

JOANNA GIECEWICZ\*

# Miejska polityka mieszkaniowa – tereny dostępne warunkiem realizacji programów mieszkań dostępnych – nowelizacja ustawowa w Wiedniu

## Urban housing policy – land availability as a condition for housing affordability programs. Vienna's amended legislation

### Streszczenie

Dostępność mieszkań jest ściśle powiązana z dostępnością terenów pod planowaną zabudowę mieszkaniową wielorodzinną. W okresach kryzysowych występuje wzrost cen nieruchomości jako najpewniejszych lokat finansowych oraz spekulacje terenami. Mieszkalnictwo jest najważniejszym tworzywem miasta, a dostępność terenów pod tą zabudowę wpływa w sposób istotny na dostępność mieszkań. W wielu miastach europejskich wypracowano mechanizmy wymuszające budowę mieszkań dostępnych w różnych formułach prawno-administracyjnych. W sytuacjach kryzysowych okazały się one nieskuteczne. Proces wypracowania rozwiązań innowacyjnych jest przedmiotem analiz na przykładzie systemowo spójnej polityki mieszkaniowej Wiednia. Po kryzysie roku 2008 postępujący wzrost cen nieruchomości szczególnie gruntowych doprowadził w ciągu 10 lat do spadku procentowego udziału nowobudowanych subwencjonowanych mieszkań dostępnych. Władze kraju federalnego Wiedeń podjęły kroki prawne, zmierzające do zmiany niekorzystnych trendów. W przeciągu 2 lat do lokalnego kodeksu budowlanego wprowadzono przepisy definiujące nową kategorię zagospodarowania terenu – „mieszkalnictwo dostępne”. Uzyskanie pozwolenia na budowę dla inwestycji mieszkaniowych, jest uzależnione od realizacji 2/3 przewidzianej powierzchni użytkowej mieszkań w formule mieszkań subwencjonowanych, a więc dostępnych. Ta nowelizacja prawa budowlanego weszła w życie 01.03.2019. Przewidywane jest docelowe obniżenie cen gruntów budowlanych dla mieszkalnictwa o 90%. Przez następne lata prowadzony będzie monitoring skutków powyższych zmian. Nowelizacja definiowana jest jako radykalna zmiana prawa, zapewniająca realizację programów mieszkań dostępnych.

### Abstract

The affordability of apartment units is closely related to the availability of land for planned multifamily housing development. In crisis periods, real estate prices go up, reflecting the perception of real estate as the safest investment, and land speculation increases. Housing is the most important fabric of the city, and the availability of land for housing directly influences housing affordability. In many European cities, legal and administrative mechanisms have been worked out to force the construction of apartment buildings. In times of crisis, however, these mechanisms have proven ineffective. This article will focus on the process of elaborating innovative solutions, with Vienna's systemically coherent housing policy as an example. In the decade following the 2008 crisis, the ongoing rise in real estate prices, especially the price of undeveloped land, led to a decrease in the proportion of new subsidized affordable housing. The leaders of the federal state of Vienna undertook legal measures to reverse this negative trend. Within two years, the local building code was updated with a provision describing a new land use category: "affordable housing". Following this rule, the acquisition of a permit to build housing investments requires that two-thirds of the planned development's usable area be devoted to subsidized, meaning affordable, housing. This provision in Vienna's building code came into effect on March 1, 2019. It is expected that in the long run, the price of land for housing will drop by 90%. In the upcoming years, monitoring of the provision's effects will be conducted. The provision is seen as a radical change in the law, ensuring the continued realization of affordable housing programs.

Słowa kluczowe: polityka mieszkaniowa Wiednia, gospodarka gruntami, mieszkania dostępne, regulacje prawne, interes społeczny  
Keywords: Vienna housing policy, land management, affordable housing, building code regulations, social interest

### Wstęp

Podjęcie tematu jest ściśle związane z sytuacją mieszkaniową w Polsce – dostępności mieszkań, dominacji rynku prywatnego w budownictwie mieszkaniowym, a szczególnie trudności i opóźnienia w realizacji programu M Plus, gdzie wskazuje się na problem wysokich cen i ograniczonych zasobów terenów do lokalizacji inwestycji mieszkaniowych. W większości dużych miast

### Introduction

The topic of this article is related to the housing situation debate in Poland—the affordability of housing, the dominance of the private sector in housing development, and especially the difficulties and delays encountered in the implementation of Mieszkanie Plus, a nationwide program for the construction of new affordable housing. The program stumbles because

\* Dr hab. inż. arch., prof. PW, Wydział Architektury Politechniki Warszawskiej / Dr hab. inż. arch. Joanna Giecewicz, Associate Professor, Division of Architectural and Urban Design, Faculty of Architecture, Warsaw University of Technology, e-mail: joanna.giecewicz@pw.edu.pl, ORCID 0000-0001-628-4142

Europejskich zjawisko braku mieszkań dostępnych jest znane, co stymuluje liczne dyskusje i opracowania, prezentujące różnorodne poszukiwania rozwiązań problemu, który stał się zdecydowanie obecny po kryzysie w roku 2008.

