Bodenpolitik

Grundstücksflächen und strategisch relevante Immobilien als Grundlagen jeder nachhaltigen kommunalen Standortentwicklung

Policy-Brief
Dezember 2025

Auftraggeber

Stadt Salzburg

Verfasser

Patrick Lüftenegger

Herausgeber

SIR – Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen GmbH

Schillerstraße 25, Stiege Nord, A-5020 Salzburg

Tel. +43 5 7599 725, E-Mail: sir@salzburg.gv.at, www.sir.at

Ausgangssituation

das Amt 3/03 Wohnservice der Stadt Salzburg beauftragt für die Erarbeitung des neuen Wohnleitbildes der Stadt Salzburg mehrere Policy-Briefs und beauftragt daher das SIR mit der Ausarbeitung eines Policy-Briefs zum Thema Wohnen & kommunale Bodenpolitik. Vereinbarte Ziele:

- Aufzeigen von Handlungsfeldern der kommunalen Bodenpolitik, insbesondere im Zusammenhang mit dem Thema Wohnen
- Aufzeigen von Schnittstellen zum neuen Wohnleitbild
- Aufzeigen von Schnittstellen zur Landesebene (Wohnbauförderung; Raumplanung, Bodenpolitik)
- Aufzeigen weiterer Schnittstellen, Handlungsfelder, innovativer Ansätze, fachlicher Notwendigkeiten, Problemstellungen etc.

Inhaltsverzeichnis

1. Aktive Bodenpolitik 3
2. Bodenpolitische Zielsetzungen 3
3. Aktuelle Rahmenbedingungen 4
4. Vorschlag zur Umsetzung 4
5. Alternativvorschläge 6
6. Empfehlung 6
7. Vertiefende Literatur und Praxisbeispiele 6

1. Aktive Bodenpolitik

Eine aktive Bodenpolitik bedeutet, dass die öffentliche Hand nicht nur auf Marktprozesse reagiert, sondern gezielt Einfluss auf die Verfügbarkeit, Nutzung und Preisentwicklung von Grund und Boden nimmt. Hoheitliche Flächenwidmung und klassische räumliche Entwicklungsinstrumente können nicht ausreichend sicherstellen, dass die Flächen auch für die Umsetzung der kommunalen Zielsetzungen zur Verfügung stehen.

Je stärker die Kommune Boden selbst in Besitz nimmt, entwickelt und gemeinwohlorientiert vergibt, desto größer ist ihr Handlungsspielraum für leistbares Wohnen und nachhaltige Stadtentwicklung. Die bodenpolitischen Aktivitäten lassen sich in ansteigender Intensität wie folgt zusammenfassen:

- **Planerische und regulative Bodenpolitik:** hoheitliche Planung durch Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung zur Regelung Nutzungen, Dichte etc.

- **Kooperative Bodenpolitik:** Zusammenarbeit mit (gemeinnützigen) Bauträgern und Projektentwicklern, Abschluss von Raumordnungsverträgen.

- **Aktive und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik:** die Kommune kauft, entwickelt, vergibt und sorgt vor, um Preise zu steuern und Entwicklungsziele zu verfolgen.

Die Stadt Salzburg ist bereits auf allen Ebenen aktiv. Vorliegendes Papier setzt sich speziell mit den Entwicklungspotentialen einer aktiven und gemeinwohlorientierten Bodenpolitik auseinander.

2. Bodenpolitische Zielsetzungen

Grundstücke und strategisch relevante Immobilien sind der Rohstoff jeder Standortentwicklung, um die sich die Kommunen planmäßig kümmern müssen. Die Verfügbarkeit von Flächen ermöglicht die Umsetzung der Ziele aus dem räumlichen Entwicklungskonzept der Stadt:

- **Leistbares Wohnen**
  Ziel: ausreichend Wohnraum, Schwerpunkt geförderte Mieten
- **Grünraum & Klima**
  Schutz und Aufwertung von Grünflächen; Klimaanpassung und Energieraum-Planung
- **Mobilität & kurze Wege**
  Öffentlicher Verkehr, Rad-/Fußwege, Stadt der kurzen Wege, Barrieren abbauen
- **Stadtstruktur & Wirtschaft**
  Innenentwicklung, Transformation untergenutzter Flächen, gute Arbeitsplätze
- **Planungskultur**
  Stärkung der Teilhabe und transparente Planungsprozesse

Dabei gilt es das Flächenmanagement und die damit verbundene **aktive Bodenpolitik als laufenden Prozess professionell zu organisieren** und die notwendigen finanziellen Mittel bereit zu stellen. Kommunen, die eine aktive Bodenpolitik betreiben möchten, müssen sich daher, wie Unternehmen planmäßig um diesen Rohstoff kümmern, ansonsten wird Standortentwicklung schwierig bzw. Dritten überlassen. Dritten, deren Interessen vielleicht nicht mit den originären Interessen der Kommune und des Gemeinwohls übereinstimmen.

