



Peter Jakubowski,
Robert Kaltenbrunner (Hg.)

DEUTSCHLAND MIT 89 MILLIONEN MENSCHEN?

Wohnen, Wirtschaften
und Zusammenleben in einer
wachsenden Gesellschaft

Peter Jakubowski, Robert Kaltenbrunner (Hg.)
Deutschland mit 89 Millionen Menschen?

X-Texte zu Kultur und Gesellschaft

Editorial

Das vermeintliche »Ende der Geschichte« hat sich längst vielmehr als ein Ende der Gewissheiten entpuppt. Mehr denn je stellt sich nicht nur die Frage nach der jeweiligen »Generation X«. Jenseits solcher populären Figuren ist auch die Wissenschaft gefordert, ihren Beitrag zu einer anspruchsvollen Zeitdiagnose zu leisten.

Die Reihe X-TEXTE widmet sich dieser Aufgabe und bietet ein Forum für ein Denken »für und wider die Zeit«. Die hier versammelten Essays dechiffrieren unsere Gegenwart jenseits vereinfachender Formeln und Orakel. Sie verbinden sensible Beobachtungen mit scharfer Analyse und präsentieren beides in einer angenehm lesbaren Form.

Peter Jakubowski, Robert Kaltenbrunner (Hg.)

Deutschland mit 89 Millionen Menschen?

Wohnen, Wirtschaften und Zusammenleben in einer wachsenden Gesellschaft

[transcript]

Die Autorinnen und Autoren geben in diesem Buch ihre fachliche Position wieder. Die geäußerten Ansichten müssen nicht mit denen des BBSR übereinstimmen.



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung
im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.dnb.de/> abrufbar.



Dieses Werk ist unter der Creative-Commons-Lizenz BY-SA 4.0 lizenziert. Für die ausformulierten Lizenzbedingungen besuchen Sie bitte die URL <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

2025 © Peter Jakubowski, Robert Kaltenbrunner (Hg.)

transcriptVerlag | Hermannstraße 26 | D-33602 Bielefeld | live@transcript-verlag.de

Umschlaggestaltung: Kordula Röckenhaus

Umschlagabbildung: kebox / AdobeStock

Korrektorat: Marlene Kienberger

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

<https://doi.org/10.14361/9783839401521>

Print-ISBN: 978-3-8376-7710-2 | PDF-ISBN: 978-3-8394-0152-1 | ePUB-

ISBN: 978-3-7328-0003-2

Buchreihen-ISSN: 2364-6616 | Buchreihen-eISSN: 2747-3775

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

*In dankbarer Erinnerung an Robert Kaltenbrunner. Seine klugen Gedanken
werden uns weiter begleiten und Ansporn sein.*

Inhalt

Statt eines Vorworts

Von der Demografie zur Deutung

Peter Jakubowski und Robert Kaltenbrunner 9

Wachsen, wachsen – aber nicht überall!

Fakten und Spekulationen

Jana Hoymann und Peter Jakubowski 15

Bevölkerungswachstum in Europa

Räumliche Strategien und ihr Beitrag zu gleichwertigen

Lebensverhältnissen

Nina Kuenzer und Jens Kurnol 41

Verkehr und Mobilitätswende in einem wachsenden Deutschland

Thomas Pütz und Manuel Weiß 61

Flächenverbrauch im Spiegel unterschiedlicher

Bevölkerungsentwicklungen

Fabian Dosch und Nadine Blätgen 81

Bevölkerungswachstum und öffentliche Finanzen

Ein Gedankenspiel

Markus Eltges 107

Ökonomische Implikationen für ein weiterwachsendes Deutschland

Roman Bertenrath und Manuel Fritsch 129

Demografischer Wandel

Raumordnungspolitische Herausforderungen und Perspektiven für die
Braunkohlereviere in Deutschland

Gustav Lebhart 149

Denkanstöße für die Stadt von übermorgen

Zwischen Flexibilisierung und Steuerung

Katharina Hackenberg, Marion Klemme und Stephan Willinger 169

Herausforderungen für Großstädte in einem wachsenden Deutschland

Karin Veith, Teresa Grundmann und Dorothee Winkler 187

Aufgabenstellungen für das künftige Bauen

Christian Schmidt und Arnd Rose 205

Wohnen der Zukunft

Zwischen Suffizienz und neuen Wohnwelten

Matthias Waltersbacher und Martin Ammon 235

Kurz vorm Kentern?

Unsere gesellschaftliche Konstitution und ihre Balance

Robert Kaltenbrunner und Peter Jakubowski 255

Autorinnen und Autoren 281

Statt eines Vorworts

Von der Demografie zur Deutung

Peter Jakubowski und Robert Kaltenbrunner

Der bekannteste weise Narr der islamischen Welt ist Nasreddin Hodscha, der im 13. Jahrhundert in Anatolien gelebt haben soll. Noch heute erzählt man sich unter Türken seine Geschichten. Eine davon geht so: Nasreddin betrat ein Teehaus und verkündete: »Der Mond ist nützlicher als die Sonne.« Die Leute waren erstaunt und fragten, warum. Seine lakonische Antwort: »Weil wir in der Nacht das Licht nötiger brauchen.«

Manchmal könnte einen der Verdacht beschleichen, dass die Politik ähnlich luzide Erkenntnisse in Bezug auf die Bevölkerungswissenschaft hat. Oder dass das Thema Demografie ihr nur als eine Art fatalistisches Feigenblatt dient. Diese betreibt ja *prima vista* auch ein arg nüchternes Geschäft: Sie zählt Mütter und Kinder, Männer und Frauen, Erwerbstätige und Rentner, Lebensjahre, Geburten und Sterbefälle und setzt all dies in Beziehung zu geografischen Räumen und historischen Zeiten. Unter ihrer ordnenden Hand nehmen schweigende Zahlen die Gestalt sprechender Grafiken an. Aber so richtig sexy ist das eher nicht.

Die Geschichte tut ein Übriges: Die Bevölkerungswissenschaft will uns offenkundig Mores lehren. Das war schon so, als 1798 Thomas Robert Malthus seinen »Essay on the Principle of Population« schrieb. Hinter den scheinbar neutralen demografischen Statistiken steckt eine Idee, wie eine Bevölkerung am besten zusammengesetzt sein sollte. Und es kam noch schlimmer: »Volk ohne Raum« hieß eines der politischen Schlagwörter, die aus der Bevölkerungszunahme im endlichen Raum der Nationalstaaten destilliert wurden. Die blutige Spur, die im 19. und 20. Jahrhundert hinter dieser Parole durch die Welt gezogen wurde, ist bis heute unübersehbar. So gesehen ist es vielleicht nicht verwunderlich, dass die Frage der Bevölkerungsentwicklung kaum mehr laut gestellt wird. Sie scheint in der Asservatenkammer abgelegt zu sein. Man könnte fast meinen, die kausale Beziehung zwischen der Anzahl

der Menschen und der Weltlage sei keine logisch-zwingende, sondern eventuell nur eine willkürlich-mystische. Nur gelegentlich schaffen es Analysen oder Prognosen blitzlichtähnlich in die Tagespresse, um dann wieder schnell in die doch engen Fachzirkel der Wissenschaft zu verschwinden.

Es ist aber auch diffizil. Denn wenn er in seinem Metier bleibt, kann der Demograf über Bevölkerung eigentlich nur sprechen wie ein Zoologe von Artenvielfalt und Bestandserhaltung. Es ginge dann also nur um Zahlen und Beobachtungen aus dem Reich der Biologie. Für die Öffentlichkeit interessant jedoch wird es erst, wenn die Voraussagen mit soziologischen oder ökonomischen Suggestionen verknüpft werden. Erst im Übergang von Zahlen zu Deutungen gewinnt die Demografie an Aufmerksamkeit und gesellschaftlicher Relevanz. Dabei knüpfen sich an den Bevölkerungsdiskurs vor allem folgende Fragen: Welche Fakten sind unstrittig, welche Prognosen möglich? Wie ist der demografische Wandel zu bewerten, was sind seine Ursachen und inwieweit können wir den Lauf der Dinge beeinflussen? Unter der Hypothese, dass Deutschlands Einwohnerschaft in den nächsten zwanzig Jahren um gut 6 Mio. wächst, wollen unterschiedliche Autoren solchen und anderen Fragen im Folgenden nachgehen. Dabei geht es nicht nur um demografische Fakten, sondern auch um Ansatzpunkte und Möglichkeiten für eine gestaltende Politik.

Die Relevanz eines Nationalstaates wird zwar auch durch seine Fläche, aber mehr noch durch seine Einwohnerzahl bestimmt. Letztere ist ein wichtiger Gradmesser für seinen politischen und wirtschaftlichen Einfluss – regional wie global. Eine große Bevölkerung kann eine Quelle von Macht sein, insbesondere dann, wenn sie mit anderen Ressourcen wie wirtschaftlicher Produktivität und militärischer Stärke kombiniert wird. Ein Staat mit großer Einwohnerzahl kann eine bedeutende ökonomische Dynamik entfalten, indem er einen großen Arbeitsmarkt und Verbrauchermarkt bietet. Zudem dominiert die Logik der großen Zahl: Wenn die Rahmenbedingungen stimmen, ist die Wahrscheinlichkeit, geniale Ideen zu entwickeln, bei einer großen Bevölkerung naturgemäß deutlich höher als in einer kleinen Gruppe von Menschen. Dies schafft Potenzial für ökonomisches Wachstum, Innovation und Handelsmacht. China und Indien sind hierfür beispielhafte Nationen, die ihre Bevölkerungsgröße in wirtschaftliche Stärke umgewandelt haben. Insbesondere Chinas große Arbeitskraft hat zu einem Produktionsboom und einer starken Exportwirtschaft beigetragen. Allerdings

müssen solche Länder auch sicherstellen, dass ihre Bevölkerung angemessen qualifiziert und beschäftigungsfähig ist, um die Vorteile voll auszuschöpfen.

Auf der politischen Bühne kann Bevölkerungsreichtum auch in diplomatischen Verhandlungen und internationalen Organisationen eine Rolle spielen. Ein großer Binnenmarkt und eine umfangreiche Arbeitskraft können eine Nation zu einer wichtigen Akteurin in globalen politischen Entscheidungen machen.

Allerdings bedeutet Bevölkerungsreichtum nicht zwangsläufig Macht. Die effektive Nutzung dieser Ressource erfordert eine angemessene politische Führung, Bildung, soziale Infrastruktur und Wirtschaftsstrategien. Eine übermäßige Bevölkerung ohne entsprechende Mittel und Institutionen kann zu Herausforderungen wie Armut, Instabilität und Ressourcenknappheit führen. Andererseits stellen gut organisierte große Staaten per se einen politischen Einflussfaktor dar. Und wenn sie weiter wachsen, führt das regelmäßig zu Beunruhigungen bei anderen Staaten, womöglich auch zu Ressentiments. Politische Leitfiguren sehen sich als umso mächtiger an, je größer das Land ist, das sie führen. Wenn sich Bevölkerungszahlen und sogar die Relationen und Gewichte der Staaten untereinander im Laufe der Zeit verschieben, löst dies erhebliche Unordnung im wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Miteinander aus.

Eine solche Zäsur war die deutsche Wiedervereinigung. Deutschland hatte nun plötzlich gut 78 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner und war nach Russland das bevölkerungsreichste Land Europas. Helmut Kohl war nach der ersten gesamtdeutschen Wahl nun Kanzler eines Landes, das deutlich mehr Einwohnerinnen und Einwohner hatte als Großbritannien und Frankreich – zwei der stolzen Siegermächte des Zweiten Weltkrieges. Entsprechend ausgeprägt war zu Beginn der 1990er Jahre das Ressentiment der Nachbarländer, es nun (erneut) mit einem »deutschen Riesen« zu tun zu haben. Zumal man Deutschland zutraute, den Einigungsprozess so zu gestalten, dass es zumindest wirtschaftlich alle Vorteile aus seiner neuen Größe ziehen würde – und dass dies innerhalb Europas zu einem Ungleichgewicht führen könnte. Obgleich dieses Misstrauen in den Folgejahren spürbar nachließ, zeigt sich doch, wie tiefgreifend und vielfältig bereits ein rein quantitatives Verhältnis der Bevölkerungszahlen in Europa das Denken und Handeln verändert – stets begleitet von Erwartungen, Befindlichkeiten und Ängsten.

Nun ist schiere Größe natürlich längst nicht alles, schon gar nicht in den Untiefen demografischer Verästelungen. Noch im Jahr 1990, nach dem triumphalen Sieg der deutschen Nationalmannschaft bei der Fußballweltmeisterschaft im Olympiastadion von Rom, war der Fußballkaiser Franz Beckenbauer davon überzeugt, dass die deutsche Mannschaft wegen der Wiedervereinigung und der nun für Deutschland spielberechtigten Spieler der ehemaligen DDR auf Jahre hin unschlagbar sei – gleichsam als Ausdruck der oben skizzierten Gleichung, nach der Größe mit Erfolg gleichzusetzen sei. Interessanterweise war des Kaisers Aussage in der Rückschau zumindest für den olympischen Sport nicht ganz falsch. Denn zunächst bestätigte das wiedervereinte deutsche Olympiateam die großen Hoffnungen, gewann bei Olympia 1992 in Albertville den Medaillenspiegel und überzeugte auch 1992 in Barcelona mit Rang drei. In London 2012 war man dann aber nur noch Sechster. Wie lange die Unbesiegbarkeit im Fußball hielt, ist hinlänglich bekannt – der vierte Stern wurde erst 2014 in Brasilien erspielt.

Was sagt der kurze Ausflug in die Sphäre des Sports? Vielleicht dies: Zahlen allein haben nur eine begrenzte Aussagekraft. Große, sehr große Gemeinwesen müssen bestens organisiert werden, was mit zunehmender Bevölkerung und kultureller Vielfalt, die immer auch Eigenheiten und neue Anforderungen mit sich bringt, deutlich schwieriger wird. Es gibt hinreichend Beispiele, in denen eine übermäßig große Bevölkerung mit begrenzten Ressourcen zu Herausforderungen führen kann, wie in einigen Teilen Afrikas. Eine wachsende Bevölkerung erfordert entsprechende Infrastruktur, Bildung und Arbeitsplätze, um positive wirtschaftliche Entwicklungen zu unterstützen. Um es salopp auszudrücken: Den großen Sack Flöhe so zu hüten, dass alle zufrieden und erfolgreich sein können, stellt eine enorme Herausforderung dar. Zumal moderne sozialstaatlich geprägte Staaten wie Deutschland sich dazu verpflichtet haben, die Rahmenbedingungen für eine hochwertige Daseinsvorsorge für ihre Einwohner zu sichern. Gemäß seiner Verfassung bedeutet das, dass die Bevölkerung eben nicht dazu da ist, dem einwohnerstarken Staat zu Macht und Ansehen zu verhelfen. Vielmehr muss der Staat mit seinen Institutionen und seiner Politik dafür Sorge tragen, dass die Menschen bezahlbar wohnen können, Zugang zu Bildung und Gesundheitsvorsorge erhalten und vieles andere mehr. Und mit Blick auf die Geografie ist es eine zusätzliche Herkulesaufgabe, die Daseinsvorsorge in allen Teilräumen Deutschlands zu sichern.

Seit der Wiedervereinigung hat sich auch in demografischer Hinsicht extrem viel verändert. Lange prägten Schrumpfung und Alterung die gesellschaftlichen Diskurse um die Demografie. Seit 2011 wuchs aber die Bevölkerung Deutschlands um 3,2 Mio. – Ende 2023 lebten in Deutschland rund 83,5 Mio. Menschen. Auch Frankreich und Großbritannien haben mit 68,4 Mio. bzw. 68,7 Mio. heute deutlich mehr Einwohner als noch 1990. Wesentliche Treiberin dieser Entwicklung ist die Ausenzuwanderung nach Deutschland und in andere europäische Länder, die trotz niedriger europäischer Geburtenraten die Bevölkerungszahlen nach oben gedrückt hat.

Weite Teile dieser Wanderungsbewegungen der jüngeren Vergangenheit sind auf Flucht und Vertreibung infolge des brutalen Bürgerkrieges in Syrien und des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine zurückzuführen. Menschen kommen aber auch aus anderen Gründen und Ländern nach Deutschland, um hier eine neue Heimat zu finden. Wirtschaftliche Motivation spielt eine bedeutende Rolle, da Menschen aus ökonomisch benachteiligten Regionen in Länder mit besseren Chancen ziehen. Gleichzeitig können politische Unruhen, Konflikte und Menschenrechtsverletzungen destabilisierend wirken, was Flucht und Migration auslöst. Umweltveränderungen, insbesondere durch den Klimawandel, gewinnen an Anerkennung als bedeutende Migrationsursachen. Naturkatastrophen und langfristige Umweltveränderungen können Lebensgrundlagen beeinträchtigen und Migration forcieren.

Diese Faktoren weisen erhebliche Wechselwirkungen auf – und im Ergebnis sowohl den quantitativen als auch den qualitativen Fragen der Demografie eine durchaus brisante Bedeutung zu. Längst ist die einfache Gleichung »Mehr Bevölkerung bedeutet mehr Macht und Wohlstand« zu einer komplizierten mathematischen Formel mit vielen Unbekannten geworden. Migranten und Flüchtlinge werden zur Spielmasse geopolitischer Deals, humanitäre Hilfe und Schutz sind direkt verknüpft mit Fremdenfeindlichkeit und teilweise als überfordernd empfundenen Integrationsanforderungen. Das Auslösen oder Aufhalten von Flüchtlingsströmen wird als machtpolitischer Hebel im internationalen Kampf um Macht und Einfluss gesehen und schamlos eingesetzt. Ein »Zuviel und Zuschnell« an Bevölkerungswachstum hat heute die Tendenz, Staaten und Gesellschaften wenn nicht zu schwächen, so doch zumindest herauszufordern. Dabei spricht vieles dafür, dass das schnelle, schubhafte Ansteigen der Einwohnerzahlen durch Krieg, Flucht und Vertreibung die größte Bürde darstellt. Das ist selbstverständlich nach

den großen Kriegen des 20. Jahrhunderts strukturell ähnlich gewesen, wenngleich in den Dimensionen unvergleichbar. Aber auf die Schnelle Daseinsvorsorge und Integration für so viele zusätzliche Menschen hinzubekommen, ist herausfordernd und ruft politische Vereinfacher und Rattenfänger auf den Plan.

Der jüngste Blick nach Syrien mag belegen, wie sinnlos es sein dürfte, Prognosen über die Wanderungen und Flüchtlingsströme in den nächsten zwanzig Jahren abzugeben. Sollen wir aber davon ausgehen, dass Wanderungsbewegungen zur Ruhe kommen und dass sich die Gründe für andere Flüchtlingsströme erledigen? Sollen wir davon ausgehen, dass Deutschland von Wanderungen infolge des Klimawandels unberührt bleibt?

Im Zentrum dieses Sammelbands steht ein Gedankenspiel, das sich darum rankt, welche Herausforderungen sich ergeben könnten, wenn Deutschland bis zum Jahr 2045 auf eine Einwohnerzahl von 89 Mio. Menschen käme. Es gilt das Motto »Was wäre wenn?«. Was bedeutete ein weiteres Bevölkerungswachstum für die Versorgung mit Wohnraum? Wie erginge es dem Verkehr und der Mobilität? Wie würde sich die Flächeninanspruchnahme entwickeln, welche Fragen ergäben sich für heute schon unter Anpassungsdruck geratene Großstädte und ihre sozialen Herausforderungen? Welche wirtschaftlichen und finanzpolitischen Auswirkungen können in einem Deutschland mit 89 Mio. Menschen auftreten?

Es geht bei den Überlegungen nicht um eine neue deutsche Großmannssucht oder einen kulturpessimistischen Alarmismus. Eher ist es um eine Art Aufklärung zu tun – um eine Weitung des Blickwinkels gewissermaßen. Dieser Band will der interessierten Öffentlichkeit Daten und manche Argumente an die Hand geben, sich selbst ein Bild zu machen. Er präsentiert keine Wahrheiten, macht sich womöglich in vielerlei Hinsicht sogar angreifbar. Aber er offeriert, so die Hoffnung, einige stringente Gedankenstränge, deren Mehrwert darin liegt, dass sie weitere Debatten – öffentliche oder private – befruchten können.

Wachsen, wachsen – aber nicht überall!

Fakten und Spekulationen

Jana Hoymann und Peter Jakubowski

Die Welt ist in Bewegung, und ein wichtiges Zeichen für die tiefen Umwälzungen sind die globalen Migrationsströme. Weltweit sind schätzungsweise 280 Mio. Menschen aus den unterschiedlichsten Gründen in Bewegung, um fern ihres Geburtsortes für sich angemessen sichere und auskömmliche Lebensbedingungen zu finden. So erreichte z. B. die Immigration in Staaten der OECD im Jahr 2022 ein Allzeithoch von gut 6 Mio. Menschen. In vielen OECD-Staaten lagen die Werte 2022 höher als in den letzten fünfzehn Jahren, das gilt sowohl für Kanada und Neuseeland, aber auch für europäische Staaten wie Belgien, Dänemark, Finnland oder Frankreich.

Viele internationale Analysen deuten darauf hin, dass die globale politische Stabilität in den nächsten dreißig Jahren kaum zunehmen wird und wir gerade den Anfang des Ringens mächtiger globaler, aber auch regionaler Player um eine neue multipolare Ordnung erleben, in dem Kriege, Flucht und Vertreibung nicht auszuschließen sind (vgl. World Economic Forum 2024). Der Megatrend des globalen Klimawandels wird außerdem großregionale Wanderungen auslösen, die auch Europa und Deutschland betreffen werden und die Demografie zu einem Kernthema der in Gang befindlichen großen Umwälzungen unserer Zeit machen (vgl. BMZ 2024).

Deutschland ist von diesem Megatrend seit langem berührt. Mit Beginn der 2010er Jahre hat die Bevölkerung in Deutschland – primär geprägt durch Zuwanderungen von außen – stetig zugenommen. Das Jahr 2011 markierte den vorläufigen Schlusspunkt eines schrumpfenden Deutschlands. Während zum Jahresende 2011 in Deutschland 80,3 Mio. Menschen lebten, waren es 2020 bereits 83,15 Mio. Im abgelaufenen Jahr 2023 hatte Deutschland eine Bevölkerung von rund 83,5 Mio. Menschen. In diesen zwölf Jahren stieg in Deutschland die Einwohnerzahl

um 3,2 Mio. Personen oder um knapp 4 %. Setzte sich diese Entwicklung in den nächsten beiden Dekaden fort, lebten bald an die 90 Mio. Menschen in Deutschland.

Seit 2010 vollzog sich das Bevölkerungswachstum in Deutschland regional sehr unterschiedlich. So sind die kreisfreien Großstädte im Betrachtungszeitraum um rund 9,0 % gewachsen, während dünn besiedelte ländliche Kreise lediglich einen Zuwachs von 1,1 % aufweisen. In städtischen Kreisen sind es immerhin noch 4,7 %. Vor allem ländliche Regionen im Osten Deutschlands verzeichnen seit 2010 aber weiterhin deutliche Bevölkerungsrückgänge. Auch bezüglich des natürlichen Saldos, also der Differenz aus Geburten und Sterbefällen, ist Deutschland von deutlichen Unterschieden zwischen Stadt und Land geprägt.

Da die Außenzuwanderungen der letzten Dekade die durch Alterung und Schrumpfung geprägte Demografie Deutschlands in Richtung Wachstum gedreht hat, stellt sich die Frage, ob sich die Bevölkerungsentwicklung der letzten zehn Jahre in die Zukunft fortschreiben lässt. Welche demografischen Komponenten müssten sich wie entwickeln, damit aufbauend auf dem demografischen Status quo in gut zwanzig Jahren in Deutschland 89 Mio. Menschen leben könnten?

Um dieser Frage detaillierter nachzugehen, werden in diesem Beitrag die demografischen Kernkomponenten erörtert und ihre Bedeutung für die Entwicklung der Bevölkerung eines Landes erläutert. Darauf aufbauend wird ein räumlich differenziertes Szenario skizziert, unter dessen Annahmen in Deutschland im Jahr 2045 89 Mio. Menschen leben könnten. Dabei wird der Fokus auf rein quantitative Zusammenhänge gelegt, ohne die Wahrscheinlichkeiten dafür zu hinterfragen oder zu bewerten, mit denen relevante Entwicklungen tatsächlich eintreten. Damit unterstreichen wir, dass es sich bei diesen Analysen um ein Gedankenspiel und keineswegs um eine Prognose oder Vorhersage handelt. Dieses Gedankenspiel ist deshalb von großer Bedeutung, weil die Demografie einen äußerst wichtigen Bestandteil globaler, europäischer, aber auch nationaler wie regionaler Transformationsprozesse darstellt, mit der sich Fachpolitiken in den Bereichen Stadt- und Raumentwicklung ebenso befassen müssen wie in den Bereichen des Bau- und Wohnungswesens.

Was bedeutet demografische Entwicklung eigentlich?

Vor dem Hintergrund, dass Demografen seit Jahrzehnten von einer schrumpfenden Bevölkerung ausgehen (vgl. Bujard 2022; Statistisches Bundesamt 2006), erscheint ein Wachstum von derzeit gut 83 Mio. Menschen auf 89 Mio. in zwanzig Jahren zunächst nicht unmittelbar zwingend. Umgekehrt wurden die Demografen von den großen Umwälzungen der letzten Dekade überrascht und müssen sich auch mit Blick auf ihre politikberatende Rolle vielleicht breiter aufstellen. Welche Faktoren spielen also eine Rolle, die die Demografen erst zum Schluss der Schrumpfung brachten und nun über 89 Mio. Menschen nachdenken lassen?

Dazu muss der Blick geweitet werden, denn Deutschland – samt seiner Bevölkerung – ist global vernetzt und entwickelt sich nicht isoliert. Das bedeutet, dass die Entwicklung der Bevölkerungszahl in Deutschland auch davon abhängt, was in anderen Ländern passiert. Das wurde in den vergangenen Jahren mehrfach und sehr intensiv deutlich – so etwa 2015, als der Krieg in Syrien viele Flüchtlinge nach Deutschland brachte, oder 2022, als der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine ähnliche Folgen hatte. Migration oder Wanderungen stellen einen wichtigen Faktor dar, der die Bevölkerung beeinflusst. Allerdings ist Migration keine Einbahnstraße – pro Jahr verlassen auch 1,9 Mio. Menschen (Durchschnitt 2010 bis 2022) aus vielfältigen Gründen Deutschland und suchen sich einen neuen Lebensmittelpunkt.

Natürlich beeinflussen auch Tod und Geburten die Bevölkerungszahlen. Täglich werden in Deutschland Tausende Babys geboren, an denselben Tagen sterben aber auch Tausende von Menschen. Neben den jeweils absoluten Zahlen der Geburten und Sterbefälle (gegeneinander aufgerechnet sprechen Demografen vom »natürlichen Saldo«) ist die Lebenserwartung der Menschen ein wichtiger demografischer Faktor; unter ansonsten gleichen Bedingungen führt eine zunehmende Lebenserwartung zu einer wachsenden Bevölkerung und umgekehrt.

Die vier Faktoren Geburten, Sterbefälle bzw. Lebenserwartung sowie Wanderungen und Bevölkerungsstruktur sind also für die Entwicklung der Bevölkerung eines Landes verantwortlich. Diese Faktoren sind ihrerseits wiederum stark von vielfältigen Einflüssen geprägt und wandeln sich zudem im Zeitablauf.

Neues Leben in Deutschland – Die Entwicklung der Geburten

Damit die Bevölkerungszahl stabil bleibt, braucht es theoretisch rund 2,1 Kinder pro Frau.¹ Diesen Wert erreicht Deutschland bereits seit 1964 nicht mehr. Von der Mitte der 1970er Jahre bis in die 2010er Jahre pendelte sich die durchschnittliche Kinderzahl je Frau zwischen 1,2 und 1,4 Kindern ein. Das bedeutet, dass jede Kindergeneration rund ein Drittel kleiner ist als die Elterngeneration. Langfristig wurden somit immer weniger Kinder geboren. Waren es in den 1960er und 1970er Jahren gesellschaftliche Modernisierungen und die Einführung der Anti-Baby-Pille, die zu dem deutlichen Geburtenrückgang geführt haben,² war zu Beginn der 1990er Jahre in Ostdeutschland die Wende und die damit verbundenen gesellschaftlichen Neuorientierungen sowie wirtschaftlichen Unsicherheiten maßgeblich. In Ostdeutschland lag die durchschnittliche Kinderzahl zwischenzeitlich bei weniger als einem Kind. In den 2000er Jahren erholte sich die Geburtenrate. So erreichte in den strukturstärkeren ostdeutschen Kommunen die durchschnittliche Kinderzahl zwischenzeitlich Werte um 1,8. Die familienpolitischen Maßnahmen der 2010er Jahre mit der Einführung des Elterngelds und eines Betreuungsanspruchs haben durchaus zu einem Anstieg der Geburtenrate in Ost und in West geführt. In den Jahren 2015 bis 2021 lag diese für ganz Deutschland bei 1,5 bis 1,6. Jüngst war allerdings wieder eine rückläufige Geburtenrate zu erkennen (vgl. Abbildung 1).

Warum aber ist die Geburtenrate so entscheidend? Je höher die Geburtenrate, desto mehr Kinder werden geboren, zumindest, wenn man von der gleichen Anzahl Frauen ausgeht. Nun haben wir in Deutschland aber zweierlei Herausforderungen. Erstens ist die Geburtenrate seit Jahrzehnten und trotz familienfreundlicher politischer Maßnahmen

-
- 1 Die Nachkommastelle rekurriert statistisch auf die noch immer nicht völlig gebannte Sterblichkeit bei Neugeborenen.
 - 2 Dieser Einbruch der Geburtenrate Mitte der 1960er Jahre wird gemeinhin als Pillenknick titulierte. Am 23. Juni 1960 erfolgte in den USA durch die Food and Drug Administration (FDA) die offizielle Zulassung als Verhütungsmittel und am 18. August kam Enovid dort als erste Antibabypille auf den Markt. Ihre erste Antibabypille Anovlar brachte die Schering AG zuerst am 1. Januar 1961 in Australien und am 1. Juni des gleichen Jahres in Westdeutschland und West-Berlin auf den Markt.

schon zu niedrig, um die Bevölkerungszahl stabil zu halten. Ein Wachstum ist so keinesfalls möglich. Und zweitens fehlt in Ostdeutschland fast ein ganzer Jahrgang Mütter. Als in den Jahren nach der Wiedervereinigung die wirtschaftliche Situation in Ostdeutschland extrem unsicher war und einem enormen Wandel unterlag, haben viele Frauen keine Kinder oder erst später Kinder bekommen. Diese wenigen damals geborenen Kinder sind genau die, die nun Anfang dreißig und im besten Alter sind, um selber eine Familie zu gründen. Allerdings können die nun wenigen Frauen – auch bei hoher Geburtenrate – in absoluten Zahlen nur verhältnismäßig wenige Kinder bekommen. Dieser Einbruch wirkt demografisch sehr lange fort.

Auch in anderen Ländern Europas, die als ausgesprochen familienfeundlich gelten oder traditionell höhere Geburtenraten haben als Deutschland, zeigt der Trend deutlich nach unten. Schauen wir z. B. auf Frankreich oder Schweden. Dort lagen die Geburtenraten vor fünfzehn Jahren noch bei Werten von 2, also nahe dem Wert, dass die Kindergeneration die Elterngeneration ersetzen kann. Aber auch in diesen Ländern ist der Trend rückläufig. Uneins sind Experten aber noch bei den Ursachen und ob dieser Trend anhält. Da gerade Schweden als sehr familienfreundlich gilt, dürften familienpolitische Aspekte nicht allein ausschlaggebend sein.