Metoda pracy przyjęta w niniejszym opracowaniu jest szczególnie ze względu na fakt, że analizowana jest sytuacja wzrostu cen najmu i zakupu mieszkań w odniesieniu do modelowego i stabilnego rynku wiedeńskiego w latach 2005–2015 (Giecwicz, 2008, 143). To doprowadziło do nowelizacji ustawy dotyczącej budownictwa i zagospodarowania przestrzennego (Wiener Bauordnung Novellierung). Wypracowano rozwiązania po uzyskaniu profesjonalnych ekspertyz i 2-letniej konfrontacji argumentów zwolenników i przeciwników powyższej zmiany. Materiały użyte jako bazowe do prześledzenia badanego procesu to:

- bezpośrednie kontakty z urzędnikami zarządu miasta Wiednia zaangażowanymi w tworzenie modyfikacji prawnych – w ramach uczestnictwa w międzynarodowej konferencji „Housing for All – Affordable Housing in Growing Cities in Europe” w roku 2018.
- spotkania z przedstawicielami miejskiej instytucji do spraw inwestycji mieszkaniowych – Wohnfonds Wien, Wiener Wohnen
- analiza materiałów publikowanych przez zainteresowane instytucje, związki zawodowe, firmy deweloperskie oraz śledzenie polemik i dyskusji w mediach, w pismach profesjonalnych czy w prasie lokalnej na przestrzeni lat 2015–2018, poprzedzających wprowadzenie w/w zmian ustawowych.

Nie jest to sensu stricto badanie zjawiska – wyników podjętych kroków legislacyjnych – czyli skuteczności oddziaływania w/w nowelizacji w konfrontacji z zamierzonymi celami, bowiem faktyczne rezultaty będą dopiero następowały.

#### **Przyczyny, które doprowadziły do modyfikacji prawnych**

Wspomniana konferencja w roku 2018 była prezentacją negatywnych zjawisk w wielu miastach europejskich, które spowodowały wzrosty cen, a co za tym idzie – spadek dostępności mieszkań. Definicje mieszkania dostępnego nie są precyzyjnie określone. W opracowaniu przyjęto że jest to granica 25% średniego dochodu gospodarstwa domowego wynoszącego 2000 euro/miesięcznego zgodnie z danymi urzędu statystycznego (Statistik Austria 2018, Wohnen), czyli wydatek netto na średnie mieszkanie wielkości 60 – 70 m<sup>2</sup> nie powinien przekroczyć sumy 500 euro (czynsz i opłaty licznikowe). Powyżej tych wskaźników dostępność jest stopniowo ograniczana, a jeśli koszt zamieszkiwania przekracza 50% dochodu to mieszkanie staje się dobrem z dostępem ograniczonym dla lepiej sytuowanych mieszkańców.

Po roku 2005, a szczególnie po 2008, w metropoliach europejskich zaobserwowano pierwsze skutki zmieniającej się sytuacji. Nastąpiła eksplozja cen w strefie mieszkaniowej oraz gwałtowny, „drastyczny” wzrost cen gruntów spowodowany nie tylko wzrostem ilości mieszkańców, ale głównie poprzez fakt, że nieruchomości miejskie w okresie turbulencji rynkowo-finansowych, stały się

of high prices and limited availability of areas for housing development. This phenomenon of limited housing affordability is well known in the majority of European cities, which stimulates numerous debates and reports aiming to find solutions to the problem, which has been exacerbated since the financial crisis of 2008.

This paper is based on the author’s following local government consultations, media discussions, notes from personal meetings as well as conference participation—all that led to the building code land use amendment (Wiener Bauordnung Novellierung). The solutions were formulated after consultation with experts and a two-year-long debate between proponents and opponents of the amendment. This paper uses the following methods to analyse the process that led to the amendment being adopted:

- Direct contacts with Vienna city officials involved in drafting the legal amendments, in the context of the international conference “Housing for All – Affordable Housing in Growing Cities in Europe” in 2018.
- Meetings with city representatives working for the Wohnfonds Wien, Wiener Wohnen—the city’s offices for housing projects.
- An analysis of materials published by interested parties, be they institutions, trade unions, housing development firms, and the debates and discussions in the press, economic publications or local press over the years 2015–2018, which preceded the adoption of these legal changes.

