

Anlage 4

Entwicklung und Analyse des Kommunalen Wohnungsbauprogramms

Für das (Jahres-)Controlling des Kommunalen Wohnungsbauprogramms sind folgende **drei Parameter** relevant.

1) Bauträgerauswahl:

Nach Akquise bzw. Festlegung eines Standortes wird mittels Stadtratbeschluss ein Bauträger zur Umsetzung des Programms festgelegt. Zum Zeitpunkt der Bauträgerauswahl ist das Baurecht für das Grundstück bereits mittels Vorbescheid baurechtlich geklärt. Es wird eine realistische Größenordnung der zu schaffenden Wohneinheiten (i. d. R. 25-30 WE) festgesetzt.

2) Bewilligungen im Rahmen der Wohnbauförderung:

In „Wohnen in München V“ sind die jährlich zu schaffenden Wohneinheiten im geförderten Wohnungsbau festgesetzt. Die Zielzahlen beziehen sich stets auf die im Rahmen der Wohnbauförderung bewilligten Wohneinheiten. Folglich wird dieser Parameter vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung zur Prüfung der Zielerreichung verwendet. Für das Kommunale Wohnungsbauprogramm B, C und SBW liegen die jährlich zu erreichenden Zielzahlen seit 2012 bei 200 WE. Seit 2015 ist der Bedarf an (Wohn-)Plätzen in Clearinghäusern mittelfristig gedeckt. Aktuell werden die bereits angelaufenen Projekte fertiggestellt (bis vsl. 2018), es folgen derzeit keine neuen Projekte im Teilprogramm C. Der Fokus liegt nun auf der Schaffung von dauerhaftem Wohnraum im Teilprogramm B und SBW.

3) Fertigstellungen:

Der Parameter Fertigstellungen gibt die tatsächlich realisierten Wohneinheiten je Jahr an. Zwischen Bewilligung der Wohneinheiten und Fertigstellung folgt die Bauphase. Diese variiert je nach Baufortschritt zeitlich sehr. Folglich kann die Anzahl der Fertigstellungen je Jahr nicht direkt von den Bewilligungszahlen abgeleitet werden. Für das Sozialreferat ist die Vermittlung von Haushalten und damit verbunden die Reduzierung der Anzahl an wohnungslosen Haushalten relevant. Damit hat dieser Parameter eine wichtige Bedeutung.

Nachfolgend werden die erreichten Zahlen nach den genannten Parametern dargestellt und bewertet.

1) Bauträgerauswahl

2002 - 2011

Die Tabelle zeigt die Entwicklung der Grundstücksakquise und Bauträgerauswahl in den ersten zehn Programmjahren auf (Wohnen in München III und IV: 2002 bis 2011/Jahresrate 150 WE):
Bauträgerauswahl in den Programmjahren 2002 – 2011 (**Ziel: 150 WE/Jahr**)

Zielzahl	150 WE / Jahr										Gesamt	Jährlicher Durchschnitt
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
KomPro B	80	105	111	300	119	77	72	44	148	30	1086	109
KomPro C	32	26	38	0	29	0	30	0	25	25	205	21
Differenz z. Zielzahl	-38	-19	-1	150	-2	-73	-48	-106	23	-95	-209	-20

In den Jahren 2002 bis 2004 resultiert die Abweichung der Rate aus den üblichen Anlaufschwierigkeiten eines Programmstarts. Das Programm muss am Markt beworben werden und sich etablieren, interessierte Bauträger sind zu finden.

2005 konnten bereits mittels einer starken Jahresrate (200 %) die vorhandenen Defizite ausgeglichen werden. Der Großteil aller Grundstücke wurde damals öffentlich ausgeschrieben, die Projekte weitestgehend durch externe Bauträger realisiert.

Erst mit „Wohnen in München IV“ in 2006 fiel die Entscheidung, städtische Grundstücke nicht komplett an externe Bauträger zu veräußern, sondern den überwiegenden Anteil im Eigentum des Sozialreferats (mittels Baubetreuung durch die Gesellschaften) zu behalten, im Hinblick auf die besondere Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit der Grundstückssicherung und der dadurch möglichen dauerhaften Belegungsbindung.