Dem Sterben entrinnen wir noch nicht

In einem bevölkerungsreichen Land wie Deutschland werden nicht nur jeden Tag Tausende Babys geboren, es ist auch unausweichlich, dass in jedem Jahr sehr viele Menschen sterben. Allerdings ist die Zeit zwischen dem Lebensanfang und seinem Ende in den letzten Jahrzehnten respektabel gewachsen. Die Menschen in Deutschland werden immer älter. Dies drückt sich in einer gestiegenen Lebenserwartung aus. Aktuelle Daten des Statistischen Bundesamts weisen für Frauen eine Lebenserwartung von 83,3 und für Männer von 78,6 Jahren aus. Diese Werte liegen noch geringfügig unter denen von vor der Coronapandemie. Das vorübergehende Absinken der Lebenserwartung durch die Coronapandemie scheint aber abgeschlossen zu sein und vielmehr von einem Wieder-Aufholen der Lebenserwartung abgelöst zu werden. Noch in den 1960er Jahren wurden Frauen im Durchschnitt 72,4 Jahre alt und Männer 66,9 (vgl. BiB o. J.). Das sind gegenüber heute mehr als zehn Jahre Unterschied in der Lebenserwartung. Es ist davon auszugehen,

dass die Lebenserwartung auch künftig weiter steigt, wenngleich auch deutlich langsamer. Warum ist das so? Lebensbedingungen, medizinische Versorgung und medizinischer Fortschritt sind in Deutschland und Europa weit vorangeschritten. Dadurch hat sich beispielsweise in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Säuglingssterblichkeit stark verringert. Das hat maßgeblich zum Anstieg der Lebenserwartung beigetragen. Die in jüngerer Vergangenheit zu beobachtende steigende Lebenserwartung ist hingegen auf eine wachsende Langlebigkeit der Menschen zurückzuführen, das heißt auf einen Rückgang der Sterblichkeit in höherem Alter. Da die Entwicklung der Lebenserwartung von sehr vielen Faktoren abhängt und auch ein sehr langfristiger Prozess ist, ist derzeit unklar, was geschehen könnte, damit die Lebenserwartung eine deutliche Entwicklung nach oben macht.

Gleichwohl ist trotz grundsätzlich steigender Lebenserwartung ein kontinuierlicher Anstieg der absoluten Sterbefälle zu beobachten. So stiegen allein in der letzten Dekade die jährlichen Sterbefallzahlen um 170.000 Menschen an und liegen seit 2021 bei mehr als 1 Mio. Menschen pro Jahr. Ursache dafür ist, dass derzeit geburtenstarke Jahrgänge in ein hohes Alter kommen. Die folgende alternde Generation ist die der Babyboomer der Nachkriegszeit, was dazu führt, dass künftig noch mehr Menschen pro Jahr sterben werden. Wird die alternde Bevölkerungsgruppe wieder kleiner, können auch die Sterbefallzahlen zurückgehen, obwohl gleichzeitig die Lebenserwartung weiter steigt.

Bevölkerungsstruktur heute

Ende 2022 lebten rund 83,1 Mio. Menschen in Deutschland.³ Das Durchschnittsalter in Deutschland liegt derzeit bei 44,6 Jahren. Weltweit liegt es bei lediglich 30,6 Jahren. Die deutsche Bevölkerung ist also heute schon vergleichsweise alt. Mehr als jeder fünfte in Deutschland lebende Mensch ist 67 Jahre alt oder älter. Weniger als jeder Fünfte ist jünger als zwanzig Jahre. Warum ist Deutschland so alt? Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs erholte sich die Zahl der Geburten massiv. Es wurden bis weit in die 1960er Jahre hinein sehr viele Kinder geboren, die sogenannten Babyboomer. Die damaligen Geburtenraten waren größer

3 Die Bevölkerung Deutschlands besteht aus Männern, Frauen und queeren Menschen. Letztere sind in der Bevölkerungsstatistik jedoch nicht erfasst, weshalb wir hier vereinfachend nur von Männern und Frauen sprechen.

als 2 und setzten die deutsche Bevölkerung auf einen Wachstumskurs. Die in dieser Zeit geborenen Menschen haben wiederum selbst Kinder bekommen, allerdings zu einer Zeit, als in Deutschland gesellschaftliche Umbrüche und medizinischer Fortschritt dafür sorgten, dass die Frauen im Durchschnitt weniger Kinder auf die Welt brachten. Die durchschnittliche Kinderzahl je Frau sank ab 1964 binnen weniger Jahre auf rund 1,4 und verharrte auf diesem Niveau bis weit in die 2000er Jahre. Das bedeutet, dass die Kindergeneration der Babyboomer rund ein Drittel kleiner ist als die Elterngeneration. Dies gilt gleichermaßen für die folgenden Generationen.

Bis heute ist diese Babyboomer-Generation nun gealtert und tritt in diesen Jahren ins Rentenalter ein. Da gleichzeitig die Lebenserwartung gestiegen ist, werden die Babyboomer heute deutlich älter als Menschen der unmittelbaren Nachkriegsgenerationen. Das bedeutet, dass in den letzten Jahrzehnten der Anteil junger Menschen Stück für Stück zurückging und der Anteil älterer Menschen anstieg. Zwei Prozesse sorgen also dafür, dass Deutschland durchaus stark altert: Einerseits die große Zahl älterer Menschen, die immer älter wird. Andererseits die immer geringere Zahl junger Menschen. Der Prozess der Alterung einer Bevölkerung ist prinzipiell umkehrbar. Allerdings bedarf es entweder über einen recht langen Zeitraum deutlich höherer Geburtenraten oder aber der Zuwanderung vieler junger Menschen nach Deutschland.

Nun ist die Bevölkerungszahl in Deutschland trotz dieser eindeutig auf Schrumpfung ausgerichteten Kennzahlen bisher tatsächlich nur in wenigen Jahren gesunken. Der Grund dafür liegt in der Entwicklung der Wanderungen: Jährlich wanderte eine große Zahl Menschen aus dem Ausland nach Deutschland ein – und diese Zahl ist deutlich größer als die Zahl derjenigen, die Deutschland verlassen. Meist sind das junge Menschen. Somit gleichen sie die geringen Geburtenzahlen zumindest teilweise aus.

Dies gilt für Deutschland als Ganzes. Ein Ausgleich in den einzelnen Kreisen oder Gemeinden in Deutschland ist aber nicht immer möglich. So gibt es Kommunen, deren Bevölkerungszahl kontinuierlich zunimmt, es gibt Kommunen, deren Bevölkerungszahl bereits seit mehreren Jahrzehnten abnimmt und es gibt Kommunen, in denen die Entwicklung schwankt. Warum ist das so? Einerseits verteilt sich die Zuwanderung aus dem Ausland nicht gleichmäßig auf alle Kommunen. Und andererseits gibt es auch Wanderungsbewegungen zwischen den Kommunen.

Ein Kommen und Gehen – Von Umzügen und Wanderungen

Die freie Wohnortwahl ist eine tragende Säule liberaler Gesellschaften. Gleichwohl ist die Entscheidung für einen Umzug regelmäßig an eine Vielzahl von Kriterien und Überlegungen geknüpft. Dabei ist zu unterscheiden, ob Menschen innerhalb von Deutschland umziehen (Binnenwanderungen) oder beim Wechsel des Lebensmittelpunktes eine oder mehrere Ländergrenzen überschreiten (Außenwanderung). Die Motive für einen Wohnortwechsel reichen von existenziellen Fragen – wie die Flucht vor Kriegen, politischer Verfolgung und zunehmend auch vor den Gefahren extremer Naturereignisse – bis zu wirtschaftlichen Zwängen, die in der Regel mit der Verfügbarkeit geeigneter Arbeitsmöglichkeiten gekoppelt sind. Auch spielen einfacher zu beantwortende Fragen eine Rolle – ob man auf dem Land oder in der Großstadt, an der Küste oder in Alpennähe leben möchte. Hinzu kommen kulturelle Vorlieben, aber auch die Versorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge, deren spezielle Bedeutung regelmäßig mit der jeweiligen Lebensphase der vor die Wohnortwahl gestellten Menschen verknüpft ist. Für die Bevölkerungsentwicklung in einem Land oder in einer Region haben diese Wanderungen eine unmittelbare und zunächst einfache Bedeutung: Jeder Zuzug erhöht die Bevölkerungszahl im ersten Schritt. Mittelbar ist es aber auch von Bedeutung, wie alt die zuziehenden Menschen sind und inwieweit davon auszugehen ist, dass diese Menschen wiederum Kinder bekommen (und wie viele, natürlich) und ob sie überhaupt noch an dem neuen Wohnort leben, wenn sie eine Familie gründen. Zuzüge entfalten am neuen Wohnort die Nachfrage nach unterschiedlichsten Waren und Dienstleistungen, zugleich bringen die Neuankömmlinge ihre vielfältigen Kapazitäten und Ressourcen am neuen Ort ein. Spiegelverkehrt ergeht es den Orten, aus denen Menschen fortziehen.

Wanderungen haben nach der Wende die regionale Demografie in Deutschland geprägt. Mehr als zwanzig Jahre lang hat Ostdeutschland durch Abwanderungen Bevölkerung verloren. Zwischen 2013 und 2023 galt dies allerdings nicht mehr und ostdeutsche Regionen verzeichneten wieder Wanderungsgewinne. Im Jahr 2023 drehte sich die Entwicklung abermals, als 300.000 Menschen mehr von Ost nach West gezogen sind. Je nach Attraktivität und Präferenzen der Menschen sind auch unterschiedliche Raumtypen wie z. B. Großstädte oder ländliche Räume im Zeitablauf unterschiedlich von Wanderungsbewegungen betroffen –

wie die gleichermaßen eingängigen wie relevanten Begriffe der »Landflucht«, aber eben auch der »Stadtflucht« andeuten.

Während Binnenwanderungen die interregionale Verteilung der Bevölkerung Deutschlands betreffen und viele wichtige Fragen der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Regionen Deutschlands aufwerfen, berühren sie grob gesprochen die Anzahl der Gesamtbevölkerung Deutschlands nicht. Die Bevölkerungszahl insgesamt wurde in Deutschland seit Jahrzehnten durch die Ausenzuwanderung bestimmt. Hier waren zunächst ökonomische Gründe prägend. Für die Zuwanderung im Zuge der Gastarbeiteranwerbung der 1960er und 1970er Jahre lassen sich primär wirtschaftliche Erklärungsansätze hervorragend heranziehen. Auch im Zuge des Schengenbeitritts der osteuropäischen EU-Mitglieder sind zahlreiche Menschen aus Polen, Tschechien, Bulgarien oder Rumänien zum Arbeiten nach Deutschland gekommen. Aus Südeuropa kamen zu Beginn der 2010er Jahre viele Menschen u. a. nach Deutschland, weil sie in den Heimatländern kaum Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt gesehen haben, in Deutschland aber gleichzeitig ein Arbeitskräftemangel einsetzte (vgl. Abbildung 1).

Hinzu kamen in den letzten drei Dekaden existenzielle Ursachen – ausgelöst durch die Irak- und Balkankriege über den Syrienkrieg bis hin zum russischen Angriffskrieg auf die Ukraine. Krieg und große Flüchtlingsbewegungen nach und innerhalb Europas haben sehr große und vor allem auch schubartige Auswirkungen auf die Zahl der in Deutschland lebenden Menschen gehabt. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hatte bereits Mitte 2023 zur Folge, dass rund 4,7 Mio. Ukrainerinnen und Ukrainer Schutz in OECD-Ländern fanden. Dabei haben Deutschland, Polen und die USA absolut die meisten Flüchtenden aufgenommen, gemessen am Anteil ihrer Bevölkerung leisten Estland, die Tschechische Republik und Litauen den größten Beitrag bei der Aufnahme ukrainischer Menschen (vgl. Záboji 2023).

Perspektivisch ist davon auszugehen, dass auch klimawandelbedingte Wanderungen an Bedeutung gewinnen werden. Auch wenn Migration im ersten Schritt sehr häufig und regelmäßig regional begrenzt stattfindet, ist nicht auszuschließen, dass der Klimawandel auch großräumige Wanderungen auslösen wird. Auch wenn die Migrationsmotive für Menschen, die ihre Heimat verlassen, sehr vielschichtig sind und sich z. T. überlappen, so ist doch davon auszugehen, dass die teils dramatische sozioökonomische Situation in Teilen Afrikas durch den Klimawandel weiter verschärft werden wird. Dies dürfte die heuti-

gen Migrationsströme aus diesen Ländern weiter steigern.⁴ Aber auch innerhalb Europas ist es leider nicht ausgeschlossen, dass der Klimawandel als Motiv für Wanderungen insbesondere in nördlicher gelegene Regionen mit vergleichsweise gemäßigttem Klima an Bedeutung gewinnt. Lang andauernde Hitzeperioden mit einer deutlichen Erhöhung der Anzahl der Tropennächte, großflächig wütende Waldbrände, die bis an die Siedlungsbereiche heranragen, aber eben auch sich durch Hitze und Dürren verschärfende Bedingungen u. a. für die landwirtschaftliche Produktion im Süden Europas sind ja keine gänzlich unbegründeten Zukunftseinschätzungen. Auch wenn zwischen dem Verlassen seiner Heimat und der Standortwahl für ein Ferienhaus und dem boomenden Coolcation-Trend im Tourismus (vgl. Stock 2024) ein himmelweiter Unterschied besteht, verbirgt sich hinter der Sehnsucht nach dem Norden perspektivisch vielleicht doch mehr als das Titelthema der ZEIT aus dem August 2024 erahnen lässt (vgl. DIE ZEIT 2024: 49–53).

Migration ist ein höchstkomplexes Thema, und es kommt darauf an, neben theoretischen Überlegungen und Kategorisierungen von Wandermotiven empirische Analysen zu beachten. Um auch nur in Ansätzen abschätzen zu können, wie viele Menschen künftig ihr Heimatland verlassen könnten, um in einem anderen Land sesshaft zu werden, benötigt man Information darüber, wie viele Menschen in ihrer aktuellen Heimat ausreichend stark von den Ursachen der Migration betroffen sind. Auch muss man wissen, welche soziodemografischen Gruppen eigentlich (noch) bereit sind, ihre Heimat zu verlassen – hier sprechen die Demografie-Spezialisten vom »migrationsbereiten Alter«, das bei rein wirtschaftlicher Motivation zwischen zwanzig und dreißig Jahren liegt (vgl. Zaiceva 2014: 99). Es leuchtet unmittelbar ein, dass Betroffenheit und Migrationsbereitschaft mit der Bevölkerungszahl und der Altersstruktur eines betrachteten Herkunftslands verlinkt sind. Vereinfacht gesprochen bedeutet die Zunahme der Bevölkerung im Herkunftsland auch eine Zunahme des migrationsbereiten Teils dieser Bevölkerung und vice versa.

Die Auswirkungen können recht gut an einem Beispiel illustriert werden. Die osteuropäischen Länder steuern auf eine starke Alterung ihrer Bevölkerung zu. Treibende Kraft ist die niedrige Geburtenzahl

4 Zur ausgesprochen vielschichtigen Migrationsthematik auf dem afrikanischen Kontinent vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2020).

mit der Folge eines sinkenden Anteils junger Menschen. Da aber normalerweise eher junge Menschen zum Arbeiten wandern, nimmt deren Potenzial ab. Das heißt, es wird künftig nicht mehr so viele Menschen geben, die aus den osteuropäischen Ländern u. a. nach Deutschland kommen, um dort einer Arbeit nachzugehen. Zugleich bedeutet diese Alterung auch, dass die absolute Betroffenheit junger osteuropäischer Menschen zurückgeht, weil dort Arbeitsangebot und -nachfrage künftig viel näher beieinanderliegen als in der jüngeren Vergangenheit.

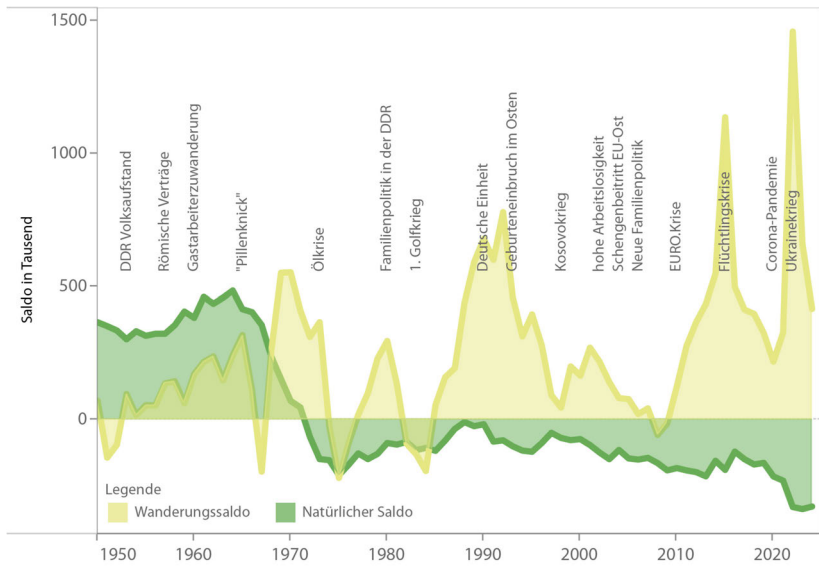
Die aktuell größte Gruppe an Menschen, die nach Deutschland kommt und nicht aus Europa, Syrien oder Afghanistan stammt, umfasst Menschen aus Indien. Das bevölkerungsreichste Land der Erde hat ein enormes Arbeitskräftepotenzial. Allein 2023 kamen mehr als 100.000 Menschen aus Indien nach Deutschland, 2022 waren es fast genauso viele. In Anbetracht des enorm geringen Durchschnittsalters von 28,1 Jahren der indischen Bevölkerung (vgl. Statista 2024), ist auch künftig mit weiterer Zuwanderung zu rechnen.

Während also in Europa, insbesondere in Osteuropa, Abnahmen der Bevölkerung im migrationsbereiten Alter von über 25 % zu verzeichnen sind, gibt es in anderen Teilen der Erde ebenso massive und teilweise noch größere Zunahmen. Dies gilt für einige Staaten des Orients und insbesondere aber für den größten Teil Afrikas südlich der Sahara. Blickt man in die Staaten des Orients, werden Bevölkerungszuwächse von 20 bis über 60 % bis zum Jahr 2050 erwartet, die Wachstumserwartungen für die Staaten südlich der Sahara liegen sogar bei annähernd 70 % (vgl. United Nations 2024).

Ein weiterer Aspekt zur Einschätzung eines Zuwanderungspotenzials liegt in der Zuwanderungshistorie eines betrachteten Landes. Hier ist die bereits in Deutschland ansässige Bevölkerung mit Migrationshintergrund angesprochen, die für weitere Zuwanderung eine Schlüsselrolle einnimmt. Sein Heimatland zu verlassen, ist regelmäßig eine der schwersten zu treffenden Lebensentscheidungen, da man trotz aller objektiven Beweggründe sein Zuhause, sein soziales wie kulturelles Umfeld bis hin zur Muttersprache zurücklässt. Genau deshalb spielt die Zuwanderung in bestehende bzw. im Prinzip bekannte kulturelle und soziale Netze eine hervorgehobene Rolle. Dies kann durch den Nachzug von Familienmitgliedern, Ehepartnern und Kindern erfolgen. Darüber hinaus sind auch Prozesse der Informationsvermittlung über die Möglichkeit zur Migration oft an bereits vor Ort lebende Migranten gebunden. Des Weiteren können soziale Netze für die eigentliche Aufnahme

etwa bei der Wohnraumvermittlung oder -bereitstellung hilfreich sein. Sehr verkürzt bedeutet das für traditionelle Einwanderungsländer, wie es Deutschland zweifelfrei seit den 1950er Jahren ist: Deutschland dürfte neben seinen wirtschaftlichen, sozialen, politischen, aber auch klimatischen Rahmenbedingungen auch wegen seiner über 70-jährigen durchaus positiven Migrationshistorie auch künftig attraktiv für Zuwanderung sein.

Abb. 1: Relevante Ereignisse für die demografische Entwicklung in Deutschland (Ereignisse markieren grob den Beginn der jeweiligen Phase)



Quelle: BBSR basierend auf Bujard (2022)

Die hier nur angeteaserten Aspekte von Migration und Außenzuwanderungen dürfen in keiner Weise prognostisch oder quantitativ-deterministisch missverstanden werden. Gleichwohl ermöglichen sie ein erstes Verständnis dafür, wie groß das Potenzial an Migranten tatsächlich ausfällt und wie wichtig es ist, sich auch mit einer wachsenden Bevölkerung für Deutschland zu befassen.

Deutschland mit 89 Mio. Menschen aus der Perspektive der Demografen

Wir statten das Gedankenspiel einer Bevölkerung von 89 Mio. Menschen im Jahr 2045 mit einer am demografischen Status quo orientierten starken Bodenhaftung aus – das bedeutet, dass wir auf Basis der bisherigen Diskussion Veränderungen ausgewählter demografischer Entwicklungsdeterminanten annehmen, die dann dazu führen, dass die heutige Bevölkerung Deutschlands bis zum Jahr 2045 absolut, aber auch strukturell – und das ist bedeutsam an dieser Stelle – auf eine Zahl von 89 Mio. wächst.

Die Lebenserwartung steht dabei nicht im Zentrum. Sie steigt seit vielen Jahrzehnten kontinuierlich an. Die Statistik weist kaum noch Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland aus. Allerdings steigt die Lebenserwartung nur noch langsam an.⁵ Entsprechend wird die Entwicklung der Lebenserwartung und das damit einhergehende Älterwerden der Menschen nur einen sehr geringen Einfluss auf ein Wachstum der Bevölkerung haben (können). Das Statistische Bundesamt beobachtet mit Hilfe der Statistik die Entwicklung der Lebenserwartung sehr genau und geht von einer Lebenserwartung im Jahr 2045 von 80,7 Jahren bei Männern und 84,8 Jahren bei Frauen aus. Wir übernehmen diese durchaus realitätsnahen Werte für das Szenario.

Kinder oder nicht – das ist nicht erst heute für die Menschen eine höchst anspruchsvolle Entscheidungskonstellation. Deshalb sind auch die Erklärungen für vergangene Geburtenentwicklungen sehr komplex. Das aktuell niedrige Niveau an Geburten hat u. a. mit sozioökonomischen Gegenwartssorgen, mit Werteverstärkungen und einem gewissen Maß an Zukunftspessimismus zu tun. Wir gehen gleichwohl davon aus, dass diese Einstellung zum »Kinderkriegen« zumindest nicht bei einer großen Mehrheit der Menschen dauerhaft anhalten wird. In unserem Szenario erhöht sich die Geburtenrate wieder. Wir orientieren uns wiederum an den Fachleuten des Statistischen Bundesamtes, die einen Anstieg der zusammengefassten Geburtenziffer (nach einem Rückgang

5 Während der Coronapandemie war die Lebenserwartung sogar zwischenzeitlich rückläufig. Trotz der erkennbaren Erholung der Lebenserwartung nach der Akutphase der Coronapandemie ist nicht zu erwarten, dass die Lebenserwartung einen deutlichen Sprung nach oben macht.

in den Jahren 2022 und 2023) auf das Niveau von 1,7 im Jahr 2032 sehen.⁶ Dies ist nicht gänzlich aus der Luft gegriffen, zumal diese Geburtenraten zumindest regional in den letzten Jahren in Deutschland bereits erkennbar sind bzw. waren.

Für die Entwicklung in den Regionen Deutschlands sind Binnenwanderungen von großer Bedeutung. Wir unterstellen in dem Gedankenspiel ein ähnliches Umzugsverhalten, wie wir es in den letzten Jahren tatsächlich beobachtet haben.

Wie gezeigt, bestimmt die Außenwanderung maßgeblich die Entwicklung der Bevölkerungszahl in Deutschland und seinen Regionen. Um das Szenario abzurunden, gehen wir von einem Außenwanderungssaldo (Zuzüge minus Fortzüge) in Höhe von 450.000 Personen pro Jahr aus. Angesichts des längerfristig beobachteten Trends einer zunehmenden Ausenzuwanderung nach Deutschland sehen wir auch diesen Wert als nicht komplett unrealistisch an – obschon er kein Zielwert oder gar eine Prognose ist. Wir gehen aus drei Gründen davon aus, dass diese Zahl es wert ist, in das Szenario aufgenommen zu werden:

1. Zur Sicherung seiner Wirtschaftskraft und seines Wohlstandes braucht Deutschland die Zuwanderung von Fach- und Arbeitskräften aus dem Ausland und dürfte hierzu auch grundsätzlich wirtschaftlich attraktiv bleiben.⁷
2. Die grundgesetzlich geltenden und in unserem Wertekanon verankerten Prinzipien zur Aufnahme schutzsuchender Menschen werden – bei allen Debatten im Detail – auch weiter Bestand haben; d. h. Deutschland wird also auch in global eher unsteten Zeiten künftig schutzsuchende Menschen aufnehmen.

6 Wohlgemerkt führt diese Geburtenrate noch nicht zu einem natürlichen Wachstum der Bevölkerung; die natürliche Schrumpfung wird durch diese Annahme allerdings deutlich abgeschwächt.

7 Dies liegt im Bereich einiger arbeitsmarktpolitischer Einschätzungen aus der Wissenschaft, die davon ausgehen, dass pro Jahr ca. 400.000 Menschen von außen auf den deutschen Arbeitsmarkt kommen müssten, um das Erwerbspersonenpotenzial längerfristig konstant zu halten (vgl. Fitzenberger 2023). Außerdem ist nicht auszuschließen, dass die Annäherung der Länder des westlichen Balkans, also Albaniens, Bosnien und Herzegowinas, Montenegros, Nordmazedoniens und Serbiens, in der nächsten Dekade Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in Deutschland hat (vgl. de Munter 2024).

3. Darüber hinaus ist auch davon auszugehen, dass der Klimawandel Menschen in begrenztem Maße dazu veranlasst, u. a. nach Deutschland zu kommen (vgl. Jakob 2024: 55–65).

Ausdifferenzierung der Szenario-Ergebnisse

Im Gefüge des BBSR-Modells (vgl. Maretzke/Hoymann/Schlömer 2024) zur regional differenzierten Analyse und Prognose der Bevölkerungsentwicklung würde also die im Jahr 2022 in Deutschland lebende Bevölkerung bei einer Geburtenrate von 1,7 (ab 2032) und einer Nettoaußenzuwanderung von jährlich 450.000 Menschen im Jahr 2045 auf eine Zahl von 89 Mio. anwachsen. Das entspricht einem Anstieg von 7,5 %.

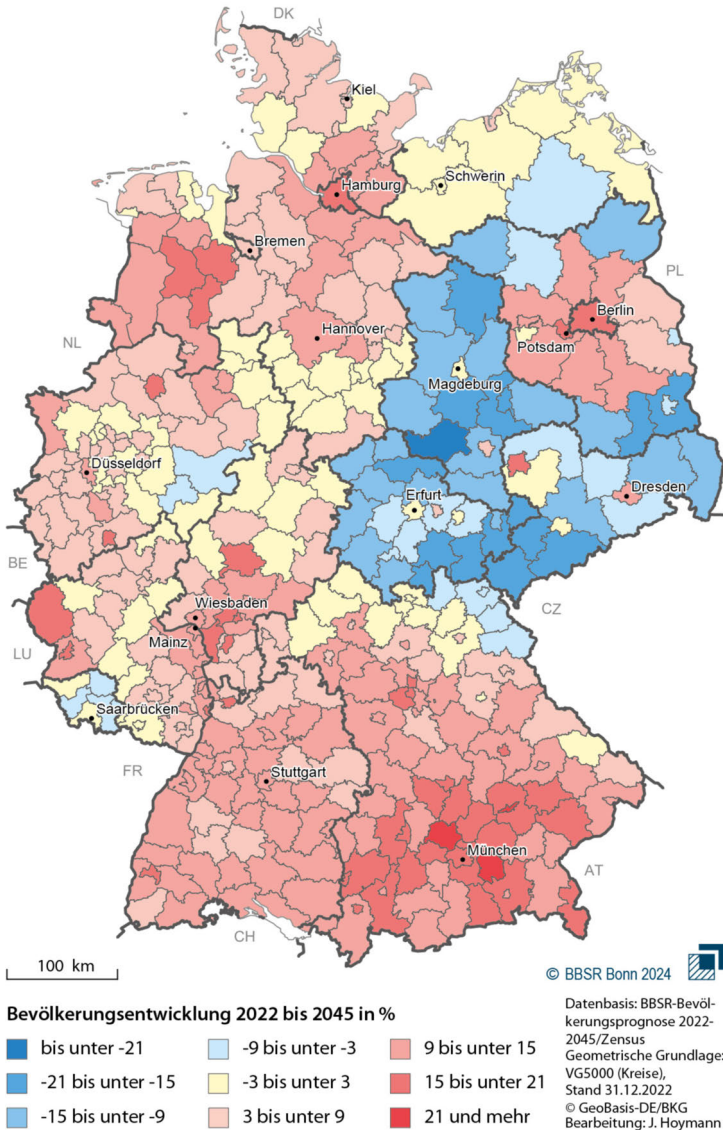
Freilich verteilt sich dieses Wachstum weder auf alle Altersgruppen noch auf die Regionen Deutschlands gleichmäßig. Für die verschiedenen Altersgruppen unterscheiden wir vereinfachend drei Gruppen. Das sind einmal die Kinder und Jugendlichen mit einem Alter bis unter 20 Jahre; das sind die Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 67 Jahren. Hinzu kommt die Gruppe der potenziellen Ruheständler, die 67 Jahre und älter sind. Im Szenario nimmt die Zahl der Kinder und Jugendlichen mit mehr als 20 % besonders stark zu. Dies ist auf die gestiegene angenommene Geburtenrate zurückzuführen. Auch die älteren, aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Menschen werden mehr, und zwar um 14 %. Den geringsten Zuwachs von nur 1,4 % verzeichnet im Szenario die erwerbsfähige Bevölkerung. Das entspricht einem Zuwachs von rund 700.000 erwerbsfähigen Personen. Interessanterweise führen die im Wachstumsszenario gesetzten Annahmen bis 2045 zu einer weiteren Anspannung in den Bereichen der Betreuung und Pflege. Kamen 2022 noch knapp 62 junge und alte Menschen auf hundert Erwerbsfähige, so wären es im Jahr 2045 dann fast 72. Und schlicht deshalb, weil eine höhere Geburtenrate erst einen langen zeitlichen Anlauf nimmt, ehe Kinder zu Erwerbstätigen werden, und weil der heutige Stand der Alterung natürlich weiterwirkt. Allerdings wird die Alterung durch die angenommene hohe Zuwanderung, vor allem jüngerer Menschen, und die hohe Zahl der Geburten gebremst. Das Durchschnittsalter könnte sogar um knapp ein Jahr auf 43,9 Jahre sinken.

Dieses gesamtdeutsche Bild differenziert sich regional allerdings stark aus. So existieren in diesem Wachstumsszenario Wachstum und

Schrumpfung weiterhin nebeneinander (vgl. Abbildung 2). Den Berechnungen nach werden 311 Kreise wachsen, während sich 90 Kreise auf einen Bevölkerungsrückgang einstellen müssten. Deutlich weiter wachsen würden wirtschaftlich starke Kreise in Süd-, West- und Norddeutschland sowie Berlin mit seinen Umlandkreisen ebenso wie einige ostdeutsche Großstädte. Von weiteren Bevölkerungsrückgängen sind der peripher-ländliche Raum Ostdeutschlands sowie strukturschwache Kreise in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland betroffen. Bemerkenswert an dem Wachstumsszenario ist, dass trotz der durchaus guten Rahmenbedingungen knapp ein Viertel der deutschen Kreise weiter Bevölkerung verlieren würden. Dies liegt in der Tiefen- und Langzeitwirkung der heutigen demografischen Voraussetzungen begründet. Mit anderen Worten ist die heutige Bevölkerungsstruktur bereits so herausfordernd – zentrale Stichworte sind hier: hohe Alterung, fehlender Frauenjahrgang, Abwanderung junger Menschen und nur teilweise Rückkehr im Familienalter –, dass sie Jahrzehnte in die Zukunft wirkt und das vergleichsweise unabhängig davon, wie sich die Rahmenbedingungen ändern.