What this paper is not is an examination of the amendment’s effects, that is its effectiveness in achieving the desired goals, since the results are only now beginning to unfold.

#### **Reasons behind the amendment**

The aforementioned conference in 2018 laid bare the dire situation in many European cities which led to a rise in prices and related loss in housing affordability. There is no precise definition of affordable housing. In this paper, it is defined as a cost limited to 25% of the average net household income, which in 2018 was €2,000 per month according to the Austrian statistical agency Statistik Austria (Statistik Austria, 2018). In other words, spending on an average sized (60–70 m<sup>2</sup>) apartment should not surpass €500 per month (including rent and utilities). Anything above this price reflects a gradual reduction in affordability, so that if the cost surpasses 50% of the average household income, housing becomes a good reserved for higher income residents.

After 2005, but especially after 2008, large European cities witnessed the first effects of a changing situation. Housing prices soared and land prices rose in an unprecedented, drastic fashion, not only because of an increase in the resident population but mostly because in this time of financial market turbulence, urban real estate became the safest and most profitable investment for global capital, both private and institutional such as retirement funds, banks, insurance companies (Seiss, 2007, 111). Real estate became the “new gold” and profitable investments led

przedmiotem najpewniejszych i przynoszących duże zyski lokat globalnych kapitałów, zarówno prywatnych jak i instytucjonalnych (jak np. fundusze emerytalne, banki, towarzystwa ubezpieczeniowe, itp.; (Seiss, 2007, 111)). Nieruchomości stały się „nową złotą żyłą”, a zyskowne inwestycje doprowadziły do spekulacji gruntami (Matzanetz, 2019, 6).

Inwestorzy kupowali grunty i czekali na wzrost cen. Jeżeli gruntów w tzw. dobrych lokalizacjach brakowało, kupowali stare budynki, głównie mieszkalne (w których czynsze były ograniczone) które wyburzano, aby mogły powstać nowe prywatne zespoły mieszkaniowe bez obowiązujących ograniczeń cenowych (Gaal, Chorcherr, 2019, 4).

Wiedeń, który przez 100 lat zbudował spójną politykę mieszkaniową, zapewniającą wysoki stopień równowagi podaży i popytu poprzez mieszkania dostępne (komunalne, spółdzielcze, subwencjonowane itd.) dla 62% mieszkańców, nie mógł być wyspą na globalnym rynku inwestycyjnym i najdotkliwiej odczuł skutki neoliberalnej polityki. Na konferencji w 2018 roku, burmistrz Wiednia Michael Ludwig, po raz kolejny przywołał zasadę modelu wiedeńskiego, zgodnie z którą „tereny dla budownictwa mieszkaniowego muszą być dostępne, czyli nie mogą podlegać zmiennym wpływom sił rynkowych... Grunty są dobrem szczególnym, którego ilości nie można zwiększyć, wyprodukować więcej, a więc wysoki popyt skutkuje gwałtownym wzrostem cen” (Ludwig, 2018). To z kolei znacznie ogranicza, wręcz uniemożliwia dalszy rozwój budownictwa społecznego (w roku 2004 zakończono budowę lokali komunalnych, zmniejszeniu uległo budownictwo subwencjonowane, w którym przy wysokich cenach gruntów cena metra kwadratowego nie mieściła się w narzuconych granicach kosztowych).

W pierwszej dekadzie XXI wieku procent mieszkań budowanych całkowicie ze środków prywatnych (freifinanzierte Wohnbau) wynosił około 9% i był traktowany jako „interesujące uzupełnienie” (Ergänzung) podaży mieszkań, które z zasady nie są i nie powinny być towarem na rynku (Giecewicz, 2008, 68). Zaś już w roku 2016 prywatne inwestycje mieszkaniowe doszły do alarmującego poziomu 70%. Subwencje przesunięto do tych powstających coraz liczniejszych inwestycji prywatnych z mieszkaniami, których koszty i czynsze wykluczały dostępność dla większości potrzebujących. Budowana przez długie lata integracja przestrzenna i spójność społeczna różnych kategorii mieszkańców została zagrożona, a więc spadek poczucia bezpieczeństwa stał się negatywną, ale realną wizją przyszłości. W roku 2005 najwyższe ceny metra kwadratowego powierzchni mieszkalnej dochodziły do 7000-8000 euro. 10 lat później pojawiły się ceny rzędu 25 000 – 30 000 euro/m<sup>2</sup>. Kolejne odcinkowe działania mające zahamować wzrost kosztów zmierzały do użycia pośrednich sposobów zwiększenia podaży mieszkań – jak dogęszczenie komunalnych zespołów mieszkaniowych z lat 1960-1975, nadbudowy i przebudowy dachów, docelowo ograniczanie parterowych obiektów handlowych z przyległymi parkingami, ograniczanie norm dla obowiązującej liczby miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej, itp.. Zarząd Wiednia nie dopuścił do sprzedaży mieszkań komunalnych czy społecznych (jak np. w Berlinie czy Monachium).