3. Aktuelle Rahmenbedingungen

Für die Stadt Salzburg gelten eine Reihe von Rahmenbedingungen, die eine aktive Bodenpolitik unterstützen:

Landesentwicklungsprogramm (LEP 2022)

- Verstärkte Sicherung von Flächen für leistbares Wohnen
- Festlegungen im REK bei unbebauten Flächen > 2.000 m² im Hauptsiedlungsbereich
- Flächen für den förderbaren Wohnbau verpflichtend (25% 10-Jahres-Wohnbedarf)

Raumordnungsgesetz (S-ROG 2009)

- Flächenwidmung: Gebiete für förderbaren Wohnbau (ROG §30)
- Bebauungsplanung (ROG §50ff)
- Vertragsraumordnung zur Sicherung von Entwicklungszielen (ROG §18)
- Beschränkung von Zweitwohnsitzen und Vermeidung von Zweckentfremdung (ROG §31ff)
- Erhebung von Kommunalabgaben für Zweitwohnsitze und Wohnungsleerstände (ZWAG)
- Flächenmobilisierung über Infrastrukturbereitstellungsbeiträge (ROG §77b)
- Befristung unverbautes Bauland (ROG §29)

Bautechnikgesetz (BauTG 2015) und Wohnbauförderung (WFG 2025)

- Preisdeckelung Start- und Übergangswohnungen (BauTG §35a)
- Förderung Standortgemeinde aktiv am Bodenmarkt (WFG §23 Abs 2 Z 2; WFV §11 Abs 5)
- Verdichtung (WFG §21 Abs 1 Z 4; WFV §6 Abs 1), Sanierung (WFG §26ff; WFV § 21ff)

Räumliches Entwicklungskonzept (REK 2026, Entwurf)

- Planungsstrategie: aktive Anwendung von vorhandenen Raumordnungsinstrumenten
- Vertragsraumordnung: Sicherstellung der öffentlichen Interessen
- Flächensicherung: aktive Rolle der Stadt bei der Flächensicherung und Projektentwicklung
- Baulandmobilisierung: aktive Ansprache und Nutzung bestehender Instrumente
- Klimaschutz: Fokus auf Energiewende, Mobilitätswende und Bestandssanierung
- Innovation: Positionierung als zukunftsorientiere Stadt – Smart City

4. Vorschlag zur Umsetzung

Diese Rahmenbedingungen definieren einerseits die strategischen Zielsetzungen, als auch den rechtlichen Handlungsspielraum. Für die praktische Umsetzung fehlen den Kommunen in der Regel Geld und Knowhow. Um die Umsetzung einer aktiven Bodenpolitik als Kernaufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge zu verankern, braucht es einerseits die politische Rückendeckung und andererseits die Klärung bzw. Schaffung organisatorischer Zuständigkeiten. Strategische und Operative Strukturen für eine aktive Bodenpolitik sind in der Stadt Salzburg bereits angelegt. Folgend werden mögliche Zuständigkeiten innerhalb der bestehenden Verwaltungsstruktur vorgeschlagen:

Strategisch: Magistratsstelle „Wirtschaftsservice, Förderungen und Bodenpolitik“
Aktuell findet in dieser Einheit primär die rechtliche Abwicklung einer kooperativen Bodenpolitik in Form von Städtebaulichen Verträgen statt. Zu prüfen ist, ob diese Magistratsstelle geeignet ist, die strategische Steuerung der aktiven Bodenpolitik zu übernehmen. Folgende Aktivitäten könnten übernommen werden:

- Entwicklung eines städtischen Bodenpolitikkonzepts (Ziele, Prinzipien, Handlungsfelder) auf Basis der oben genannten Vorgaben aus dem REK 2026.
- Regelmäßiges Monitoring von Bodenpreisen, Baulandreserven, Widmungsrisiken.
- Sondierung und Priorisierung von potenziellen Grundstücken und Liegenschaften in Abstimmung mit den räumlichen Entwicklungszielen der Stadtplanung.
- Monitoring der Wirksamkeit bodenpolitischer Instrumente und regelmäßige Berichte an Gemeinderat bzw. in relevanten Ausschüssen.
- Transparente Veröffentlichung von Grundverkäufen, Konzeptvergaben, Preisbildung.