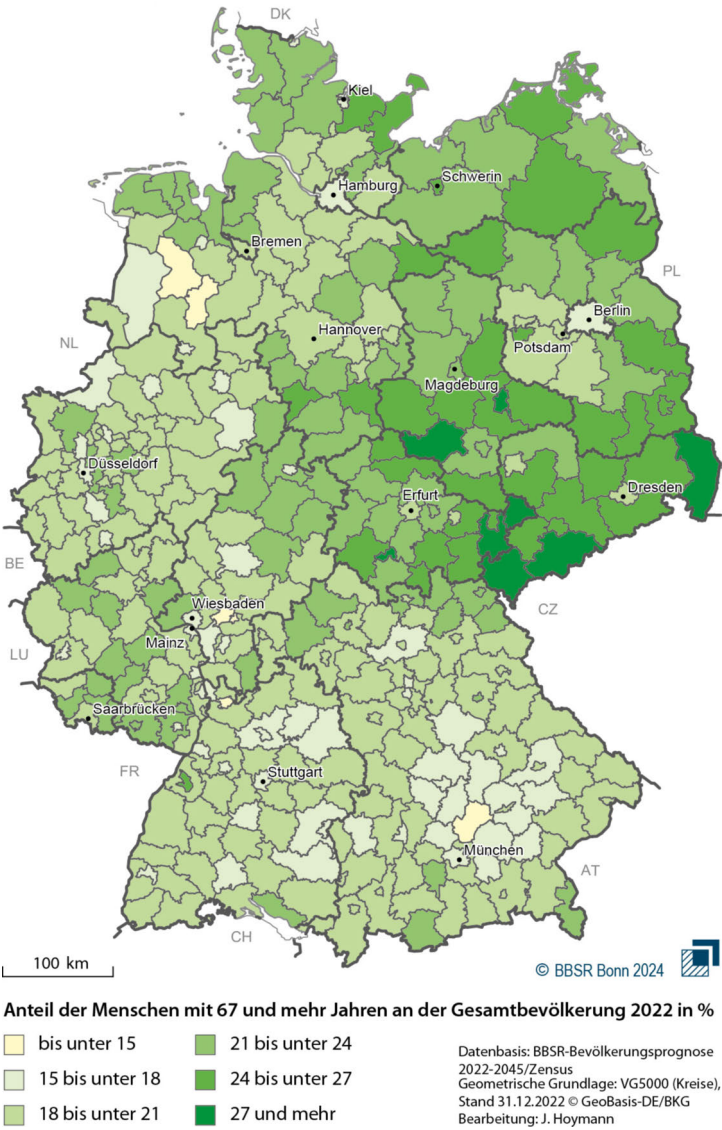
Auch die regionale Alterung der Bevölkerung verläuft unterschiedlich (vgl. Abbildung 3 und 4). Bereits heute sind vor allem ostdeutsche Kreise von Alterung betroffen. Hier ist der Anteil von Menschen mit einem Alter von 67 und mehr Jahren bereits sehr hoch. In einigen Kreisen lag dieser Anteil 2022 bereits bei rund 30 %. Und nur, weil die Anzahl der älteren Menschen bis 2045 zurückgehen mag, ist dies noch lange kein Anlass zur Entwarnung. Denn der Anteil der älteren Menschen steigt in diesen Kreisen weiter, weil gleichzeitig nicht genug junge Menschen geboren werden oder in diese Kreise hineinwandern. Auf der anderen Seite legt die Zahl älterer Menschen besonders in den Kreisen zu, die heute einen relativ niedrigen Anteil älterer Menschen zeigen. Das bedeutet, die Dynamik der Alterung ist hier besonders hoch. Zu diesen Kreisen mit Zunahmen der älteren Bevölkerung von bis zu mehr als 40 % gehören vor allem bayrische Kreise. Da hier aber gleichzeitig relativ viele Kinder geboren werden und diese Kreise in besonders hohem Umfang von Zuwanderung, sowohl aus anderen Kreisen als auch aus dem Ausland, profitieren, bleibt der Anteil älterer Menschen hier auch künftig noch relativ niedrig.

Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung 2022 bis 2045 in % im Szenario Deutschland mit 89 Mio. Einwohnern und Einwohnerinnen



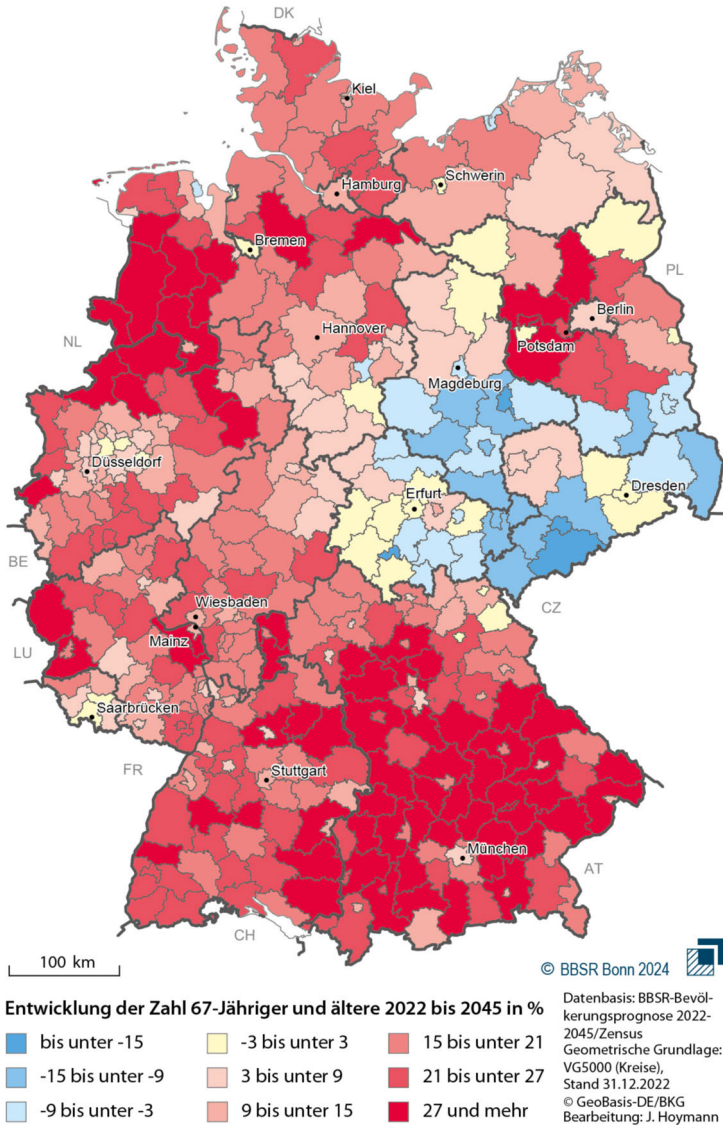
Quelle: eigene Berechnung

Abb. 3: Anteil älterer Menschen bei einem Deutschland mit 89 Mio. Einwohnern und Einwohnerinnen



Quelle: eigene Berechnung

Abb. 4: Entwicklung der Zahl älterer Menschen bei einem Deutschland mit 89 Mio. Einwohnern und Einwohnerinnen



Quelle: eigene Berechnung

Um die wichtigsten Trends übersichtlich zusammenzufassen, hilft es, die Kreise zu Gruppen zusammenzufassen. Am deutlichsten lassen sich Unterschiede in der demografischen Entwicklung anhand der Strukturstärke oder -schwäche aufzeigen. Besonders strukturstarke Kreise finden sich beispielweise in den Regionen München, Stuttgart, Berlin oder Hamburg. Besonders strukturschwache Kreise sind vor allem im Saarland, in Nordhessen und angrenzenden nordrheinwestfälischen Kreisen sowie in vielen peripheren Regionen Ostdeutschlands zu finden (vgl. Tabelle 1).

Tab. 1: Regionale Ergebnisse zu einem Szenario eines Deutschlands mit 89 Mio. Einwohnern und Einwohnerinnen

	Bevölkerungszahl		Bevölkerungsentwicklung in % 2022–2045			
	2022	2045	0 bis unter 20 Jahre	20 bis unter 67 Jahre	67 Jahre und älter	Gesamt
Deutschland gesamt	83.115.000	89.378.900	20,9	1,4	14,3	7,5
Sehr strukturstark	23.847.200	27.542.200	29,3	10,5	18,7	15,5
strukturstark	37.549.300	40.683.100	21,7	1,6	17	8,3
Keine eindeutige Entwicklungsrichtung	11.126.600	11.419.300	16,1	-4,9	12,8	2,6
Strukturschwach	10.192.500	9.384.600	2,8	-14,6	0,7	-7,9
Sehr strukturschwach	399.400	349.600	-1,8	-19,2	-3,8	-12,5

Quelle: eigene Berechnung

Während die strukturstarken Kreise in diesem Szenario um mehr als 15 % an Bevölkerung gewinnen, schrumpfen die strukturschwachen Kreise beinahe in gleichem Umfang, nämlich um knapp 13 %. Besonders

hoch ist der Bevölkerungsrückgang in den strukturschwachen Kreisen bei der erwerbsfähigen Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 67 Jahren. Hier sind die errechneten Verluste von 15 bis fast 20 % kaum überraschend. Diese Entwicklung geht auf den »fehlenden Geburtsjahrgang« aus den 1990er Jahren zurück. Da diese Menschen 2045 dann über fünfzig Jahre alt sind. Bei diesen älteren Erwerbsfähigen ist der Rückgang besonders hoch.

Im Szenario ergibt sich für die strukturstarken Kreise eine gegenläufige Entwicklung: Die Zahl der erwerbsfähigen Bevölkerung steigt weiter deutlich – um rund 10 % bis zum Jahr 2045.

Durch die skizzierte Bevölkerungsentwicklung verschärfen sich somit auch die regionalen Disparitäten in Deutschland. Der Bevölkerungsschwerpunkt verlagert sich in dem hier skizzierten Szenario mehr und mehr in Richtung strukturstarker Kreise.

Im Ergebnis wird deutlich, dass in dem Szenario »Deutschland mit 89 Mio. Menschen« trotz höherer Geburtenziffern und einer stabil hohen Zuwanderung aus dem Ausland die demografische Entwicklung Deutschlands zweigeteilt bleibt. Selbst unter sehr günstigen Bedingungen verschärfen sich die Herausforderungen in strukturschwachen Regionen weiter, während der Wachstumsschmerz in strukturstarken Regionen nicht nachlassen würde.

Und nun?

Natürlich hätten wir dieses Mengengerüst auch anders ausgestalten können. Eine Vielzahl von Einflussfaktoren haben wir diskutiert. Eines ist aber auch im Lichte der Bevölkerungsprognose des BBSR sehr deutlich: Ändert sich strukturell an der Attraktivität und auch der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen in Deutschland nichts, dann sind die regionalen Entwicklungsmuster naturgemäß stark verfestigt. Das bedeutet, Szenariorechnungen unterscheiden sich gegebenenfalls in ihren absoluten Werten der Bevölkerungszahl, vielleicht auch in kleineren Verschiebungen zwischen den verschiedenen Altersgruppen, nicht jedoch in ihrem räumlichen Muster. Die strukturstarken Regionen profitieren überdurchschnittlich stark und wachsen stetig weiter und die strukturschwachen Regionen stehen vor der Herausforderung, den Umgang mit einer dauerhaft angelegten Schrumpfung der Bevölkerung zu gestalten (vgl. Eltges und auch Lebhart in diesem Band).

Soll sich an diesem Bild etwas ändern, was im Sinne der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse durchaus wünschenswert ist, müssten gravierende gesellschaftliche und wirtschaftliche Strukturveränderungen eintreten. Was könnte solche Veränderungen neben einer aktiveren und wirksameren Infrastruktur- und Regionalpolitik auslösen? Ein wichtiger Punkt wären Wachstumsschmerzen, die sich in den traditionell strukturstarken Regionen stärker als bisher bemerkbar machten: weiter steigende Immobilienpreise, Nachverdichtungen, Staukosten und vieles andere mehr. Das könnte Menschen mit ihren Wohnorten unzufrieden machen und über Fortzüge nachdenken lassen; auch würde es für Menschen deutlich schwieriger, in diesen Räumen Fuß zu fassen, die Wachstumsschmerzen könnten sie von den heute noch attraktiven Räumen fernhalten. Würde zudem – um einen aktuell viel diskutierten Aspekt herauszugreifen – die regionale Verfügbarkeit erneuerbarer Energien zu einem relevanten Standortfaktor, würden also heute noch als peripher und ökonomisch herausfordernd eingestufte Räume zu Energie- und interessanten Wirtschaftsstandorten, die auch noch mit entspannten Bodenpreisen locken, könnten diese Räume für die unterschiedlichsten Menschen für ihre Lebensplanung lukrativ werden. So geriete die Bevölkerung innerhalb Deutschlands in Bewegung. Neue Umzugs- bzw. Wanderungsmuster aber auch neue räumliche Anziehungspunkte für Menschen, die aus dem Ausland nach Deutschland kommen, würden entstehen und wieder in die Richtung einer homogenen Siedlungsstruktur wirken.

Stellen sich derlei Veränderungen tatsächlich ein? Wie schnell schlagen sie sich in der Bevölkerungsstruktur und -entwicklung nieder? Welche Rolle kann hierbei Planung und staatliche Politik spielen? Hier sind höchst komplexe gesellschaftliche Fragen und Zusammenhänge aufgerufen, für deren Lösung heute keine eindeutigen Rezepte bekannt sind. Denn demografische Prozesse wirken sehr langsam und über einen ausgesprochen langen Zeitraum. Das Gleiche gilt für den räumlichen Strukturwandel der Wirtschaft. Das macht es gerade so anspruchsvoll und zugleich aber auch sehr wichtig, Szenarien für die regionale Entwicklung der Bevölkerung zu formulieren. Einerseits dürfen sie nicht im strukturellen Status quo verharren – das würde Wandel ausschließen. Andererseits ist aber die unbedingte Vorsicht geboten, Szenarien nicht in Wunschdenken abgleiten zu lassen. Allen, die über Szenarien diskutieren und diese formulieren, sollte klar sein, dass diese Debatte – min-

destens implizit – regelmäßig auch über Steuerungskraft und -wille der regionalen Strukturpolitik geführt wird.

Literatur

- Bujard, Martin (2022): Demografischer Wandel (=Informationen zur politischen Bildung, Band 350), Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- BMZ (2024): Migration und Klima. <https://www.bmz.de/de/themen/klimawandel-und-entwicklung/migration-und-klima> (Zugriff 17.01.2025).
- de Munter, Andre (2024): Die Länder des westlichen Balkans. https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/de/FTU_5.5.2.pdf (Zugriff 17.01.2025).
- Die ZEIT (2024): »Titelthema: Sehnsucht nach dem Norden«, 15.08.2024, S. 49–53.
- Fitzenberger, Bernd (2023): »Erwerbszuwanderung aus Drittstaaten könnte und sollte gestärkt werden«, in: IAB-Forum vom 08.02.2023. <https://doi.org/10.48720/IAB.FOO.20230208.01>
- Jakob, Christian (2024): »Vom Klima vertrieben«, in: MaxPlanckForschung 2/2024, S. 30–36.
- Maretzke, Steffen/Hoymann, Jana/Schlömer, Claus/Stelzer, Alexander (2021): Raumordnungsprognose 2040, Bevölkerungsprognose: Entwicklung nach Altersgruppen (=BBSR-Analysen KOMPAKT 04/2021), Bonn: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Maretzke, Steffen/Hoymann, Jana/Schlömer, Claus (2024): Raumordnungsprognose 2045. Bevölkerungsprognose (=BBSR-Analysen KOMPAKT 04/2024), Bonn: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2020): Migration in und aus Afrika. Zahlen und Fakten zum SVR-Jahresgutachten 2020. https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2022/10/SVR_Factsheet_Jahresgutachten-2020-1.pdf (Zugriff 17.01.2025).
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2023): Klimawandel und Migration: was wir über den Zusam-

- menhang wissen und welche Handlungsoptionen es gibt (=Jahresgutachten 2023), Berlin.
- Statista (2024): Indien: Durchschnittsalter der Bevölkerung von 1950 bis 2023 und Prognosen bis 2050. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/200678/umfrage/durchschnittsalter-der-bevoelkerung-in-indien/> (Zugriff 17.01.2025).
- Statistisches Bundesamt (Hg.) (2006): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.
- Stock, Yannic (2024): »Nachfrage steigt – Das verbirgt sich hinter dem Reisetrend ›Coolcation‹«, in: Travelbook vom 02.08.2024. <https://www.travelbook.de/reisen/reisetrend-coolcation> (Zugriff 17.01.2025).
- United Nations (2024): World Population Prospects 2024. <https://population.un.org/wpp> (Zugriff 17.01.2025).
- World Economic Forum (2024): Global Risk Report 2024, Cologny/Geneva.
- Záboji, Niklas (2023): »Einwanderung in die Industrieländer erreicht Rekordhoch«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.10.2023. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/oecd-migrationsbericht-einwanderung-auf-rekordhoch-19263309.html> (Zugriff 17.01.2025).
- Zaiceva, Anzelika (2014): The impact of aging on the scale of migration (=IZA World of Labor, Artikel 99). <https://wol.iza.org/uploads/articles/99/pdfs/impact-of-aging-on-scale-of-migration.pdf> (Zugriff 17.01.2025).

Abbildungsverzeichnis

- Abb. 1: Relevante Ereignisse für die demografische Entwicklung in Deutschland (Ereignisse markieren grob den Beginn der jeweiligen Phase) | 26
- Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung 2022 bis 2045 in % im Szenario Deutschland mit 89 Mio. Einwohnern und Einwohnerinnen | 31
- Abb. 3: Anteil älterer Menschen bei einem Deutschland mit 89 Mio. Einwohnern und Einwohnerinnen | 32
- Abb. 4: Entwicklung der Zahl älterer Menschen bei einem Deutschland mit 89 Mio. Einwohnern und Einwohnerinnen | 33

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Regionale Ergebnisse zu einem Szenario eines Deutschlands mit
89 Mio. Einwohnern und Einwohnerinnen | 34

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

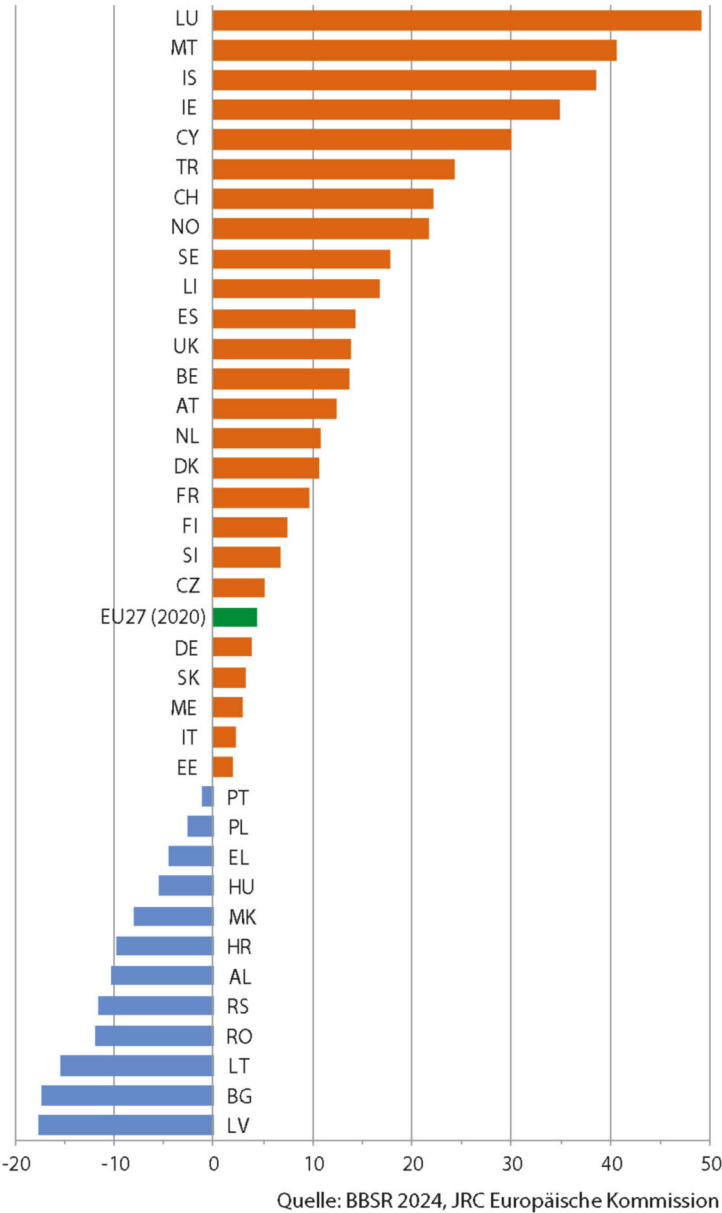
Nachbarstaaten Niederlande, Belgien, Österreich und Dänemark bewegte sich im ähnlichen Rahmen. Ganz anders sieht es in der Schweiz aus, wo die Bevölkerung in den zwanzig Jahren seit 2004 um mehr als 20 % wuchs, oder in Luxemburg, wo es fast 50 % waren.

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.

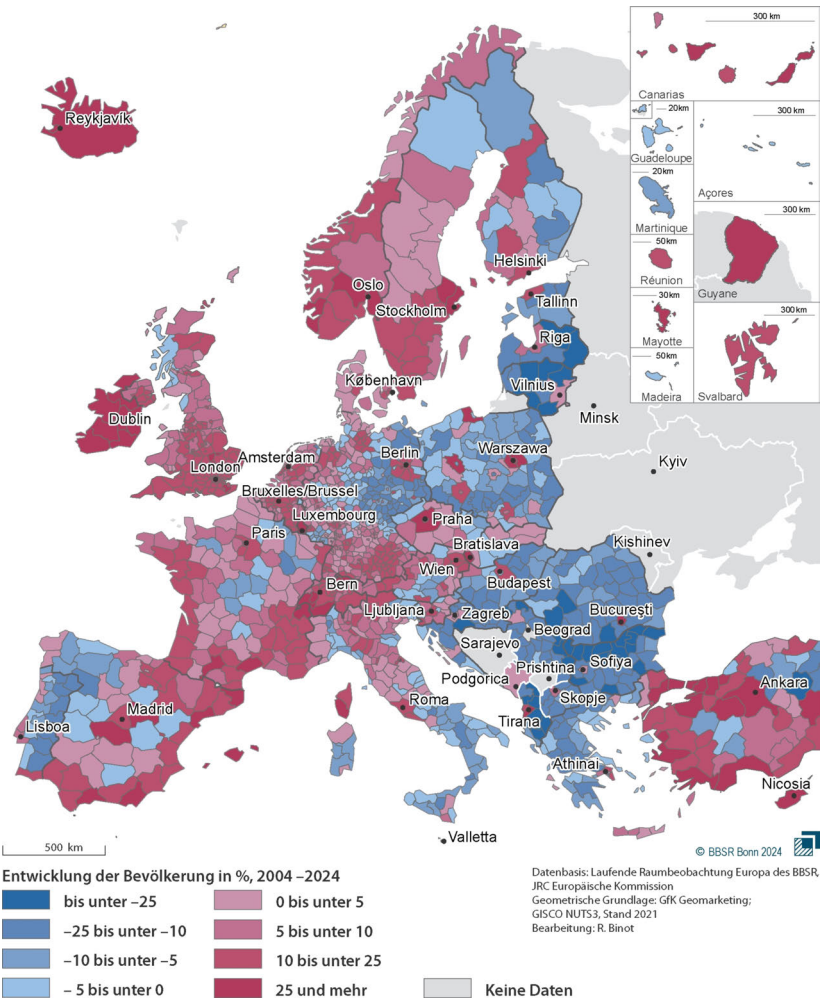
Hier nicht dargestellt ist die Unterscheidung zwischen Stadt und Land sowie zwischen natürlicher Bevölkerungsentwicklung und Nettomigration (aus dem gleichen Staat, anderen EU- oder Drittstaaten). Seit 2010 verzeichnen nur die Stadtregionen im Nordwesten Europas einen natürlichen Bevölkerungszuwachs, 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



Quelle: BBSR

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 betonten 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.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/Web/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.

Verkehr und Mobilitätswende in einem wachsenden Deutschland

Thomas Pütz und Manuel Weiß

Mehr Menschen = mehr Verkehr = mehr Mobilität?

Mehr Menschen gleich mehr Verkehr. Diese Gleichung würden wahrscheinlich die meisten unterschreiben. Es überrascht nicht, dass eine wachsende Bevölkerung auch die Verkehrsinfrastrukturen stärker belastet. Doch kann es dabei gelingen, auch mehr Mobilität – vielleicht sogar mit weniger Verkehr – zu gewährleisten? Was bedeutet es für das Verkehrssystem und die Mobilitätswende, wenn im Jahr 2045 in Deutschland 89 Mio. Menschen leben und sich fortbewegen? Welche Herausforderungen und mögliche Lösungswege ergeben sich? Welche Instrumente und Ansätze müssen kritisch auf den Prüfstand gestellt werden und welche bekommen Rückenwind? Dieser Beitrag beschäftigt sich mit diesen Fragestellungen, zeichnet mögliche Entwicklungen auf und wagt damit einen Blick in eine mobile Zukunft. Der Fokus richtet sich, aufbauend auf einem möglichen Szenario der Bevölkerungsentwicklung, vornehmlich auf den Personenverkehr, auch wenn viele Aspekte zweifelsfrei ebenso den Güterverkehr betreffen.

Eine Vielzahl aktueller bundesweiter Strategien und Konzepte (Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neue Leipzig-Charta 2020, Nationaler Radverkehrsplan 3.0, Aktionsplan Güterverkehr und Logistik, Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Digitales und Verkehr [vgl. BMDV 2023] etc.) machen deutlich, dass sich ein breiter politischer und gesellschaftlicher Diskurs über die zukünftigen Formen von Stadtentwicklung, Verkehr und Mobilität entspannt hat. Möglichst klimaneutral und nachhaltig, aktiv, sicher und bezahlbar sollen die Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung erfüllt werden. Und es ist zu erwarten, dass sich die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen dahingehend

auch weiter verändern werden. Einige »Räder« lassen sich nicht mehr zurückdrehen, die Antriebswende ist allmählich eingeleitet, und zukünftige (noch letztere) Generationen werden dem Thema Klimawandel noch mehr Aufmerksamkeit schenken (müssen). Ein gesamtgesellschaftlicher Wertewandel zeichnet sich zwar noch nicht ab, doch ist ein zunehmendes Verständnis für die Notwendigkeit eines Umdenkens spürbar. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass in anderen Sektoren signifikante Emissionsreduktionen erreicht werden konnten, während der Verkehrssektor noch deutlich hinterherhinkt (vgl. UBA 2024).

Ein Blick in die Niederlande verrät, welche Auswirkungen ein stetiges Bevölkerungswachstum mit sich bringen kann. Dort wuchs die Bevölkerung in der Zeit von 1980 bis heute pro Jahrzehnt um rund 1 Mio. Menschen auf ca. 18 Mio. Einwohner an. Sie könnten vermutlich das erste Land sein, welches die Grenzen des Wachstums erreicht – verursacht durch viele Faktoren (Globalisierung, Industrie, Flächeninanspruchnahme, Landwirtschaft, Tourismus) (vgl. Kuper 2022). Doch schon früh wurde auf den Ausbau des öffentlichen Verkehrssystems sowie von Radverkehrsinfrastruktur gesetzt, um negative Wachstumseffekte abzumildern und den Anforderungen an Fortbewegung gerecht zu werden. Auch ist die Einführung von Tempo 100 auf Autobahnen als eine Antwort auf die Wachstumsspirale zu verstehen.

Wie das von Hoymann und Jakubowski in diesem Band skizzierte Gedankenspiel einer Bevölkerungsentwicklung aufzeigt, steht Deutschland allerdings sehr wahrscheinlich vor der besonderen Herausforderung, dass sich die Bevölkerungsentwicklung vermutlich räumlich fragmentierter vollzieht und durch paralleles Wachsen und Schrumpfen gekennzeichnet sein wird. Hierdurch ergeben sich besondere Herausforderungen an die Verkehrssysteme im Spannungsfeld zwischen einerseits sehr hoher Nachfrage und Beanspruchung und andererseits Fragen der bloßen Sicherung und tragfähigen Bereitstellung.

Entwicklungen und Herausforderungen

Die Auswirkungen einiger Entwicklungen und Trends auf die Mobilitätsbedürfnisse und -formen lassen sich bereits jetzt beschreiben. Während globale Themen wie Klimawandel, Ressourcenknappheit und Umweltbelastung als gesamtgesellschaftliche Herausforderungen immer mit zu betrachten sind, sind auch anhaltende Urbanisierungs-

tendenzen, die Multilokalität von Haushalten, die Entgrenzung von Wohnen, Arbeit und Freizeit und die zunehmende Digitalisierung Teilaspekte eines stetigen gesellschaftlichen Transformationsprozesses. Die sich dabei ergebenden Herausforderungen liegen vielfach bereits vor, werden jedoch durch ein angenommenes Bevölkerungswachstum noch einmal deutlich verschärft.

Veränderungen der Verkehrsnachfrage und -formen

Die im Oktober 2024 veröffentlichte Verkehrsprognose 2040 des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr geht von einem geringfügigen Bevölkerungswachstum bis zum Jahr 2040 auf 83,9 Mio. aus und kommt in der Basisprognose zum Ergebnis, dass mit einer Zunahme der Personenverkehrsleistung um 7,9 % und der Güterverkehrsleistung sogar um 31,2 % gegenüber dem Basisjahr 2019 gerechnet wird. Als ausschlaggebend hierfür werden ein deutliches Wirtschaftswachstum, eine prognostizierte Zunahme des Bruttoinlandsprodukts von 2019 bis 2040 um 33 % sowie Veränderungen in der Siedlungsstruktur, im Mobilitätsverhalten und sich daraus ergebende steigende Fahrtweiten angeführt (vgl. BMDV 2024d). Dass der Bahn eine Steigerung der Personenverkehrsleistung um 60 % und dem öffentlichen Nahverkehr um 24 % zugetraut wird, erscheint schon fast überambitioniert, denn der dabei proklamierte massive Ausbau von Schiene und ÖPNV ist bisher leider nicht in Ansätzen erkennbar. Ein Anwachsen der Personenverkehrsleistung bis zum Jahr 2045 proportional zu einer Bevölkerungszunahme auf insgesamt 89 Mio. würde einer gesamten Personenverkehrsleistung von über 1.400 Mrd. Personenkilometern pro Jahr (gegenüber 1.323 Mrd. in der Basisprognose 2040) entsprechen und damit einer Zunahme gegenüber 2019 um 14,5 % (vgl. BMDV2024b).¹

Die langfristige Entwicklung des (über-)regionalen Personenverkehrs zeigte bis zum Beginn der Coronapandemie im Jahr 2020 einen kontinuierlichen Wachstumstrend. Bis zu diesem disruptiven Ereignis stiegen sowohl das Verkehrsaufkommen als auch die Verkehrsleistung stetig an – auch während Bevölkerungsrückgängen vor allem in den Jahren 2006–2011. Auch wenn diese Werte »noch« nicht wieder auf das präpandemische Niveau zurückgekehrt sind, ist hier dennoch eine

1 Hinweis: Personenverkehrsaufkommen und -leistung bezogen auf motorisierten Individualverkehr, öffentlichen Personenverkehr und Luftverkehr.

rasche Annäherung an das Niveau des Jahres 2019 absehbar. Ein anderer Indikator verzeichnet jedoch weiterhin eine kontinuierliche Zunahme – der Pkw-Bestand. So waren im Jahr 2023 rund 48,8 Mio. Pkw zugelassen (+18 % im Vergleich zu 2008) und der Pkw-Besitz wächst vergleichbar stark an auf derzeit rund 580 Pkw je 1.000 Einwohner (vgl. BMDV 2024c).

