen, ihre Interessen untereinander zu klären, zu priorisieren und gegenüber Hausverwaltung und Eigentümerinnen zu vertreten, sind langfristige Unterstützungsstrukturen, etwa durch Gemeinwesenarbeit, erforderlich.

Für das Untersuchungsobjekt in Krems wurden drei verschiedene Sanierungsvarianten – von der akuten Mängelbehebung und Komfortverbesserung bis zu umfassenden thermisch-energetischen Sanierung – entwickelt. Die Finanzierungslösung zeigt, dass die umfassende thermische Sanierung auch unter Ausschöpfung aller verfügbaren Finanzierungsquellen und Subjekt- und Objektförderungen nicht finanzierbar ist, ohne die restlichen Kosten auf die Mieten der BewohnerInnen umzulegen. Die derzeitigen Fördermodelle können die Kosten einer thermisch-energetischen Sanierung bei einem hohen Anteil an energiearmen Haushalten nicht vollständig abdecken.

Die Ergebnisse der Untersuchung münden in einem Leitfaden für beteiligungsorientierte Ansätze bei der Althausanierung mit Fokus auf armutsgefährdete Haushalte, Vorschläge für die Weiterentwicklung von Finanzierungs- und Fördermodellen sowie Empfehlungen für die Verstärkung der Wirksamkeit bestehender Beratungs- und Betreuungsstellen.

## Schlussfolgerungen

Kostengünstiger Wohnraum findet sich vielfach am Privatwohnungsmarkt – oft in schlechtem Zustand und ohne adäquate Heizungssysteme. Aber auch im Bereich der gemeinnützlich oder kommunalen Wohnungswirtschaft werden oft bewusst Gebäude mit sehr niedrigen Mieten angeboten, um armutsgefährdeten Personen einen Zugang zum Wohnungsmarkt zu ermöglichen. Die geringen Mieten in Verbindung mit geringen Erhaltungsbeiträgen verhindern umfassende Gebäudesanierungen und wirken als eine Art Katalysator für einen Verfallsprozess, was wiederum Energiearmut der BewohnerInnen verstärkt und eine Abwärtsspirale begründet. Umfassende thermische Sanierungen sind meist nicht umsetzbar. In solchen Gebäuden können aber auch durch Teilsanierungen, die auf die BewohnerInnenbedürfnisse abgestimmt sind, erhebliche Komfortverbesserungen und Energieverbrauchsreduktionen erzielt werden. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die regelmäßige, klare und gendersensible Kommunikation der geplanten Maßnahmen, damit alle Beteiligten dasselbe Bild der Sanierung haben und keine falschen Erwartungen geweckt werden. Es ist essentiell, dass für Gebäude, in denen ein hoher Anteil an von Energiearmut Betroffene leben, dieselben Qualitätsstandards gelten wie in jedem anderen Gebäude. Zur langfristigen Reduktion von Energiearmut müssen die Gebäude hohe energietechnische Qualität und zeitgerechte Standards erreichen.

Die Evaluierung von Finanzierungsoptionen für thermisch-energetische Sanierungen orientiert sich an den begrenzten finanziellen Möglichkeiten energiearmer Haushalte und der langfristigen finanziellen Leistungsfähigkeit für die BewohnerInnen. Die Subventionen auf Subjekt- und Objektebene (insbesondere Wohnbeihilfe, bedarfsorientierte Mindestsicherung und die unterschiedlichen Sanierungsförderungen von Bund und Ländern) reichen derzeit nicht aus, um die Differenz zwischen vorhandenen Rücklagen und den Kosten für thermisch-energetische Sanierungen vollständig zu decken. Die Förderung von Einzelmaßnahmen

stellt daher ein wichtiges Hilfsinstrument für Gebäude mit energiearmen Haushalten dar, wobei die Maßnahmen in ein Gesamtsanierungskonzept eingebettet sein sollten.

Das Empowerment der MieterInnen ist ein Gewinn für alle Beteiligten, vor allem bei Gebäuden, die sanierungsbedürftig sind aber aus finanziellen Gründen thermisch-energetische Sanierungen nicht vollständig umgesetzt werden können und Prioritäten gesetzt werden müssen. Durch Empowerment sind nicht nur die MieterInnen besser in der Lage, ihre Interessen zu artikulieren und Initiativen zu starten, auch Stakeholder profitieren vom Einsatz der MieterInnen. Denn motivierte Betroffene, deren Beteiligung gefördert wird, sind kein Hemmnis, sondern vielmehr Teil machbarer Lösungen. Empowerment durch Beteiligungsprozesse ist jedoch ein langfristiger Prozess und verursacht Kosten. Die Bereitstellung öffentlicher Fördermittel und eine rechtliche Verankerung der Einbeziehung der MieterInnen bei Gebäudesanierungen im geförderten Wohnbau kann Empowerment ermöglichen.