Operativ: SIG – Salzburger Immobiliengesellschaft
Mit der SIG wurde eine zentrale, professionelle Einheit geschaffen, die alle städtischen Immobilien aus einer Hand verwaltet: Planung, Bau, Instandhaltung, Vermietung, Verpachtung und Bewirtschaftung. Der Gesellschaftsvertrag beinhaltet sowohl den Erwerb und die Verwertung von bebauten als auch von unbebauten Liegenschaften. Darüber hinaus sind „liegenschaftsbezogene Dienstleistungen“ und „alle sonstigen Tätigkeiten, die zur Erreichung des Gesellschaftszweckes notwendig oder nützlich sind“ ausdrücklich vorgesehen. „Liegenschaftsgeschäfte“ sind also Teil des offiziellen Geschäftszwecks, soweit sie dem Ziel der optimalen Bewirtschaftung des städtischen Liegenschaftsvermögens dienen. Daraus lässt sich schließen, die SIG könnte die operativen Aufgaben einer aktiven Bodenpolitik übernehmen:

- Kontaktaufnahme mit Grundeigentümer:innen.
- Umsetzung von städtebaulichen Masterplänen und Quartierskonzepten
- Koordination und Begleitung von Entwicklungsprozessen
- Moderation zwischen Eigentümer:innen, Bürger:innen, Bauträgern
- Vergabe kommunaler Grundstücke nach Konzeptqualität (Konzeptvergaben).
- enge Kooperation mit gemeinnützigen Bauträgern

Schematische Darstellung einer möglichen Verankerung in der Stadtverwaltung:
Eine aktive Bodenpolitik lässt sich gut in die bestehenden Strukturen der Stadtverwaltung integrieren. Es bestehen mit dem REK 2026 und dem in Ausarbeitung befindlichen Wohnleitbild bereits ausreichend Zielsetzungen, welche die Stoßrichtung der aktiven Bodenpolitik vorgeben. Die strategische und operative Umsetzung könnte wie beschrieben integriert werden.



5. Alternativvorschläge

Außer der genannten Variante wären auch noch folgende Möglichkeiten abzuwägen bzw. sind auch kombinierte Varianten vorstellbar:

Enge Kooperation mit der Land-Invest
Anstatt die operative Umsetzung selbst in die Hand zu nehmen, könnte die bestehende Bodengesellschaft des Landes (Land-Invest) als Partnerin herangezogen werden. Die Land-Invest ist eine zu 100 % dem Land Salzburg gehörende Tochtergesellschaft, deren zentrale Aufgabe darin besteht, Wohnbauland zu sichern, zu entwickeln und verfügbar zu machen – insbesondere zugunsten der Gemeinden und für leistbares Wohnen. Kapital und Knowhow würden bei dieser Variante über die Land-Invest eingebracht. Eine gemeinsame, speziell auf die Bedürfnisse der Stadt Salzburg abgestimmte Strategie wäre zu entwickeln.

Gründung einer städtischen Bodengesellschaft
Neben der Kooperation mit der Land-Invest und der Eingliederung in die SIG könnte die Stadt zu Beispiel eine eigene Bodengesellschaft gründen und sämtliche Aktivitäten in dieser Einheit bündeln. Dies könnte entweder als Gesellschaft oder als Fonds umgesetzt werden. In Österreich existieren bereits beide Varianten (z.B. Vorarlberger Bodenfonds GmbH, wohnfonds_wien, Tiroler Bodenfonds). Außerdem gäbe es, nach Vorarlberger Vorbild, die Möglichkeit, eine sogenannte Projekt- und Strukturentwicklungsgenossenschaft (PSG) zu gründen. Die PSG ist ein vom ISK-Institut entwickeltes, innovatives Genossenschafts- und PPP-Modell. Dabei werden Regionen und Gemeinden unterstützt, in Zusammenarbeit mit lokalen Banken und fachlicher Expertise, eine aktive Bodenpolitik und ein aktives und professionelles Flächenmanagement zu umzusetzen.

6. Empfehlung

In vorliegendem Policy-Brief wird das Potential und die Rahmenbedingungen einer aktiven Bodenpolitik der Stadt Salzburg dargestellt. Der Umsetzungsvorschlag und die Alternativen sind Möglichkeiten das Thema inhaltlich und strukturell zu verankern. Eine detaillierte Umsetzungsstrategie ist jedenfalls unter Beteiligung der inhaltlich betroffenen Verwaltungseinheiten und der politisch zuständigen Ressorts zu entwickeln.

7. Vertiefende Literatur und Praxisbeispiele

- **Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung:**
  Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau – Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik
- **Deutsches Institut für Urbanistik:**
  Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung, Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis
- **Deutsches Institut für Urbanistik:**
  Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik, Ergebnisse einer Kommunalumfrage 2020
- **Österreichische Raumordnungskonferenz:**
  Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“, Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft