

Bevölkerungswachstum in Europa

Räumliche Strategien und ihr Beitrag zu gleichwertigen Lebensverhältnissen

Nina Kuenzer und Jens Kurnol

Einführung

Die Welt ist in Bewegung. Klimawandel, Politik und wirtschaftliche Verflechtungen führen dazu, dass Menschen dahin ziehen, wo sie Arbeit finden, die Lebensqualität höher ist oder sie sicher sind vor den Auswirkungen von Klimakrise, Verfolgung oder Krieg. Diese Wanderungen gibt es auf allen räumlichen Ebenen, von Kontinent zu Kontinent, von Staat zu Staat, von Region zu Region und auch vom Dorf in die nächste Stadt.

Auch Europa bewegt sich. 9,9 Mio. EU-Bürger im erwerbsfähigen Alter lebten 2022 in einem anderem EU-Staat, 1,7 Mio. pendeln in ein Nachbarland und 4,6 Mio. werden von ihren Arbeitgebern in ein anderes Land entsendet. Gleichzeitig ist der natürliche Bevölkerungssaldo in der EU seit 2015 negativ, d. h., es sterben mehr Bewohner als geboren werden. Das Wachstum der Bevölkerung in der EU folgt seitdem also nur aus dem positiven Wanderungssaldo, also daraus, dass mehr Menschen in die EU ein- als auswandern.

Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten ist die Bevölkerung in Deutschland in den vergangenen zwanzig Jahren allerdings nur sehr moderat gewachsen. Von den nordwestlichen und südlichen EU-Mitgliedstaaten hatten nur Italien und Portugal ein geringeres Wachstum, Tschechien und Slowenien hatten sogar eine größere Zunahme.

Der Artikel beginnt mit einem Überblick über diese Entwicklung auf nationaler Ebene. Sehr wichtig ist dann aber der Blick auf die Regionen. Das Wachstum verteilt sich nämlich sehr ungleich und konzentriert sich in vielen europäischen Ländern auf urbane Zentren und Ballungsräume wie Hauptstadt- oder Metropolregionen. In einem großen Teil der

europäischen Regionen abseits der Zentren oder in altindustrialisierten Regionen ist die Bevölkerungszahl in den vergangenen zwanzig Jahren dagegen kontinuierlich gesunken.

Diese Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung stellt eine Politik, die gleichwertige Lebensverhältnisse oder, im EU-Jargon, eine territoriale Kohäsion in allen Regionen anstrebt, vor besondere Herausforderungen. Es sind ganzheitliche, kohärente räumliche Strategien erforderlich, um eine Polarisierung oder ein Gegeneinander-Ausspielen der Regionen zu vermeiden. Die Umsetzung dieser Strategien ist in den vergangenen Jahren etwas einfacher geworden, weil die öffentliche und politische Diskussion wieder stärker alle Regionen in den Blick nimmt und nicht nur die wachsenden. Aktuelle Zielkonflikte durch Wachstum bei Flächenverbrauch, Wohnen, Verkehr, Lebensqualität u. Ä. sind zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund zeigt der Artikel einige Aktivitäten der Europäischen Union und ausgewählter Nachbarstaaten auf, die solche Strategien entwickelt haben. Im Vordergrund stehen dabei Politiken in den Bereichen Fläche und Wohnen.

Bevölkerungsentwicklung in europäischen Staaten seit 2004

Abbildung 1 stellt dar, wie sich die Bevölkerung in den EU- und weiteren europäischen Staaten zwischen 2004 und 2024 entwickelt hat. 2004 ist das Jahr der ersten »Osterweiterung« der EU um zehn Mitgliedstaaten, 2007 folgten Rumänien und Bulgarien, 2013 dann als bislang letzter Staat Kroatien. In 2004 ermöglichten die ersten »alten« EU-Staaten den Arbeitnehmern aus den neuen Staaten die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit. Sie gilt seit 2011 in der gesamten EU und hat erhebliche Wanderungen ermöglicht. So sind allein zwischen 2004 und 2009 geschätzt 1,8 % der Bevölkerung der östlichen Beitrittsländer und zwischen 2007 und 2009 4,1 % der Bevölkerung Bulgariens und Rumäniens in die EU15 gezogen (vgl. Potančoková et al. 2021: 1319).

Aus der Abbildung wird deutlich, dass Deutschland im Vergleich mit anderen europäischen Staaten im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung eine Ausnahme darstellt. Von den großen Flächenländern wuchs nur Italien ähnlich moderat, Polen schrumpfte leicht. In Spanien, dem Vereinigten Königreich und Frankreich dagegen wuchs die Bevölkerung um 10 bis 13 %. Die Entwicklung in den unmittelbaren