Für die wissenschaftliche Beobachtung des Phänomens in Form von vergleichenden Studien ist die Entwicklung einer Definition von Energiearmut für die EU-Länder, erweitert um lokale Spezifika erforderlich.

Die Reduktion von Energiearmut ist eine politische Verantwortung, die zunehmend von der Politik auf den unterschiedlichen Ebenen wahrgenommen wird. Jedoch wird dem Zusammenspiel der unterschiedlichen Politik- und Rechtsmaterien dabei noch zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

### **Empfehlungen und Ausblick**

Es gibt eine Vielzahl an potentiellen Maßnahmen, die zwar keine schnelle Lösung aber eine langfristige Verbesserung zu erzielen vermögen. Die wichtigsten Empfehlungen lauten:

- Verstärkte Bewusstseinsbildung auf Ebene der Bundes-, Landes- und Lokalpolitik sowie bei Hausverwaltungen für Energiearmut und ihre Folgen;
- Erweitertes gender- und herkunftssensibles Beratungs- und Betreuungsangebot bestehender Betreuungseinrichtungen für Betroffene und Hausverwaltungen
- Beibehaltung der Kombination aus Subjekt- und Objektförderung und Integration sozialer Aspekte in die Vergabe von Sanierungsförderungen, um damit die soziale Treffsicherheit von öffentlichen Fördermitteln zu erhöhen;
- Das Empowerment der MieterInnen ist ein Gewinn für alle Beteiligten bei Gebäuden, die sanierungsbedürftig sind. Um einen Mehrwert in Sanierungsprozessen durch BewohnerInnenbeteiligung zu schaffen, sollten sie gesetzlich verankert werden und von geschulten Personen aus Beratungs- und Betreuungseinrichtungen begleitet werden;
- Erzielung einer angemessenen Durchmischung der BewohnerInnenschaft durch einen fixen Anteil „zweckgebundener“ Wohnungen zu günstigen Mieten im geförderten Wohnbau um einer Abwärtsdynamik vorzubeugen.

Es ist davon auszugehen, dass die Zahl der von Energiearmut Betroffenen in den nächsten Jahren zunehmen wird. Die langfristigen Folgen wie gesundheitliche Probleme der Betroffenen, Arbeitslosigkeit und verfestigte Armut wirken sich negativ auf die gesamte Gesellschaft aus.

# Reduction of fuel poverty through building renovation and resident participation (RedEn!)

## Summary

### Situation

Fuel poverty is characterised by difficulties to pay energy bills, keeping housing spaces sufficiently warm, which eventually results in health problems. Based on the evaluation of the EU-SILC survey of 2014, it is expected that 268,000 people are subject to fuel poverty in Austria which accumulates to 3 percent of the population. One important influencing factor of fuel poverty is the thermal quality of the residential building.

Prior projects and programmes to fight fuel poverty focused on measures on household level but not on building level. However, as household measures soon reach their limits, taking into account measures on the building level is crucial. One of the main problems of financing those measures is that expected energy savings do not cover complete thermal renovation.

### Aim

The aim of this project was the investigation of energy efficient renovation measures that could be implemented in buildings with a large number of households affected by fuel poverty without further tightening the residents' financial situations. In three analysed regions (Krems, Korneuburg, Wien) different approaches of supervision and counselling have been pursued and possibilities and limits of society-oriented work have been tested and evaluated in actual case studies. The results of a survey on the living and housing situation and the consequent identification of households affected by fuel poverty lead to the selection of model buildings. Different information and service approaches were applied to get residents and stakeholders involved in the participation process. The results of the project lead into a guideline for participation-oriented approaches for building renovation focussing on households at risk of poverty as well as further development of legal framework.

### Method

The target group was identified by use of a combination of geographical method and decentralised, resp. individualised method. A questionnaire for the survey on the living and housing situation was developed taking into account the gender perspective. Partly standardised interviews were carried out in a multistage process.

Based on the interview results, model buildings in the three investigated areas were defined for case-related community oriented work. Residents received assistance to network and become active subjects by means of participation in the form of activating interviews with tenants and gatherings of residents and stakeholders. Gender mainstreaming was applied to integrate people of different origin and gender in the empowerment process equally.

In a next step, technical renovation measures for a model building were defined and analysed, customized financing solutions were developed. Furthermore, optimisation potentials for a further development of financing and subsidising instruments as well as tenancy law provisions have been investigated.

### Results

The result of the survey shows a great satisfaction with housing situations for the majority of interviewed people. Though, 27 percent stated that they do not have the capacity to heat their apartments according to their needs. The most frequent reason is high energy-related costs. Based on these results, it is expected that more people are affected by fuel poverty than official data presents.

By means of activating interviews and gatherings expert knowledge of residents about the building condition and optimisation potentials could be made available for defining and prioritising renovation measures for the model buildings. First impulses for the mobilisation of



tenants for self-organisation could be achieved. A further development that enables tenants to clarify, prioritise and represent their interests to building owners or property managers needs long-term supporting structures, such as community building.

Three renovation options have been developed for the model building in Krems, ranging from addressing deficiencies to a complete thermal refurbishment variant. The financing model demonstrates that, when taking all currently available financing and subsidy instruments into account, complete thermal refurbishments cannot be financed without increasing rents for residents. Current subsidy schemes are not sufficient to cover the costs of thermal refurbishments completely when there is not enough capital for renovation, which is mostly the case in buildings with a large number of households affected by fuel poverty.

The investigation results lead to a guideline for participation-oriented approaches for building renovation focussing on households at risk of poverty. Recommendations for further development of financing and subsidy models as well as recommendations for strengthening the effectiveness of information and service centres with regard to fuel poverty have been derived.

## Conclusions

Cheap housing is predominantly available on the private housing sector, most often in buildings in poor condition and without appropriate heating systems. But also municipal housing offers deliberately buildings or apartments with low rents, in order to provide housing for persons at risk of poverty. Low rents result in low contributions for maintenance and optimisation, therefore hinder thermal renovation and at the same time increase the decay of buildings. As a consequence fuel poverty of residents is intensified and a downward trend of the building and sometimes the whole area starts. As complete thermal renovations are often not economically feasible, in such situations the largest effects can be achieved through partial renovations that immediately increase the living comfort for residents. The most important aspect is the alignment of measures with residents' needs as well as frequent, clear and gender-sensitive communication of planned measures, so that all parties involved have the same idea of the renovation and no wrong expectations arise. It is important that buildings, even when accommodating a large number of households affected by fuel poverty, meet the same quality standards as any other residential building. High-quality energy-efficient residential buildings are the key to a long-term decrease of fuel poverty.

When evaluating current financing models, financial affordability for residents is the key criterion. Currently available funding schemes (especially housing assistance, needs-based minimum benefit system and different subsidised funding for building refurbishment provided by federal and regional authorities) are not sufficient to finance thermal renovation projects. Especially subsidies for single renovation measures are an important means for buildings affected by fuel poverty, however, they should be incorporated in an overall renovation concept.

Empowerment of residents is a benefit for all stakeholders, especially in buildings, which are in need of renovation and where complete renovations are not possible to be implemented by means of financing, therefore prioritising of measures is necessary.

This enables tenants to articulate their interests and to get active. But also stakeholders benefit from the interaction with residents. Dedicated residents, whose participation is supported by information and service centres, are not an obstacle but part of feasible solutions. However, participation processes are long-term instruments that involve costs. Providing public subsidy and integrate participation processes of residents in renovation projects in in social housing legal provision can promote empowerment.

For scientific investigation it is important to find a common European definition for fuel poverty accompanied with regional specifics to perform comparative studies.

The reduction of fuel poverty is a political responsibility, which is increasingly taken seriously by politics on different levels. However, the importance of cooperation between politic and legal matter is often underrated.

## Recommendations and outlook

There is a large number of potential measures to fight fuel poverty. They will not provide a quick solution of fuel poverty, but they have the potential to improve the situation in the long term. The most important ones are:

- Raising awareness for fuel poverty and its consequences within regional and federal governments as well as with housing management companies
- Increase offers for gender sensitive information and service for people affected by fuel poverty and housing management companies
- Upkeep of the combination of subject- and object-oriented funding and the integration of social aspects in the distribution of renovation subsidies to increase the social accuracy of public subsidies.
- Empowerment of residents is a benefit for all parties involved. Empowerment should be integrated in legal provisions for housing and should involve skilled staff from information and service centres to ensure added value in renovation projects through residents' participation
- Guarantee a social mix of residents by means of fixed numbers of apartments with low rents in social housing in order to prevent a downward dynamic.

It is to be expected that the number of people affected by fuel poverty will increase in the upcoming years. Long-term consequences such as health problems, unemployment, poverty have negative impacts on the society as a whole.