to land speculation (Matzanetz, 2019, 6)

Investors would buy up land and wait for prices to rise. In cases where no land in so-called good locations was available, they would buy old buildings, usually housing estates (with rent control) which they then demolished so as to build new housing estates free of rent control (Gaal, Chorcherr, 2019,4).

Vienna, a city which has crafted a coherent housing policy over the past century, ensuring a high degree of balance between supply and demand by offering affordable housing (communal, cooperative, subsidised, etc.) for 62% of its inhabitants, could nonetheless not shield itself from the global investment market, and felt most severely the consequences of the neoliberal modus operandi. At the 2018 conference, the mayor of Vienna Michael Ludwig once again evoked the principle behind the Viennese model, according to which “land for housing development must be available, meaning it cannot be subject to fluctuating market forces...lands are a specific kind of good, since we cannot increase their quantity or produce more of them, which results in high demand leading to a rise in prices” (Ludwig, 2018). This in turn significantly limits, not to say impedes the continued growth of social housing. Construction of new social housing came to a halt in 2004, and subsidised housing was limited due to the fact that rising prices of land led to the price per square metre exceeding the imposed cost limitations.

In the first years of the twenty-first century, only 9% of new housing was financed entirely from private sources (freifinanzierte Wohnbau) and was seen as an interesting supplement (Ergänzung) to the housing supply, which by principle was not and should not be a product on the market. However, as soon as 2016 private housing projects reached an alarming 70% of new housing developments. Subsidies were allocated to these newly built and ever more numerous private projects which provided apartments whose rental and usage costs excluded affordability for most people in need of housing. The spatial integration and social cohesion between residents of all incomes, built over many years, was at stake. The future became fraught with realistic visions of insecurity. In 2005, the highest price per square metre of housing usable floor area was €7,000–8,000. A decade later, prices in the region of €25,000–30,000 per square metre appeared.

More adaptive measures intended to slow down the cost increase were implemented in an indirect effort to increase the housing supply—for example, adding more apartments to existing housing cooperatives built in the years 1960–1975, building additional floors and remodelling rooftops, reducing ground floor commercial areas with their adjacent parking structures, limiting the number of existing parking spots per apartment building, and so forth. The Vienna city government did not allow for communal or social housing to be sold (as was the case in Berlin or Munich). Nor did it seek to engage in land expropriation (Groschopf, 2018, 20). However, taking into account the fact that the Austrian capi-



Nie sięgnął też po procedury wywłaszczania terenów (Groschopf, 2018, 20). Biorąc jednak pod uwagę fakt, że stolica Austrii jest najszybciej rosnącą stolicą europejską, w której roczny przyrost mieszkańców utrzymuje się w granicach 15 000 – 20 000, potrzeby mieszkaniowe szacowane są na 7000 – 10 000 rocznie (ilość niezbędna dla utrzymania wieloletniej równowagi), powyższe cząstkowe próby zwiększenia podaży okazały się niewspółmierne do potrzeb. Konieczność podjęcia radykalnych przeciwdziałań doprowadziła do rozpoczęcia serii konsultacji społecznych i ekspertyz profesjonalnych już w roku 2015.

### **Wprowadzenie nowej kategorii do planów zagospodarowania przestrzennego – „tereny mieszkalnictwa subsydiowanego” (Planungsgrundlagen zur Widmung „Gebiete für geförderten Wohnbau“)**