Gleichzeitig vollziehen sich Entwicklungen, die unter dem Makrobegriff »gesellschaftlicher Wandel« subsumiert werden können und langfristig beobachtbar dieselben Folgen haben. Diese drücken sich unter anderem aus in veränderten Wegezwecken, größer werdenden Aktions- und Verflechtungsräumen, Multilokalitäten und führ(t)en letztlich zu höheren Distanzen bzw. einem zunehmenden Verkehrsaufwand. Aufgrund eines relativ konstanten Reisezeitbudgets je Person erfolgt dies zwangsläufig auch unter steigenden Geschwindigkeiten (vgl. Holz-Rau/Scheiner 2016). Dieses entfernungsintensivere Verhalten steht in Wechselwirkung mit sich langfristig verändernden Raumstrukturen. Die mit Binnenwanderungen verbundenen (Wohn-)Standortentscheidungen weisen vielfältige und sich überlagernde Muster auf. Jüngsten Auswertungen zufolge zeigt sich ein Wachstum der großen Städte durch Zuzug junger Bevölkerungsgruppen bei gleichzeitigen Binnenwanderungsgewinnen ländlicher Regionen durch Familien (vgl. BBSR 2024).

Das aus räumlicher Perspektive parallele Wachsen und Schrumpfen von Städten und Regionen manifestiert sich auch in dem zugrundeliegenden Bevölkerungsszenario. Vor allem im Hinblick auf die Leistungs- und Tragfähigkeit von Verkehrsinfrastrukturen und deren Nachfrage deuten die prognostizierten Werte vielerorts Herausforderungen zwischen einer möglichen Über- bzw. Unterauslastung an. Insbesondere bei Stadt-Umland-Beziehungen könnten sich die nahräumlichen Gegensätze durch Wachsen und Schrumpfen verstärken. Aber auch auf überregionaler Ebene besteht die Gefahr wachsender Disparitäten.

Parallel zu diesen primär individuellen mobilitätsbezogenen Entwicklungen verlaufen weitere gesellschaftliche Megatrends, die als zentrale Treiber zukünftiger Veränderungen fungieren. Besonders eindrücklich zeigte die Coronapandemie als schlagartiger Beschleuniger, wie das bisherige Arbeiten und berufsbedingte Reisen in vielen Branchen auf den Kopf gestellt wurden. Es gibt plausible Gründe, warum zum Beispiel die Homeoffice-Quote weiter ansteigen wird. So werden durch eine weiter fortschreitende Digitalisierung auch die negativen

Konsequenzen des Homeoffice, die unter anderem in einer geringeren Kreativität gesehen werden, in den Hintergrund treten (vgl. Brucks/Levav 2022). Der durch die Fokussierung auf den Bildschirm auftretenden kognitiven »Verflachung« aufgrund der Zweidimensionalität wird durch virtuelle Welten, Avatare und 3D-Brillen begegnet werden. Virtuelle Welten ermöglichen zufällige Treffen und Gespräche auch in einer dreidimensionalen Raumerfahrung, wodurch sich Prozesse der Ideengenerierung in die Virtualität verlagern lassen. Auch andere Herausforderungen, wie zum Beispiel Prozesse des Onboardings oder der schnellen informellen Kommunikation, können in diesen virtuellen Welten besser abgebildet werden.

Zu einem Anstieg der Homeoffice-Quote wird aber vor allem die Virtualisierung bzw. Digitalisierung von bislang Homeoffice-fernen Bereichen beitragen. Im Bildungsbereich kann die Wissensvermittlung durch die Nutzung von anschaulichen 3D-Modellen erfolgen. Virtuelle Lerninhalte ließen sich auf neuartigem Wege erfahrbar machen und könnten die Präsenzzeit in Schule, Universität oder Ausbildungsstätte auf ein Minimum reduzieren. Neue Technologien werden auch im Gesundheits- und Pflegebereich eingesetzt und zum Beispiel die Anamnese, Diagnostik und Konsultation zumindest teilweise virtualisiert. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in öffentlichen Verwaltungen profitieren von der Virtualisierung vieler Prozesse im Bereich des *eGovernment*. Für die Kundinnen und Kunden der öffentlichen Verwaltung (z.B. Bürgerinnen und Bürger) bringt der Digitalisierungsschub ebenfalls Vorteile, da bestimmte Verwaltungsakte schneller, effizienter und ohne ein persönliches Erscheinen erlassen werden können.

Dort wo der Wohnraum begrenzt ist oder eine mangelnde technische Ausstattung die Arbeit im Homeoffice noch einschränkt, bilden Coworking-Spaces eine sinnvolle Alternative. Diese Angebote, auch in ihren hybriden Formen von Bürogemeinschaften, haben nach der coronabedingt gedämpften Entwicklung Anfang der 2020er Jahre weiter an Attraktivität gewonnen. Die Zahl der Coworking-Spaces hat deutschlandweit zwischen 2020 und 2023 um etwas über 40 % auf rund 1.800 zugelegt (vgl. Bundesverband Coworking Spaces Deutschland 2025). Sie stehen nach ihrer auf die Großstädte bzw. Citylagen fokussierten Aufbauphase auch zunehmend im Umland und in den ländlichen Räumen zur Verfügung. Durch eine flächendeckende Verfügbarkeit von Coworking-Spaces, sowohl innerhalb der Städte in den Stadt- und Ortsteilen-

tren als auch in ländlichen Räumen, werden sie als Bestandteil der Daseinsvorsorge einen Platz unter den neuen Arbeitsformen haben.

Die vielfältigen Formen von *Virtual Reality* oder auch *Augmented Reality* werden sich sowohl technisch als auch hinsichtlich der Einsatzbereiche beschleunigt weiterentwickeln. Die beruflichen Erfahrungen mit diesen Medien werden zunehmend auch in andere Lebensbereiche überführt. Es wird zu einer Verschiebung von räumlicher zu virtueller Mobilität kommen – was sich dämpfend auf die Verkehrsleistung insbesondere im Freizeitverkehr und bei Erledigungswegen auswirken wird (Vereinstreffen, Arzt- oder Ämterbesuche etc.). Im Freizeit- und Kulturbereich werden virtuelle Erlebnisse wie Museums- und Konzertbesuche genauso zum Alltag gehören wie Gaming etc. Die EU-Kommission hat hier im Rahmen ihrer Strategie Web 4.0 die virtuellen Welten oder Metaverses bereits als nächsten technologischen Wandel erkannt und arbeitet an Strategien zum Umgang mit den sich daraus ergebenden Herausforderungen.

(Urbane) Mobilität

Die Belastungen durch den Verkehr werden – neben Auswirkungen auf die bedeutenden Verkehrskorridore des großräumigen (Güter-)Verkehrs – besonders in den Städten spürbar. Ein Mehr an Einwohnern, deren Konzentrationstendenzen in ebendiesen Städten und insbesondere unter den Zuwanderern weiterhin anhalten wird, wird nicht gleichermaßen zu einem Mehr an motorisiertem Individualverkehr führen können. Die multimodale Fortbewegung im Zusammenspiel aus Zufußgehen, Radfahren und Nutzung von Bus und Bahn sowie neuer Mobilitätsformen, gepaart mit zukünftigen Angebotserweiterungen durch (teil-)autonome Fahrzeuge, stellt daher eine wesentliche Komponente der zukünftigen Mobilität in den Städten dar. Diese Zielrichtung spiegelt sich bereits in (teilweise zaghaften) inkrementellen Fortschritten wider, die auf die Förderung des ÖPNV und aktiver Mobilitätsformen abzielen, doch bisweilen gleichzeitig auch nur schrittweise zulasten des motorisierten Individualverkehrs gehen.

Der Besitz eines eigenen Pkw in den Städten wird zukünftig aber deutlich an Attraktivität verlieren. Neben den Kostensteigerungen für Kauf und Unterhalt, die alle treffen werden, sind in den Städten die Parkmöglichkeiten deutlich eingeschränkt und zunehmend mit steigenden Kosten verbunden. So ist im Oktober 2020 die bis dahin geltende

bundesweite Obergrenze für Bewohnerparkausweise von 30,70 € pro Jahr abgeschafft worden. In Deutschland ist mit den Neuregelungen zur Gebührenfestsetzung durch die Länder bzw. Kommunen ein breites Preis- und Steuerungsspektrum entstanden. So müssen Autofahrende beispielsweise in Bonn ohne Ermäßigungsberechtigung inzwischen 360 € im Jahr zahlen. Rund die Hälfte aller Großstädte hat in den Jahren 2023 und 2024 die Anwohnerparkgebühren deutlich angehoben, in den meisten Fällen um das 4- bis 7-Fache, oder plant dies (vgl. ADAC 2024). Die Flächenkonkurrenz in urbanen Räumen gegenüber den Ansprüchen an Frei- und Wohnraum und das damit verbundene Konfliktpotenzial werden den Druck auf den fließenden und ruhenden Verkehr weiter erhöhen und die Inwertsetzung und Transformation des öffentlichen Raums durch die Kommunen weiter vorantreiben. So entstehen Konzepte für eine nachhaltigere städtebauliche und gemeinwohlorientierte Quartiersentwicklung (15-Minuten-Stadt, Superblocks), die den Autoverkehr in den Städten weiter reduzieren.

Insgesamt wird die Mobilität in den Städten auch deutlich vielfältiger. Es ist eine größere Wahlfreiheit zu erwarten, die je nach Situation (Wetter, Tagesplanung etc.) zu einer verstärkten multimodalen Verkehrsmittelwahl führen wird. Neben den klassischen Angeboten öffentlicher Nahverkehrssysteme werden das Fahrrad (vor allem bei schönem Wetter) oder auch Carsharing-Angebote genutzt (z. B. für den Einkauf auf dem Weg nach Hause). Vor allem das Carsharing-Segment wird sich dynamisch weiterentwickeln, denn die Zahl der Fahrberechtigten lag Anfang 2024 bereits bei 5,5 Mio. und hat sich innerhalb von drei Jahren damit verdoppelt (vgl. Bundesverband Carsharing 2024). Bereits die Studie Mobilität in Deutschland 2017 belegte, dass die Nutzung von Carsharing-Angeboten unter den Jüngeren stark verbreitet ist und diese Generation daher mit weniger »Berührungsängsten« gegenüber diesen Angeboten aufwächst. Und auch bei der Zahl der Anbieter und der zur Verfügung stehenden Fahrzeuge von mittlerweile rund 43.000 gegenüber nur einigen hundert Fahrzeugen Anfang der 2000er Jahre geht die Tendenz steil nach oben (vgl. ebd.). Ergänzend werden sich individuell nutzbare autonome Fahrzeuge wie Robo-Taxis und Drohnen-Taxis etablieren, die allerdings noch nicht den breiten Schichten der Bevölkerung zur Verfügung stehen werden. Auch eher historisch anmutende und auch weitgehend autonom betriebene Verkehrsmittel wie Seilbahnen können dort, wo es zum Beispiel um die Überwindung von topografischen und baulichen Hindernissen geht, einen wichtigen

Beitrag liefern. Die bestehenden Planungen und Überlegungen in Städten wie Bonn, Frankfurt a. M., Stuttgart, Leipzig und Heilbronn müssen über das Stadium von Machbarkeitsstudien hinaus weiterverfolgt werden – und wie in vielen Bereichen der Infrastrukturplanung müssen hierzu die Planungsprozesse beschleunigt werden. Letzteres trifft leider auch für den Ausbau einer Radverkehrsinfrastruktur in Form von Radschnellwegen im Stadt-Umland-Kontext zu. Über hundert Projekte mit fast 2.500 Kilometern Gesamtlänge, die Städte untereinander und mit ihrem Umland verbinden sollen, befinden sich in unterschiedlichen Planungs- bzw. Umsetzungsstadien (vgl. FixMyCity GmbH 2025). Radschnellwege sollen vor allem Pendlern eine sichere, schnelle und komfortable Alternative bieten und damit zu einer nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung beitragen. Bisher sind von rund 216.000 Kilometern des überörtlichen Straßennetzes² nur knapp 7.000 Kilometer mit Radwegen und rund 45.000 Kilometer mit Fuß- und Radwegen versehen (vgl. BMDV 2024a). Radschnellwege sollen hier aber getrennt von Flächen anderer Verkehrsarten und mit einem hohen Ausbaustandard bezüglich Belag, Beleuchtung und Wegeführung ein möglichst großes Potenzial an Alltagsradverkehr erschließen (vgl. BALM 2024).

Da die Rolle des klassischen linien- und taktgebundenen öffentlichen Personennahverkehrs für die flächenhafte Erschließung in den ländlichen Räumen bei sich immer stärker räumlich und zeitlich ausdifferenzierenden Verkehrsverflechtungen und Mobilitätsansprüchen weiter abnehmen wird, kommen der Bündelung und Organisation von Zubringerverkehren eine wesentliche Rolle zu. So stellt sich die Frage, wie die erste und die letzte Meile so gestaltet werden können, dass für alle eine möglichst friktionsarme, aber auch emissionsarme Wegekette ermöglicht wird. Hier kommt den sogenannten Mobility Hubs oder Mobilitätsstationen im Umland der großen Städte eine besondere Bedeutung zu. An diesen zentralen Punkten an stärker frequentierten Verkehrsachsen werden die verschiedenen Verkehrsangebote und die Möglichkeiten der aktiven Mobilität verknüpft, so dass sie die multimodale bzw. multioptionale Mobilität »auf den Punkt bringen«. Klassische Linienverkehre werden hier mit flächendeckenden und flexiblen Angeboten des Bedarfsverkehrs (»on demand«), verschiedenen Sharing-Angeboten wie E-Scooter, E-Bikes und Autos verbunden, sind gut zu Fuß und per Fahrrad erreichbar und bieten im Idealfall darüber hinaus

2 Bundes-, Landes- und Kreisstraßen.

Dienstleistungen wie Rad- und Paketstationen sowie Ladeinfrastruktur an. Durch Parkraummanagement, die Förderung von aktiver Mobilität im Zulaufverkehr zum Öffentlichen Verkehr (ÖV), zum Beispiel durch Optimierungen in der Wegeführung, sowie das Angebot weiterer Mobilitätsformen – jeweils in Abhängigkeit von Siedlungsstruktur und Einzugsbereichen – wird vor allem die Nutzung des privaten Pkw auf dem Weg in die Kernstadt verringert.

(Urbane) Logistik

Anhaltende Veränderungen der Wirtschaftsverflechtungen, im Konsumverhalten und bei den Güterstrukturen führen zu einem überproportionalen Wachstum des Güterverkehrs. Auch ohne ein nennenswertes Bevölkerungswachstum werden erhebliche Zuwächse der Güterverkehrsleistung auf der Straße und auf der Schiene prognostiziert (vgl. BMDV 2024d). Die zunehmende Verbreitung des Onlinehandels stellt darüber hinaus die (urbane) Logistik vor neue Herausforderungen und innovative Lösungen sind gefragt, um den wachsenden Lieferanforderungen gerecht zu werden. Die starke Zunahme des Sendungs- und Paketvolumens ist verbunden mit sich weiter inhaltlich, räumlich und zeitlich ausdifferenzierenden Lieferketten, weshalb die Logistikdienstleister diverse Organisations-, Liefer- und Antriebskonzepte vor allem zur Effizienzsteigerung testen.

Räumliche Auswirkungen und Beeinträchtigungen dieser Prozesse im öffentlichen Raum sind vielfältig und drohen mit einem Bevölkerungswachstum noch stärker zuzunehmen. In städtischen Zentren führt die steigende Anzahl von Lieferungen oft zu erhöhtem Verkehrsaufkommen und Staus, was nicht nur die städtische Umwelt beeinträchtigt, sondern auch die Lebens- und Aufenthaltsqualität mindern kann. Auch wenn bislang keine differenzierten Zahlen über das tatsächliche Abbild der von KEP-Diensten erzeugten innerstädtischen Fahrten vorliegen, sollte deren Anteil am Stadtverkehr trotz der starken Wahrnehmung nicht überschätzt werden. Schätzungen zufolge liegt der Anteil des Güterverkehrs unterhalb von 10 % am gesamten Fahrtenaufkommen im innerstädtischen Stadtverkehr (vgl. Kruse et al. 2024).

Der anhaltende Strukturwandel im Einzelhandel erfuhr durch die Coronapandemie und temporäre bzw. dauerhafte Geschäftsschließungen einen weiteren Schub. Damit wird die Zukunft der klassischen

(Haupt-)Einkaufsstraßen mit einem hohen Filialisierungsgrad sowie hohen Immobilien- und Mietpreisen für Einzelhandel und Büros zunehmend ungewiss. Vieles deutet darauf hin, dass raumstrukturelle Konsequenzen und zurückgehende Nahversorgungsstrukturen vor allem auf schwächere (innerstädtische) Einzelhandelslagen zutreffen. Darüber hinaus sind besonders auch Kommunen mit geringerer wirtschaftlicher Dynamik gefährdet. Ungeachtet dessen wünschen Menschen sich aber auch Vielfalt, Begegnung und Aufenthalt in Zentren, wodurch neue Impulse für die (Innen-)Stadtentwicklung aufkeimen.

In ländlichen Räumen hingegen stellt der Onlinehandel andere Herausforderungen für die Logistik dar. Hier liegen oft längere Lieferzeiten und höhere Transportkosten aufgrund der geringeren Bevölkerungsdichte vor. Onlinebasierte Dienste erweisen sich aber durchaus als Chance für Gegenden, die von rückläufigen Versorgungsstrukturen betroffen sind. Weiterhin fraglich ist jedoch, ob der Onlinehandel dabei Ausgleichsmechanismen im Sinne von Versorgungssicherheit oder eine weitere Erodierung des Waren- und Versorgungsangebots bewirkt.

Insbesondere in dicht besiedelten Wohngebieten kann das zunehmende kleinteilige Sendungsaufkommen jedoch zu Konflikten führen, während dort gleichzeitig der Bedarf an schnellen und flexiblen Zustelloptionen rapide steigen wird. Hierbei bieten innovative, urbane Logistikansätze und deren Verknüpfung durch die zielgerichtete Integration in Gebäude und den öffentlichen Raum – sowohl bei Neuentwicklungen von Mischgebieten als auch in bestehenden Quartieren – vielfältige Mehrwerte (vgl. Flammann et al. 2020).

Leistungsfähigkeit und Belastung der Verkehrsinfrastrukturen

Bei einer Zunahme der Einwohnerzahl auf 89 Mio. ist von einer deutlich höheren Belastung der Verkehrsinfrastrukturen auszugehen, so dass die Leistungsfähigkeit auf den Prüfstand gestellt würde und in der Konsequenz auch das Finanzvolumen für Erhalt, Sanierung und Ausbau deutlich steigen müsste. Die täglichen Meldungen über marode Straßen und Brücken machen deutlich, wie es um die Verkehrsinfrastruktur bestellt ist. So gelten rund 8.000 Autobahnbrücken deutschlandweit langfristig als sanierungsbedürftig, die Leverkusener Brücke und die Talbrücke Rahmede sind hier nur die »Spitze des Eisbergs«. Dazu kommen ein häufig nicht funktionierendes Bahnsystem und Finanzierungsstrategien, die trotz Bemühungen der Politik immer noch auf

wackeligen Beinen stehen. So erscheint vielen ein Verkehrskollaps unabwendbar. Dass es dennoch gelingen wird (bzw. muss), einen solchen zu vermeiden, stellt die Anpassungsfähigkeit der Menschen und der Gesellschaft als Ganzes vor eine große Herausforderung. Es wird sicherlich weiter zu Streckensperrungen und Staus, zu Zugverspätungen und -ausfällen kommen, aber es gibt immer wieder Alternativen bezüglich der Routenwahl, des zu benutzenden Verkehrsmittels oder um die Mobilitätsbedürfnisse auch auf andere Weise zu befriedigen.

Im Detail stellt sich die Frage, ob insbesondere die öffentlichen Verkehrssysteme in der Lage sind, ein Mehr an Verkehr zu bewältigen, welches sich nicht nur aus einem Mehr an Personen, sondern auch aus einem höheren Modal-Split-Anteil des ÖV ergibt? Wird die heutige Situation im Bahnverkehr betrachtet, kommen hierzu erhebliche Zweifel auf. Verspätungen und Zugausfälle sind an der Tagesordnung und die Deutsche Bahn AG erreicht die von ihr selbst gesetzten Ziele der Pünktlichkeit bisher noch nicht in allen Bereichen: nur rund 90 % der Züge im Nah- und Fernverkehr erreichten im ersten Halbjahr 2024 ihr Ziel fahrplanmäßig, gemessen inkl. einer Zeittoleranz von bis sechs Minuten Verspätung. Im Fernverkehr waren es sogar nur 62,7 % bei einem angestrebten Zielwert von 70 % (vgl. Deutsche Bahn AG 2024; Tagesschau 2024). Und schuld war das Wetter? Natürlich sind Extremwetterereignisse mitverantwortlich, und klimabedingte Naturkatastrophen werden zukünftig verstärkt auftreten. Aber ein großer Anteil der Probleme im Bahnverkehr ist hausgemacht und mangelnde Pünktlichkeit und Zugausfälle sind auf Baustellen oder Störungen im Netz zurückzuführen. So fiel allein im Raum Rhein-Ruhr im Jahr 2023 jeder elfte Zugkilometer aufgrund geplanter Baumaßnahmen aus (vgl. VRR 2024).

Vor allem muss also die Zuverlässigkeit deutlich gesteigert werden, damit Bahnfahren nicht weiter an Attraktivität verliert. Es liegen eine Reihe von Maßnahmen, Konzepten und Strategien auf dem Tisch, um diese Probleme durch Kapazitäts- und Effizienzsteigerungen anzugehen. Da zunächst ein Großteil des Streckennetzes jedoch einer Generalsanierung bedarf, deren Kosten schon jetzt mit 100 Mrd. € beziffert werden und deren Finanzierung noch in den Sternen steht, ist es noch ein langer Weg hin zu einer den zukünftigen Herausforderungen gewachsenen Schieneninfrastruktur. Und dieser Weg, so ist es bereits jetzt durch die laufenden Sanierungsmaßnahmen im Bahnverkehr zu spüren, führt zunächst durch ein »Tal der Tränen«, das viele Bahnreisende durchqueren müssen. Das am Ende jedoch ein »Neustart« des Bahnverkehrs ge-

lingt bzw. gelingen muss, ist für die Bewältigung einer zunehmenden Verkehrsnachfrage alternativlos.

Mögliche Lösungswege

Das Ziel, eine höhere Mobilität bei möglichst wenig Verkehr zu erreichen, ist allein schon aus ökonomischer Sicht erstrebenswert. Denn negative Folgen des Verkehrs wirken auf alle gesellschaftlichen Lebensbereiche und müssen gemindert werden. Mobilität ist aber auch unabdingbar zur Sicherung der Teilhabe. Die Ansatzpunkte, die zum Gelingen beitragen, sind vielfältig. Die beiden folgenden Handlungsfelder treten im Hinblick auf das hier betrachtete Projektionsjahr 2045 hervor und erscheinen für eine angestrebte Transformation besonders bedeutsam.

Verkehrsträgerübergreifende und multimodale Ansätze

Aktuelle (zarte) Tendenzen im Mobilitätsverhalten der Bevölkerung aufgreifend, erscheinen vor allem integrierte und verkehrsträgerübergreifende Ansätze aussichtsreich, um einen Beitrag für die Bewältigung der verkehrlichen Ansprüche und Herausforderungen durch ein wachsendes Deutschland zu leisten. Notwendige Maßnahmen erfordern sektorübergreifende Kollaborationen und ein systemisches Denken mit einem Fokus auf aktive Mobilitätsformen sowie öffentliche Verkehrsmittel beim (Um-)Bau von Infrastrukturen – allen voran von Straßen. Die Stärkung multimodaler Ansätze ist mit einem planerischen Denken und Handeln verbunden, das nicht an Kommunalgrenzen Halt macht und auch eine regionale Betrachtung verfolgt, um zuverlässig eine vielseitige Mobilitätsgestaltung zu ermöglichen. Eine solche holistische Betrachtungsweise richtet dabei den Blick verstärkt auf die tatsächlichen Mobilitätsbedürfnisse der Menschen, deren Lebensrealitäten sich gegenwärtig stark verändern und auch zukünftig vielfältiger ausfallen werden.

Die Bewältigung gelingt vor dem Hintergrund von Wachstumsbedingungen nur mit dem Ausbau leistungsfähiger öffentlicher (Massen-)Verkehrsmittel – allen voran in den stark wachsenden Städten. Zur möglichst klimaneutralen Beförderung von Personen und Gütern erscheint also einmal mehr der Ausbau des öffentlichen Verkehrssystems

als dringend geboten. Doch erfordert dies ungemein hohe Kosten für Instandhaltung und Modernisierung sowie Investitionen in entsprechende Infrastrukturen. Gleichzeitig sind klimaverträgliche Fahrzeuge und entsprechendes Fahrpersonal für Kapazitätserweiterungen im Netz vonnöten. Diese Facetten stehen insbesondere in jüngster Zeit vor großen Herausforderungen. Doch die Attraktivität und Zuverlässigkeit der öffentlichen Verkehrsangebote sind entscheidend zur Erfüllung des oft geforderten Zwecks, das Rückgrat der Verkehrswende zu bilden (vgl. Klein-Hitpaß/Ruhrort 2023). Denn trotz eines steigenden Umweltbewusstseins in der Bevölkerung sind bei der Entwicklung des Verkehrsverhaltens bislang keine wesentlichen Veränderungen erkennbar. Es bedarf zunächst einer überproportionalen Angebotsausweitung, um signifikant weitere Nutzergruppen vom Auto zu gewinnen. Der klassische Linienbetrieb muss dabei mit modernen multimodalen Mobilitätsoptionen sinnvoll ergänzt und verknüpft werden, um auch abseits urbaner Zentren tatsächlich attraktive Alternativen für breite Bevölkerungsgruppen zu schaffen.

Die Einführung des Deutschlandtickets gilt dabei als herausragende Innovation und schuf erstmals ein übergreifendes einheitliches Ticketangebot mit bundesweiter Gültigkeit – und vereinfachte damit die Tarif- und Vertriebsstruktur ungemein. Die damit einhergehenden großen Potenziale hinsichtlich der verstärkten Nutzung und Neukundengewinnung im ÖPNV werden jedoch zu stark durch eine zurückhaltende Haltung der Politik bei der langfristigen Sicherung der Finanzierung getrübt. Diese gilt als zwingende Voraussetzung, um sowohl einen Beitrag zur Mobilitätsgerechtigkeit zu leisten, als auch die Finanzierung der ÖV-Infrastrukturen zu gewährleisten. Erst in einer mittelfristigen Perspektive können Effekte in Bezug auf Verkehrsmittelverlagerungen bis hin zu langfristigen Veränderungen von Wohnstandortentscheidungen valide überprüft werden. Als gesichert gilt jedoch, dass ein solches Ticketangebot nicht nur aus wohlfahrtsökonomischer Sicht einen positiven Beitrag leisten kann, zum Beispiel durch die Reduzierung externer Kosten für die ausbleibende Pkw-Nutzung (vgl. Krämer 2024). Auch werden die ÖV-Angebote für breite Bevölkerungsschichten und insbesondere für solche zugänglicher, die mangels Pkw-Verfügbarkeit als benachteiligt gelten. Wenn auch eine deutliche Angebotsausweitung vor allem in defizitären Räumen unerlässlich ist, um eine gleichwertigere Nutzung zu ermöglichen, leistet das Deutschlandticket bereits jetzt einen nicht zu verkennenden Beitrag zur Verkehrswende.

Digitalisierung als Treiber sich verändernder Mobilitätsformen

In einer zunehmend vernetzten Welt stellt sich berechtigterweise die Frage, was die Digitalisierung für die Entwicklung des Verkehrsgeschehens bedeutet. In vielen Facetten ist dies für die Nutzenden schon heute zu spüren durch beispielsweise verbesserte Fahrgastauskünfte, dynamisches Routing bei Staus oder digitale Plattformen zum Buchen von »geteilten« Mobilitätsdiensten (Taxi-Apps, E-Scooter, Bike- und Carsharing). Neue Technologien ermöglichen somit noch bis vor einiger Zeit undenkbbare multimodale Wegeketten und Mobilitätsoptionen (vgl. Jakubowski/Schönfelder 2018).

Eine digitale Vernetzung unterstützt die Optimierung des Verkehrssystems und kann für effizientere Abläufe sorgen. Dies gilt vor allem als wichtiger Schritt zur Kapazitätssteigerung im Eisenbahnverkehr, um notwendige Verkehrsverlagerungen im Güterverkehr zu ermöglichen und das steigende Fahrgastaufkommen unter Wachstumsbedingungen überhaupt zu bewältigen. Dennoch wird die Digitalisierung keine alleinige Lösung für die CO₂-Problematik des Verkehrssektors sein. Es bedarf weitreichender Hebel, um nennenswerte Einsparungen zu erzielen, welche jedoch in Teilen außerhalb des Einflusspektrums der integrierten Raum- und Verkehrsplanung liegen.

Digitalisierung kann aber das klassische verkehrsplanerische Repertoire der zusammenwirkenden Push- und Pull-Strategien ergänzen, um unerwünschte Verkehre einzuschränken. So ermöglichen vernetzte Smart-City-Ansätze beispielsweise auch die effizientere Auslastungssteuerung des Parkraums in Städten.

Theoretisch liegt im *Ridesharing* – also der gemeinsamen Nutzung eines Fahrzeugs durch mehrere Personen – ein großes Potenzial, um den Pkw-Besetzungsgrad von derzeit ca. 1,5 Personen je Pkw zu erhöhen. Auch ist zum Beispiel die Erhebung einer aufkommensabhängigen City-Maut ein effektiver Hebel, um das Verkehrsaufkommen merklich zu reduzieren, doch stehen diese Ansätze vielen operativen Hürden und einer geringen Bereitschaft in der Bevölkerung gegenüber. Als Alternativen zur Autoabhängigkeit und Baustein der Daseinsvorsorge erscheinen flächendeckende und flexible Sharing- und On-demand-Angebote als Ergänzung zum liniengebundenen ÖV aussichtsreicher, welche erst durch die vermehrte Digitalisierung wirklich »ins Rollen kommen« können.

Digitalisierung wird aber auch als Mechanismus für ein (gleichbleibendes oder gar) langfristig abnehmendes Verkehrsaufkommen gesehen, in dem bislang notwendige Fahrten durch digitale Dienste substituiert werden. So sind zum Beispiel Videokonferenzen im Berufsalltag etabliert und Ansätze der Telemedizin auf starkem Vormarsch. Doch allen früheren Hoffnungen zum Trotz – Stichwort Telearbeit – führte die Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) bisher nicht zu einer Reduzierung von berufsbedingten Reisen oder der Auflösung räumlicher Bezüge und Hierarchien. Die temporäre persönliche Nähe gilt beim Austausch zwischen Personen als äußerst bedeutsam. Dienst- und Geschäftsreisen zählten gewissermaßen auch als Statussymbol. Dieser Trend wurde erst durch die Coronapandemie abrupt unter- und vielleicht sogar durchbrochen. Viele der in dieser Zeit eingeübten Routinen sind in den Alltag übergegangen und nicht zuletzt durch Generationeneffekte erfolgt ein stetiges Marktwachstum digitaler Dienste, die nicht mehr wegzudenken sind.

Schließlich eröffnet eine voranschreitende – und notwendige – Digitalisierung in Planung und Verwaltung neue Möglichkeiten für eine zukunftsorientierte und bedarfsgerechte Mobilitätsplanung. Durch Innovationen in Planungsprozessen ermöglicht sie mehr Transparenz und Effizienz und kann zur Planungsbeschleunigung beitragen. Gleichzeitig erweitert die Digitalisierung aber auch die Möglichkeiten für räumlich differenziertere Datenerhebungen und Analysen, die in zeitlich kürzeren Intervallen bereitstehen und damit die Planungsgrundlagen erheblich verbessern können.

Gegenstand für weitere Aushandlungsprozesse bleiben dennoch die möglichen Auswirkungen der Digitalisierung auf die hierarchische räumliche Konfiguration von Orten und deren Ausstattung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Digitalisierungstechnologien könnten die bislang notwendige verkehrliche Ausrichtung auf nahegelegene Zentren reduzieren, wodurch sich die Funktionen von Zentren ändern und die Relevanz, diese aufzusuchen, stark abnimmt. Der Gefahr dadurch größer werdender Disparitäten zwischen wachstumsstarken und -schwachen Räumen und zunehmender Verkehre als Folge dessen muss also mit einem erneuerten Verständnis von Zentralitäten, aber gleichzeitig einer flexibleren planerischen Sicherung von Funktionen begegnet werden (vgl. Roost 2023).