Ab 2007 erschwerte ebenfalls das Urteil des Oberlandesgerichts (OLG) Düsseldorf die Ausschreibungen und damit verbunden die externe Bauträgerauswahl. Zugleich war ein Rückgang des Angebots an städtischen Flächen und die Nutzungskonkurrenz der Referate um diese erkennbar (z. B. Bedarf an Kinderbetreuungseinrichtungen, wie Krippen, Kitas, Hort, etc.). Die Raten konnten daraufhin nicht mehr erfüllt werden.

Im Rahmen der Bauträgerauswahl konnten dennoch innerhalb der Jahre 2002 - 2011 insgesamt 1.291 WE in der Standortplanung und Grundstücksakquise für das Programm gesichert werden. Dies entspricht einem jährlichem Mittelwert von 129 WE gegenüber der in Wohnen in „München III und IV“ festgelegten Zielzahl von 150 WE p.a.

Die Tabelle zeigt, dass über den Zeitraum von 10 Jahren ein Defizit von 209 WE (14 %) gegenüber der Zielerfüllung zu verzeichnen ist.

Bewertung der Jahre 2002 - 2011

In Anbetracht der bereits in den vorausgegangenen beschriebenen Unwägbarkeiten und Problemen (z. B. OLG Düsseldorf-Urteil) ist das Programm aus Sicht des Sozialreferats durchaus erfolgreich bewirtschaftet worden.

Damit konnte bis 2011 ein wesentlicher Beitrag zur deutlichen Reduzierung der Personen im Sofortunterbringungssystem und somit zu einem Abbau der Wohnungslosigkeit geleistet werden.

Zielerreichung und Entwicklung neuer Programme von 2012 bis 2014

Die annähernde Zielerreichung konnte nur durch Personalaufstockung in „Wohnen in München IV“ (von 1 Vollzeitäquivalent (VZÄ) auf 3 VZÄ für Akquise) und sehr intensive und zeitaufwendige referatsübergreifende Zusammenarbeit und Abstimmung erlangt werden.

Während des Programmzeitraums von „Wohnen in München IV“ wurden zudem das Bestandsprogramm Ankauf von Belegungsrechten konzipiert, beworben und implementiert. Darüber hinaus wurde auch das Förderprogramm „Sozial Betreutes Wohnhaus“ (SBW), als ein weiteres Teilprogramm des Kommunalen Wohnungsbauprogramms, zur Lückenschließung des Angebotsportfolios zur Versorgung von akut Wohnungslosen älteren Personen mit Betreuungsbedarf entwickelt.

Bereits seit 2008 ist wieder ein kontinuierlicher Anstieg der Personen im Sofortunterbringungssystem feststellbar. Hieraus ergibt sich langfristiger Handlungsbedarf. Die erhöhte Bedarfslage resultiert insbesondere aus verstärkten Zuzügen aus den EU-Beitrittsländern, aus den zunehmenden Flüchtlingsströmen sowie der sich insgesamt verschärfenden Wohnungsknappheit in der Landeshauptstadt München.

Mit der zunehmend angespannteren Situation auf dem Wohnungsmarkt und dem einhergehenden Anstieg der Wohnungslosigkeit ist im Rahmen von „Wohnen in München V“ eine Korrektur der Bedarfe im geförderten Wohnungsbau erfolgt. Hierbei wurde auch für die Versorgung der akut wohnungslosen Haushalte in den Teilprogrammen B, C und SBW eine Erhöhung der Zielzahlen auf 200 WE p.a. vorgenommen (Beschluss der Vollversammlung vom 01.02.2012, Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 08197).

Nachfolgende Tabelle veranschaulicht die Entwicklung der Bauträgerauswahl seit „Wohnen in München V“ (Ziel: 200 WE/ Jahr).