Nowa kategoria planistyczna w ustawie Prawo Budowlane jest pomyślana jako instrument regulujący i znacznie ograniczający mechanizmy rynkowe w zakresie polityki gruntowej. Jest to re-aktywacja 100-letniego społecznego modelu mieszkalnictwa (Förster, Menking, 2017, 40). Stanie się ona instrumentarium zapewniającym utrzymanie również w przyszłości, funkcjonującego modelu mieszkalnictwa społecznego. Oznacza to, że na terenach oznaczonych w planach jako „mieszkalnictwo subsydiowane” warunkiem uzyskania pozwolenia na budowę jest zapewnienie minimum 2/3 powierzchni użytkowej mieszkalnej w kategorii mieszkalnictwo społeczne. Jednocześnie koszt metra kwadratowego gruntu nie może przekroczyć sumy 188,0 euro/m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budowanego obiektu mieszkaniowego, zaś miesięczny czynsz jest ograniczony do sumy 5,0–5,5 euro/m<sup>2</sup> netto (ca 7,5 euro brutto). Budynki mieszkaniowe wielorodzinne subsydiowane można więc budować tylko na gruntach pozyskanych według obowiązujących stawek. Policja budowlana uzyskała uprawnienia kontrolne na każdym etapie procesu budowlanego aż do momentu dopuszczenia do użytkowania. W tak zdefiniowanej rzeczywistości prawnej przestaje się opłacać inwestowanie w zakup terenów jako lokaty kapitału, a więc wzrośnie podaż terenów, które będą wykorzystane dla budownictwa społecznego (Förster, 2019, 1).

Czynsz w mieszkaniach dostępnych jest ograniczony – 7.5 euro/m<sup>2</sup> miesięcznie przez okres 40 lat, czyli na czas trwania amortyzacji subwencji. Ustalenia powyższe muszą być wpisane do ksiąg wieczystych, aby uniemożliwić sprzedaż i ewentualne inne operacje finansowe mające na celu zysk (co np. prowadzi to do eliminacji krótkoterminowego najmu typu Airbnb).

Nowa kategoria użytkowania terenu dotyczy nowo planowanych inwestycji mieszkaniowych powyżej 5000 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej (czyli nie więcej niż ca 50 mieszkań) na obszarze całego miasta oraz nie obejmuje zespołów domów jednorodzinnych. Jako najważniejszy rezultat nowych regulacji spodziewany jest stopniowy spadek cen gruntów o 90%. Ograniczenie, a właściwie wyłączenie konkurencji w sferze transakcji na rynku nieruchomości gruntowych, sprowadza się bowiem do prawa interwencji w transakcje gruntowe (Eintrittsrecht für Gemeinde in Kaufverträge) i faktycznego monopolu gwarantującego dla miasta cenę 188 euro/m<sup>2</sup> (Matzanetz, 2019, 5). Grunty przeznaczone

tal is the fastest growing European capital, where the number of inhabitants rises annually by around 15-20,000, housing need is estimated at 7-10 thousand units per year – this number is necessary for preserving the long term balance. In this context, the aforementioned partial attempts at increasing housing supply proved insufficient in comparison with the growing need. The necessity of undertaking radical countermeasures led to a series of social consultations and calls for professional expertise as early as 2015.

### **The introduction of a new category into land use planning—“land for subsidised housing” (Planungsgrundlagen zur Widmung “Gebiete für geförderten Wohnbau“)**

The new planning category in the building code is intended to be an instrument regulating and significantly limiting market forces with regard to land policy. It is a re-activation of the century-old social housing model. It will become an instrument ensuring the future preservation of a functioning social housing model (Förster, Menking, 2017, 40). This means that on land marked in planning as intended for “subsidised housing”, the condition for obtaining a building permit is guaranteeing that at least two thirds of the usable housing area be dedicated to social housing. At the same time, the cost of a square metre of land was capped at €188 and monthly rent limited to €5–5.50 per square metre net (around €7.5 gross). Thus, multi-family housing estates can only be built on land acquired following the newly imposed rules. Construction police was granted the right to control each step of the building process up to the handover. In such a legal context, it becomes unprofitable to use land purchase as an investment, which in turn will lead to a rise in land supply being used for social housing (Förster, 2019, 1.)

The rent in affordable housing developments is limited to 7.5 euro per square metre per month for forty years (limited use period because of the allocated subsidies). The aforementioned regulations must be written into the land register, so as to prevent sale or possible other profit-driven financial operations from taking place (for example, this leads to the ban on short term rentals such as Airbnb).

The new category of land use applies city-wide to newly planned housing projects above 5,000 square metres of usable area (meaning developments including more than about 50 apartments) and does not include single-family home developments. One of the most important anticipated effects of the new provision is the gradual decrease of land price by 90%. The limitation and practical exclusion of competition in the transactional sphere on the market for real estate land means that the city has a right to intervene in land purchase transactions (Eintrittsrecht der Gemeinde in Kaufverträge), earning a de facto monopoly guaranteeing the newly regulated price of €188 per square metre. Land designated for social housing projects remains the property of the municipality and ensures a coherent, balanced development of

na inwestycje mieszkalnictwa społecznego pozostają we władaniu gminy i zabezpieczają spójny, zrównoważony rozwój miasta dla przyszłych pokoleń. Wohnfonds Wien jako bank terenów dla zabudowy mieszkaniowej posiada obszar o powierzchni 2 milionów m<sup>2</sup>, w tym 1,2 miliona m<sup>2</sup> już przystosowanych do zabudowy. Miasto terenów nie sprzedaje, lecz skupuje i dzierżawi długoterminowo. W inwestycjach prywatnych cena m<sup>2</sup> gruntu wynosi 2000–2500 euro za metr, zaś cena średnia przekracza 800 euro/m<sup>2</sup>.

Nowelizacja zakazuje wyburzeń bez zatwierdzenia przez specjalne komisje miejskie. Kolejne przepisy dotyczą zmian w zapewnieniu odpowiedniej ilości miejsc parkingowych dla nowych mieszkań. Przepis nakazujący 1 miejsce na 100 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej nie jest obowiązujący, jeżeli ogólna liczba miejsc parkingowych w okolicy jest niewykorzystana w pełni. To również krok mający obniżyć koszt metra kwadratowego i uwolnić część terenów dla dogęszczenia lub zabudowy zwartej (Putschögl, 2018, 2).

W wielu miastach europejskich obowiązują zbliżone regulacje prawne, ale ich skuteczność jest dyskusyjna. W miastach niemieckich już w latach 1990 wprowadzono przepisy nakazujące realizację mieszkalnictwa dostępnego – np. w Monachium tzw. zasada SoBoN (Sozialgerechte Bodennutzung) nakazującą inwestorom uwzględnienie wskaźnika 30% mieszkań dostępnych, we Frankfurcie jest to 15% a w Hamburgu 11%. W miastach francuskich na gminach ciąży obowiązek zapewnienia 20% mieszkań społecznych. Problemem jest brak sankcji lub sankcje słabe czy pozorne za jego niedopełnienie (np. kary finansowe ustalane na niskim poziomie i płacone przez zarządy lokalne).

Nowelizacja wiedeńska została określona jako eksperyment radykalny i „kamień milowy” na drodze do przywrócenia i zabezpieczenia w przyszłości dostępności mieszkań (Wohnungspolitik.at 2020).

Radna miasta do spraw mieszkalnictwa, Kathrin Gaal, określiła nowelizację jako „mocną odpowiedź na wyzwania przed którymi stanęła polityka mieszkaniowa” (Gaal, 2019, 7).

### **„Grunt to mieszkanie”**

Decydujący wpływ ceny gruntu na koszt metra kwadratowego oraz powiązanie lokalizacji inwestycji mieszkaniowych z przestrzenną integracją mieszkańców i co za tym idzie z wysoką jakością życia w mieście bezpiecznym było i jest podstawą polityki lokalnej (STEP 2025, 53). Świadomość znaczenia obecności mieszkalnictwa dostępnego jako kategorii przeważającej, popieranej przez społeczeństwo, zmotywowało władze wiedeńskie do opracowania i wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań. Niezadowolenie i protesty inwestorów związane ze spadkiem wartości zakupionych terenów były dyskutowane, ale ostatecznie zignorowane w konsultacjach („sami doprowadzili do zaistnienia szarej strefy nieprzejrzystych transakcji w nieruchomościach oraz do wzrostu cen, a więc dokonali ryzykownych i niekorzystnych inwestycji”).

Nowe regulacje prawne zostały przegłosowane w parlamencie krajowym (miasto Wiedeń jest jednocześnie jednym z 9 krajów federalnych republiki i ma zdolność stanowienia własnych praw) w listopadzie 2018 roku. Zasadnicze pytanie polityki społecznej: co jest ważniejsze – prawo własności czy prawo do dostępności miesz-

the city for future generations. Wohnfonds Wien, as a bank holding lands for housing development, owns an area of 2 million square metres, of which 1.2 million is already adapted for construction use. The city does not sell this land, but on the contrary, buys new land up and leases it long-term. In private projects, by contrast, the price of a square metre of land is €2,000–2,500 per metre, and the average price exceeds €800/m<sup>2</sup> per square metre. The new provision also requires special municipal committees to approve potential demolitions (Putschögl, 2018, 2). Further, changes were introduced to the number of prescribed parking spots for new apartments. The regulation providing for one spot per one hundred square metres of housing area does not apply where street parking availability in the immediate area is not exhausted. This is yet another step in drawing down the cost of the square metre and freeing up some of the land to densify existing development or build new compact design housing. Many European cities have similar legal regulations, but their effectiveness is questionable. In German cities, regulations were introduced to mandate the construction of social housing already in the 1990s—for example, in Munich the rule called SoBoN (Sozialgerechte Bodennutzung) requires developers to respect a 30% threshold of affordable housing. In Frankfurt, it is a 15% threshold and in Hamburg, 11%. French cities require municipalities to provide at least 20% of affordable housing. The problem is a lack of sanctions or weak, superficial sanctions in case of this percentage not being met (for example, financial penalties set very low and paid by local governments).

The Viennese building code provision has been deemed a radical experiment and a milestone on the way to restoring and securing the future affordability of housing. City council member for housing, Kathrin Gaal, called the provision “a strong answer to the challenges standing before housing policy.”

### **Housing: a “ground” rule**

Local policy was and is based on understanding the decisive impact of land prices on the price of a square metre and on weaving together housing project siting with the spatial integration of inhabitants, leading to a high quality of life in a safe city (STEP 2025). The awareness of how important social housing is as a dominant and socially accepted housing category motivated the municipal government to formulate and implement innovative solutions. The dismay and protests of developers in the face of falling land value were discussed, but ultimately ignored in the consultations (“they are the ones who created a gray area of murky transactions in real estate and led to a rise in prices, so they are at fault for having engaged in risky and unfavourable investments”).

The new building code provision was voted in by the state parliament in November 2018 (the city of Vienna being also one of the nine federal states in Austria, it can self-legislate). The fundamental question of social policy: what matters more, property rights or the right to affordable housing, reached the highest lev-

kań trafiło do najwyższych władz federalnych. W okresie 3-miesięcznego *vacatio legis* nowelizacja została zaskarżona i skierowana do Trybunału Konstytucyjnego (Verfassungsgerichtshof) pod zarzutem, że ogranicza prawo dysponowania własnością prywatną, chronioną konstytucyjnie. Orzeczenie Trybunału było jednoznaczne: ze względu na interes publiczny nowelizacja jest zgodna z konstytucją, gdyż zapewnienie dostępności mieszkań jest wyższą użytecznością społeczną.

## Podsumowanie

Znowelizowana ustawa weszła w życie 01 marca 2019 roku. Przez środowiska prawnicze została określona jako „stosowanie metod retro-socjalistycznych”, które doprowadzą do spadku ilości mieszkań oddawanych do użytku. W uzasadnieniu opinii ekspertów podkreślono jednak fakt, iż wyzwania ostatniej dekady wskazują na konieczność wyposażenia władz miejskich w możliwie szerokie spektrum instrumentów prawnych, tak, aby zahamować niekorzystne zmiany na rynku nieruchomości i zapewnić miastu dalszy harmonijny rozwój. Kathrin Gaal przypomniała na konferencji w roku 2018: „mieszkania dostępne nie są przywilejem lepiej sytuowanych. Są podstawowym prawem dla wszystkich. Wprowadzona nowelizacja jest gwarancją zrównoważonego rozwoju w przyszłości” (Gaal, 2019,9).

Po upływie roku od omawianej nowelizacji pierwsze procedury planistyczne zgodne z nowymi przepisami są dopiero przygotowywane. Władze miasta przewidują uruchomienie mechanizmów ewaluacyjnych po 5 latach oraz minimum 10-letni okres monitoringu skutków oddziaływania znowelizowanych paragrafów.

Najbliższa edycja IBA (Internationale Bauausstellung) odbędzie się w Wiedniu w okresie 2020 – 2022 i tematem będzie „Nowe mieszkalnictwo społeczne” (Neues Soziales Wohnen). IBA wiedeńska będzie międzynarodową platformą dla wytyczenia nowych dróg rozwoju zrównoważonego zamieszkiwania społecznego. (Die IBA\_Wien agiert als Plattform für Neuentwicklungen, die den Weg für die Zukunft des sozialen Wohnens bereiten – Kurt Hofstetter, Koordinator der IBA Wien). Eksperyment wiedeński będzie tematem dyskusji i ewaluacji wstępnych rezultatów pod kątem skuteczności zbliżania się do celu, zdefiniowanego w dokumentach Magistratu jako: „tereny dla mieszkalnictwa dostępnego gwarancją społecznie solidarnego miasta” (Eine Widmung für leistbares Wohnen in der solidarischen Stadt).