Ausblick

Bislang wird die Verkehrswende oftmals nur sporadisch proklamiert, auch wenn sie sich immer stärker aufdrängt. Insbesondere vor dem Hintergrund einer wachsenden Bevölkerungszahl in Deutschland ist verantwortungsvolles und weitsichtiges Handeln erforderlich. Im Kern geht es um vielerlei Faktoren: Wohlstand zu erhalten, dringend gebotenen Klimaschutz, gleichzeitig dabei aber auch soziale Gerechtigkeit zu fördern. Beständige Tendenzen wie zum Beispiel eine weitere Entflechtung von Wohnort-Arbeitsort-Beziehungen sind dabei zu berücksichtigen. Doch für einen tiefgreifenden Wandel muss die Akzeptanz für notwendige Veränderungen in breiten Schichten der Bevölkerung erzeugt werden. Dann werden auch wieder unpopuläre Maßnahmen wie die Pkw-Maut und Tempo 100 auf Autobahnen in die Debatte einfließen. Es wäre aber unbedarft, bei den sich abzeichnenden Entwicklungen nur auf technologische Lösungen zu hoffen. Denn politisches Zögern und ein weiterer Schlingerkurs bei der Verkehrswende haben ihren Preis (vgl. Agora Verkehrswende 2024). Dass die vorherrschenden Probleme im Straßenverkehr allein durch automatisierte private Fahrzeuge gelöst werden, erscheint unwahrscheinlich. So stellt sich die Frage, wie ein geeigneter »Instrumenten-Mix« aussehen könnte. Der Ansatz eines inkrementellen, aber stetigen Vorgehens, um die Entwicklungen im Bereich des multimodalen und gleichzeitig öffentlichen, massentauglichen Verkehrs nutzbar zu machen, erscheint vielversprechend, um nachhaltige Fortschritte in den Bereichen Umwelt, Sicherheit, Gerechtigkeit und Effizienz für den (Personen-)Verkehrssektor zu erzielen (vgl. Goetz 2019). So ist es wichtig, bekannte und etablierte Ansätze aktiver zu verfolgen und von guten Beispielen zu lernen. Lediglich darauf zu setzen, dass eine reine Angebotsausweitung zu weniger Verkehr und gleichzeitig einem Mehr an Mobilität führt, dürfte sich als Trugschluss erweisen. Eine Vielzahl an Faktoren entzieht sich der planerischen Beeinflussung. Um jedoch die Grundvoraussetzungen zu schaffen und das Möglichkeitsspektrum zu erweitern, muss die Prioritätensetzung der Verkehrspolitik kritisch auf den Prüfstand gestellt werden.

Bereits aus der aktuellen Diskussion um mangelnden Wohnraum in Ballungszentren ist ersichtlich, dass für eine um rund 5 Mio. höhere Zahl an Einwohnern die Schaffung von Wohnraum nicht allein durch die Innenentwicklung in den größeren Städten erreicht werden kann. Sowohl die Entwicklung neuer Stadtquartiere am Rand der Großstädte als

auch die stärkere Attraktivierung der ländlichen Räume als Wohnstandort werden als mögliche Lösungsansätze diskutiert. Hierbei bedarf es stets einer raumsensitiven Herangehensweise und es ist dringend anzuraten, die verkehrserzeugenden Wirkungen nicht außer Acht zu lassen. Mit dem hier angenommenen großen Nettowachstum der Bevölkerung könnten sich verkehrsplanerische Steuerungsansätze mit insbesondere regionaler Raumentwicklungsperspektive als sinnvolle Mechanismen erweisen, um einer erneuten Suburbanisierung vor allem aufgrund des Wohnraummangels sowie enorm steigender Wohnkosten und einer damit einhergehenden verstärkten Siedlungstätigkeit im Umfeld der Großstädte entgegenzuwirken. Auch wenn Trends wie Digitalisierung und Homeoffice die Wohnort-Arbeitsort-Beziehungen weiter auflösen, ist das Konzept der »dezentralen Konzentration« auf regionaler Ebene stärker zu verfolgen, um die Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung vor allem auf Entlastungsorte für die Ballungszentren mit guter infrastruktureller Ausstattung (Nutzungsmischung) und guter Anbindung mit öffentlichen Verkehrssystemen zu lenken. Im Stadt-Umland-Kontext ist eine noch konsequentere Ausrichtung der Siedlungsentwicklung (»Neue Stadtteile«) an bestehenden (oder zu bauenden bzw. zu reaktivierenden) Schienenstrecken und die Priorisierung einer nicht auf den privaten Pkw ausgerichteten Flächenerschließung, zum Beispiel durch den beschleunigten Ausbau bzw. die obligatorische Integration von Mobilitätsstationen, erforderlich.

Literatur

- ADAC (2024): Bewohnerparkausweis: Welche Regeln gelten und warum es teurer wird. <https://www.adac.de/verkehr/recht/verkehrsvorschritten-deutschland/anwohnerparkausweis/> (Zugriff 17.01.2025).
- Agora Verkehrswende (2024): Verkehrswende als Mehrwert. Warum es sich volkswirtschaftlich lohnt, schnell in die Reduzierung von Treibhausgasemissionen in Deutschlands Verkehrssektor zu investieren, Berlin. https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2024/Kosten_der_Verkehrswende/110_Kosten-der-Verkehrswende.pdf (Zugriff 22.01.2025).
- BALM (2024): Radschnellwege. https://www.mobilitaetsforum.bund.de/DE/Themen/Radschnellwege/radschnellwege_node.html (Zugriff 17.01.2025).

- BBSR (2024): Innerhalb Deutschlands ziehen immer mehr Menschen in ländliche Regionen. Topmeldung vom 20.08.2024. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/startseite/topmeldungen/laendliche-raeume-umzuege.html> (Zugriff 17.01.2025).
- BMDV (2023): Mobilitätswende in Stadt und Land – Klimaschutz und räumliche Gerechtigkeit als Transformationsziele des Verkehrs. Gutachten 01/2023. <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/wissenschaftlicher-beirat-gutachten-mobilitaetswende.html> (Zugriff 22.01.2025).
- BMDV (2024a): Verkehr in Zahlen 2023/2024. Länge der mit Radwegen versehenen Straßen des überörtlichen Verkehrs – nach Bundesländern. <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/verkehr-in-zahlen23-24-excel.xlsx> (Zugriff 22.01.2025).
- BMDV (2024b): Verkehr in Zahlen 2023/2024. Personenverkehr – Verkehrsaufkommen – Beförderte Personen. <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/verkehr-in-zahlen23-24-excel.xlsx> (Zugriff 17.01.2025).
- BMDV (2024c): Verkehr in Zahlen 2023/2024. Kraftfahrzeugverkehr – Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern. <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/verkehr-in-zahlen23-24-excel.xlsx> (Zugriff 17.01.2025).
- BMDV (2024d): Verkehrsentwicklung in Deutschland. Verkehrsprognose 2040 »Basisprognose 2040«. Präsentation. <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/BVWP/presentation-verkehrsentwicklung-in-deutschland.pdf> (Zugriff 17.01.2025).
- Brucks, Melanie S./Levay, Jonathan (2022): »Virtual communication curbs creative idea generation«, in: *Nature* 605, S. 108–112. <https://doi.org/10.1038/s41586-022-04643-y>
- Bundesverband Carsharing (2024): Fact Sheet »Carsharing in Deutschland«. <https://carsharing.de/fact-sheets> (Zugriff 17.01.2025).
- Bundesverband Coworking Spaces Deutschland (2025): Coworking in Deutschland. Zahlen, Daten & Fakten. <https://www.coworkingdeutschland.de/> (Zugriff 17.01.2025).
- Deutsche Bahn AG (2024): Integrierter Zwischenbericht 2024. Produktqualität und Digitalisierung. Pünktlichkeit. 1. Halbjahr 2024. <https://zbir.deutschebahn.com/2024/de/konzern-zwischenlagebericht-ungeprueft/produktqualitaet-und-digitalisierung/puenktlichkeit/> (Zugriff 17.01.2025).

- FixMyCity GmbH (2025): Radschnellverbindungen schneller planen und bauen. <https://radschnellverbindungen.info/> (Zugriff 17.01.2025).
- Flammann, Mario et al. (2020): »Logistikansätze und Stadtquartiere. Interdisziplinäre Perspektiven für eine moderne Stadt- und Verkehrsplanung«, in: PLANERIN, S. 41–42.
- Goetz, Andrew R. (2019): »Transport challenges in rapidly growing cities: is there a magic bullet?«, in: Transport Reviews 39, S. 701–705. <https://doi.org/10.1080/01441647.2019.1654201>
- Holz-Rau, Christian/Scheiner, Joachim (2016): »Raum und Verkehr – ein Feld komplexer Wirkungsbeziehungen. Können Interventionen in die gebaute Umwelt klimawirksame Verkehrsemissionen wirklich senken?«, in: Raumforschung und Raumordnung 74, S. 451–465. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0421-8>
- Jakubowski, Peter/Schönfelder, Stefan (2018): »Smart macht mobil? Eine kritische Betrachtung technologischer Verheißungen«, in: Umriss, Zeitschrift für Baukultur 11/2018, S. 6–9.
- Klein-Hitpaß, Anne/Ruhrort, Lisa (2023): »Urbane Verkehrswende. Die drängendsten Probleme und wichtigsten Lösungsansätze«, in: APuZ – Aus Politik und Zeitgeschichte 51–52/73, S. 17–24. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/lokale-verkehrswende-2023/543681/urbane-verkehrswende/> (Zugriff 22.01.2025).
- Krämer, Andreas (2024): New Mobility – vom 9-Euro-Ticket zur Verkehrswende? Umsetzung, Wirkungen und Herausforderungen für den ÖPNV in Deutschland, Wiesbaden, Heidelberg: Springer Gabler. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-44035-0>
- Kruse, Stefan et al. (2024): Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Einzelhandel in Städten und Zentren. Onlinehandel und urbane Logistik (=BBSR-Online-Publikation 21/2024), Bonn: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2024/bbsr-online-21-2024.html> (Zugriff 22.01.2025).
- Kuper, Simon (2022): »The Netherlands may be the first country to hit the limits of growth«, in: Financial Times vom 27.10.2022. <https://www.ft.com/content/4c56c9b2-f4ad-4956-9216-655acebd845d> (Zugriff 17.01.2025).
- Roost, Frank (2023): »Auswirkungen der Digitalisierung auf das Zentrale-Orte-Konzept«, in: Philipp Oswalt/Stefan Rettich (Hg.), Zentralitäten 4. o. Raumpolitiken und neue Mobilität auf dem Lande, Berlin: JOVIS, S. 174–185.

Tagesschau (2024): Deutsche Bahn. Jeder dritte Fernzug ist verspätet. <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/deutsche-bahn-verspaetung-fernzuege-100.html> (Zugriff 17.01.2025).

UBA (2024): Emissionsübersichten KSG-Sektoren 1990–2023. Tabellenblätter »Daten Sektorgrafik«, »THG«. <https://www.umweltbundesamt.de/dokument/emissionsuebersichten-ksg-sektoren-1990-2023> (Zugriff 17.01.2025).

VRR (2024): SPNV-Qualitätsbericht 2023. <https://www.vrr.de/de/aktuelles/magazin/spnv-qualitaetsbericht-2023/> (Zugriff 17.01.2025).

Flächenverbrauch im Spiegel unterschiedlicher Bevölkerungsentwicklungen

Fabian Dosch und Nadine Blätgen¹

Siedlungsflächenbestand und Flächenverbrauch

Von den 83,5 Mio. Menschen in Deutschland lebten 2023 rund 29 % oder 24,5 Mio. in Großstädten, ca. 39 % oder 32,6 Mio. in städtischen Regionen und insgesamt rund 32 % oder 26,2 Mio. Menschen in ländlich geprägten Regionen. Sie alle benötigen Siedlungs- und Verkehrsfläche² (SuV) für ihre Daseinsgrundfunktionen Wohnen, Arbeiten, Mobilität, Versorgung, Freizeit und Erholung. Im Durchschnitt sind es 608 m² pro Person, mit großen regionalen Unterschieden: in den dünn besiedelten ländlichen Kreisen mit 1.165 m²/EW gut 4-mal mehr als in Großstädten mit 254 m²/EW.

-
- 1 Der Autor und die Autorin danken Dr. Jana Hoymann, Sylvie Dugay, Ronja Berisch und Dr. Peter Jakubowski für ihre fachliche Unterstützung.
 - 2 In diesem Beitrag wird die »Siedlungs- und Verkehrsfläche« (SuV) gemäß der Definition der Nachhaltigkeitsstrategie verstanden. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche umfasst Flächen für Wohnbau, Industrie, Gewerbe, Handel, Dienstleistungen, Ver- und Entsorgung, öffentliche Einrichtungen, Sport- und Freizeitflächen, Friedhöfe und Verkehrsflächen. Davon abgezogen werden die Flächen für Bergbaubetrieb, Tagebau, Grube und Steinbruch. Datengrundlage ist die Flächennutzungsstatistik. Bis 2016 wurde die SuV nach dem Nutzungsartenverzeichnis des Automatisierten Liegenschaftsbuchs (ALB) ermittelt. Seit 2016 geschieht dies auf der Grundlage des Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystems (ALKIS). Datenquelle ist das Liegenschaftskataster, welches als langfristige Datenquelle zur Flächennutzung Zeitreihenvergleiche ermöglicht, jedoch in einzelnen Kreisen und Ländern als Sekundärstatistik von Umstellungs- und Qualitätsproblemen betroffen ist (vgl. Meinel 2024). Unplausible Daten wurden deswegen für die Trendberechnungen ausgeschlossen.

In der Summe nimmt Ende 2023 die Siedlungs- und Verkehrsfläche 5,2 Mio. Hektar (ha) oder 14,6 % der Gesamtfläche des Bundesgebietes ein. Etwa die Hälfte der Siedlungs- und Verkehrsflächen sind versiegelt. Langfristig betrachtet ist der Flächenverbrauch stark rückläufig (vgl. Dosch et al. 2023; Osterburg et al. 2023: 9) und hat sich seit dem Jahr 2000 von 120 ha/Tag bis 2022 auf ca. 52 ha/Tag mehr als halbiert. Seit dem Jahr 2000 ist die Bevölkerung nahezu konstant geblieben. Die Flächenzuwächse waren also Folge einer Zunahme der Flächenausstattung pro Einwohner, wie sie auch bei der individuellen Wohnfläche je Einwohner von 39,8 (2000) auf 48,3 (2023) m² je Einwohner verzeichnet wird. Steigender Lebensstandard führte zu einer höheren Flächenausstattung, aber auch dieser Zuwachs ist langfristig rückläufig.

Auch nach letztverfügbaren Daten für das Jahr 2023 war die Bevölkerungszunahme mit 0,4 % moderater als der Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche (Flächenverbrauch) um 17.096 ha oder 0,6 %. Eine weitere Ursache sind zunehmende individuelle Wohnflächen pro Kopf und Zuwächse für Wohnbauflächen, also Flächen für Gebäude und Freiflächen.

Der stark dominierende Treiber der Flächeninanspruchnahme sind dabei Einfamilienhäuser (vgl. Ehrhardt et al. 2023). Der Flächenverbrauch, bundesweit gemessen als Mittel für die letztverfügbaren vier Jahre, lag zuletzt 2019–2022 bei 52 ha/Tag. Die jüngsten noch nicht publizierten Daten des Statistischen Bundesamtes lassen für 2020–2023 einen weiteren Rückgang erwarten. In diesem Vierjahresmittel sind jedoch zum Teil auch Anlagen erneuerbarer Energien im Außenbereich enthalten (vgl. Meinel 2024: 22). Andere Quellen wie der IÖR-Monitor, dem die Daten des ATKIS Basis-DLM zugrunde liegen, sehen den Flächenverbrauch mit 46,7 ha (2022) bzw. 43,5 ha (2023) etwas niedriger (vgl. ebd.: 17).

Flächenpolitische Ziele und Flächenansprüche

Beide Statistiken liegen aber noch deutlich über dem im Jahre 2002 vereinbarten Ziel, die Flächeninanspruchnahme auf 30 ha/Tag zu reduzieren (vgl. Bundesregierung 2021: 271). Bis 2050 wird sogar eine Kreislaufwirtschaft in der Flächennutzung angestrebt (vgl. ebd.; Adam et al. 2023), mit der netto keine weiteren Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke beansprucht würden. Die Erreichung dieser Ziele

steht allerdings im Konflikt mit dem vom Beirat für Raumentwicklung konstatierten zunehmenden Siedlungsdruck, wodurch »verstärkte Nutzungskonflikte zwischen den Anliegen des Wohnungsbaus, der gewerblichen Entwicklung, dem Klima- und Freiraumschutz, der Landwirtschaft und Rohstoffwirtschaft« entstehen und die Siedlungspolitik »in Deutschland mit enormen Herausforderungen« konfrontieren (BfR 2023: 4). Gesellschaftliche Trends weisen eher auf weiter zunehmende Flächenansprüche hin. Diese ergeben sich vor allem durch Flächenansprüche für den Ausbau von Photovoltaik-Freiflächenanlagen und Windkraftanlagen sowie für die in vielen Wachstumsregionen bislang nicht befriedigte und steigende Nachfrage nach mehr Wohnraum, die sich durch die Coronapandemie und den beschleunigten Trend zum Homeoffice verstärkte. Nicht zuletzt ergeben sich weiter zunehmende Flächenansprüche aufgrund des Bevölkerungswachstums durch Zuwanderungsschübe aus Krisengebieten (vgl. Quaestio/ILS 2023, Osterburg et al. 2023). Projektionen wie die des Thünen-Instituts aus dem Jahr 2023 hinsichtlich der Summe von Flächenansprüchen unterschiedlicher politischer Strategien und Programme sehen allein bis zum Jahr 2030 eine Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche von heute 52 auf dann 75 ha/Tag, zusätzlich kämen 36 ha/Tag für den Ausbau der Freiflächenphotovoltaik und 4 ha/Tag für Windenergie, in der Summe also 115 ha/Tag dazu (vgl. Osterburg 2023: 68).

Ein weiterer Flächenverbrauch kommt in Großstädten seit längerem an die Grenzen der bebaubaren Freiflächen. Nach jüngsten Zahlen des Statistischen Bundesamtes (vgl. StBA 2024) stieg die Siedlungs- und Verkehrsfläche zwischen 2018 und 2022 dort nur noch um 2 ha/Tag, in den übrigen drei siedlungsstrukturellen Kreistypen hingegen jeweils um rund 16 ha/Tag. In den Großstädten nimmt die Siedlungsdichte (Einwohner je ha) hingegen stetig zu, d. h. die Flächenausstattung mit SuV pro Person ist rückläufig.

Steigende Flächenausstattung je Einwohner

Allein aus dem aktuellen Bestand der Bevölkerung heraus wird die Siedlungs- und Verkehrsfläche sich weiter ausdehnen. Allerdings gibt es, auch mit Daten der Flächenstatistik für 2018–2022, keinen unmittelbaren statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen Flächenverbrauch und Bevölkerungsentwicklung, weder bundesweit noch

auf Ebene von Kreistypen oder Strukturstärke bzw. -schwäche. Der Flächenverbrauch korreliert eher mit niedrigen Baulandpreisen, geringer Flächenproduktivität, geringen Siedlungsdichten, hohem Motorisierungsgrad, Zuwanderung von Personen im eigenheimfähigen Alter u. a. m. (vgl. BBSR o. J.a).

Da die Bevölkerung in den letzten dreißig Jahren nur sehr geringfügig zunahm, ist der Siedlungsflächenzuwachs primär Folge von Wohlstandswachstum, also individuellem Flächenzuwachs. Dies wird nachfolgend genauer betrachtet: mit 81,5 Mio. Einwohnern 1996 und 83,5 Mio. Einwohnern 2023 (zensusbereinigt) wuchs die Gesamtbevölkerung in 27 Jahren nur um 1,4 Mio. oder 1,7 %. Demgegenüber erhöhte sich die Ausstattung an Siedlungs- und Verkehrsfläche um rund 20 % und die darunterfallenden Wohnbauflächen, die unter den Gebäude- und Freiflächen mengenmäßig bedeutsamste Kategorie, um 30 %. Auch die Wohnfläche pro Kopf wuchs im gleichen Zeitraum von 37,5 auf 47,7 m², also um ca. 27 %. Gewerbe- und Industrieflächen nahmen mit 89 % noch stärker zu, darunter vor allem Flächen für Handel und Dienstleistungen, die sich mehr als verdoppelten. Am stärksten nahmen Sport-, Freizeit- und Erholungsflächen mit bundesweit mehr als 119 % je Einwohner zu. Demgegenüber dehnten sich die Verkehrsflächen nur um 5 % je Einwohner aus (vgl. Tabelle 1).

Dieser individuelle Flächenkonsum schwächt sich kontinuierlich ab und war im Zeitraum 2017–2022 jährlich betrachtet deutlich geringer als zwischen 1996 und 2022. Diese aktuelle Entwicklung bildet auch die hier getroffene Annahme für die Projektion der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung bis 2045.

Tab. 1: *Flächenausstattung je Einwohner für Hauptnutzungen der Siedlungs- und Verkehrsfläche 1996 und 2022*

	m ² je Einwohner				Entwicklung bis 2022 in % seit		
	96	00	17	22	96	00	17
Gebäude und Freifläche insgesamt	267	281	398	401	50	43	1
darunter Wohnbauflächen**	121	131	168	170	41	30	2

	m² je Einwohner				Entwicklung bis 2022 in % seit		
<i>darunter</i> Gewerbe- und Industrieflächen inkl. Handel und Dienstleistungen, Ver- und Entsorgung**	38	39	74	75	97	89	1
Sport-, Freizeit- und Erholungsflächen	29	32	60	63	119	96	5
Verkehrsflächen	205	208	218	215	5	3	-2
Siedlungs- und Verkehrsflächen*	478	499	598	599	25	20	0

* Definition gemäß nationaler Nachhaltigkeitsstrategie

** keine Daten für BE, SA, SH und TH in 1996, deswegen auch für 2022 Vergleich ohne diese Bundesländer

Quelle: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, Statistisches Bundesamt (Destatis) 2024; eigene Berechnungen

Zusätzlicher Flächenverbrauch durch Bevölkerungszuwachs

Auch wenn es zwischen den Indikatoren Flächenverbrauch und Bevölkerungsentwicklung keinen unmittelbaren Zusammenhang gibt und Flächenverbrauch auch in Regionen mit Bevölkerungsrückgang oder -stagnation erfolgt, steigt in der Summe der Flächenverbrauch mit einer größeren Bevölkerungszahl (vgl. u. a. Eichhorn et al. 2024: 15). Mehr Menschen benötigen, wenngleich regional sehr unterschiedlich, mehr Fläche für Daseins(grund)funktionen wie Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Freizeit und Erholung. Dies gilt besonders bei einem möglichen Zuwachs der Bevölkerung Deutschlands um gut 6 Mio., die diesem Buch zugrunde liegen (Ende 2023: 83,5 Mio. [vgl. Destatis o. J.]; 2045: 89,4 Mio.; [vgl. Tabelle 2]). Die weiter steigenden Flächenansprüche ergeben sich also sowohl aus dem Bevölkerungsbestand heraus als auch entsprechend des für dieses Buch berechneten Szenarios zur Bevölkerungsentwicklung (vgl. Hoymann/Jakubowski in diesem Band). Dabei werden die regional sehr heterogenen Flächeninanspruchnahmen und Siedlungsdichten berücksichtigt.

Tab. 2: Bevölkerungsentwicklung 2025–2045 nach siedlungsstrukturellen Kreistypen

	2025	2045	Differenz 2045–2025	Anstieg in %	Anteil an der Zunahme in %
Kreisfreie Großstadt	24.839.500	27.448.700	2.609.200	10,5	48
Städtischer Kreis	32.801.900	34.871.900	2.070.000	6,3	38
Ländlicher Kreis mit Verdichtungs- ansätzen	13.996.200	14.526.700	530.500	3,8	10
Dünn besiedelter ländlicher Kreis	12.322.700	12.531.600	208.900	1,7	4
Bund	83.960.300	89.378.900	5.418.600	6,5	100

Quelle: Hoymann/Jakubowski in diesem Band

Die Zunahme der Bevölkerung bis 2045 konzentriert sich zu über 86 % auf die städtischen und großstädtischen Kreise, weniger als 14 % auf ländliche Kreise (vgl. Tabelle 2). Dies wird die Siedlungsdichten in den städtischen Kreistypen weiter erhöhen, da nur wenig Freiraum zur Verfügung steht und Bauland immer teurer wird. Anders in stark schrumpfenden Regionen: In der Vergangenheit wie z. B. im Zeitraum 2016–2020 war der einwohnerspezifische Flächenverbrauch mehr als doppelt so hoch wie in wachsenden Regionen (vgl. Dosch/Eichfuss 2023: Folie 11). Der Flächenverbrauch sinkt also relativ mit der Strukturstärke. Für die schrumpfenden Kreistypen wird ein weiterer Bevölkerungsrückgang, demgegenüber in den wachsenden Kreistypen eine um fast 6 Mio. Einwohner steigende Bevölkerung bis 2045 projiziert. Dies wirkt sich relativ dämpfend auf die Flächeninanspruchnahme aus, da damit der große Zuwachs der Flächeninanspruchnahme in den Regionen mit bereits ohnehin hohem Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil erfolgen wird. Aber auch für die schrumpfenden Regionen wird weiterer Flächenverbrauch erfolgen, weil Bautätigkeit, vereinfacht ausgedrückt,

dort kostengünstiger und einfacher ist, als den oft leerstehenden oder brachgefallenen Bestand zu erneuern und wieder zu nutzen.

Methodische Annahmen der Siedlungsflächenprojektion

Die Berechnung³ erfolgt in fünf Schritten:

1. Trendfortschreibung sich reduzierender Flächenneuinanspruchnahmen durch die Bestandsbevölkerung auf Ebene der 400 Kreise;
2. Berechnung weiterer, sich aber bis 2045 ebenfalls abschwächender Flächenbedarfe von 6 Mio. zusätzlichen Einwohnern und Gesamtflächenbedarfe aus a) und b);
3. Vergleich der Gesamtflächenbedarfe mit den zulässigen Mengen nach »Ziel unter 30 ha« im Jahr 2030 und »Annäherung an eine Kreislaufwirtschaft 2050« im Zieljahr 2045;
4. Berechnung von Siedlungsdichten, die erforderlich wären, um die zuvor genannten Flächenziele zu erreichen;
5. Auswertung nur für Großstädte, wie stark die dort noch verfügbare Freiraumfläche reduziert wird.

Zu a) Trendfortschreibung sich reduzierender Flächenneuinanspruchnahmen durch die Bestandsbevölkerung auf Ebene der 400 Kreise: In der Vergangenheit wuchs die Flächenausstattung eines jeden Einwohners (vgl. Tabelle 1): höhere Wohnfläche, mehr Verkehrs- und Infrastrukturfläche, mehr Fläche je Arbeitsstätte, in der Summe also mehr Flächenausstattung, sei es für Daseinsgrundfunktionen oder Erholung und Freizeit. Ausgangspunkt für die Berechnungen ist der schon vergleichsweise geringe Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsflächen von etwas über 50 ha/Tag der Jahre 2017–2022. In diesem Zeitraum dehnte sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche um 0,6 % pro Jahr⁴ aus, wenngleich regional sehr unterschiedlich. Dieser Trend wird sich auch in der Zukunft fortsetzen,

3 Die Berechnungen basieren auf den im Rahmen der Fortschreibung verwendeten Bevölkerungsdaten für das Jahr 2022.

4 Zwischen 2017 und 2022 stieg die Bevölkerung um ca. 0,6 Mio. Menschen an, die überwiegend in die Großstadregionen zogen. Rechnerisch wäre durch den Bevölkerungszuwachs eine Abschwächung des Ausgangstrends zu kalkulieren, der aber schwer zu kalkulieren ist und im Vergleich zu anderen Modellparametern

allerdings wie schon in der Vergangenheit weiter abschwächen. Um den Trend zu berechnen, wird das Siedlungsflächenwachstum von 2022 bis zum Jahr 2045 zunächst durch eine Fortschreibung der durchschnittlichen Flächeninanspruchnahme der Jahre 2017–2022 in ha pro Jahr berechnet. Die Berechnungen werden für alle 400 Kreise durchgeführt, da eine Aggregation etwa nach siedlungsstrukturellen Kreistypen die regional unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den Kreisen nicht hinreichend genau abbildet.

Zwischen 2000 und 2022 (22 Jahre) hat sich der Flächenverbrauch mehr als halbiert, bei leicht steigender Gesamtbevölkerung. Es ist auch künftig nicht davon auszugehen, dass sich der aktuelle Trend der Flächeninanspruchnahme unvermindert fortsetzen wird, sondern es wird davon ausgegangen, dass sich künftig die zusätzliche Flächenausstattung pro Kopf vermutlich weiter vermindern wird, denn Konkurrenzen um das knappe Gut Fläche werden weiter zunehmen. Der Trend wird demnach korrigiert um eine Trendreduktion. Dabei wird auch für die Zukunft angenommen, dass sich der Flächenverbrauch, der im Mittel für den Zeitraum 2017–2022 gemessen wurde, in den 22 Jahren bis 2045 jeweils linear halbieren wird.⁵ Auch wenn künftig weniger verbraucht wird – in der Summe resultiert ein Zuwachs, der allein aus dem Flächenverbrauch des Bevölkerungsbestandes (2023 = 83,5 Mio.) resultiert.

Zu b) Weitere Flächenbedarfe von 6 Mio. zusätzlichen Einwohnern; Gesamtflächenbedarfe: Wie oben genannt – mehr Menschen brauchen mehr Fläche, wenngleich eingeschränkt und regional sehr unterschiedlich. In einem vereinfachten Modell wird ausgehend von der kreisspezifischen Siedlungsflächenausstattung, also m^2 SuV je Einwohner, zum Zeitpunkt 2022 für jeden neuen Einwohner eines Kreises über den Prognosezeitraum ein Flächenbedarf berechnet, für den drei Viertel⁶ der Ausstattung an Siedlungsfläche angenommen wird, den die Bestandsbevölkerung einnimmt. Die Siedlungsflächenausstattung reduziert sich analog zur

nicht hervortritt. Auch um das Modell so einfach wie möglich zu halten, wird der Trend einfach fortgeführt.

- 5 Für einige Kreise wurden aufgrund unplausibler Entwicklungen und Statistikbereinigungen negative Werte durch 0 ersetzt.
- 6 Es liegen keine Daten zur Flächenausstattung zuwandernder Bevölkerung im Zeitverlauf vor, angenommen wird jedoch, dass diese im Mittel überwiegend mit deutlich weniger Wohnbaufläche als die Bestandsbevölkerung startet.

Trendfortschreibung bis 2045⁷ linear auf die Hälfte des Wertes von 2022.⁸ Abschließend werden die Ergebnisse aus Bestandentwicklung (a) und bevölkerungswachstums-induziertem Flächenverbrauch (b) zu einem Gesamtverbrauch addiert.

Zu c) Vergleich Flächenziele mit prognostizierter Siedlungsexpansion: In einem weiteren Schritt werden die Kontingente, die zur Erreichung des Ziels der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, die Flächeninanspruchnahme bereits im Jahr 2030 auf unter 30 ha/Tag zu reduzieren und bis 2050 eine Flächenkreislaufwirtschaft zu etablieren (vgl. Bundesregierung 2021: 271), berechnet. Sodann erfolgt eine Gegenüberstellung der prognostizierten Flächenbedarfe für die Zieljahre 2030 und 2045 mit den zulässigen Mengen nach diesen Zieljahren. Daraus wird die Differenz für die Kreise berechnet und ermittelt.