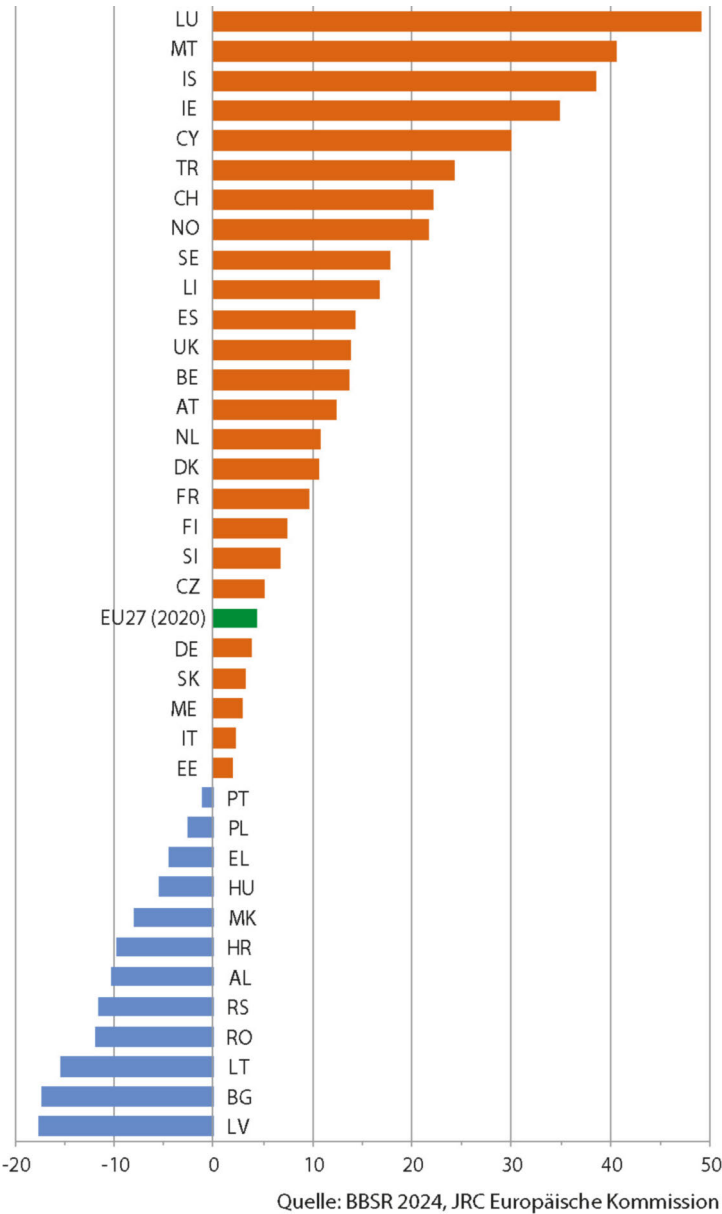
Nachbarstaaten Niederlande, Belgien, Österreich und Dänemark bewegte sich im ähnlichen Rahmen. Ganz anders sieht es in der Schweiz aus, wo die Bevölkerung in den zwanzig Jahren seit 2004 um mehr als 20 % wuchs, oder in Luxemburg, wo es fast 50 % waren.

Das der Idee dieses Bandes zugrundeliegende Wachstum der Bevölkerung in Deutschland von 83,5 Mio. 2023 auf 89 Mio. im Jahr 2045, also um etwa 6,6 %, stellt sich im rückblickenden europäischen Vergleich deshalb als sehr moderat dar. Wäre dieses Wachstum seit 2004 erfolgt, würde Deutschland damit nur einen Platz nach oben rücken, knapp vor Tschechien.

Abbildung 2 zeigt, wie sich die Bevölkerungszahlen in den europäischen Regionen entwickelt haben. Verwendet wird dazu die sogenannte NUTS3-Ebene, eine europaweit standardisierte statistische Kategorie, die in Deutschland den Kreisen und kreisfreien Städten entspricht. Deutlich sichtbar ist, dass die oben beschriebene Bevölkerungsentwicklung auf nationaler Ebene in fast keinem Fall auch für innerstaatliche Entwicklung gilt: Es gibt vielmehr eine Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung in (fast) jedem europäischen Land. Selbst in schrumpfenden Staaten wie Litauen, Lettland und Portugal wachsen die Hauptstadtregionen, in wachsenden Staaten wie Spanien, Frankreich oder Finnland schrumpfen »das Zentrum« oder periphere Regionen und wächst die Bevölkerung in den Agglomerationen und an den Küsten. In Deutschland schrumpfen der Osten und die Mitte (und Teile der Nordseeküste), in Italien der Süden.

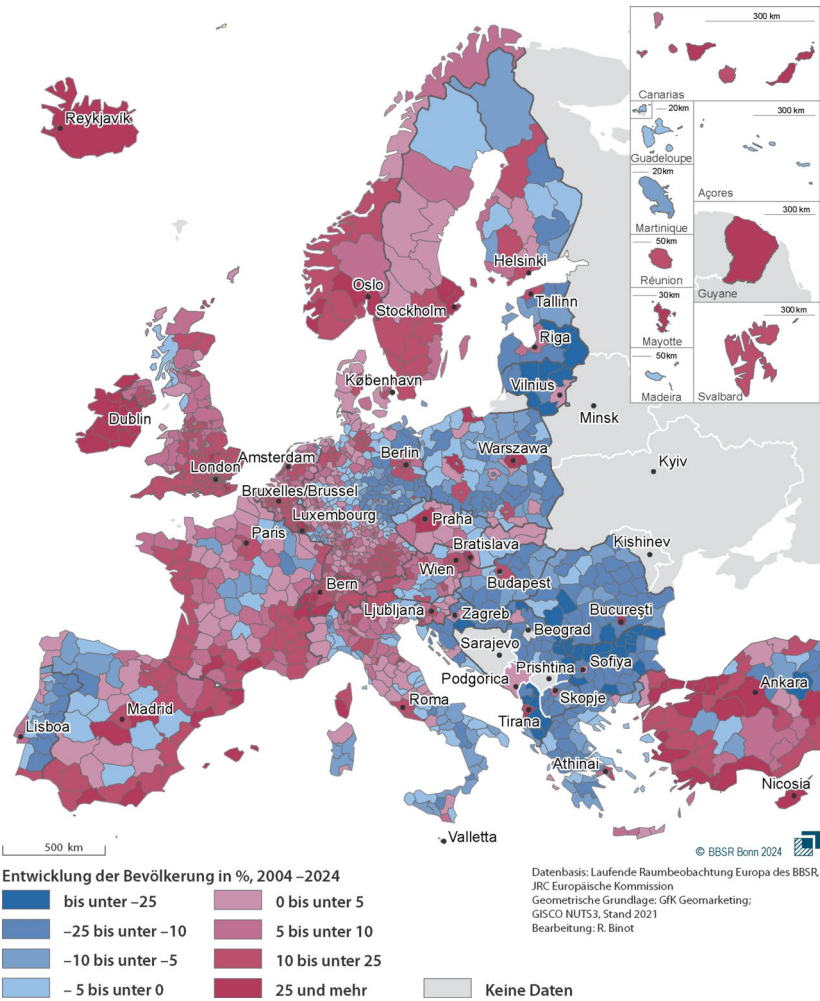
Hier nicht dargestellt ist die Unterscheidung zwischen Stadt und Land sowie zwischen natürlicher Bevölkerungsentwicklung und Nettomigration (aus dem gleichen Staat, anderen EU- oder Drittstaaten). Seit 2010 verzeichnen nur die Stadtregionen im Nordwesten Europas einen natürlichen Bevölkerungszuwachs, in allen anderen Regionen ist dieser Wert negativ. Auch die positive Nettomigration gleicht die natürliche Schrumpfung nur im Nordwesten und in den Stadtregionen Süd- und Osteuropas aus, in allen anderen Regionen ist die natürliche Schrumpfung größer.

Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung in europäischen Staaten von 2004 bis 2024



Quelle: BBSR

Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung 2004 bis 2024 in europäischen Regionen



Europäische Strategien zur Raum- und Stadtentwicklung

Die Gleichzeitigkeit von Schrumpfung und Wachstum in den meisten europäischen Staaten stellt besondere Anforderungen an politische Interventionen und deren Kommunikation: Europäische und nationale

Strategien der Raum- bzw. Stadtentwicklung können nicht allein auf Wachstum ausgerichtet sein, sondern müssen die Entwicklung in allen Regionen im Blick haben. Relevante Strategien auf europäischer Ebene mit einem expliziten räumlichen Bezug sind hauptsächlich die Urbane Agenda für die EU, die Territoriale Agenda 2030, die Neue Leipzig-Charta und die Langfristige Vision für die ländlichen Gebiete der EU von 2021. Alle Strategien zielen trotz des unterschiedlichen Fokus auf eine ausgeglichene und nachhaltige räumliche Entwicklung in Europa ab.

Die Urbane Agenda für die EU ist eine Initiative der Europäischen Union, die darauf abzielt, die Lebensqualität in Städten zu verbessern und die Herausforderungen in den städtischen Räumen in Europa anzugehen. Sie befasst sich mit Themen wie sozialer Inklusion, Umwelt, Mobilität, Wohnraum und auch Bevölkerungswachstum und -rückgang. Wachstum kann z. B. einhergehen mit Wohnraumknappheit und einer Überlastung der technischen und sozialen Infrastruktur. Bevölkerungsrückgang erzeugt Probleme z. B. mit Leerstand, Tragfähigkeit von Infrastruktur oder einer Belastung kommunaler Finanzen.

Die Territoriale Agenda 2030 ist ein strategisches Dokument, das Leitlinien für eine gleichwertige und nachhaltige Entwicklung der Lebensverhältnisse in allen europäischen Regionen aufstellt. Die TA2030 benennt die Herausforderungen von Bevölkerungswachstum und -rückgang für die regionale Ebene. Hier sind insbesondere die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Infrastruktur und die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen relevant.

Die Neue Leipzig-Charta ist das städtische Pendant zur Territorialen Agenda 2030, sie ist das strategische Rahmenwerk für eine gemeinwohlorientierte, integrierte und nachhaltige städtische Entwicklung in Europa. Auf die Herausforderungen des Bevölkerungswachstums geht die Neue Leipzig-Charta beispielsweise durch Themen wie Klimawandel, soziale Teilhabe oder auch durch Handlungsfelder einer aktiven und strategischen Bodenpolitik ein (vgl. BMWSB 2020).

Die Langfristige Vision für die ländlichen Gebiete der EU 2040 berücksichtigt die unterschiedlichen Herausforderungen und Chancen ländlicher europäischer Regionen. Während meist städtische Regionen in Europa von Bevölkerungswachstum geprägt sind, sind es oftmals ländliche Regionen, die Bevölkerung verlieren. Mit dem zugehörigen Aktionsplan sollen ländliche Gebiete in der EU gestärkt, besser vernetzt, widerstandsfähiger und wohlhabender und damit als Wohnstandort

attraktiver werden. Ländliche und schrumpfende Regionen spielen daher eine wichtige Rolle, um den Herausforderungen des Bevölkerungswachstums zu begegnen.

Flächennutzung in Europa

Europäische Staaten mussten in den letzten beiden Jahrzehnten mit verschiedenen konfligierenden Zielen in Bezug auf Fläche umgehen. Durch eine wachsende Bevölkerung erhöht sich die Nachfrage nach Wohnraum, Infrastruktur und Dienstleistungen. Die Zunahme bebauter Flächen geht mit vermehrter Bodenversiegelung einher. Diese ist ein wichtiger Grund für die Bodendegradation in der EU. Bodenversiegelung betrifft oft fruchtbares Agrarland, gefährdet die biologische Vielfalt und erhöht das Risiko von Überschwemmungen und Wasserknappheit. Dort, wo sich die versiegelte Fläche schneller ausdehnt als die Bevölkerung, kommt es zur Zersiedelung ländlicher Gebiete. Gleichzeitig erfordert der Klimawandel eine Wende im Verkehrssystem, eine kompaktere Entwicklung und den Schutz vor zunehmender Hitze und Starkregen sowie Hochwasserfolgen. Durch eine nachhaltige Flächennutzungsplanung lassen sich diese Auswirkungen eindämmen.

Die Planungssysteme in den EU-Staaten sind auf diese Herausforderungen unterschiedlich gut vorbereitet. Eine Analyse von Berisha et al. (2023) hat ergeben, dass die sogenannten State-led-Systeme, wie sie in Nordwesteuropa anzutreffen sind, am ehesten in der Lage waren, eine wachsende Bevölkerung und Wirtschaft mit einem begrenzten Flächenverbrauch in Einklang zu bringen. Marktgesteuerte Systeme vor allem in Mitteleuropa folgten. Konformative Systeme in Südosteuropa und im Mittelmeerraum zeigten dagegen eine geringere Kapazität für eine staatliche Steuerung.

Die Europäische Union ist für räumliche Planung nicht zuständig, kann durch verschiedene Fachpolitiken die Entwicklung aber spürbar beeinflussen. Für die EU wurden in einer Studie zum Flächenverbrauch durch Urbanisierung (ESPON SUPER) 59 solcher Politiken in zehn verschiedenen Fachbereichen identifiziert (vgl. Berisha et al. 2023). Dabei unterscheiden sie drei Arten von Einflussnahme: Anreize, Regulierungen und Information. Anreize werden insbesondere durch Subventionen und Investitionen im Rahmen der EU-Kohäsions- und Verkehrspolitik und im Bereich der ländlichen Entwicklung gesetzt. Die mit Abstand wichtigste Einflussnahme erfolgt über Regulierung,

also Verordnungen und Richtlinien, vor allem in der Umwelt- und Energiepolitik (z. B. bei der Festlegung von Natura2000-Gebieten oder dem 2024 in Kraft getretenen EU-Renaturierungsgesetz). Im Bereich der Raum- und Stadtplanung und in der Regionalentwicklung erfolgt der Einfluss weitgehend über freiwillige, nicht bindende Instrumente wie die EU-Bodenstrategie 2030 mit ihrem Ziel »Netto-Null-Flächenverbrauch 2050« oder die oben genannte Territoriale Agenda 2030.

Wohnen als neues Thema für die EU

Wohnungspolitik liegt seit Gründung der Europäischen Union in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Vor allem mit Bezug auf soziale Fragen wird vor allem das Recht auf bezahlbaren Wohnraum für alle aber auch in der EU regelmäßig thematisiert. Beispiele sind der Bericht des Europäischen Parlaments zu Wohnen und Regionalentwicklung von 2007 oder die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zu einer Europäischen Agenda für das Wohnen von 2018. Eine Studie für die deutsche Ratspräsidentschaft der EU in der 2. Jahreshälfte 2020 (Krapp et al. 2022) liefert erstmals seit zwanzig Jahren einen Überblick über die wohnungspolitischen Herausforderungen, Ziele und Umsetzungsinstrumente in allen Mitgliedstaaten. Erkennbar wird, dass die Staaten weitgehend die gleichen Ziele verfolgen, nämlich sicheren und bezahlbaren Wohnraum in angemessener Qualität. Die Politiken und Instrumente, um diese Ziele zu erreichen, unterscheiden sich allerdings sehr stark. In dieser Studie wird darüber hinaus der Einfluss der EU auf das Wohnungswesen analysiert und aufgezeigt, dass die EU trotz fehlender formaler Zuständigkeit indirekten Einfluss auf das Wohnungswesen und den Wohnungsbau in den Mitgliedstaaten ausübt. Wie schon im Bereich der »Flächen« gibt es auch hier verschiedene Arten der Beeinflussung: Im regulatorischen Bereich sind es unter anderem die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz und das Beihilferecht, bei den Fördermaßnahmen die Strukturfonds, die für wohnungspolitische Projekte verwendet werden können, wenn sie mit den eigentlichen Förderzielen wie Energieeffizienz übereinstimmen. Bei den informellen Instrumenten nimmt z. B. die EU-Bodenstrategie 2030 indirekt Einfluss auf den Wohnungsbau. Die Betroffenheit der Staaten ist dabei sehr unterschiedlich und folgt keiner der üblichen Einordnungen in verschiedene Ländergruppen.

Mit den Verwerfungen an den Wohnungsmärkten nach dem Überfall Russlands auf die Ukraine in 2022 nimmt die Debatte über eine Wohnungspolitik der EU (in Abgrenzung zu Wohnungspolitik in der EU) an Fahrt auf. Zuletzt haben sich die Wohnungsministerinnen und -minister der Mitgliedstaaten am 5. März 2024 in der sogenannten Lütticher Erklärung für einen Europäischen »New Deal« für bezahlbares und soziales Wohnen ausgesprochen. Sie betonen dabei allerdings deutlich das Subsidiaritätsprinzip, so dass der »New Deal« vor allem auf besseren Erfahrungsaustausch bei der Entwicklung von Fachpolitiken zwischen den Staaten und zwischen EU-Ebene, Mitgliedstaaten, Regionen und Kommunen abzielt.

Mit der erstmaligen Benennung eines EU-Kommissars für Wohnen in der Periode bis 2029 bekommt das Thema auf europäischer Ebene eine neue Bedeutung. Auch wenn der Handlungsspielraum für den vorgeschlagenen EU-Kommissar begrenzt ist, soll insbesondere bezahlbarer Wohnraum gefördert werden, voraussichtlich durch Instrumente wie den Kohäsionsfonds.

Europäische Beispiele zum Umgang mit Bevölkerungswachstum

Das Bevölkerungswachstum in Luxemburg, den Niederlanden und der Schweiz ist besonders hoch. Die folgenden Länderbeispiele zeigen, wie die Raumentwicklung auf das Bevölkerungswachstum reagiert, um den Herausforderungen gerade in den drängendsten Bereichen Fläche, Wohnen und Umwelt zu begegnen. Interessant ist dabei, dass alle drei Länder aktuell räumliche Strategien erarbeitet haben, die den Zuwachs durch einen fachübergreifenden und partizipativen Ansatz thematisieren.

Luxemburg: Raumplanung und Bevölkerungswachstum im Fokus – Der neue Landesentwicklungsplan PDAT

Das Großherzogtum Luxemburg erlebt seit Jahren ein starkes Bevölkerungswachstum. Zwischen 2001 und 2023 stieg die Einwohnerzahl von 439.500 auf 660.809, was einem Wachstum von 50,3 % entspricht. Im Schnitt wuchs die Bevölkerung um etwa 10.060 Menschen pro Jahr. Dieser Anstieg ist vor allem auf die positive Entwicklung des Arbeitsmarktes

und die damit verbundene Zuwanderung zurückzuführen (vgl. STATEC 2023). Eine weitere Herausforderung ist die steigende Zahl von Pendlern aus den Nachbarländern Belgien, Deutschland und Frankreich (vgl. DATer 2023). Besonders Luxemburg-Stadt und die Südregion Esch-Alzette sind die wirtschaftlichen und demografischen Zentren. Doch auch ländliche Gemeinden verzeichnen ein hohes Bevölkerungswachstum.

Die Raumentwicklung in Luxemburg wird durch diese Dynamik, aber auch durch den Klimawandel und die Energiewende, erheblich beeinflusst. Das starke Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum hat zu einer unkontrollierten Zersiedelung geführt, insbesondere in ländlichen Gebieten. In der Vergangenheit gab es keine ausreichenden Mechanismen, um dieses Wachstum zu steuern.

Der Landesentwicklungsplan PDAT: Eine räumliche Strategie als Antwort auf das Wachstum

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, wurde 2023 das »Programme directeur d'aménagement du territoire« (PDAT) als übergeordnete räumliche Strategie beschlossen (DATer 2023), das einen Plan aus dem Jahr 2003 ablöste. Der Plan bietet einen Rahmen für eine polyzentrische und nachhaltige Raumentwicklung bis 2050. In zwei Phasen (2023–2035 und 2035–2050) sollen zunächst aktuelle Trends umgekehrt und langfristig neue Planungsinstrumente eingeführt werden. Ziel ist es, die Lebensqualität zu verbessern und die Entwicklung des Landes ausgewogen zu gestalten. Er soll weiterhin allen Akteuren eine Grundlage zur weiteren Planung bieten.

Der Plan basiert auf den Bevölkerungsprognosen des nationalen Statistikamtes aus 2023, die das höchste Wachstumsszenario bis 2060 berücksichtigen. Diese Herangehensweise soll Luxemburg ermöglichen, auf bisherige Rückstände in der Infrastrukturplanung zu reagieren. Da in der Vergangenheit die Bevölkerungsprognosen meist überschritten wurden, versucht man nun auf das Wachstum bestmöglich vorbereitet zu sein. Der PDAT verkörpert eine neue luxemburgische Planungskultur: er ist in einem umfassenden partizipativen Prozess entstanden und bezieht die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung mit in die Planungsszenarien ein (vgl. Ministerium für Energie und Raumentwicklung 2022 und 2024).

Besonders relevant für das Bevölkerungswachstum ist das Ziel der Konzentration auf die Entwicklung von zentralen Orten, sprich auf städ-

tische Zentren wie Luxemburg-Stadt, Esch-Alzette und die Nordstadt, um eine weitere Zersiedelung zu vermeiden. Auch ländliche zentrale Orte sollen als Ankerpunkte dienen, um die Entwicklung dort zu steuern.

Ein weiteres bedeutendes Ziel ist die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Derzeit werden täglich 0,5 Hektar Land verbraucht, bis 2035 soll dieser Verbrauch auf 0,25 Hektar gesenkt werden, und bis 2050 wird ein Netto-Null-Verbrauch angestrebt. Dies bedeutet, dass nach 2050 nur noch auf bereits genutzten Flächen gebaut werden darf.

Multifunktionale Flächennutzung

Im Hinblick auf das Bevölkerungswachstum sind ausreichend Flächen in den kommunalen Flächennutzungsplänen vorgesehen. Allerdings gibt es eine Diskrepanz zwischen städtischen und ländlichen Gebieten: Während in städtischen Regionen Flächen knapp sind, stehen in ländlichen Gebieten ausreichend Flächen zur Verfügung. Dies könnte zu Spannungen und sozialräumlicher Spaltung führen, da die hohen Wohnkosten in den Städten viele Menschen in ländlichere Gegenden drängen. Gleichzeitig stellt die Autonomie der Gemeinden bei der Flächennutzungsplanung eine Herausforderung dar, da die Ziele des Netto-Null-Verbrauchs von 2050 nicht immer berücksichtigt werden.

Eine der größten Herausforderungen bleibt die Wohnraumplanung. Luxemburg muss Wege finden, wie Wohnen, Arbeiten und Bauen auf reduzierter Fläche möglich sind. Der PDAT gibt hier klare Leitlinien vor und hebt die Bedeutung der Nachverdichtung und Umnutzung von Brachflächen hervor.

Blick in die Zukunft

Luxemburg verfügt über eine gute Planungskultur, um die Herausforderungen des Bevölkerungswachstums zu bewältigen. Der neue Landesentwicklungsplan PDAT bietet einen klaren Rahmen, um das Land auf eine nachhaltige und ausgewogene Raumentwicklung auszurichten. Der Erfolg wird davon abhängen, inwiefern die sektoralen Politiken und die Flächennutzungsplanung der Gemeinden tatsächlich auf die übergeordneten Ziele abgestimmt werden. Besonders in Bezug auf die Wohnraumplanung, die Verringerung der Flächeninanspruchnahme und die Entwicklung des ländlichen Raums bleiben große Herausforderungen bestehen.

Die Niederlande – Eine neue kohärente und fachübergreifende Raumordnungspolitik

Die Niederlande verzeichnen seit langer Zeit ein stetiges Bevölkerungswachstum und stehen mit aktuell über 18 Mio. Einwohnern vor enormen Herausforderungen in der Raumordnungspolitik. Für das Jahr 2037 werden 19 Mio. Einwohner prognostiziert, was weitere Belastungen für Wohnraum, Infrastruktur oder Umweltschutz mit sich bringt. Der Bevölkerungszuwachs ist seit einigen Jahren auf Immigration zurückzuführen, denn auch der demografische Wandel in den Niederlanden führt zu einer Alterung der Bevölkerung und zu einem Sterbeüberschuss. Das Wachstum konzentriert sich dabei auf die urbanen Ballungsräume, während ländliche Gebiete – gerade in Grenzregionen – teilweise schrumpfen (vgl. Statistics Netherlands 2024).

Bevölkerungswachstum, Flächenknappheit, bezahlbarer Wohnraum und Klimawandel

Mit einer Bevölkerungsdichte von 533 Einwohnern pro km² gehört das Land zu den am dichtesten besiedelten Regionen in Europa. Folglich ist es nicht überraschend, dass durch ein anhaltendes Bevölkerungswachstum Herausforderungen an einen begrenzten Raum entstehen. Die räumliche Unausgewogenheit des Wachstums erschwert beispielsweise die aktuelle Wohnraumsituation. Neben der Zunahme des Anteils kleinerer Haushalte und steigenden Studierendenzahlen erhöht das Wachstum den Druck auf den Wohnraum. Die Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum stellt eines der größten Probleme dar. Daneben müssen andere dringende Fragen auf engem Raum gelöst werden: Klimawandelbedingte Wetterextreme, die Bodensenkung, der Anstieg des Meeresspiegels sowie der Schutz der Natur oder die Schaffung von Freizeitflächen erfordern ebenfalls Raum und Planung.

Das neue raumordnerische Leitprogramm »Nota Ruimte 2024«

Um diese Herausforderungen zu bewältigen, veröffentlichte die niederländische Regierung im Jahr 2024 die »Nota Ruimte 2024«, das neue raumordnerische Leitprogramm, das in einem umfassenden partizipativen Prozess entstanden ist (vgl. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2024). Der Entwurf des Programms strebt eine

kohärente und klimagerechte Entwicklung an und gibt Antworten, wie auf die großen räumlichen Herausforderungen wie die begrenzte Fläche, den Klimawandel oder den Bevölkerungszuwachs reagiert werden kann. Die Frage, wie die Niederlande die aktuellen Herausforderungen bewältigen und wie das Land bis 2030, 2050 und 2100 gestaltet werden kann, stehen im Mittelpunkt der Betrachtung. Neu ist die stärkere zentrale Steuerung des Programms und der Raumentwicklung. Die Zentralregierung übernimmt aktuell wieder die Steuerung der Raumplanung, um eine ganzheitliche räumliche Perspektive für das Land zu erarbeiten und um den vielfältigen Ansprüchen gerecht zu werden.

Eine kohärente und klimagerechte räumliche Entwicklung

Die neue »Nota Ruimte« verfolgt einen fachübergreifenden Ansatz und betrachtet das Bevölkerungswachstum als Chance für eine nachhaltige Entwicklung. Besonders relevant ist die gerechte Verteilung von Wachstumsimpulsen auch auf ländliche Regionen und nicht nur auf die überlasteten städtischen Zentren. Ein neuer Aspekt der fachübergreifenden Raumentwicklung ist die Wasser- und Bodenstrategie aus dem Bereich Infrastruktur, die als Ausgangspunkt für die weitere räumliche Planung dient. Sie enthält Angaben zu Flächen, die sich beispielsweise für den Bau oder den Hochwasserschutz eignen, sowie zu Möglichkeiten der optimalen Anpassung an den Klimawandel.

Durch das anhaltende Wachstum ist die Wohnungsbauplanung ein zentrales Element des Programms. Hier liegt der Fokus auf der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, der gerecht über das ganze Land verteilt werden soll. Ziel der Wohnungsbauprogramme »Programma Woningbouw« und »Betaalbaar Wonen« aus 2022 ist es, bis 2030 900.000 neue Wohnungen zu schaffen, also 100.000 pro Jahr. Zwei Drittel der neu zu errichtenden Wohnungen sollen für Bevölkerungsschichten mit geringem bis mittlerem Einkommen vorgesehen sein, wobei 30 % durch den sozialen Wohnungsbau zu realisieren sind. Um eine raumplanerische Steuerung des Wohnungsbaus zu gewährleisten, wurde das Thema Wohnen in die letzte »Nota Ruimte«, die Nationale Umweltvision NOVI und weitere räumliche Planungen integriert (vgl. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022).

Räumliche Szenarien als Grundlage für politische Planungen

Neben der neuen »Nota Ruimte« spielt das Projekt »Räumliche Vorausschau« der niederländischen Umweltagentur PBL eine wichtige Rolle im Hinblick auf das Wachstum. Es wurden vier räumliche Szenarien für die Niederlande bis 2050 entwickelt, die auf hohen Bevölkerungsprognosen des nationalen Statistikamtes basieren. Ein innovativer Ansatz der räumlichen Szenarien ist die Kombination von Storytelling und Mapping mit einem umfassenden partizipativen Vorgehen. Die Erstellung der Szenarien erfolgte nicht allein durch die kartografische Darstellung, sondern auch unter Einbezug von Narrativen sowie visueller Elemente. Die Szenarien sind nicht losgelöst entstanden, sondern beruhen auf den Ergebnissen des Leitprogramms NOVI und flossen in die neue »Nota Ruimte« mit ein. Die Szenarien sollen als Instrument dienen, eine nachhaltige und kohärente Entwicklung in sämtlichen Regionen der Niederlande zu fördern sowie auf unvorhergesehene Ereignisse zu reagieren.

Bevölkerungswachstum in der Schweiz: Raumentwicklung als Teil der Lösung

Ende 2023 erreichte die Bevölkerung der Schweiz 8,96 Mio. Menschen, etwa 145.000 mehr als im Vorjahr. Dieses stetige Wachstum gehört zu den höchsten in Europa. Seit hundert Jahren hat sich die Bevölkerung der Schweiz mehr als verdoppelt, und auch künftig wird ein weiteres Wachstum erwartet. Das Bundesamt für Statistik prognostiziert im Referenzszenario für 2040 eine ständige Wohnbevölkerung von über 10 Mio. Der Haupttreiber dieses Wachstums ist die Zuwanderung, vor allem aus EU-Ländern. Ohne Migration würde die Bevölkerung der Schweiz aufgrund niedriger Geburtenraten schrumpfen und altern (vgl. Bundesamt für Statistik 2020 und 2024).

Verteilung des Wachstums

Seit 2010 zeigt sich das Bevölkerungswachstum vor allem im Schweizer Mittelland und in urbanen Regionen wie der Westschweiz rund um den Arc Lémanique, dem Raum Zürich und dem südlichen Tessin. Demgegenüber verzeichnen periphere Regionen, besonders in den Alpen und Alpentälern, einen Rückgang der Bevölkerung. Ein Reurbanisierungstrend der 2000er Jahre führte dazu, dass die Städte wieder Zuwächse verzeichnen, wobei aktuell der stärkste Anstieg in den ländlichen Gemeinden um die Städte zu beobachten ist. Etwa drei Viertel der Schwei-

zer Bevölkerung leben in urbanen Gebieten (vgl. Bundesamt für Raumentwicklung ARE 2024).

Räumliche Strategien als Antwort auf die Bevölkerungsentwicklung

Die schweizerische Raumentwicklung steht vor der Herausforderung, das Bevölkerungswachstum in den Agglomerationen zu bewältigen, ohne die ländlichen und peripheren Regionen zu vernachlässigen. Eine wichtige Rolle spielt hierbei das Raumkonzept Schweiz, eine übergeordnete Strategie für die Raumentwicklung, die seit 2012 existiert und derzeit überarbeitet wird. Es dient als Leitfaden für die Raumentwicklung und -planung und gibt Antworten auf Fragen, wie die Schweiz bis 2050 aussehen soll, wie die Verteilung des begrenzten Bodens und wie künftig Lebens- und Arbeitsräume gestaltet werden sollen. Das neue Raumkonzept, das bis 2025 fertiggestellt wird, stellt eine wegweisende Neuerung dar. Es wird erstmals von allen drei Planungsebenen, dem Bund, den Kantonen sowie den Städten und Gemeinden gemeinsam erarbeitet und soll den Akteuren helfen, Planungsentscheidungen im Einklang mit den Herausforderungen wie Bevölkerungswachstum, Klimawandel und Energieversorgung zu treffen (vgl. Trägerschaft Raumkonzept Schweiz 2024; Schweizerischer Bundesrat et al. 2012).

Die Raumentwicklung in der Schweiz basiert auf einer Politik, die wachsende und schrumpfende Regionen gleichermaßen fördert, um eine nachhaltige räumliche Entwicklung zu gewährleisten. Dazu gehört die »Agglomerationspolitik«, die sich mit den spezifischen Herausforderungen urbaner Gebiete befasst, sowie die Politik für ländliche Räume und Berggebiete. Mit einer Strategie und einem Aktionsplan bis 2031 wurden die Politiken angepasst, um auf aktuelle Herausforderungen wie den Klimawandel, die Bevölkerungsentwicklung und die Wohnraumsituation zu reagieren. Eine bedeutende Neuerung ist die verpflichtende Beteiligung von Sektorpolitiken wie Landwirtschaft, Tourismus oder Verkehr an der Umsetzung dieser Strategien. Dies trägt dazu bei, die durch das Bevölkerungswachstum entstehenden Probleme ganzheitlich und effizient anzugehen.

Verkehrs- und Wohnraumpolitik

Die Zunahme der Bevölkerung, insbesondere in den urbanen Gebieten, führt zu einer gesteigerten Mobilität und einem erhöhten Pendler-

aufkommen. Um diese Herausforderungen zu bewältigen, fördert der Bund durch Programme wie das Agglomerationsprogramm Verkehr eine abgestimmte Verkehrsplanung, die über Kantons- und Gemeindegrenzen hinausgeht. So wird sichergestellt, dass das wachsende Verkehrsaufkommen in urbanen Gebieten bewältigt werden kann (vgl. Der Bundesrat 2024; Bundesamt für Raumentwicklung ARE 2024).

Ein weiteres zentrales Problem ist der knappe Wohnraum. Besonders in den städtischen Gebieten ist die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum hoch, doch das Angebot hat sich nicht in gleichem Maße entwickelt. Zwischen 1980 und 2020 wuchs die bebaute Fläche um 87 %, während die Bevölkerung nur um 37 % zunahm. Raum ist im Alpenland Schweiz ein knappes Gut, und die Wohnungsknappheit verschärft sich weiter. Um diese Herausforderung zu meistern, wurde im Februar 2024 der »Aktionsplan Wohnungsknappheit« in einem partizipativen Prozess von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden sowie der Bau- und Immobilienwirtschaft erarbeitet. Statt zusätzliche Flächen zu versiegeln, setzt der Plan auf die Nutzung bestehender Flächen durch Nachverdichtung in urbanen Gebieten. Dies soll eine weitere Zersiedelung verhindern und gleichzeitig landwirtschaftliche Nutzflächen und Naturlandschaften schützen. Zu den Maßnahmen zählen die Beschleunigung von Bauverfahren, die Förderung von Mischgebieten, in denen Wohnen und Arbeiten kombiniert werden, sowie der Bau in die Höhe (vgl. Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF 2024).

Zusammenarbeit für eine nachhaltige Entwicklung

Die Schweiz steht aufgrund ihres anhaltenden Bevölkerungswachstums vor erheblichen Herausforderungen, besonders in den Bereichen Verkehr, Wohnraum und Flächenverbrauch. Eine nachhaltige und fachübergreifende Raumentwicklung, unterstützt durch politische Strategien und Programme wie das Raumkonzept Schweiz und den Aktionsplan Wohnungsknappheit, bietet Lösungsansätze, um die Balance zwischen Flächenbedarf, Mobilität und Wohnraummangel zu bewältigen. Es bleibt abzuwarten, ob zukünftig in den Strategien und bei deren Umsetzung ausreichend auf die Herausforderungen des Wachstums in den urbanen Gebieten eingegangen wird.

Schlussfolgerungen

Das Bevölkerungswachstum in den drei betrachteten Ländern war in den vergangenen zwanzig Jahren deutlich höher als in Deutschland. Die Herausforderungen ähneln denen, die auch hier zu beobachten sind: Gleichzeitigkeit von Schrumpfung und Wachstum, knapper Wohnraum in bestimmten Regionen, zunehmender Flächenverbrauch und überlastete Infrastruktur. Interessant ist deshalb, welche Gemeinsamkeiten die räumlichen Politiken in diesen drei Staaten aufweisen und welche Schlussfolgerungen daraus für die deutsche Situation gezogen werden können.

Alle drei Staaten betten ihre Aktivitäten in langfristige Strategien zur räumlichen Entwicklung ein; teilweise gestützt auf verschiedene Szenarien. In den vorgestellten Beispielen fand ein Perspektivenwechsel statt. Die Raumentwicklung agiert als ein zentraler und verbindender Fachbereich, der eine langfristige Perspektive und eine gerechte Entwicklung für das gesamte Land bietet. Die räumlichen Strategien wurden in aufwändigen partizipativen Prozessen erarbeitet: Neben allen relevanten administrativen Ebenen wurden auch andere Fachpolitiken, relevante Wirtschaftssektoren, Verbände und die Bevölkerung eingebunden. Als Erfolgsfaktor wird insbesondere das Zusammenspiel aller administrativen Ebenen gesehen, um die räumlichen Strategien zusammen mit regionalen und lokalen Akteuren umzusetzen und so den Herausforderungen gemeinsam zu begegnen.