## BIBLIOGRAFIA

- [1] Bauer S., 2018, *Policy Guidelines for Affordable Housing in European Cities*, Wien: City of Vienna – Wiener Wohnen
- [2] Gaal K., 2019, *Wohnen ist ein Grundrecht, Architektur Wettbewerbe*, 7 s. 9
- [3] Giecwicz J., 2008, *Konserwatywna Awangarda*, Warszawa: Oficyna PW
- [4] Förster W., Menking W., 2018, *The Vienna Model 2 – Housing for the Twenty-First Century*; Berlin: Jovis Verlag
- [5] Förster W., 2019, *PUSH Newsletter*, Wien: PUSH-Consulting
- [6] Magistratsabteilung 18, 2014, *STEP 2025*, Wien: Magistratsabteilung 18
- [7] Magistratsabteilung 21, 2020, *Planungsgrundlagen zur Widmung „Gebiete für geförderten Wohnbau“*, Wien: wohnfonds\_wien
- [8] Matzanetz P., 2019, *Guter Grund für geförderten Wohnbau, Architektur Wettbewerbe*, 1, s. 6-7
- [9] Pichler Ch., 2014, *Baulandbedarf in Wien – Baulandmobilisierung und Städtebauliche Nachverdichtung*, Wien: Kurswechsel at 3
- [10] Seiss R., 2007, *Wer baut Wien?*, Salzburg: Verlag Anton Pustet
- [11] Statistik Austria, *Wohnen*, 2018

els of federal government. In the three month *vacatio legis* period, the provision was challenged and taken before the Constitutional Tribunal (Verfassungsgerichtshof). At issue was the contention that the provision limits the right to dispose of private property, which is constitutionally protected. The tribunal’s judgment was unequivocal: the provision was deemed to respect the constitution insofar as the public interest mandates that housing affordability is a public good of higher order.

## Conclusion

The amended law came into effect on March 1, 2019. Right wing circles decried it as an application of “retro-socialist methods” which will lead to the drop in the number of apartments being made available for use. However, the expert opinion underlined the fact that the challenges of the previous decade require the city government to wield considerably wide-ranging legal instruments so as to slow down the unfavourable changes in the real estate market and secure harmonious development for the city. Kathrin Gaal reminded attendees of the 2018 conference that “affordable housing is not a privilege for those who are better off. It is a basic right for all. The new building code provision is a guarantee of balanced development in the future” (Gaal, 2019, 9).

A year from the provision’s adoption, the first planning procedures following the new rules are only being prepared. The city government plans to put in place evaluation methods after five years and a minimum of ten years monitoring period to assess the results of the new provision.

The next IBA (Internationale Bauausstellung) will take place in Vienna in 2020–2022. Its topic will be “new social housing” (Neues Soziales Wohnen). According to Kurt Hofstetter, the coordinator of the IBA, “this IBA exhibit in Vienna will be a platform for charting new ways forward for the future of social housing.” The Viennese experiment will be the subject of discussions and preliminary evaluation of results with respect to the stated goals defined in the Magistrate documents as “land for affordable housing as a guarantee for social solidarity in the city” (eine Widmung für leistbares Wohnen in der solidarischen Stadt).

## REFERENCES

- [1] Bauer S., 2018, *Policy Guidelines for Affordable Housing in European Cities*, Wien: City of Vienna – Wiener Wohnen
- [2] Gaal K., 2019, *Wohnen ist ein Grundrecht, Architektur Wettbewerbe*, 1 s. 9
- [3] Giecwicz J., 2008, *Konserwatywna Awangarda*, Warszawa: Oficyna PW
- [4] Förster W., Menking W., 2018, *The Vienna Model 2 – Housing for the Twenty-First Century*; Berlin: Jovis Verlag
- [5] Förster W., 2019, *PUSH Newsletter*, Wien: PUSH-Consulting
- [6] Magistratsabteilung 18, 2014, *STEP 2025*, Wien: Magistratsabteilung 18
- [7] Magistratsabteilung 21, 2020, *Planungsgrundlagen zur Widmung „Gebiete für geförderten Wohnbau“*, Wien: wohnfonds\_wien
- [8] Matzanetz P., 2019, *Guter Grund für geförderten Wohnbau, Architektur Wettbewerbe*, 1, s. 6-7
- [9] Pichler Ch., 2014, *Baulandbedarf in Wien – Baulandmobilisierung und Städtebauliche Nachverdichtung*, Wien: Kurswechsel at 3
- [10] Seiss R., 2007, *Wer baut Wien?*, Salzburg: Verlag Anton Pustet
- [11] Statistik Austria, *Wohnen*, 2018