Zu d) Berechnung von Siedlungsflächendichten zur Zielerreichung: In einem weiteren Schritt wird die Frage beantwortet, welche Siedlungsdichten erforderlich sind, um trotz des zusätzlichen Bedarfes aus Bestand und Bevölkerungszuwachs die Flächenziele zu erreichen. Dazu wird die Verringerung der Flächenausstattung pro Einwohner berechnet. Zudem wird das Ergebnis vor dem Hintergrund von weiteren Baulandpotenzialen im Bestand qualitativ eingeordnet.

Zu e) Freiraumverknappung in Großstädten: Großstädte verfügen schon heute oft über weniger als 50 % Freiraum an der Katasterfläche. Als Folge von starkem Bevölkerungszuwachs und hohen Baulandpreisen weisen diese bereits seit längerem höhere Siedlungsdichten bzw. rückläufige Ausstattungen an Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner auf. Der vorgegebene zukünftige Bevölkerungszuwachs wird

-
- 7 Die Fortschreibung erstreckt sich bis zu den Zieljahren 2030 und 2045 gemäß den regionalen Implikationen des im Kapitel 2 vorgestellten Bevölkerungsszenarios.
 - 8 Vornehmlich aus Außenwanderungsgewinnen resultierende Bevölkerungsgewinne ziehen vorwiegend in die Großstädte, bei zunächst geringerer Wohnflächenausstattung als die der Bestandsbevölkerung. Da gleichzeitig aber Bestandsbevölkerung in das Umland zieht, und langfristig Nachholeffekte auch der Zuwanderer entstehen, gleichen sich Flächenausstattung der zusätzlichen Bevölkerung und des Bestandes langfristig an.

die Freiraumflächen weiter reduzieren und ihre Verfügbarkeit noch stärker einschränken. Da aber nicht alle Freiraumflächen in Großstädten bebaut werden können, werden, soweit dies aus Bundessicht bekannt ist, nur bebaubare Freiflächen betrachtet (also keine Waldflächen, Naturschutzflächen, Überflutungsflächen, raumplanerische Ausschlussgebiete). Sodann wird der Verlust dieser Freiraumflächen durch die projizierten Flächenbedarfe absolut und relativ ausgewertet und bewertet.

Trendfortschreibung der Flächeninanspruchnahme für die Bestandsbevölkerung

Wird nur der aktuelle Trend bei konstantem Flächenverbrauch des Mittels 2017–2022 fortgeschrieben, also ohne eine Korrektur im Zeitverlauf abnehmender zusätzlicher Ansprüche, so würde die Siedlungs- und Verkehrsfläche zwischen 2022 und 2045 um weitere 536.385 ha oder 10,6 % zunehmen. Dieser Zuwachs entspricht einem Anstieg pro Jahr um rund 23.300 ha respektive 64 ha/Tag über den Gesamtzeitraum von 23 Jahren.⁹ 2045 hätte die SuV dann einen Anteil am Bundesgebiet von 15,9 %, 2022 waren es noch 14,1 %.

Dieser starke Anstieg aus der reinen Trendfortschreibung wird um einen Trendfaktor korrigiert, der davon ausgeht, dass vom Ausgangsjahr 2022 bis zum Zieljahr 2045 eine Halbierung des Flächenverbrauchs eintreten wird, wie er auch schon in der Vergangenheit für den Zeitraum 2000–2022 beobachtet wurde. Dadurch reduziert sich der künftige Flächenverbrauch bundesweit um etwa 167.00 ha bzw. 3,3 Prozentpunkte auf rund 369.000 ha respektive 44 ha/Tag bis 2045 (vgl. Tabelle 3).

9 Für die Trendfortschreibung wird nur mit positiven Entwicklungen (Flächenzunahmen) gerechnet. Negative Entwicklungen werden nicht fortgeschrieben.

Tab. 3: Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2022–2045 für Kreistypen mit Trendreduktion

	2022	2045	Entwicklung 2022 bis 2045		
	ha	ha	ha	Prozentual	Prozentualer Anteil an der Zunahme
Kreisfreie Großstadt	622.317	643.613	21.296	3,4	5,8
Städtischer Kreis	1.763.488	1.875.172	111.684	6,3	30,3
Ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	1.224.543	1.333.211	108.668	8,9	29,5
Dünn besiedelter ländlicher Kreis	1.445.957	1.572.939	126.982	8,8	34,4
Bund mit Trendreduktion	5.056.305	5.424.934	368.629	7,3	100,0
Bund ohne Trendreduktion	5.056.305	5.592.690	536.385	10,6	.

Quelle: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024; eigene Berechnungen

Dieser trendreduzierte Zuwachs entspricht dem 4-Fachen der Landesfläche von Berlin. 2045 hätte die SuV dann einen Anteil am Bundesgebiet von 15,4 %. Am Zuwachs nehmen die städtischen Räume rund 40 % und die ländlichen rund 60 % ein.

Eine Vergleichsrechnung für die Trendfortschreibung auf Ebene der Verbandsgemeinden¹⁰ statt Kreise aggregiert zu siedlungsstrukturellen Kreistypen ergab quantitativ geringfügig höhere Flächenzuwächse, vor allem für die Gemeinden in ländlicheren Kreistypen. Bezogen auf den

10 Bei 15 % der Verbandsgemeinden mussten nicht plausible Rohdaten angepasst oder ausgeschlossen werden.

detaillierteren Stadt- und Gemeindetyp ist die Verteilung ausgeglichener als bei der Hochrechnung nach Kreisen: die Zunahme verteilt sich mit rund 6 % auf die Großstädte, jeweils 20 % auf die Mittel- und größeren Kleinstädte und je rund 27 % auf kleinere Kleinstädte und Landgemeinden.

Zusätzliche Flächenbedarfe von 6 Mio. zusätzlichen Einwohnern

Zusätzlich zu den wachsenden Flächenbedarfen der Bestandsbevölkerung (vgl. vorheriger Abschnitt) wird nun der Flächenverbrauch von 6 Mio. potenziell zusätzlichen Einwohnern mit Hilfe der kreisspezifischen Siedlungsflächenausstattung (ha/EW) ab dem Vergleichsjahr 2022 berechnet. Hierbei wird angenommen, dass sich die Siedlungsflächenausstattung zunächst um ein Viertel reduziert und dann bis 2045 linear auf den Wert von 2022 halbiert^{11,12}. Ohne diese Annahmen bräuchte die zusätzliche Bevölkerung bis 2045 fast genauso viel Fläche wie die Fortschreibung der Bestandsbevölkerung – das wären etwa 368.000 ha zusätzlich. Mit der Trendreduktion sind es auch noch knapp 290.000 ha, die durch den Bevölkerungszuwachs an neuer Siedlungs- und Verkehrsfläche benötigt würden, wenn nicht umfassend im Bestand Fläche mobilisiert werden kann. Insgesamt werden somit durch Bestandszuwachs und zusätzliche Bevölkerung ca. 600.000 ha Siedlungsfläche beansprucht (vgl. Tabelle 4).

11 Auch hier wird nicht mit Flächenrückgang gerechnet, wenn der Kreis Bevölkerung verliert. Die Flächeninanspruchnahme wird auf null gesetzt.

12 Kreis A hat eine Siedlungsflächenausstattung im Jahr 2022 von 100 m² je Einwohner. Für die Jahre bis 2025 wird mit 75 m² gerechnet und dann linear abnehmend ab 2025 mit 72 m², ab 2030 mit 66 m², ab 2040 mit 55 m², um 2045 auf die Hälfte des Wertes von 2022 zu kommen (50 m²).

Tab. 4: Projizierte Flächeninanspruchnahme für Bestand (trendreduziert) und Bevölkerungszuwachs

	2022	2045	Entwicklung 2022 bis 2045		
	ha	ha	ha	Pro- zentual	Prozen- tualer Anteil an der Zunahme
Kreisfreie Großstadt	622.317	689.322	67.005	10,8	11,2
Städtischer Kreis	1.763.488	1.962.674	199.186	11,3	33,2
Ländlicher Kreis mit Verdichtung- sansätzen	1.224.543	1.387.430	162.887	13,3	27,1
Dünn besiedelter ländlicher Kreis	1.445.957	1.617.189	171.232	11,8	28,5
Bund	5.056.305	5.656.615	600.310	11,9	100,0

Quelle: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024; eigene Berechnungen

Dieser Zuwachs entspricht mehr als dem 6-Fachen der Landesfläche von Berlin. 2045 hätte die SuV dann einen Anteil am Bundesgebiet von 16 %. Dies entspräche einem Anstieg pro Jahr um rund 90 ha/Tag bzw. 33.000 ha/Jahr in 2030 und etwa 70 ha/Tag bzw. 26.000 ha/Jahr bis 2045.

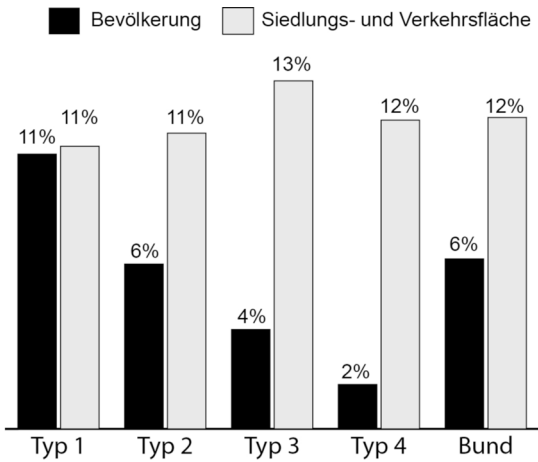
Vergleich des projizierten Flächenverbrauchs mit dem Bevölkerungswachstum nach Kreistypen

Die Flächeninanspruchnahme ist im Prognosezeitraum bis 2045 bundesweit mit fast 12 % deutlich höher als der Bevölkerungszuwachs mit 6 %. Dies erfolgt regional sehr unterschiedlich: Da sich die neu hinzugekommene Bevölkerung ganz überwiegend auf die eher städtischen Regionen und vor allem die Großstädte konzentriert (vgl. Tabelle 2), fällt der Flächenverbrauch durch die höheren Siedlungsdichten vergleichsweise geringer aus. Damit ist die Siedlungsflächenzunahme in ländli-

chen Kreisen deutlich höher als die projizierte Bevölkerungszunahme. Würde es gelingen, den Bevölkerungszuwachs eher in die ländlicheren, strukturschwachen Gebiete zu verlagern (vgl. Eltges in diesem Band), würde der Flächenverbrauch in Summe nicht nur dort, sondern auch auf Bundesebene deutlich über den in dieser Projektion ermittelten Summen (vgl. Tabelle 4) liegen. Die starke Verknappung der Freifläche in den Großstädten könnte damit jedoch etwas abgeschwächt werden.

Betrachtet man die jeweiligen Anteile an den Flächen- und Bevölkerungszunahmen 2045 gegenüber 2022 differenziert nach siedlungsstrukturellen Kreistypen, so fallen einem die unterschiedlichen Entwicklungen von städtischen und ländlichen Räumen ins Auge (vgl. Abbildung 1).

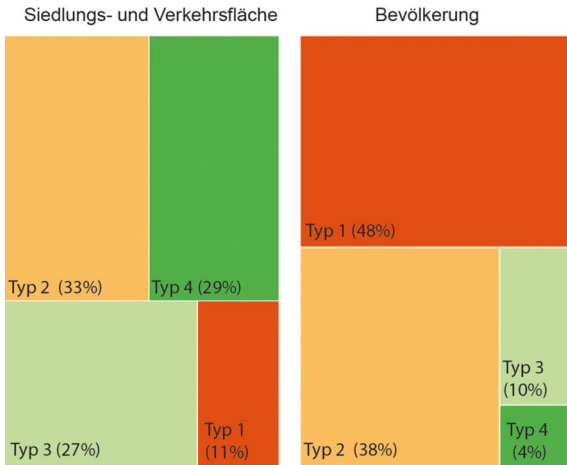
Abb. 1: Veränderung der Bevölkerung und Siedlungsfläche 2045 zu 2022 nach siedlungsstrukturellen Kreistypen¹³



Quelle: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024; eigene Berechnungen

13 Typ 1: Kreisfreie Großstädte, Typ 2: Städtische Kreise, Typ 3: Ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen, Typ 4: Dünn besiedelter ländlicher Kreis.

Abb. 2: Anteil der Zunahme von Bevölkerung und Siedlungsfläche 2045 zu 2022 nach siedlungsstrukturellen Kreistypen



Quelle: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024; eigene Berechnungen

Die ländlichen Kreise zusammen (grüne Kästen, Abbildung 2) haben mit 57 % den größten Anteil am Wachstum der Siedlungsflächen, obwohl ihr Anteil am Bevölkerungswachstum nur 14 % ausmacht. Dies hat zur Folge, dass hier die Siedlungsflächenausstattung pro Person deutlich steigen wird. Im Kontrast dazu stehen kreisfreie Großstädte (roter Kasten, Abbildung 2), die mit 48 % den höchsten Anteil am Bevölkerungszuwachs, mit 11 % jedoch den geringsten Anteil am Siedlungsflächenwachstum aufzeigen. Mit Konzentration des Bevölkerungszuwachses auf Großstädte erhöht sich hier die Siedlungsdichte immer weiter.

Vergleich der Flächenbedarfe mit flächenpolitischen Zielen

Nach dem Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, bis 2030 die Flächeninanspruchnahme auf unter 30 ha/Tag zu reduzieren, sind bei linearem Trend noch 115.705 ha Flächenneuinanspruchnahme zulässig,

bis 2045 weitere 98.550 ha. Insgesamt sind dies also 214.225 ha, was im Mittel rund 25 ha/Tag über diesen Zeitraum entspräche (vgl. Tabelle 5).

Tab. 5: Maximal zulässiger Flächenverbrauch für Ziel 30 ha und Flächenkreislaufwirtschaft

Jahr	ha/Tag	ha/Jahr Zuwachs	Zulässige Siedlungs- und Verkehrsfläche
2022	52	18.980	5.056.305
2023	49,25	17.976	5.074.281
2024	46,5	16.973	5.091.254
2025	43,75	15.969	5.107.223
...			
2030	30	10.950	5.172.010
2035	22,5	8.213	5.218.548
2040	15	5.475	5.251.398
2045	7,5	2.738	5.270.560
2050	0	-	

Quelle: Laufende Raumb Beobachtung des BBSR, Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024; eigene Berechnungen

Bereits das Ergebnis der Trendrechnung zur Bestandsbevölkerung (vgl. Tabelle 3) erschwert die Erreichung der Ziele zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme auf unter 30 ha/Tag im Jahr 2030 und der Etablierung einer Flächenkreislaufwirtschaft bis 2050 (Bundesregierung 2020: 171).

Tab. 6: Vergleich maximal zulässiger Flächenverbrauch zu projiziertem zusätzlichem Flächenbedarf in ha

	Summe bis 2030 in ha	Summe bis 2045 in ha
Zulässig nach Flächensparzielen	115.705	214.225
Verbrauch durch		
Bestandszuwachs	156.503	368.629
Bevölkerungszuwachs	90.355	290.605
Gesamtverbrauch	246.838	565.615
Differenz zu Flächensparzielen		
Bestandszuwachs	40.798	150.404
Gesamtverbrauch (Bestand und Bevölkerungszuwachs)	131.133	351.390

Quelle: Laufende Raumb Beobachtung des BBSR, Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024; eigene Berechnungen

Die Trendberechnungen ergeben, dass bis 2030 mehr als doppelt so viel Hektar an neuer Siedlungs- und Verkehrsfläche (rund 246.000 ha) für die Entwicklung der Bestandsbevölkerung und der zusätzlichen Bevölkerung von 6 Mio. Menschen notwendig wäre als es das 30-ha-Ziel bis 2030 zuließe (rund 115.705 ha). Die Projektion bis 2045 ergibt sogar, dass rund 351.000 ha mehr beansprucht würden als zulässig wäre (vgl. Tabelle 6). Dies entspricht dem ca. 4-Fachen der Landesfläche Berlins. Das Ziel Flächenkreislaufwirtschaft 2030–2050 würde damit deutlich verfehlt.

Tabelle 7 zeigt für 2030 und 2045 die Gesamtergebnisse für zulässige Flächenbedarfe nach den Flächenzielen, die Flächenbedarfe der Bestandsbevölkerung und die Gesamtbedarfe (inklusive Bevölkerungszuwachs) für das Bundesgebiet.

Tab. 7: Gesamtergebnisse 2022–2045 für Flächenziele, Bestandszuwachs, 6 Mio. mehr, Summe (in ha)

	zulässig nach Flächenzielen	Zunahme	Zuwachs an SuV aus			Flächenziele verfehlt insgesamt	SuV-Entwicklung zu 2022 in %	
			nur Bestand	Nur	Bestand		Bestand	+ Zuwachs
				+ 6 Mio.	+ 6 Mio.			
	Ziel 30 ha + Flächenkreislauf	%				Zulässig minus Summe Zuwachs		
2022	5.056.305		0	0	0			
22–30	115.705	2,3	156.503	90.335	246.838		3,1	4,9
2030	5.172.010		5.212.808		5.303.143	-131.133		
30–45	98.550		212.127	141.346	353.473			
2045	5.270.560		5.424.934		5.656.615	-386.055		
22–45	214.255	4,2	368.629	231.681	600.310		7,3	11,9

Quelle: Laufende Raumb Beobachtung des BBSR, Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024; eigene Berechnungen

Erforderliche Flächenausstattung zur Zielerreichung

Die projizierte Flächenausstattung übersteigt die im Jahr 2045 zulässige bei weitem (vgl. Tabelle 7). Wieviel dichter müsste gebaut werden, damit die Ziele 30 ha 2030 und Kreislaufwirtschaft 2050 trotz des Bevölkerungszuwachses erreicht würden?

Tab. 8: Flächenausstattung an Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner 2022 und 2045, projiziert und zulässig

Flächenausstattung in m² je Einwohner			
	2022	Projiziert (inkl. Bevölkerungszuwachs) 2045	Zulässig bis 2045
Kreisfreie Großstadt	255	250	k. A.
Städtischer Kreis	543	561	
Ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	889	970	
Dünn besiedelter ländlicher Kreis	1.162	1.284	
Bund	608	634	590

Quelle: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024; eigene Berechnungen

Für die angestrebte Zielerreichung bis 2045 zeigt sich bundesweit eine große Diskrepanz: Zulässig wären 590 m² pro Einwohner, tatsächlich werden aber 634 m² projiziert. Besonders starke Zunahmen ergeben sich bei der Flächenausstattung pro Einwohner 2045 vor allem in ländlichen Kreisen (vgl. Tabelle 8).

Noch deutlicher würden die Divergenzen, wenn die Berechnungen nur für Wohnbauflächen erfolgen. Insbesondere in den Großstädten dürften die weiteren Flächenansprüche zu einer erheblichen Flächennachfrage führen, die aus dem Bestand und Neubau vermutlich nicht hinreichend abgedeckt wird. Bei dieser Projektion ist mit einer erheb-

lichen Verschärfung der Situation an den verschiedenen Immobilienmärkten, insbesondere am Wohnungsmarkt, zu rechnen: Knappheit in Großstädten, Leerstand besonders in der Peripherie.

Größere Rückgänge bei der Flächenneuinanspruchnahme lassen sich nur durch höhere Siedlungsdichten erzielen (vgl. OECD 2018), insbesondere in ländlicheren Regionen. Diese Reduktion der Flächenausstattung ließe sich nur oder näherungsweise erreichen, wenn die Potenziale im Siedlungsbestand viel stärker genutzt würden (vgl. Müller et al. 2022), die Flächeninanspruchnahmen außerhalb der Großstädte deutlich zurückgeführt werden und auch der suburbane Raum höhere Siedlungsdichten erzielen könnte (vgl. Siedentop 2024).

Verknappung von Freiraumflächen in Großstädten

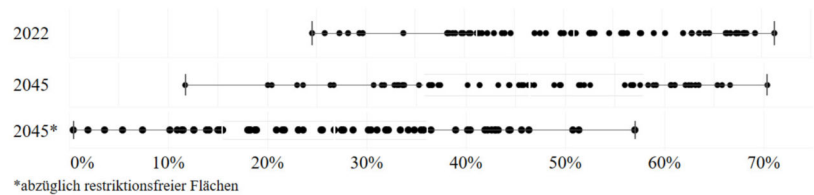
34 kreisfreie Großstädte haben derzeit weniger als die Hälfte ihrer Fläche als Freiraum (Katasterfläche abzüglich der Siedlungs- und Verkehrsfläche). Dieser Freiraum wird aber dadurch weiter reduziert, dass Freiraumflächen nicht immer für Siedlungszwecke genutzt werden können. Mit Hilfe des Raumordnungsplan-Monitors (ROPLAMO) des BBSR (o. J.) wird eine Modellrechnung durchgeführt, mit der jener Flächenanteil berechnet wird, der keinen Restriktionen oder planungsrechtlichen Verbindlichkeiten unterliegt und bebaubar ist. Dazu werden Daten des Monitors der Siedlungs- und Freiraumentwicklung (IÖR-Monitor; Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung o. J.) mit den ROPLAMO-Daten auf räumlicher Ebene verschnitten und Flächenanteile berechnet. Methodisch werden dazu potenzielle bebaubare Freiraumflächen um Flächen mit planerischen und topografischen Restriktionen reduziert¹⁴: Flächen für Freiraumschutz und Flächen

-
- 14 Zunächst werden aus den Landnutzungsdaten nur die Flächennutzungsklassen ausgewählt, die potenziell für den Zweck Siedlung und Verkehr zur Verfügung stehen: Acker, Grünland und sonstige Landwirtschaft, nicht aber Abbau- und Haldeflächen. Anschließend werden diese Flächen mit Vorrangflächen der Objektgruppen »Freiraumschutz« (Natur und Landschaft, Grund- und Oberflächenwasserschutz, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, [Siedlungs-]Klimaschutz, Regionaler Grünzug, [vorbeugender] Hochwasserschutz, Bodenschutz, Sonstiger Freiraumschutz) und »Naturschutzrechtliche Festlegungen« (Landschaftsschutzgebiet, Naturpark, FFH-Gebiete, sonstige Schutzgebiete) sowie den Objekten

mit naturschutzrechtlichen Festlegungen, Flächen für erneuerbare Energien, zur Rohstoffsicherung, Naturschutzgebiete.

Unter Einbeziehung dieser restriktionsbehafteten und geschützten Flächen zeigt sich im Ergebnis (vgl. Abbildung 3) eine deutliche Verknappung von Freiraum besonders in den kreisfreien Großstädten: Hier reduziert sich der noch bebaubare und nicht geschützte Freiraum um weitere 17 Prozentpunkte auf etwas mehr als 30 %, vor allem da in Großstädten besonders viele Vorranggebiete im Bereich Landschafts- und Naturschutz festgelegt sind. Vergleicht man diesen Freiraumanteil 2045 mit heute, so reduziert sich dieser Freiraum im Mittel um 2,4 % über alle Städte und Landkreise. Die kreisfreien Städte (Typ 1) reduzieren ihren Freiraum durchschnittlich um rund 5 %, vor allem die Städte München, Bonn, Leipzig, Dresden und Berlin. Einige Großstädte würden nach dem vorausgerechneten Flächenbedarf für Siedlungs- und Verkehrsfläche in 2045 und ohne die Bebauung der restriktionsbehafteten Flächen keinen oder nur noch minimalen Freiraum zur Verfügung haben.

Abb. 3: Freiraumanteile* (unter Berücksichtigung von restriktionsbehafteten Flächen) für die kreisfreien Großstädte, 2022 und 2045



Quelle: Eigene Darstellung: * Katasterfläche minus Siedlungs- und Verkehrsfläche

Fazit und Diskussion

In den vergangenen drei Jahrzehnten wurde der Flächenverbrauch maßgeblich durch Zunahme der Flächennutzungen für Wohnen, Sport

Windenergie, Solarenergie (Objektgruppe »Erneuerbare Energien«), Rohstoffsicherung und Bergbausanierung (Objektgruppe »Rohstoffe«) verschnitten. In Vorranggebieten sind andere raumbedeutsame Nutzungen, wenn unvereinbar, ausgeschlossen (vgl. ARL 2018: 2843).

und Freizeit sowie für Handel und Dienstleistungen geprägt, bei nahezu konstanter Bevölkerungszahl. Dabei stieg die Ausstattung eines jeden Einwohners mit Siedlungsfläche rasant, wenngleich im Zeitverlauf abnehmend, zwischen 2000 und 2022 um mehr als die Hälfte. Auch in Zukunft ist mit einer weiter abnehmenden Zunahme zu rechnen. Bei den Modellrechnungen handelt es sich um ein Trendszenario, bei der die Entwicklung des Flächenverbrauchs nach Kreisen der letzten Jahre (2017–2022) für den Bevölkerungsbestand fortgeschrieben wurde, allerdings mit einer linearen Abnahme bis 2045, wie schon in den 22 Jahren 2000–2022 zuvor, (nochmals) auf die Hälfte. Trotz dieser langfristig stark rückläufigen zusätzlichen Flächenausstattung je Einwohner werden, bereits ohne Bevölkerungszuwachs, die flächenpolitischen Ziele unter 30 ha im Jahr 2030 und Flächenkreislaufwirtschaft 2050 nicht erreicht werden, da rund 130.000 ha mehr als zulässig verbraucht würden.

Für zusätzliche Einwohner wird mit einer reduzierten Flächenausstattung (2017–2022: 75 %) gerechnet, die sich erst bis 2045 der des Bevölkerungsbestandes angleicht. Im Gesamtergebnis würden rund 600.000 ha zusätzlich verbraucht, das sind rund 350.000 ha mehr als zulässig, obwohl für die zusätzliche Bevölkerung mit geringerer Flächenausstattung gerechnet wurde. Bemerkenswert ist, dass der Flächenverbrauch bis 2045 durch die Bestandsbevölkerung größer ist als jene des projizierten Bevölkerungszuwachses. Der Bevölkerungszuwachs verschärft also Flächenknappheiten, die aber alleine schon durch die weiter steigenden, wenngleich rückläufigen Flächenansprüche des Bevölkerungsbestandes ausgelöst werden. In der Summe ist besonders in den Großstädten und zentralörtlichen Lagen in anderen Kreistypen umfassender Freiraumverlust durch die weiter steigende Wohnflächen-nachfrage und je nach Bestandsumnutzung auch Wohnraummangel absehbar. Der starke Bevölkerungszuwachs in die kreisfreien Großstädte führt zu weiterer Flächeninanspruchnahme, die den ohnehin knappen Freiraum in einigen Großstädten weiter deutlich reduziert, wenn die Freifläche ohne planerische und naturschutzfachliche Restriktionen betrachtet wird. Dies verschärft die ohnehin bereits großen Konkurrenzen um knappe Flächen.

Das Trendszenario bildet dabei mögliche makroökonomische Veränderungen oder Brüche nicht ab, noch kann es künftige strukturelle Veränderungen in einzelnen Kreisen abbilden. Es überschätzt in Summe möglicherweise den Trend, verglichen etwa mit Trendextrapola-

tionen eines makroökonomischen Modells¹⁵. Zudem sind Ausweichreaktionen wie die viel stärkere Verlagerung von Flächenansprüchen in städtische oder gar ländliche Räume außerhalb der Großstädte möglich, schlicht weil dort bebaubare Fläche fehlt und die Baulandpreise zu hoch sind. In der Tendenz zeigt es aber, dass höhere bauliche Dichten erforderlich sind, um die flächenpolitischen Ziele zu erreichen.

Literatur

- Adam, Brigitte et al. (2024): Perspektive netto-null Flächenverbrauch: Innenentwicklung, flächensparendes Bauen, Flächenrückgabe und städtebauliche Qualifizierung als Elemente einer Flächenkreislaufwirtschaft (=Positionspapier aus der ARL, Band 149), Hannover: Verlag der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft. <https://doi.org/10.60683/4dgk-pp55>
- Ahlfeldt, Gabriel/Pietrostefani, Elisabetta/Schumann, Abel/Matsumodo, Tadashi (2018): Demystifying compact urban growth: Evidence from 300 studies from across the world (=OECD Regional Development Working Papers 2018/03). <https://dx.doi.org/10.1787/bbea8b78-en>
- Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft (ARL) (2018): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover.
- Beirat für Raumentwicklung (BfR) (2023): Die Flächensparziele erfordern mutiges Handeln: Ansätze für eine nachhaltige und gemeinwohlorientierte Siedlungs- und Bodenpolitik. Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung beim Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Berlin.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (o. J.a): Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/refo/raumordnung/2007/EinflussfaktorenNeuinanspruchnahme/01_Start.html (Zugriff 17.01.2025).

15 Unveröffentlichte Modellrechnungen der GWS im Rahmen des Projektes »Freiraumverluste 2030« (Forschungsvorhaben RefoPlan 2022, FKZ 3722 15 106 0); <https://www.gws-os.com/de/wirtschaft-soziales/projekte/detail/uba-flaeche> (Zugriff 5.3.25)

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (o. J.b): Landes- und Regionalplanung. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/themen/raumentwicklung/landes-regionalplanung/_node.html (Zugriff 17.01.2025).
- Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021, Berlin.
- Destatis (2024): Deutschland ist 35,8 Millionen Hektar groß. Pressemitteilung Nr. 403 vom 24. Oktober 2024. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/10/PD24_403_412.html (Zugriff 17.01.2025).
- Destatis (o. J.a): Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung. www.destatis.de (Zugriff 17.01.2025).
- Destatis (o. J.b): Umstellung der Bevölkerungszahlen auf die Ergebnisse des Zensus 2022. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Methoden/Erlauterungen/umstellung-bevoelkerungszahlen-zensus-2022.html> (Zugriff 17.01.2025).
- Dosch, Fabian/Eichfuss, Silas (2023): Aktuelle Trends der Flächeninanspruchnahme gemäß Flächenerhebung. <https://zenodo.org/records/8089191> (Zugriff 17.01.2025).
- Eichhorn, Sebastian/Ehrhardt, Denise/Jehling, Mathias (2024): »From policies to outcomes: multi-level analysis of the influence of regional planning on land take«, in: European Planning Studies 33(1), S. 83–103. <https://doi.org/10.1080/09654313.2024.2412216>
- Ehrhardt, Denise et al. (2023): »Warum wir immer noch Einfamilienhausgebiete bauen – Handlungsmuster verstehen, Fläche sparen«, in: PlanerIn 4/2023, S. 25–28.
- Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) (o. J.): Monitor der Siedlungs- und Freiraumentwicklung (IÖR-Monitor). <https://monitor.ioer.de/> (Zugriff 17.01.2025).
- Meinel, Gotthard (2024): Amtliche Flächenstatistik und Flächenindikator – Ergebnisse eines UBA-Projekts. <https://doi.org/10.5281/zenodo.12655597>
- Müller, Nicola et al. (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden (=BBSR-Online-Publikation 11/2022), Bonn: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Osterburg, Bernhard et al. (2023): Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland (=Thünen Working Paper 224),

- Braunschweig. https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dno67046.pdf (Zugriff 23.01.2025).
- Questio/ILS 2023: Aktuelle Trends der Flächennachfrage und Ansätze zur Steuerung der Siedlungsflächeninanspruchnahme in der Planungspraxis. Vorbereitende Expertise des MORO Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung. https://moro-flaeche.de/wp-content/uploads/sites/2/2023/06/aktuelle_trends_der_flaechennachfrage_und_ansaetze_zur_steuerung_der_siedlungsflaecheninanspruchnahme_in_der_planungspraxis.pdf (Zugriff 17.01.2025).
- Siedentop, Stefan (2024): Die »fünfte Suburbanisierung« – Perspektiven suburbaner Raumentwicklung in den 2020er-Jahren, in: Raumforschung und Raumordnung 82/5, S. 366–383. <https://doi.org/10.14512/rur.2575>

Abbildungsverzeichnis

- Abb. 1: Veränderung der Bevölkerung und Siedlungsfläche 2045 zu 2022 nach siedlungsstrukturellen Kreistypen | 94
- Abb. 2: Anteil der Zunahme von Bevölkerung und Siedlungsfläche 2045 zu 2022 nach siedlungsstrukturellen Kreistypen | 95
- Abb. 3: Freiraumanteile (unter Berücksichtigung von restriktionsbehafteten Flächen) für die kreisfreien Großstädte, 2022 und 2045 | 101

Tabellenverzeichnis

- Tab. 1: Flächenausstattung je Einwohner für Hauptnutzungen der Siedlungs- und Verkehrsfläche 1996 und 2022 | 84
- Tab. 2: Bevölkerungsentwicklung 2025–2045 nach siedlungsstrukturellen Kreistypen | 86
- Tab. 3: Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2022–2045 für Kreistypen mit Trendreduktion | 91
- Tab. 4: Projizierte Flächeninanspruchnahme für Bestand (trendreduziert) und Bevölkerungszuwachs | 93
- Tab. 5: Maximal zulässiger Flächenverbrauch für Ziel 30 ha und Flächenkreislaufwirtschaft | 96

Tab. 6: Vergleich maximal zulässiger Flächenverbrauch zu projiziertem zusätzlichem Flächenbedarf in ha | 97

Tab. 7: Gesamtergebnisse 2022–2045 für Flächenziele, Bestandszuwachs, 6 Mio. mehr, Summe (in ha) | 98

Tab. 8: Flächenausstattung an Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner 2022 und 2045, projiziert und zulässig | 99

Bevölkerungswachstum und öffentliche Finanzen

Ein Gedankenspiel

Markus Eltges

1. Auf die Struktur des Bevölkerungswachstums kommt es an

Zu den Szenarien einer möglichen volkswirtschaftlichen Entwicklung gehört auch immer, ein Bevölkerungswachstum in Betracht zu ziehen und dessen mögliche Auswirkungen zu durchleuchten. Die Gründe hierfür sind vielfältig: eine stark erhöhte Flüchtlingszuwanderung seit 2015, die Folgen von Krieg und Vertreibung oder mögliche Konsequenzen von Klimaveränderungen auf das weltweite Wanderungsgeschehen. Natürlich sind auch Bevölkerungsverluste eine mögliche Zukunftsoption. Die aktuell geringen Geburtenraten in Deutschland sprechen dafür. Aber auch neue Krankheitsbilder mit sehr vielen Sterbefällen oder die Folgen von Hitze können die Zukunft prägen. Bedrückend zudem, dass heutzutage auch ein Risiko militärischer Auseinandersetzungen in ein Szenario aufgenommen werden muss.

Ein Blick in die Historie zeigt: Deutschland war schon immer ein Land mit zunehmenden Bevölkerungszahlen. Zwischen den Jahren 1950 und 2022 erhöhte sich die Einwohnerzahl Deutschlands um rund 13,6 Mio. Personen. Zwischen 1987 und 2022 nahm sie um rund 5 Mio. Personen zu. Im Zeitraum 2011 bis 2022 verzeichnete Deutschland ein Wachstum von 2,5 Mio. Personen. Die Gründe für dieses Wachstum reichen von den Auswirkungen des Endes des Zweiten Weltkrieges über neue Einwohner zur Überwindung des Arbeitskräftemangels (Gastarbeiter) und die Einwanderung deutschstämmiger Personen mit ihren Familien (Spätaussiedler) bis hin zu den Folgen von Krieg

und Vertreibung in der jüngeren Geschichte. Auch das kontinentale Wohlstandsgefälle gilt als Ursache für Zuwanderung.

Somit hat Deutschland über die Jahrzehnte immer wieder Neubürgerinnen und Neubürger in einem erheblichen Umfang aufgenommen. Die Formulierung »Deutschland ist ein Zuwanderungsland« hat somit vor dem Hintergrund der jüngeren Geschichte nach dem Zweiten Weltkrieg ihre Berechtigung. Damit kann als These ein weiteres Wachstum der Bevölkerung in den nächsten zwanzig Jahren durchaus formuliert werden. Zentral sind hierbei die Fragen: wie viele, wer und wohin. Der Beitrag von Hoymann und Jakubowski in diesen Band beantwortet zunächst einmal die Frage »wie viele«. Die Einwohnerzahl könnte unter den gesetzten Annahmen von 82,7 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern im Jahr 2022 auf 89 Mio. im Jahr 2045 anwachsen.

Der Beitrag beleuchtet auch auf Basis pfadabhängiger Analysen, wie sich das Wachstum regional verteilt. Kurz gesagt: Regionen, die in der Vergangenheit wirtschaftsstark waren, werden künftig weiterwachsen. Regionen, die in der Vergangenheit strukturschwach waren und eine demografische Bürde wegen hoher Sterbeüberschüsse trugen, werden trotz Wanderungsgewinnen weiter Einwohnerinnen und Einwohner verlieren. Diesen Annahmen folgend würden 92 % (über 5 Mio. Personen) des Einwohnerzuwachses bis 2045 auf Westdeutschland entfallen und nur 8 % (+0,5 Mio. Personen) auf Ostdeutschland einschließlich Berlin. Auf die öffentlichen Ausgaben wie Einnahmen bezogen würde dies bedeuten, dass im Westen das Wachstum und im Osten die Schrumpfung bezahlt werden müsste. Da unter den oben genannten Annahmen sich auch die öffentliche Einnahmehasis im Westen deutlich verbessern würde, könnten die Kosten des Wachstums getragen werden. Im Osten hingegen würde sich die Schere zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen eher erhöhen, weil bis 2045 mehr Menschen aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden als durch Zuwanderung hinzukommen. Dies kann politisch nicht gewollt sein.

Daher geht dieser Beitrag einen anderen Weg. Er stellt das Primat der Politik in den Vordergrund und geht davon aus, dass die wirtschafts-, fiskal- und regionalpolitischen Maßnahmen im Sinne der Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse Erfolg haben und infolge dessen die historischen Pfadabhängigkeiten von Binnen- und Außenwanderungen zumindest teilweise verlassen werden. Die Gründe hierfür sind vielfältig: neue Arbeitswelten mit der Entkopplung von Arbeitsort und Wohnort durch eine flächendeckende Breitband- und

Digitalversorgung auf einem hohen technischen Niveau, Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch eine verlässliche und qualitativ hochwertige Betreuungsinfrastruktur, verstärkte Nutzung von Wohnungsleerstand in ländlich-peripheren Regionen, erfolgreiche Industrieansiedlungen im Lichte einer Neujustierung der globalen Arbeitsteilungen als Grundlage einer europäischen Versorgungssicherheit (Halbleiter, Arzneiprodukte, Biomedizin, Batterietechnik) oder im Kontext der Energie- und Wärmewende mit neuen Industrieprodukten und Verfahren.

Das heißt: Auch das Unmögliche darf gedacht werden. Pfadabhängigkeiten aus der Vergangenheit bilden zwar immer wichtige Leitplanken zukünftiger Entwicklungen. Die Vergangenheit hat aber auch gelehrt, dass eben diese Pfade der Vergangenheit durchbrochen werden, sei es durch Naturkatastrophen, Kriege oder durch ein massives Wohlstandsgefälle zwischen Kontinenten. Auch die mittel- und langfristigen Veränderungen im globalen Klima und ihr Einfluss auf die Bevölkerungsbewegungen in nationalen wie internationalen Kontexten werden kaum langfristig beobachtbaren Pfaden folgen. All diese Ursachen sind mit Wanderungen über die jeweiligen nationalen Grenzen in Richtung einer neuen Zielregion verbunden. Es darf aber auch nicht der technisch-medizinische Fortschritt bei solchen Überlegungen außen vor bleiben. Durchbrüche bei der Krebsforschung, bei der nachhaltigen Bekämpfung von Herz-Kreislauf-Erkrankungen oder der Demenzforschung würden dazu führen, dass bedeutend weniger Menschen vor dem Erreichen ihrer statistischen Überlebenswahrscheinlichkeit vorzeitig sterben. Ebenso darf auch ein gesellschaftlicher Wandel in Richtung »mehr Kinder« nicht außen vor bleiben, auch wenn die derzeitigen Daten für ein einen solchen Wandel wenig Anlass geben. Allein der Unterschied in den Fertilitätsraten zwischen Frankreich (1,79), Deutschland (1,46) und Italien (1,24) im Jahr 2022 kann als Hinweis dienen, dass ökonomisch und gesellschaftlich vergleichbare Staaten durch politische Maßnahmen durchaus Einfluss auf das Geburtengeschehen haben können. Auch der Beitrag von Hoymann/Jakubowski geht von einem Anstieg der Fertilitätsrate bis 2045 auf 1,7 aus. Trotz dieses Anstiegs wäre der natürliche Saldo, also die Differenz aus der Zahl der Geborenen abzüglich der Zahl der Verstorbenen, mit rund -6,2 Mio. Personen immer noch negativ. Das Wachstum der Bevölkerungszahlen würde folglich nur auf Außenwanderungsgewinnen basieren. Hoymann/Jakubowski setzen die Außenwanderungsgewinne

für den Zeitraum 2024 bis 2045 bei durchschnittlich 450.000 Personen pro Jahr an (2022: +1.462.000, 2023: +663.000 Personen). Dieser Wert entspricht dem Wert, der zwischen 2010 und 2020 im Mittel beobachtet wurde.

Mit Blick auf die Folgen eines demografischen Wachstums auf die öffentlichen Finanzen müssen demzufolge stets die Komponenten des Bevölkerungswachstums betrachtet werden. Das heißt:

- Bevölkerung zum Zeitpunkt $t+n$ =
- Anzahl der Geburten
- Anzahl der Sterbefälle
- + Anzahl der über die nationalen Grenzen zugewanderten Personen
- Anzahl der über die nationalen Grenzen ausgewanderten Personen

Diese Komponenten müssen wiederum in ihren quantitativen und strukturellen Dimensionen wie Geschlecht, Alter oder Ausbildung beleuchtet werden.

Wird die volkswirtschaftliche Betrachtungsebene um die regionale ergänzt, müssen ferner die sogenannten Binnenwanderungen hinzugezogen werden, also

- die Anzahl der in eine Region zugewanderten, aus einer anderen Region kommenden Personen
- Anzahl der aus einer Region in eine andere Region abgewanderten Personen.

Auch hier müssen die quantitativen und strukturellen Dimensionen dieser Komponenten beleuchtet werden.

Schließlich müssen all diese quantitativen und strukturellen Dimensionen in ihrer zeitlichen Dynamik betrachtet werden. So werden z. B. junge zugewanderte Personen älter und gründen eine Familie. Wenig ausgebildete Zugewanderte werden ausgebildet und tragen dann zur Stabilität des Arbeitsmarktes und damit der Sozialversicherungssysteme sowie der öffentlichen Steuereinnahmen bei.

Bereits diese Ausführungen zeigen, dass zwischen einem Bevölkerungswachstum und der Struktur sowie der Dynamik der öffentlichen Finanzen differenziert nach Ein- und Ausgaben keine eindimensionalen Kausalketten bestehen. Es kommt stets auf die quantitativen und strukturellen Dimensionen der Bevölkerungsentwicklung an. Aufgrund

der Komplexität von möglichen Varianten und der damit verbundenen Komplexität fiskalischer Wirkungen auf die staatlichen und regionalen Einnahmen und Ausgaben können nur mögliche Wirkungsketten beschrieben werden. Quantifiziert werden die Wirkungen nicht.

Im Zentrum dieser Analysen sollen Überlegungen zu den Auswirkungen eines Bevölkerungswachstums auf die öffentlichen Finanzen stehen. Folgende Grundannahmen sollen hierbei gelten: Die Bevölkerungszahl wächst

- zum einen durch eine gestiegene Geburtenrate als Ergebnis einer verbesserten kinder- und familienfreundlichen Politik
- und zum anderen durch Außenwanderungsgewinne. Diese Personen kommen ausschließlich dem ersten Arbeitsmarkt zugute und belasten nicht die sozialen Sicherungssysteme.

2. Öffentliche Finanzen und Bevölkerungsentwicklung

Es besteht kein monokausaler Zusammenhang zwischen den öffentlichen Finanzen und der Bevölkerungsentwicklung eines Landes und seiner Regionen. Das Verbindungsglied zwischen beiden Größen ist das Wirtschaftswachstum, in der Regel ausgedrückt durch das Bruttoinlandsprodukt. Eine Bevölkerungszunahme wirkt sich auf das Wirtschaftswachstum in Abhängigkeit von den demografischen Merkmalen der zuwandernden Menschen aus, also vor allem von Geschlecht, Alter oder Ausbildung. Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung würde ohne Ausenzuwanderung und ohne eine steigende Erwerbsquote bis zum Jahr 2035 das Arbeitskräfteangebot in Deutschland um 7 Mio. Personen zurückgehen (vgl. Hellwagner et al. 2022). Würden aber z. B. durch Zuzug aus dem Ausland nur junge und gut ausgebildete Fachkräfte einwandern und damit die Fachkräftelücke in Deutschland schließen, wäre ein Wachstumsimpuls mehr als wahrscheinlich. Dieser Wachstumsimpuls würde über direkte und indirekte Effekte die öffentlichen Steuereinnahmen sowie die Einnahmen der Sozialversicherungssysteme, insbesondere der Renten- und Krankenversicherungen, erhöhen. Die Erhöhung der öffentlichen Steuereinnahmen könnte die öffentlichen Ausgaben in sehr verschiedene Richtungen beeinflussen:

1. Sie erhöhen die öffentlichen Ausgaben, weil der Staat mehr Geld hat. Hier ist es mit Blick auf das Wirtschaftswachstum und die Produktivität der Wirtschaft entscheidend, ob mehr in den Konsum oder mehr in die Infrastruktur, den Klimaschutz oder die Anpassung an den Klimawandel investiert wird. Erhöhte Einnahmen könnten in den Abbau des aktuellen Sanierungsstaus bei öffentlichen Infrastrukturen investiert werden und in die staatlichen Verpflichtungen, die sich aus den Klimaschutzgesetzen ergeben – bis 2045 klimaneutral zu sein. Wachstumsimpulse und wiederum erhöhte Steuernahmen wären die Folge.
2. Sie reduzieren die staatliche Schuldenlast, wenn die Mehreinnahmen u. a. zur Schuldentilgung eingesetzt würden. Dies wiederum würde den staatlichen Handlungsspielraum zukünftiger Generationen erhöhen und potenzielles Wachstum in die Zukunft verlagern.
3. Sie reduzieren die staatliche Steuerlast für Personen und Unternehmen, wenn die Mehreinnahmen zu Steuersenkungen genutzt würden. Hiervon könnten durch eine stärkere Binnennachfrage Wachstumsimpulse und damit zusätzlich erhöhte Steuereinnahmen einhergehen, wenn die privaten Mehreinnahmen auch in den Konsum fließen.
4. In Zeiten geopolitischer Unsicherheiten könnten staatliche Mehreinnahmen auch zur Finanzierung von notwendigen Verteidigungsausgaben genutzt werden. Ein Zusammenhang mit Wachstum besteht zwar durch die Erhöhung der industriellen Produktion, gleichwohl ist dies nicht der Bewertungsmaßstab für solche Ausgaben, wenn es um die Wahrung von Sicherheit und Demokratie geht.
5. Die Einnahmen der Sozialversicherungssysteme würden steigen. Dies würde sowohl die Arbeitgeber- als auch die Arbeitnehmerseite entlasten, wenn die gesteigerten Einnahmen in Form von Beitragssenkungen an beide Seiten vollständig oder in großen Teilen weitergegeben würden. Bei den Arbeitgebern ergäben sich Kostensenkungen und damit Wettbewerbsvorteile im internationalen Wettbewerb. Den Arbeitnehmern stünde mehr Geld für den Konsum zur Verfügung. Dies würde wiederum die Inlandsnachfrage anstoßen und unter anderem die Einnahmen aus der Umsatzsteuer erhöhen. Erhöhte Einnahmen in der Rentenversicherung könnten den notwendigen Zuschuss aus dem Bundeshaushalt zur Deckung der Rentenzahlungen reduzieren (vgl. Deutsche Renten-

versicherung 2024). Dies würde die beschriebenen Optionen a) bis d) wiederum ins Spiel bringen.

In der politischen Realität wird es nie das eine oder das andere geben. Je nach politischer Ausrichtung und Präferenz sowie demokratischen Mehrheitsverhältnissen ist eine Mischung aus all diesen Optionen wahrscheinlich. All diese Optionen oder Mischungen dieser Optionen gingen mit unterschiedlichen Effekten für das Wirtschaftswachstum und die staatlichen Einnahmen einher. Dabei sind konjunkturelle Effekte durch die internationale Arbeitsteilung in Zeiten des Wandels schwer zu prognostizieren, weil die Interaktion auf den internationalen Finanzmärkten, der unterschiedliche technische Fortschritt in den entwickelten Nationen dieser Welt und nicht zuletzt das Agieren großer Volkswirtschaften wie China oder die USA das jeweilige nationale Wirtschaftswachstum stets erheblich beeinflussen. Dies gilt umso mehr für Deutschland mit seiner sehr breiten exportorientierten industriellen Basis.

Wird das Wirtschaftswachstum seit 1950 mit der jeweiligen Veränderung der Bevölkerungszahlen über die Dekaden verglichen, so zeigt sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen beiden Größen. Ein Bevölkerungswachstum geht also nicht zwingend mit einem Wirtschaftswachstum einher. Während über die Dekaden das Wirtschaftswachstum in der Tendenz fällt, ist die Veränderung der Bevölkerungsentwicklung eher durch ein Auf und Ab gekennzeichnet. Während die Bevölkerungsentwicklung auch immer das Ergebnis historischer oder politischer Entscheidungen war, sind die Phasen des Wachstums auch immer von weltweiten Ereignissen geprägt. Dazu zählen die Ölpreiskrise Mitte der 1970er Jahre, die Finanzmarktkrise 2007/2008, die Coronapandemie oder der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine mit daraus resultierenden hohen Flüchtlingszahlen.

Tab. 1: Wirtschaftswachstum, Veränderung der Bevölkerungszahlen und öffentliche Finanzierungsdefizite im Dekadenvergleich

	Bruttoinlands- produkt preisbereinigt im Durchschnitt der Dekaden in %	Bevölkerungs- wachstum im Durchschnitt der Dekaden in %	Summe des öffentlichen Finanzierungs- saldos im Vergleich der Dekaden in Mrd. €
1950–1960 (Nachkriegs- zuwanderung)	8,2	5,48	
1960–1970 (Anwerbeab- kommen Gastarbeiter)	4,4	6,73	
1970–1980	2,9	0,42	-106,6
1980–1990 (Spätaussied- ler aus Osteuropa)	2,6	1,73	-217,8
1991–1999 (Deutsche Einheit, Spätaussiedler)	1,6	3,14	-587,4
2000–2009 (2007/2008 Finanzmarktkrise)	0,9	-0,62	-530,6
2010–2019 (hohe Zuwan- derung 2015)	1,2	1,72	110,6
2020–2023 (Coronapan- demie, ab 2022 Zuzug aus der Ukraine)	0,9	1,82	-461,7

Quelle: Statistisches Bundesamt (2023b, 2023c: 41), Daten des BBSR, eigene Be-
rechnung und Darstellung

Demgegenüber sind zwischen 1950 und 2023 sowohl die Ausgaben als auch die Einnahmen der öffentlichen Haushalte stetig gestiegen. In fast allen Jahren gaben die staatlichen Ebenen mehr Geld aus, als sie eingenommen haben. Nur in der Phase von 2014 bis 2019 wurde sechsmal in Folge ein Finanzierungsüberschuss erzielt. Die Coronapandemie ab 2020 sowie die Energiekrise 2022 führten wiederum zu Rekorddefiziten bei der Finanzierung der öffentlichen Haushalte. Demnach werden der Nutzen oder die Kosten aus einem Bevölkerungswachstum vor allem

durch exogene Krisenfaktoren überlagert, die vor allem zum Ansteigen der öffentlichen Finanzierungsdefizite beitragen.

Die Formel »mehr Menschen, mehr Einnahmen und mehr Ausgaben« lässt sich statistisch auf der nationalen Ebene auf den ersten Blick bestätigen. Der zweite Blick zeigt aber auch, dass vor allem die staatlichen Einnahmen wie Ausgaben starke Bezüge zu Krisen haben, die nicht unmittelbar mit dem Bedarfsträger »Einwohner« korrespondieren. Als Beispiele seien hier nur Bankenrettungen, Energiepreisbremsen oder Subventionen für bestimmte Branchen, Unternehmen oder Regionen genannt.

Auch wenn die Effekte nicht trennscharf zwischen »bevölkerungsverursacht« und »krisen- oder politisch verursacht« ermittelt werden können, kann als grober Anhaltspunkt die Altersstruktur der Bevölkerung herangezogen werden. Werden die Altersklassen unter 20 Jahre, 20 bis 67 Jahre und über 67 Jahre als Klassengrenzen für die Lebensphasen »Kind, Ausbildung«, »Erwerbsleben« und »Rentenalter« herangezogen, so lassen sich fiskalisch folgende Effekte beschreiben (vgl. Beznoska 2022).

1. »Kind, Ausbildung«: geringe staatliche Einnahmen¹, hohe staatliche Ausgaben
2. »Erwerbsleben«: hohe staatliche Einnahmen, geringe staatliche Ausgaben
3. »Rentenalter«: mittlere staatliche Einnahmen, hohe staatliche Ausgaben

Bis zum Ende der Ausbildung und dem Eintritt in das Erwerbsleben investiert der Staat sehr viel Geld in die jungen Menschen. Kindergärten, Schulen und Hochschulen sind hier die zentralen Ausgabeposten. Nach dem Bildungsfinanzbericht 2023 verausgabten die öffentlichen Haushalte im Jahr 2020 164 Mrd. € für die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen, Schulen oder Hochschulen (vgl. Statistisches Bundesamt, 2023a: 19). Dies sind rund 4 % des Wirtschaftsleistung. Hinzukommen die Zahlungen für das Kindergeld. So gab der deutsche Staat im Jahr 2022 fast 50 Mrd. € für das Kindergeld und den Kinderzuschlag aus. Dies entspricht rund 1,2 % der Wirtschaftsleistung oder 10 %

1 Die geringen staatlichen Einnahmen erklären sich über die Konsumausgaben der Eltern oder Familie für die Kinder.

des Bundeshaushalts (vgl. Fratzscher 2023). Aus dem Regelkreis des Sozialgesetzbuches kamen im Jahr 2022 weitere 15 Mrd. € für Hilfe zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, Hilfe für junge Volljährige und Inobhutnahme hinzu. Ferner muss der Betrag mitbedacht werden, der im Rahmen des Bürgergeldes für die Minderjährigen Bestandteil der Zahlungen ist. 2023 wurden in Deutschland rund 5,6 Mrd. € für 1,8 Mio. Kinder und Jugendliche im Bürgergeld ausgegeben (Deutscher Bundestag 2024). Hierbei ist ein starker Zuwachs bei zugezogenen Kindern und Jugendlichen aus dem Ausland zu verzeichnen. In der Summe werden somit rund 6 % der deutschen Wirtschaftsleistung im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2023 in junge Menschen investiert.

Die Phase des Erwerbslebens ist für die öffentlichen Finanzen die günstigste Phase. Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer sowie die weitgehend vom privaten Konsum getragene Umsatzsteuer machten im Jahr 2022 rund 590 Mrd. € aus. Dies entsprach zwei Drittel des gesamten staatlichen Steueraufkommens und rund 15 % der Wirtschaftsleistung. Dem standen auf der Ausgabenseite unter anderem rund 43 Mrd. € für das Bürgergeld sowie rund 6 Mrd. € nach dem Asylbewerberleistungsgesetz im Rahmen der sozialen Absicherung gegenüber. Auch wenn noch weitere Ausgabenposten hinzugerechnet werden müssen, bleibt im Ergebnis, dass diese Altersgruppe dem Staat mehr an Finanzen gibt, als sie vom Staat in Anspruch nimmt.

Auch wenn im Rentenalter vor allem staatliche Einnahmen im Rahmen der Umsatzsteuer durch die Konsumausgaben der Rentnerinnen und Rentner generiert werden, so fallen doch hohe staatliche Ausgaben durch die Unterdeckung der Rentenversicherungssysteme, der Grundsicherung im Alter sowie durch die Kosten für Krankheit und Pflege an (das sind rund 3 % der Wirtschaftsleistung). Die in 2023 ausgezahlten Renten in Höhe von rund 390 Mrd. wurden mit fast 89 Mrd. € Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Hinzu kommen die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter, die im Jahr 2023 mit 10 Mrd. € zu Buche schlugen. Auch die Gesundheitskosten im Alter nehmen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes rapide zu. Im Jahr 2020 lagen die durchschnittlichen Gesundheitsausgaben pro Einwohner bei 5.190 €. Die Ausgaben für jüngere Menschen sind deutlich niedriger als die Ausgaben für ältere Menschen. So lagen die durchschnittlichen jährlichen Pro-Kopf-Ausgaben bei Personen unter 45 Jahren unter 2.600 €. In der Altersgruppe der 45- bis unter 65-Jährigen stiegen sie auf knapp

4.500 € an, jenseits des 65. Lebensjahrs war ein deutlicher Sprung auf 10.150 € bis zu 25.350 € bei Personen über 85 Jahre (vgl. Statistisches Bundesamt o. J.c). Bereits im Jahre 2022 sind die Gesundheitsausgaben auf 497,7 Mrd. € oder 5.939 € je Einwohnerin und Einwohner gestiegen. Der Anteil der Gesundheitsausgaben am Bruttoinlandsprodukt lag damit 2022 bei 12,8 % (vgl. Statistisches Bundesamt 2024a).

Um die Ausgaben der gesetzlichen Krankenkassen zu decken, musste der Bund im Jahr 2024 14,5 Mrd. € aus dem Gesundheitsfonds zuschießen. Durch die gesetzlichen Beiträge zur Krankenversicherung, die von Arbeitnehmern und Arbeitgebern hälftig zu tragen sind, ist ein generationenübergreifender Finanzverbund etabliert. Arbeitnehmer und Arbeitgeber finanzieren zu großen Teilen die Gesundheitskosten der älteren Generation. Die demografische Alterung in Deutschland führt zu steigenden Kosten. Steigende Kosten führen in der Regel zu steigenden Versicherungsbeiträgen, auch wenn die Rentnerinnen und Rentner durch eigene Beiträge zu Finanzierung der Krankenversicherungen beitragen. Höhere Beiträge führen einerseits zu geringerem Konsum und andererseits zu erhöhten Standortkosten für die Unternehmen. Beides kann die staatliche Einnahmebasis schmälern, falls nicht instrumentell gegengesteuert wird.

Die beschriebenen Zusammenhänge zwischen Alter und öffentlichen Einnahmen und Ausgaben sind Ausdruck des Sozialstaatsprinzips. Der Staat nimmt von Personen im Erwerbsalter netto mehr ein, als er für diese Personengruppe ausgibt und lässt diese Mehreinnahmen jungen Menschen und Personen im fortgeschrittenen Alter zukommen. Hierbei muss stets der Lastenausgleich zwischen den Generationen so gewährleistet sein, dass keine Altersklasse finanziell über die Zeit überfordert wird. Hier sprechen wir vom Generationenvertrag, der in Deutschland lange Zeit die Basis für soziale und wirtschaftliche Stabilität war, der aber nicht zuletzt im demografischen Wandel und mit einer alternden Bevölkerung an der einen oder anderen Stelle zu justieren ist.

Bezogen auf ein Wachstum der Bevölkerungszahlen bedeutet dies, dass ein Zuwachs in den Arbeitsmarkt die Generationengerechtigkeit fördert und die öffentlichen Ausgaben entlastet.

Tab. 2: Altersklassen nach Lebensphasen im Zeitvergleich

Alters- klassen	Bevölkerung in Mio.				Anteil in %		
	jünger als 20	20 bis 67 Jahre	älter als 67 Jahre	Summe	jünger als 20	20 bis 67 Jahre	älter als 67 Jahre
1950	21,1	42,7	5,6	69,4	30,4	61,5	8,1
1960	20,8	45,3	7,1	73,2	28,4	61,9	9,7
1970	23,4	45,7	9,0	78,1	30,0	58,5	11,5
1980	21,0	46,7	10,7	78,4	26,8	59,6	13,6
1990	17,3	52,1	10,4	79,8	21,7	65,3	13,0
2000	17,4	55,1	11,8	84,3	20,6	65,4	14,0
2010	15,0	51,3	15,2	81,5	18,4	62,9	18,7
2022	15,3	51,1	16,3	82,7	18,5	61,8	19,7
2045	18,6	52,0	18,7	89,4	20,9	58,2	20,9
2045 zu 2022	3,3	0,9	2,4	6,7			

Quelle: Statistisches Bundesamt (o. J.a), 2045 nach Prognose Hoymann/
Jakubowski in diesem Band, eigene Darstellung

Im Vergleich zum Jahre 2022 gehen mit dem BBSR-Szenario (vgl. Hoymann/Jakubowski in diesem Band) folgende Zuwächse nach kosten-relevanten Altersgruppen einher:

- + 3,3 Mio. Kindergartenkinder, Schulpflichtige und teilweise Studie-rende
- + 0,9 Mio. mehr Personen im erwerbsfähigen Alter
- + 2,4 Mio. Personen im Rentenalter (ab 67 Jahren) und davon
- + 0,7 Mio. mehr hochbetagte Menschen, die 85 Jahre und älter sind.

In der Summe stehen demnach 5,7 Mio. Personen bezogen auf die öffentlichen Finanzen mit einer Deckungslücke 0,9 Mio. Personen mit einem Überschuss gegenüber. Dies muss indes nicht bedeuten, dass die öffentlichen Finanzen aus dem Ruder laufen. Denn unter den Bedingungen eines Arbeitskräftemangels muss auch die Zahl der in-ländischen Erwerbspersonen erhöht werden. Durch eine Erhöhung der

Erwerbsquote, insbesondere bei Frauen, sowie eine Erhöhung der Lebensarbeitszeit gepaart mit einer Steigerung der Arbeitsproduktivität durch technischen Fortschritt können sich die staatlichen Einnahmen auch so deutlich erhöhen, dass die entstehenden Kosten durch ein Bevölkerungswachstum mehr als kompensiert werden. Zudem gilt es, günstige Rahmenbedingungen für eine Zuwanderung für Personen aus dem Ausland zu schaffen, die direkt in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können. Dies ist Aufgabe der Politik. Stichworte sind hier Fachkräfteeinwanderung, schnelle Integration von Zugewanderten in den Arbeitsmarkt und verbesserte Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Erste Schritte hat die Politik mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz im Jahre 2023 bereits unternommen. Nicht zuletzt geht es auch um die Schaffung von betrieblichen Bedingungen am Arbeitsplatz, die die Zufriedenheit und die Arbeitsmotivation erhöhen.

3. Öffentliche Finanzen, Bevölkerungsentwicklung und Regionen

Werden diese volkswirtschaftlichen Effekte um die regionale Ebene erweitert, so können die Wirkungen einer Zunahme der Bevölkerungszahl sehr differenziert auf die jeweiligen regionalen Einnahmen und Ausgaben wirken. Denn entscheidend ist auch hier die Quelle des Bevölkerungswachstums: Anzahl der Geburten und Anzahl und Struktur der Zugewanderten und hier vor allem, welche Regionen Ziel der Zuwanderung sind.