Bauträgerauswahl in den Programmjahren 2012 - 2015 (Ziel: 200 WE/Jahr)

Zielzahl	200 WE / Jahr			Summe	2015 (geplant)	Gesamt	Jährlicher Durchschnitt
	2012	2013	2014				
KomPro B	121	137	0	258	337	595	149
KomPro C / SBW	70	40	0	110	115	225	56
Gesamt	191	177	0	368	452	820	205
Differenz z. Zielzahl	-9	-23	-200	-242	252	20	5

Bewertung der Jahre 2012 - 2014

In 2012 konnten trotz Erhöhung um 25 % die Zielzahlen in der Bauträgerauswahl knapp erreicht werden. In diesem Jahr wurde zudem ein Sozial Betreutes Wohnhaus gemäß neuem Konzept ausgeschrieben.

Erstmalig wurde durch die Auswirkungen der Neuorganisation des städtischen Wohnungsbestands und MFM gemäß „Wohnen in München V“ der Großteil der Jahresraten (von ehemals der Bauherrenschaft Sozialreferat und Baubetreuung MGS) in die Bauherrenschaft der städtischen Wohnungsbaugesellschaften gegeben.

Wie auch in den vorangegangenen Vorlagen immer wieder kommuniziert, schwindet die Flächenressource stetig. Es wurde damit zunehmend schwieriger, alle städtischen Bedarfe zu koordinieren und abzudecken. Dies hatte und hat zur Folge, dass auch für die Umsetzung der Teilprogramme B, C und SBW immer weniger städtische Flächen zur Verfügung stehen und diese in direkter Nutzungskonkurrenz mit den anderen Referaten stehen. Die Abstimmungsprozesse zwischen den Referaten (z.B. Freigabe von Vorhalteflächen, Suche nach Ersatz-/Alternativstandorten für die vorgegebenen Nutzungen; Vorklärung von baurechtlichen Abweichungen) ziehen sich enorm in die Länge. Dies hat direkte Auswirkungen auf die Bauträgerauswahl.

Es hat sich jüngst gezeigt, dass die Anforderungen aus „Wohnen in München V“ an die beiden Gesellschaften zur Wohnraumschaffung, zumindest derzeit bis einschließlich 2014, seitens der Wohnungsbaugesellschaften nicht ausreichend erfüllt werden können. Beide Gesellschaften

haben inzwischen Strategien entwickelt, die unter Punkt 3 dieser Beschlussvorlage dem Stadtrat ausführlich dargelegt werden.

Auch auf Verwaltungsseite zeichnete sich die Bewirtschaftung des Programms in den vergangenen Jahren als zunehmend komplexer und aufwendiger ab.

Insbesondere im Jahr 2014 haben sich die Auswirkungen der sparsamen Personalsituation vor allem durch die Erhöhung der Zielzahlen, die Entscheidung zur Grundstücksausschreibung („Grundsatzbeschluss zur Ausschreibung und Vergabe für das Kommunale Wohnungsbauprogramm der Teilprogramme B, C und Sozial Betreute Wohnhäuser“, Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 14088, Vollversammlung vom 19.03.2014) und die Übertragung von zusätzlichen Aufgaben bemerkbar gemacht. Hier werden nur beispielhaft die Technische Begutachtung von Projekten in den beiden Teilprogrammen C und SBW, der Ausbau und die konzeptionelle Weiterentwicklung des Kommunalen Wohnungsbauprogramms, die Ausweitung der Grundstücksakquise, der Zuschussvollzug für die Sozialorientierte Hausverwaltung sowie die Umsetzung des Gesamtplans III aufgeführt.

2014 und 2015

Die Personalsituation wurde im Rahmen einer Stadtratsvorlage zur Bewirtschaftung des Kommunalen Wohnungsbauprogramms - Zusätzlicher Stellenbedarf aufgrund angehobener Zielzahlen, neuer Aufgaben und geänderter Rahmenbedingungen (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 00979) bereits im Dezember 2013 dargelegt. Die Stadtratsbefassung erfolgte jedoch erst ein Jahr später im Dezember 2014. Hier wurde eine der angeforderten Stellen befristet genehmigt. Die Stellenbesetzung ist bis heute noch nicht vollständig erfolgt. Zeitgleich musste der Fachbereich Weggänge verzeichnen, die durch das vorhandene Personal kompensiert werden mussten. Aufgrund dieser Tatsache konnte die Rate für das Programmjahr 2014 (154 WE) erst mit Baurägerswahlbeschluss der Vollversammlung am 29.04.2015 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 02501) dem Stadtrat zur Entscheidung vorgelegt werden. Derzeit könnten für 2015 weitere rund 450 WE zur Baurägerswahl vorbereitet werden. Inwieweit jedoch eine Baurägerswahl (Ausschreibung und Stadtratsbefassung) für die Grundstücke der Programmrate 2015 ausgeführt wird, ist abhängig von einer schnellen Stellenzuschaltung verwaltungsseitig (vgl. Maßnahmen).