Dies geht deutlich über das hinaus, was zum Beispiel mit den »Leitbildern und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland« von 2016 bezweckt wurde. Die Strategien der drei Staaten nehmen nicht nur die wachsenden Regionen und Städte in den Blick, sondern umfassen jeweils das gesamte Land. Dies passt zur deutschen Diskussion, in der gleichwertige Lebensverhältnisse mit dem »Plan für Deutschland« 2019 und dem »Gleichwertigkeitsbericht 2024« größere Öffentlichkeit fanden.

Auch die vorgestellten Ansätze auf europäischer Ebene – insbesondere in den Bereichen Wohnen und Fläche – zeigen, dass nur ein interdisziplinärer Planungsansatz die gleichzeitigen Probleme von Wohnraumknappheit, Flächenverbrauch, Klimawandel und sozialem Zusammenhalt lösen kann. So ist der Zugang zu bezahlbarem Wohnraum insbesondere in städtischen Regionen wichtig, wo in Europa das stärkste Bevölkerungswachstum stattfindet. Diese hohe Nachfrage

nach Wohnraum korreliert nicht notwendigerweise mit der Nachfrage nach Fläche – die Umwandlung von natur- in städtische Flächen ist pro Kopf vielmehr außerhalb städtischer Regionen am höchsten. Das europäische Ziel »Netto-Null-Flächenverbrauch bis 2050« sollte deshalb als Vorgabe in der räumlichen Planung in allen Regionstypen berücksichtigt werden, um einen unkontrollierten Flächenverbrauch zu reduzieren. Auch im Bereich Wohnen sollte das Ziel als Vorgabe dienen, um neue Wege im Wohnungsbau zu beschreiten und um langfristig auf die Herausforderungen des Bevölkerungswachstums zu reagieren.

Literatur

Berisha, Erblin et al. (2023): Spatial governance and planning systems vis-à-vis land consumption in Europe, in: *European Planning Studies* 32(3), S. 553–568.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2024): Faktenblatt Aktionsplan für die Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete, Bern. https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/agglomerationspolitik/dokumente/bericht/faktenblatt-aktionsplan-fur-die-umsetzung-der-agglomerationspolitik-und-der-politik-fur-die-landlichen-raume-und-berggebiete.pdf.download.pdf/Faktenblatt%20AggloPol_P-LRB_DE.pdf (Zugriff 17.01.2025).

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2024): Räumliche Bevölkerungsverteilung. <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/grundlagen-und-daten/raumbeobachtung/bevolkerung-gesellschaft/raeumliche-bevoelkerungsverteilung.g.html> (Zugriff 17.01.2025).

Bundesamt für Statistik (2024): Statistikbereich 1 Bevölkerung Die Schweiz in Zahlen – Statistisches Jahrbuch 2022/2023, Neuchâtel. <https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/28905449/master> (Zugriff 17.01.2025).

Bundesamt für Statistik (2020): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz und der Kantone 2020–2050, Neuchâtel. <https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/14963221/master> (Zugriff 17.01.2025).

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2020): Neue Leipzig-Charta. Die transformative Kraft der Städte

- für das Gemeinwohl, Berlin. <https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/stadtentwicklung/neue-leipzig-charta/neue-leipzig-charta-node.htm> (Zugriff 17.01.2025).
- Département de l'aménagement du territoire (DATer) (2023): Programme directeur d'aménagement du territoire PDAT, Luxembourg.
- Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) (2024): Aktionsplan Wohnungsknappheit, Bern.
- Europäische Kommission (2021): Eine langfristige Vision für die ländlichen Gebiete der EU – Für stärkere, vernetzte, resistente und florierende ländliche Gebiete bis 2040, Brüssel.
- Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC) (2023): Luxembourg in Zahlen – Ausgabe 2023, Luxemburg.
- Krapp, Max-Christopher et al. (2022): Wohnungspolitiken in der EU, Bonn: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024): Voorontwerp Nota Ruimte, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022): Nationale Omgevingsvisie – NOVI, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022): Programma Woningbouw, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022): Betaalbaar Wonen, Den Haag.
- Ministerium für Energie und Raumentwicklung, Abteilung für Raumentwicklung (2022): Biergerkomitee Lëtzebuerg 2050, Luxemburg.
- Ministerium für Energie und Raumentwicklung, Abteilung für Raumentwicklung (2024): www.luxembourgtransition.lu (Zugriff 17.01.2025).
- PBL Planbureau voor de Leefomgeving (2023): Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050, Den Haag. <https://themasites.pbl.nl/scenarios-inrichting-nl2050/> (Zugriff 17.01.2025).
- Potančoková, Michaela/Stonawski, Marcin/Gailey, Nicholas (2021): »Migration and demographic disparities in macro-regions of the European Union, a view to 2060«, in: Demographic Research 45 (44): 1317–1354.
- Trägerschaft Raumkonzept Schweiz (2024): Das Raumkonzept ist eine Idee, wie die Schweiz 2050 aussehen könnte. www.raumkonzept-schweiz.ch (Zugriff 17.01.2025).

Schweizerischer Bundesrat (2024): Agglomerationspolitik und Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete. Beitrag des Bundes für eine kohärente Raumentwicklung 2024–2031, Bern.

Schweizerischer Bundesrat et al. (2012): Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung 2012, Bern.

Statistics Netherlands (2024): The Netherlands in Numbers 2024 – The Anniversary Yearbook, Den Haag.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung in europäischen Staaten von 2004 bis 2024 | 44

Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung 2004 bis 2024 in europäischen Regionen | 45

Ein besonderer Dank gilt den Interviewpartnern Robert Wealer und Marco Tholl, Abteilung Raumentwicklung (DAter) im Ministerium für Wohnungsbau und Raumentwicklung Luxemburg, sowie Arjan Habers und Kersten Nabielek, PBL Niederländische Umweltagentur.