Aufgrund von Personalengpässen konnte keine Baurägerswahl im Jahr 2014 durchgeführt werden.

Fazit:

Die Baurägerswahl hing und hängt im Wesentlichen von der Verfügbarkeit von bebaubaren Flächen ab. Die immer geringere Anzahl an städtischen Flächen sowie die zunehmende Konkurrenz um die Nutzung der Flächen ist hierbei maßgeblich.

2) Wohnbauförderung - Bewilligungen

Nach Baurägerswahl erfolgt die Beplanung der Grundstücke. Die Pläne werden von der Bewilligungsstelle im Referat für Stadtplanung und Bauordnung auf ihre Förderfähigkeit hin geprüft. Mit Bewilligung der Planung wird der Förderung zugestimmt. Zu diesem Zeitpunkt steht die Anzahl der künftigen WE fest (bewilligte WE).

Nachfolgende Tabelle zeigt die im Rahmen der Wohnbauförderung bewilligten WE von 2002 bis 2014 in den Teilprogrammen B, C und SBW.

Zielzahl:	125 WE p.a. B, 25 WE p.a. C										175 WE p.a. p.a. B, 25 WE p.a. C, SBW				
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Gesamt	Jährlicher Durchschnitt
Teilprogramm B	52	65	55	99	42	188	165	91	101	81	189	87	117	1332	102
Teilprogramm C, SBW	0	0	32	0	64	29	0	0	0	30	25	0	0	180	14
Differenz z. Zielzahl	-98	-85	-63	-51	-44	67	15	-59	-49	-39	14	-113	-83		

2002 - 2011

Die beiden starken Jahre in der Bauträgerauswahl 2005 und 2010 spiegeln sich zeitversetzt in den Bewilligungsjahren 2007/2008 wieder, in denen die Rate übererfüllt und 2012, in dem die Rate nahezu erreicht werden konnte.

Seit einigen Jahren wird jedoch deutlich, dass sich der Zeitraum von Bauträgerauswahl bis Bewilligung eines Objekts zunehmend verzögert. Die jährlichen Bewilligungszahlen sinken kontinuierlich ab.

Es können kaum mehr „einfach“ zu bebauende Grundstücke für das Programm zur Verfügung gestellt werden.

Erschwerende Faktoren sind einerseits die hohen Anforderungen an die Grundstücke, z.B. aufgrund von Mehrfachnutzungen, um den stadtweiten Bedarfen gerecht zu werden (z. B. Deisenhofener Straße: Wohngebäude mit Kinderbetreuungseinrichtung, Stadtteilbibliothek und Anwohnergarage).

Hier gestalten sich insbesondere referatsübergreifende Planungs- und Abstimmungsprozesse als besonders zeitintensiv. Nach aktueller Einschätzung durch das Sozialreferat ist gerade die referatsübergreifende Zusammenarbeit sehr zeitaufwendig und damit ein wesentlicher Faktor, bei dem Handlungsbedarf zur Verbesserung gesehen wird (vgl. Maßnahmen).

Andererseits stellen auch die Art und Beschaffenheit der Grundstücke in vielen Fällen eine große Herausforderung dar. Besondere Anforderungen an Schallschutz, z.B. aufgrund der Nähe zur Bahntrasse München-Rosenheim (Drosselweg), erhöhte Grundwasserpegel die besonders planungsintensive Verbaumaßnahmen bedingen (Bunzlauerstraße), Klagen der Nachbarschaft gegen Baugenehmigungen und Bodenfunde aufgrund der Nähe zu einem aufgelassenen Friedhof (Neuhauser Trafo), bauliche Sondermaßnahmen aufgrund von U-Bahn-Überbauung (Orleansstraße) oder auch kleine Grundstücke in Innenstadtlagen die komplexe Planungen aufgrund der angrenzenden Nachbargebäude (Statik, Überbauung, etc.) bedingen (Am Einlaß). Dies sind nur einige Beispiele hierfür. In der Konsequenz ist auch in diesen komplexen Fällen ein wesentlich intensiverer Planungs- und Abstimmungsprozess gegeben.

Ein weiterer Grund, der eine lange Projektdauer zwischen Bauträgerauswahl, Bewilligung und Fertigstellung bedingt, ist, dass die städtischen Grundstücke, die zur Verfügung gestellt werden konnten, baurechtlich überwiegend äußerst schwierig zu beplanen oder zum Teil auch mit Immissionen bzw. Altlasten belastet sind. Häufig ist es notwendig oder wird der Anspruch formuliert, im Rahmen einer Vorplanung bzw. über objektbezogene Workshops und Wettbewerbe erst eine planerische, städtebauliche Lösung zu erarbeiten, bevor mit den Projekten auf den vorgesehenen Teilflächen begonnen werden kann.

Darüber hinaus bedingt das Nutzungsgemenge und die Größe der Projekte oft auch deutlich längere Prüf- und Genehmigungsverfahren (z.B. Vorbescheid, Baugenehmigung) im Referat für Stadtplanung und Bauordnung.

Seit 2012

Die mit „Wohnen in München V“ angehobene Zielzahl von 200 WE p.a. konnte in den Raten von 2012 bis 2014 bislang noch nicht erreicht werden. Lediglich die Rate Jahr 2012 weist ein nur geringfügiges Defizit von 11 WE auf, was auf Projektverzögerungen aus den Vorjahren zurückzuführen ist.

Fazit:

Die Komplexität in der Bebauung sowie die Konkurrenz hinsichtlich der Nutzungsverwertung der wenigen verfügbaren städtischen Flächen bedingt einen sehr hohen Abstimmungsbedarf. Raumprogramme und Nutzeranforderungen sind aufeinander abzustimmen, die Genehmigungen durch den Stadtrat werden getrennt in den jeweiligen Fachausschüssen eingeholt. Diese Prozesse sind bislang mit hohem personellem und zeitlichem Aufwand verbunden.

3) Fertigstellungen

Die nachfolgende Tabelle zeigt die seit Programmstart fertiggestellten Wohneinheiten (2005 – 2014) auf:

Zielzahl	150 WE / Jahr							200 WE / Jahr			Summe
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Fertigstellungen											
Teilprogramm B	55	144	65	124	74	11	0	184	162	87	906
Teilprogramm C	32	0	0	64	29	0	0	30	0	25	180
Summe B + C	87	144	65	188	103	11	0	214	162	112	1086
Differenz z. Zielzahl	-63	-6	-85	38	-47	-139	-150	14	-38	-88	

Bei Betrachtung der Tabelle sind die Schwankungen bei den Fertigstellungszahlen ersichtlich. Von 2005 bis 2014 konnten 906 WE im Teilprogramm B sowie 180 WE im Teilprogramm C fertiggestellt werden (Stand 30.06.2015).

Für die nächsten drei Jahre werden nach aktuellem Stand bis zu 365 weitere WE erwartet (Stand 30.06.2015).

Die unterdurchschnittlichen Fertigstellungsraten der WE in den ersten Jahren lassen sich auf den Programmaufbau zurückführen. Der seit 2007 und für die Folgejahre entstandene bzw. zu erwartende Einschnitt hingegen ist auf oben dargestellte Sachlage zurückzuführen. An dieser Stelle ist anzumerken, dass es deutliche Unterschiede bei den Gesamtprojektlaufzeiten zwischen externen Bauträgern und den städtischen Wohnungsbaugesellschaften zu verzeichnen gibt. Private Bauträger konnten ihre Projekte im Schnitt in einem von drei Jahren (von der Bauträgerauswahl bis zur Fertigstellung) umsetzen. Bei den städtischen Wohnungsbaugesellschaften beliefen sich die Projektlaufzeiten zum Teil auf mehr als 5 Jahre. Dies begründet sich u.a. im hohen Druck auf die Wohnungsbaugesellschaften einen beträchtlichen Anteil der gemäß Wohnen in München V jährlich zu realisierenden geförderten Wohnungen zu errichten. Dies hat zur Folge, dass sich die Priorisierung in der Umsetzung der Projekte deutlich in Richtung größere Planungsgebiete verschiebt.

Trotz der langwierigeren Umsetzung wird die Zusammenarbeit zu Gunsten der städtischen Gesellschaften favorisiert, da die Bindungsdauer bei diesen dauerhaft gesichert und nicht wie bei privaten Bauträgern lediglich auf 40 Jahre begrenzt ist.

Die ab 2012 aufgeführten, wieder ansteigenden Fertigstellungsraten spiegeln vor allem den Rückstand der Raten aus den Vorjahren wieder. Durch längere Bauzeiten erfolgte die Fertigstellung oftmals wesentlich verzögerter als anvisiert.

Ausblick über die geplanten Fertigstellungen 2015 – 2018, Stand 30.06.2015.

Fertigstellungen	2015	2016	2017	2018	Summe
Teilprogramm B	100	120	120	64	74
Teilprogramm C*/SBW	0	25	0	0	25
Summe	100	145	120	64	429
Differenz z. Zielzahl	-100	-55	-80	-136	

* Umsteuerung von Teilprogramm C in dauerhaftes Wohnen, vgl. Pkt. 2, S. 2

Die Prognose über die geplanten Fertigstellungen zeigt deutlich auf, dass in den nächsten Jahren mit weniger Wohneinheiten zu rechnen sein wird.

Fazit:

Die derzeit rückläufige Zahl der Fertigstellungen resultiert aus der bereits dargestellten Flächenknappheit, Nutzungskonkurrenz und geringen Kapazitäten der Gesellschaften in der Realisierung kleinteiliger Projekte zu Gunsten der großen Projekte im Stadtgebiet (Kasernenflächen, etc.). Inwieweit Aufholen und Abdecken der zukünftigen Jahresraten möglich ist, hängt entscheidend von den personellen und organisatorischen Maßnahmen und Entwicklungen ab, wie sie in dieser Beschlussvorlage vorgeschlagen und in der Fortschreibung des Handlungsprogramms „Wohnen in München V“ zu entwickeln sind.

4) Zusammenfassende Bewertung

Im Rahmen der Bauträgerauswahl konnten trotz massiver, nicht vorhersehbarer Erschwernisse und Zielzahlerhöhung die Rückstände aufgeholt werden.

Damit trägt das Programm wesentlich zu einer Entlastung des Sofortunterbringungssystems bei. Aktuell liegt die Zahl der akut wohnungslosen Personen bei > 5.200, darunter 1.247 Kinder (Stand 31.12.2014). Diese Zahl ist besorgniserregend hoch, ein Anstieg in 2015 um weitere 1.000 Personen aufgrund der Flüchtlingsströme und Europäischen Wanderungstendenzen wird prognostiziert. Die Kommune steht weiter vor schwierigen Aufgaben. Bislang war insbesondere das Teilprogramm B mit seinem Direktbelegungsrecht maßgeblich für die Vermittlung akut wohnungsloser Haushalte aus dem Sofortunterbringungssystem. Mit Belegung eines neuen Wohnhauses wurden wieder entsprechend Plätze in Notquartieren, Clearinghäusern und Pensionen frei.

Dem Paradigmenwechsel „Wohnen statt Unterbringen“ kann jedoch seit einiger Zeit nicht mehr entsprechend Rechnung getragen werden.

Dies beginnt wie dargestellt bereits bei der Bereitstellung von Grundstücken und der Nutzungskonkurrenz bzgl. der Verwertung dieser und geht über die langen Planungs- und Abstimmungsprozesse weiter über die deutlich länger andauernde Projektumsetzung.

Aus Sicht des Sozialreferats ist es daher zwingend notwendig, das Kommunale Wohnungsbauprogramm mit seinen Teilprogrammen B und SBW (/C) weiterzuführen und zu stärken. Eine beschleunigte Umsetzung kann dazu beitragen, dass das Sofortunterbringungssystem entlastet wird.