Die demografische Entwicklung in Deutschland wird derzeit erstens durch das Bevölkerungswachstum der größeren Städte geprägt – getragen vor allem durch die Außenwanderungsgewinne. Zweitens durch das Schrumpfen vieler ländlich-peripherer Räume, also von Regionen abseits der Agglomerationsräume. Hier ist vor allem der Osten Deutschlands betroffen. Ursache sind vor allem die Sterbeüberschüsse. Diese resultieren aus dem hohen Anteil älterer Menschen. Der hohe Anteil ist auf die starke Abwanderung meist junger Frauen in den Jahren nach der deutschen Einheit und die stark rückläufigen Geburtenzahlen in der Wendezeit zurückzuführen. So stellt das Statistische Bundesamt fest:

Zum Zeitpunkt der deutschen Einheit im Jahr 1990 lebten in Westdeutschland (hier: früheres Bundesgebiet ohne Berlin-West) rund 62 Mio. Menschen. Es waren viermal so viele wie in den ostdeutschen Bundesländern (ohne Berlin) mit ihren damals circa 15 Mio. Einwohnenden. Während die Bevölkerung im Westen Deutschlands zwischen 1990 und 2022 um 10 % auf 68 Mio. gewachsen ist, nahm sie im gleichen Zeitraum im Osten um 15 % auf 12,6 Mio. ab. Damit lebten 2022 in Westdeutschland mehr als fünfmal so viele Menschen wie in den ostdeutschen Bundesländern. Diese unterschiedlichen Entwicklungen resultieren aus Veränderungen der Bevölkerung durch Wanderungsbewegungen, Geburten und Sterbefälle. (Statistisches Bundesamt o. J.b)

Mit dieser Verschiebung in den Gewichten der Bevölkerungszahlen waren in der Vergangenheit schon erhebliche fiskalische Folgen verknüpft. Mit dem Bevölkerungsverlust in Ostdeutschland nahm auch dessen Anteil an der Staatsfinanzierung ab. Gleichzeitig ist der Bedarf an strukturpolitischen Maßnahmen zur Gegensteuerung dieser Entwicklung gestiegen. Darüber hinaus wurden Anpassungsmaßnahmen notwendig, um die Tragfähigkeit der Infrastruktur angesichts der abnehmenden Bevölkerungszahl zu sichern. Auf der anderen Seite hat der Bevölkerungszuwachs im Westen dessen staatliche Einnahmeposition gestärkt und gleichzeitig den Bedarf an Infrastruktureinrichtungen deutlich erhöht. Der Bedarf an neuen Kindergärten, Schulen, Wohnungen oder erweiterten ÖPNV-Leistungen haben dem Bund, Ländern und Kommunen erhebliche zusätzliche Ausgaben abverlangt. Hinzu kommt die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum als eine der wichtigsten sozialen Fragen, die es zu lösen gilt.

Somit wird eines schnell deutlich: Bevölkerungswachstum kostet Geld, Bevölkerungsschrumpfung aber auch. Die Höhe dieser Ausgaben hängt neben der Struktur des Bevölkerungswachstums vor allem von dessen räumlicher Verteilung ab.

Zwar sorgen verschiedene Mechanismen für eine regionale Stabilisierung im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse. Dazu zählen staatliche Finanzausgleichssysteme wie der Finanzausgleich zwischen den sechzehn Bundesländern, der kommunale Finanzausgleich innerhalb eines Bundeslandes oder der sogenannte »verdeckte Finanzausgleich« innerhalb der Sozialversicherungssysteme (vgl. Koller/Schiebel/Stichter-Werner 2003). Damit einher gehen erhebliche Finanztrans-

fers zwischen West und Ost, zwischen strukturstarken Kommunen mit Bevölkerungszuwachs und strukturschwachen Kommunen mit Bevölkerungsrückgang, zwischen Regionen mit vielen Einzahlern ins Sozialversicherungssystem und Regionen mit vielen Leistungsempfängern aus den Sozialversicherungskassen. Dennoch darf dieses Solidaritätssystem fiskalisch nicht überfordert werden, die Unterschiede im Ausgleich dürfen nicht zu groß werden.

Ein Bevölkerungswachstum im Muster der Vergangenheit würde diese Überforderung unterstützen. Daher ist es von großer Bedeutung, über Anreize Bedingungen zu schaffen, die einen Bevölkerungszuwachs auf anderen Pfaden als der der Vergangenheit ermöglichen.

Wird von den Ergebnissen des Zensus 2022 mit 82,7 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern in Deutschland ausgegangen und eine Bevölkerungszahl von 89,4 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern im Jahr 2045 in Deutschland unterstellt, gehen die pfadabhängigen Berechnungen von Hoymann/Jakubowski davon aus, dass 92 % dieses Zuwachses in Westdeutschland und 8 % in Ostdeutschland zu bewältigen wären. Eine solche Verteilung hätte gravierende Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben sowohl in West- als auch in Ostdeutschland. Die Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse bekäme eine neue Dimension im Ausmaß von regionalen Ungleichgewichten. Wachstumsausgaben für Wohnungen, soziale Infrastrukturen sowie ÖPNV würden »Schrumpfungskosten« wie Sicherung der Daseinsvorsorge und Rückbau öffentlicher Infrastruktur gegenüberstehen. Die indirekten Umweltkosten durch einen erhöhten CO₂-Ausstoß in Westdeutschland durch den Bau von Infrastruktur müssen ebenso bedacht werden.

Wird hingegen davon ausgegangen, dass sich dieses Bevölkerungswachstum auch in Ostdeutschland durch eine zukunftsorientierte Industrie- und Arbeitskräftepolitik gepaart mit attraktiven gut bezahlten Arbeitsplätzen mit 2,6 Mio. neuen Bürgerinnen und Bürgern verstärkt niederschlägt, sähen die Wirkungen auf die öffentlichen Finanzen in den Ländern und Kommunen wie folgt aus. Mit diesem Zuwachs von 2,6 Mio. Menschen, sei es durch Geburten oder qualifizierte Zuwanderungen aus dem Westen oder aus dem Ausland, hätte Ostdeutschland jene Einwohnerzahl erreicht, die es mit Beginn der Deutschen Einheit hatte. Was spricht noch dafür? Allein über die Anzahl der leerstehenden Wohnungen könnten unter der Annahme, dass zwei Personen im Durchschnitt eine Wohnung beziehen, bereits rund

1,2 Mio. Einwohner bestehende Wohnungen nutzen und davon rund eine Mio. Menschen in einem Ort mit einer zentralörtlichen Funktion, also in Städten, die bereits über eine Attraktivität und über ein Infrastrukturangebot verfügen. Für weitere 1,4 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner müsste neuer Wohnraum geschaffen werden. Dieser Neubau oder Umbau bestehender Substanz könnte wiederum Wachstums- und damit Einnahmeeffekte, vor allem bei der regionalen Bauindustrie, auslösen.

Tab. 3: Leerstehende Wohnungen als Basis für Bevölkerungswachstum

Zentralörtliche Einstufung	Ost-West	Leerstehende Wohnungen	Wohnungen insgesamt	Leerstandsquote in %	Anteil Leerstand an allen leeren Wohnungen in %
Oberzentrum	Ost	177.647	4.135.759	4,30	9,2
Oberzentrum	West	400.626	11.536.017	3,47	20,8
		578.273	15.671.776	3,69	30,0
Mittelzentrum	Ost	183.668	2.116.835	8,68	9,5
Mittelzentrum	West	427.687	10.768.060	3,97	22,2
		611.355	12.884.895	4,74	31,8
Grundzentrum und niedriger	Ost	104.955	1.187.570	8,84	5,5
Grundzentrum und niedriger	West	345.534	7.994.111	4,32	18,0
		450.489	9.181.681	4,91	23,4
keine zentralörtliche Einstufung	Ost	110.285	1.640.546	6,72	5,7
keine zentralörtliche Einstufung	West	174.386	3.727.700	4,68	9,1
		284.671	5.368.246	5,30	14,8
Insgesamt		1.924.788	43.106.598	4,47	100

Zentralörtliche Einstufung	Ost- West	Leer- stehende Wohnungen	Woh- nungen insgesamt	Leerstands- quote in %	Anteil Leerstand an allen leeren Wohnun- gen in %
	Ost	576.555	9.080.710	6,35	30,0
	West	1.348.233	34.025.888	3,96	70,0

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024b), eigene Berechnungen des BBSR

Die fiskalischen Wirkungen wären (unter sonst gleichen Bedingungen):

1. Das Steueraufkommen in allen Bundesländern würde steigen.
2. Das Ausgleichsvolumen zwischen den Ländern im Länderfinanzausgleich würde sich wahrscheinlich verringern. Denn unter der Annahme, dass der größte Anteil des Bevölkerungszuwachses in Ostdeutschland dem ersten Arbeitsmarkt zugutekommt, würde sich das Wirtschaftswachstum erhöhen und damit die Steuerkraft des Bundeslandes steigern. Hintergrund dieser Annahme ist, dass durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze die Produktivität in den ostdeutschen Bundesländern höher ist als die Integration des Bevölkerungswachstums in den Arbeitsmarkt in bestehende Wirtschaftsstrukturen in Westdeutschland. Dafür würde sprechen, dass in Ostdeutschland Deutschlands neue Industrien aufgebaut würden, die bislang nicht oder nur unterdurchschnittlich repräsentiert waren. Neue Industrien würden auf dem aktuellen Stand des technischen Fortschritts mit hohen Arbeitsproduktivitäten errichtet. Im Westen Deutschlands würde der Zuwachs an Arbeitskräften in bestehende Wirtschaftsstrukturen übernommen, deren Modernisierungsgrad nach und nach entwickelt wird.
3. Innerhalb der Länder könnten vor allem die Städte und Gemeinden mit einer sogenannten zentralörtlichen Einstufung wie Ober-, Mittel- und Grundzentrum im kommunalen Finanzausgleich ihre Einnahmehasis steigern. Denn mehr Einwohnerinnen und Einwohner bedeuten im System des kommunalen Finanzausgleichs auch mehr Geld durch die sogenannten Schlüsselzuweisungen. Denn diese Schlüsselzuweisungen werden vom Volumen her über

die sogenannte Steuerverbundmasse geregelt. Über diese Steuerverbundmasse beteiligt das jeweilige Land seine Kommunen an den Steuereinnahmen des Landes, insbesondere der Umsatzsteuer sowie der Landessteuern. Steigende Einnahmen hier erhöhen die Steuerverbundmasse. Städte und Gemeinden mit vielen Einwohnerinnen und Einwohnern verlangen ein höheres Ausgabenniveau im Vergleich zu den kleineren Gemeinden. Dieser erhöhte Finanzbedarf im Rahmen der kommunalen Finanzausgleichssysteme wird durch die sogenannten Hauptansatzstaffeln anerkannt und umgesetzt: je mehr Einwohner, desto mehr Schlüsselzuweisungen.

Die fiskalischen Effekte würden sich über den Erfolg der Ansiedlung von neuen Arbeitsplätzen und über die Einnahmen aus der Gewerbesteuer weiter regional differenzieren.

4. Fazit

Der Beitrag hat die Effekte einer möglichen Bevölkerungszunahme unter bestimmten positiven Annahmen beschrieben. Zwei Annahmen sind hiervon von besonderer Bedeutung. Erstens: Zuwanderung erfolgt nur in den Arbeitsmarkt. Zweitens: Der Politik gelingt es, alte Pfadabhängigkeiten der Wanderungen zu durchbrechen und neue regionale Verteilungsmuster auszulösen. Hierzu gehören vor allem die ostdeutschen Bundesländer. Die erste Annahme führt dazu, dass Personen einwandern, die mehr zum öffentlichen Steueraufkommen beitragen, als sie Kosten verursachen. Die zweite Annahme führt dazu, dass entgegen den aktuellen Entwicklungen und Trends die ostdeutschen Bundesländer wieder auf den Stand ihrer Bevölkerungszahlen zu Beginn der Deutschen Einheit kommen. Gepaart mit einer erfolgreichen Industriepolitik sowie mit großen Ansiedlungserfolgen gewinnen die östlichen Bundesländer stark an Steuerkraft und schließen zu den westlichen Ländern auf. Im Ergebnis würde das Volumen im Länderfinanzausgleich von derzeit 18 Mrd. € stark zurückgehen. Dies würde wiederum bedeuten, dass die aktuellen Hauptzahler wie Bayern, Baden-Württemberg und Hessen ihr Bevölkerungswachstum zum Teil aus ersparten Zahlungen für den Länderfinanzausgleich finanzieren könnten. Insgesamt würde der Föderalismus gestärkt aus dieser Entwicklung hervorgehen, da alle Bundesländer, wenn auch unter-

schiedlich stark, an Finanzkraft gewinnen würden. Für die östlichen Bundesländer würde dieser Effekt auch auf kommunaler Ebene positiv wirken, wenn die neuen Einwohnerinnen und Einwohner vor allem in den Städten und Gemeinden mit einer zentralörtlichen Einstufung ihr neues Zuhause finden. Die Einnahmekraft würde sich hier erhöhen, so dass die Kosten des Zuwachses gut finanziert werden könnten. In den westdeutschen Bundesländern dürfte es anders aussehen. Eine Zunahme der Bevölkerung von 4 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern könnten vor allem viele Großstädte nicht verkraften, da diese schon jetzt an ihre Wachstumsgrenzen kommen. Nur urbane Regionen wie das Ruhrgebiet könnten das Bevölkerungswachstum gut verkraften, um die Verluste seit den 1960er Jahren auszugleichen. Vor allem die Mittel- und Kleinstädte Westdeutschlands würden den Zuwachs aufnehmen, und zwar dort, wo gute Arbeitsplätze angeboten werden. In der Konsequenz könnten dort die finanziellen Handlungsspielräume wegen höherer Steuereinnahmen steigen.

Unter den getroffenen Annahmen könnte es so kommen. Es könnte aber auch ganz anders kommen, wenn die zwei grundlegenden Annahmen sich in ihr Gegenteil verkehren.

Literatur

- Beznoska, Martin (2022): Die Altersverteilung von Steuern, Abgaben und staatlichen Leistungen. Methodik und Analyse – Dokumentation zum Online-Tool (=IW-Report, Nr. 7), Köln: Institut der deutschen Wirtschaft. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2022/IW-Report_2022-Altersverteilung-Abgaben.pdf (Zugriff 13.01.2025).
- Deutscher Bundestag (2024): Drucksache 20/11547, 20. Wahlperiode, 29.05.2024.
- Deutsche Rentenversicherung (2024): »Bundesmittel und Bundeszuschüsse: Staat erstattet Kosten für nicht beitragsgedeckte Leistungen«. <https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Ueber-uns-und-Presse/Presse/Meldungen/2024/240719-bundesmittel-bundeszuschuss.html> (Zugriff 17.10.2024).
- Fratzcher, Marcel (2023). »Die beste Investition in die Zukunft«, in: Blog Marcel Fratzscher vom 18.08.2023. <https://www.diw.de/de/di>

- w_01.c.879740.de/nachrichten/die_beste_investition_in_die_zukunft.html (Zugriff 27.10.2024).
- Hellwagner, Timon et al. (2022): »Wie sich eine demografisch bedingte Schrumpfung des Arbeitsmarkts noch abwenden lässt«, in: IAB-Forum vom 21.11.2022. <https://doi.org/10.48720/IAB.FOO.20221121.01>
- Koller, Martin/Schiebel, Winfried/Stichter-Werner, Albert (2003): Der heimliche Finanzausgleich (= IAB-Kurzbericht, Nr. 16/5.9.2003), Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit. <https://doku.iab.de/kurzber/2003/kb1603.pdf> (Zugriff 13.01.2025).
- Statistisches Bundesamt (Hg.) (2023a): Bildungsfinanzbericht 2023. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (Destatis). https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsfoerderung/Publikationen/Downloads-Bildungsfinanzen/bildungsfinanzbericht-10232062370004.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff 13.01.2025).
- Statistisches Bundesamt (2023b): Bruttoinlandsprodukt von 1950 bis 2022 im Durchschnitt 3,1 % pro Jahr gewachsen. Pressemitteilung Nr. N 032 vom 1. Juni 2023. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23_No32_81.html (Zugriff 13.01.2025).
- Statistisches Bundesamt (2023c): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktberechnung, Lange Reihen ab 1970 (= Fachserie 18 Reihe 1.5). https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/inlandsprodukt-lange-reihen-pdf-2180150.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff 13.01.2025).
- Statistisches Bundesamt (2024a): Gesundheitsausgaben im Jahr 2022 auf knapp 500 Milliarden Euro gestiegen. Pressemitteilung Nr. 167 vom 25. April 2024. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/04/PD24_167_236.html (Zugriff 13.01.2025).
- Statistisches Bundesamt (2024b): Die Ergebnisse des Zensus 2022. <https://www.zensus2022.de/DE/Ergebnisse-des-Zensus/02-veroeffentlichung.html?nn=270470> (Zugriff 23.10.2024).
- Statistisches Bundesamt (o. J.a): Bevölkerungspyramide: Altersstruktur Deutschlands von 1950 – 2070. <https://service.destatis.de/bevoelkerungspyramide/index.html> (Zugriff 04.10.2024).
- Statistisches Bundesamt (o. J.b): Bevölkerungsentwicklung in Ost- und Westdeutschland zwischen 1990 und 2023: Angleichung oder Verfestigung der Unterschiede? <https://www.destatis.de/DE/Them>

en/Querschnitt/Demografischer-Wandel/Aspekte/demografie-bevoelkerungsentwicklung-ost-west.html (Zugriff 10.10 2024).

Statistisches Bundesamt (o. J.c): Krankheitskosten, Krankheitskosten je Einwohner: Deutschland, Jahre, Geschlecht, Altersgruppen. Verfügbarer Zeitraum: 2015 – 2020. <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=tabelleErgebnis&selectionname=23631-0002> (Zugriff 26.10.2024).

Tabellenverzeichnis

- Tab. 1: Wirtschaftswachstum, Veränderung der Bevölkerungszahlen und öffentliche Finanzierungsdefizite im Dekadenvergleich | 114
- Tab. 2: Altersklassen nach Lebensphasen im Zeitvergleich | 118
- Tab. 3: Leerstehende Wohnungen als Basis für Bevölkerungswachstum | 122

Ökonomische Implikationen für ein weiterwachsendes Deutschland

Roman Bertenrath und Manuel Fritsch

Einführung

Deutschland mit 89 Mio. Menschen – das ist auch ein Reflex auf globale ökonomische, gesellschaftliche und klimatische Veränderungen, die Migration auslösen:

- Ökonomisch, weil sich 80 % des Vermögens und Wohlstands auf 20 % der Erdbevölkerung verteilt und ebenjene 20 % in Nordamerika, Europa, Ostasien und Australien leben. Menschen aus ärmeren Regionen der Erde werden durch Migration in reiche Regionen von der Hoffnung auf verbesserte Chancen auf Teilhabe an diesem Vermögen getrieben. Infolgedessen werden Einkommensunterschiede zwischen Heimat- und Gastland als wichtige ökonomische Erklärung für Migration herangezogen (vgl. Bansak/Simpson/Zebedee 2020: 52–55).
- Gesellschaftlich, weil westliche Demokratien bei Migranten die Hoffnung auf ein freies, selbstbestimmtes Leben in einer offenen Gesellschaft im Popper'schen Sinne auslösen.
- Klimatisch, weil die wohlhabenden, freiheitlich-demokratisch organisierten westlichen Staaten sich größtenteils in klimatisch gemäßigten Regionen befinden, die aktuell von den Folgen des Klimawandels noch nicht so gravierend betroffen sind. Neben wirtschaftlichen Bedingungen, politischen Unruhen oder klimatischen Verschlechterungen als »Push«-Faktoren des Heimatlandes spielen auch hohe Löhne, eine gute Gesundheitsversorgung, starke Bildungssysteme und eine freiheitliche gesellschaftliche Grundordnung als »Pull«-Faktoren des Aufnahmelandes eine wichtige Rolle bei der Erklärung von Migration.

Die ökonomischen Implikationen einer Bevölkerung von 89 Mio. Menschen in Deutschland im Jahr 2045 werden nachfolgend unter dem Aspekt der Zuwanderung skizziert, da eingedenk der niedrigen Geburtenrate in Deutschland seit den 1970er Jahren ein künftiges Anwachsen der Bevölkerung vor allem durch Zuwanderung möglich erscheint. Diese Schwerpunktsetzung erfolgt vor dem Hintergrund, dass allgemeinere ökonomische Implikationen des künftigen Potenzialwachstums bereits vom Sachverständigenrat (vgl. Sachverständigenrat 2023: 86 ff.) regelmäßig beleuchtet werden.

Deutschland ist seit Gründung der Bundesrepublik ein Zuwanderungsland. Nach Angaben des statistischen Bundesamtes wurde für Deutschland seit den 1960er Jahren in nahezu jedem Jahr ein positives Wanderungssaldo erfasst. So zogen im Durchschnitt der Jahre 1964 bis 2009 rund 100.000 Menschen mehr nach Deutschland, als dass Personen das Land verließen. Seit dem Jahr 2010 stieg der Wanderungssaldo auf rund 250.000 Personen im Durchschnitt an (vgl. Destatis 2024a).

Die Relevanz ökonomischer Rahmenbedingen bei der Auswahl des Ziellandes der Migration zeigt sich exemplarisch an zwei Datenpunkten bezüglich der Migration: So lag die Nettozuwanderung in Deutschland zwischen den Jahren 2005 und 2009 auf einem im Zeitverlauf relativ niedrigen Niveau. Dies fällt in einen Zeitraum, in dem Deutschland eine – relativ gesehen – hohe Unterbeschäftigung und damit eine geringere wirtschaftliche Attraktivität besaß. Daten der Vereinten Nationen zeigen zudem, dass die Zahl der internationalen Migrantinnen und Migranten in Ländern mit einem hohen Einkommensniveau deutlich höher liegen als in anderen Ländern (vgl. United Nations 2019: 4). So lag der Anteil der Migrantinnen und Migranten im Jahr 2019 in den Ländern mit hohem Einkommensniveau bei rund 14 %, in anderen Ländern dagegen unter 2 %. Besonders hoch war der Anteil in Deutschland mit 16,1 %, in den Vereinigten Staaten mit 13,6 % sowie in Australien und der Schweiz mit fast 30 % der Bevölkerung (vgl. OECD 2021a, 2021b).

Effekte von Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt

Zuwanderung wirkt sich auf verschiedenen Wegen auf das Wirtschaftswachstum eines Landes aus. Einen zentral zu nennenden Zusammenhang stellt dabei die Bereitstellung von Arbeitskraft dar. In einem neoklassischen Gleichgewichtsmodell stellt die gesamtwirtschaftliche Pro-

duktion, sprich das Bruttoinlandsprodukt (BIP), das Ergebnis des aggregierten Einsatzes der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital dar, ergänzt um ein Produktivitätsniveau. Es gilt allgemein:

$$Y = f(L;K)$$

In dieser allgemeinen Darstellung einer Produktionsfunktion bezeichnet Y den Output, der durch den Einsatz von Arbeit (L) und Kapital (K) gemäß der Funktion f erzeugt wird.

Durch den Zuzug von Personen im arbeitsfähigen Alter wird der Faktor Arbeit erhöht, was zu einer Steigerung des BIP führt.

Die großen Wanderungsbewegungen nach Europa bzw. nach Deutschland lassen sich ökonomisch als sogenannter exogener Schock beschreiben, welcher das Arbeitsangebot bzw. das Arbeitskräftepotenzial einer Volkswirtschaft erheblich erhöht. Ein Wachstum der deutschen Bevölkerung von aktuell rund 84,7 Mio. Einwohnern auf 89 Mio. Einwohner könnte somit die Anzahl der verfügbaren Arbeitskräfte in Deutschland um bis zu 4,3 Mio. erhöhen.¹

Diese zusätzliche Arbeitsmarktpotenzial ist insbesondere im Hinblick auf den in Deutschland zu erwartenden demografischen Wandel zu beachten. In Deutschland zeichnet sich im Hinblick auf das Arbeitsangebot aufgrund der alternden Bevölkerung und rückläufiger durchschnittlicher Arbeitszeiten eine zunehmende Knappheit des Produktionsfaktors Arbeit ab (vgl. Sachverständigenrat 2024: 48). Das migrationsinduzierte steigende Arbeitsangebot würde auf eine demografisch bedingte tendenziell steigende Arbeitsnachfrage treffen, da in den nächsten fünfzehn Jahren die geburtenstarken Bevölkerungskohorten der 1950er und 1960er Jahre aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Hierdurch ist ein erheblicher Rückgang der Erwerbstätigen zu erwarten. Durch die fortschreitende Alterung der geburtenstarken Jahrgänge wird es ohne signifikanten Zuzug von Arbeitskräften zu einem stetigen Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials kommen. Dies hätte zur Folge, dass ab dem Jahr 2024 zumindest bis Ende 2029 vom Arbeitsvolumen ausschließlich negative Wachstumsbeiträge zum Produktionspotenzial zu erwarten sind (vgl. ebd.: 54).

1 Vgl. hierzu im Detail die Annahmen in Kapitel »Deutschland mit 89 Mio. Menschen: Fakten und Spekulationen« von Jana Hoymann und Peter Jakubowski.

In Deutschland gab es nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vgl. Destatis 2024b) Ende 2023 rund 43,1 Mio. Erwerbstätige. Davon waren rund 20,7 Mio. 45 Jahre oder älter. Während Personen im Alter zwischen 45 und 49 Jahren zu 87,4 % erwerbstätig waren, ist dieser Anteil in den höheren Alterskohorten niedriger: Personen im Alter zwischen 55 und 59 Jahren waren zu 83,1 % erwerbstätig, Personen zwischen 60 und 64 Jahren noch zu 65,4 %. Geht man von einem konstanten Erwerbstätigenanteil in den Altersgruppen aus, würden bis zum Jahr 2045 aus der Bevölkerungsgruppe der über 50-Jährigen rund 15,6 Mio. der aktuell rund 16,4 Mio. Erwerbstätigen aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Diese Lücke kann nicht alleine durch die rund 16 Mio. unter 20-Jährigen in Deutschland aufgefangen werden. Selbst eine sofort ansteigende Geburtenrate von derzeit 1,35 Kinder je Frau (vgl. Destatis 2024c) auf z. B. 1,7 würde diese Lücke bis 2045 nicht schließen, da diese Alterskohorte erst nach 2045 dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht.

Der Sachverständigenrat hat unlängst die langfristige Wechselwirkung zwischen dem wirtschaftlichen Wachstum in Deutschland und der demografischen Alterung untersucht. Unter Verwendung eines umfassenden Datensatzes nutzt er den klassischen Produktionsfunktionsansatz, um das potenzielle Produktionswachstum zwischen 1970 und 2070 zu schätzen. Er gelangt in Projektionen eines Referenzszenarios, in welchem sich im Jahr 2023 bestehende Trends fortsetzen, zu dem Ergebnis, dass Deutschlands erwartetes Produktionswachstum bis 2070 geringer ausfallen wird als im Durchschnitt der vergangenen Jahre. Dies ist insbesondere auf den Rückgang des Arbeitsvolumens in Verbindung mit dem geringen Wachstum der totalen Faktorproduktivität und eines schwachen Investitionstrends zurückzuführen. Im Referenzszenario senkt das Arbeitsvolumen infolge des Rückgangs der Erwerbsbevölkerung bis etwa zum Jahr 2050 das Potenzialwachstum deutlich: Sollte es – wie im Referenzszenario projiziert – nicht gelingen, das Arbeitsangebot durch eine Erhöhung der Erwerbsquote auf 75 % zu steigern, sondern verbliebe diese auf dem Stand von 69 % im Jahr 2023, so würde das Produktionspotenzial pro Kopf im Jahr 2070 im Vergleich zum Referenzszenario um 3 % sinken (vgl. Ochsner et al. 2024: 23).

Die wachstumsdämpfenden Effekte eines sinkenden Arbeitsvolumens können entsprechend nur durch qualifizierte Zuwanderung, stärkere Erwerbsanreize sowie Substitution von Arbeit durch neue Kapitalgüter gemildert werden. Ein wichtiger Faktor ist es dabei, die Integration der Zugewanderten in den deutschen Arbeitsmarkt zu

vereinfachen (vgl. Sachverständigenrat 2023: 138). Eine höhere Nettoaußenzuwanderung von durchschnittlich etwa 400.000 Personen pro Jahr anstatt der im Referenzszenario des Sachverständigenrates unterstellten 250.000 Personen würde indes das Produktionspotenzial im Jahr 2070 um etwa 5 % erhöhen. Würden diese optimal in den Arbeitsmarkt integriert, wäre sogar ein positiver Beitrag von plus 22 % möglich (vgl. ebd.: 114)².

Für ein Szenario mit einer Bevölkerung in Höhe von rund 89 Mio. Menschen würde dies entsprechend einen positiven Beitrag des Arbeitsangebots auf die wirtschaftliche Produktion bedeuten. Wie groß dieser ausfallen würde, hängt dabei von der Arbeitsmarktintegration der zugewanderten Personen ab: Um auf Basis der aktuellen demografischen Entwicklung bis zum Ende des Jahres 2045 auf einer Bevölkerungszahl von rund 89 Mio. Einwohnern zu gelangen, wird ein Nettozuwanderungssaldo von durchschnittlich 538.000 Personen pro Jahr benötigt. Geht man, wie im Kapitel von Hoymann und Jakubowski beschrieben, von einer steigenden Geburtenrate im Inland aus, wäre immer noch ein Nettozuwanderungssaldo von rund 450.000 Personen pro Jahr nötig. Dies wären rund 2,8 Mio. mehr Zuwanderer, als in der aktuellen Bevölkerungsprognose des BBSR für 2045 prognostiziert werden (vgl. Maretzke/Hoymann/Schlömer 2024). Geht man zudem davon aus, dass die Erwerbstätigenquote der bereits längerfristig in Deutschland anwesenden Personen auf dem aktuellen Niveau verbleibt, die Integration der Personen im arbeitsfähigen Alter in den Arbeitsmarkt mit einer aktuell üblichen Konversionsrate von rund 70 % verläuft und rund 95 % der zusätzlichen Migranten Ende 2045 das arbeitsfähige Alter erreicht haben, könnte sich die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland Ende 2045 auf rund 46,3 Mio. Personen erhöht haben (vgl. ebd.).

Zuwanderung und Qualifizierung

Neben der reinen Menge der verfügbaren Arbeitskraft hat die Integration und die berufliche Bildung der zusätzlich verfügbaren Arbeitskräfte

2 Würde es sich bei der Nettozuwanderung um 400.000 sofort und vollständig in den Arbeitsmarkt integrierte Personen handeln, würde das Produktionspotenzial um 22 % und das Produktionspotenzial pro Kopf im Jahr 2070 um 13 % über dem Niveau des Referenzszenarios liegen.

eine bedeutende Wirkung für die Arbeitsmarkteffekte durch Migration. Während die Zuwanderung gering qualifizierter Arbeitskräfte zumindest kurzfristig die Beschäftigungsaussichten und Löhne gering qualifizierter einheimischer Arbeitskräfte verschlechtert, gilt das Gegenteil für hoch qualifizierte Einwanderer, die bessere Beschäftigungsaussichten haben und sich besser in die Wirtschaft integrieren (vgl. Aydemir/Borjas 2007: 699–701): Sie erhöhen das Humankapital des Gastlandes, steigern die Rendite auf Sachkapital und können Forschung und Innovation ankurbeln, die die langfristigen Wirtschaftswachstumsaussichten des Aufnahmelandes verbessern. Die Aufnahme hochqualifizierter Einwanderer zur Beseitigung kurzfristiger Qualifikationsdefizite in schnell wachsenden, wissensintensiven Sektoren kann die industrielle Wettbewerbsfähigkeit verbessern und Arbeitsplätze im Aufnahmeland erhalten. Gut bezahlte, qualifizierte Einwanderer erweitern die Steuerbasis und helfen, die wachsenden fiskalischen Herausforderungen abzufedern, insbesondere jene, die mit der alternenden Bevölkerung einhergehen. Diese positiven Aussichten tragen dazu bei, die öffentliche Unterstützung für Einwanderung aufrechtzuerhalten, da die Opposition gegen Einwanderung mit der Wahrnehmung schlechter Arbeitsmarktentwicklung und starker Abhängigkeit von Sozialleistungen steigt.

Aus diesen Gründen ist die Anwerbung der am besten ausgebildeten und qualifiziertesten Arbeitskräfte zu einem wichtigen politischen Ziel in den Industrieländern geworden. Mit der wachsenden Bedeutung der Wissensökonomie hat sich auch der globale Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte verschärft. Die Bindung qualifizierter Arbeitskräfte, die Erleichterung der Rückkehr von Auswanderern und die Anwerbung talentierter Arbeitskräfte aus anderen Ländern sind in jüngster Zeit auch in Entwicklungsländern zu politischen Zielen geworden (vgl. Jasso/Rosenzweig 1995; Cobb-Clark 2000; Chiswick/Lee/Miller 2005; Redstone Akresh 2008; Aydemir 2011).

Neben der Anhäufung von Sachkapital und immateriellen Vermögenswerten wirkt sich die Qualifizierung von Migranten auch auf die Arbeitsproduktivität in den Gastländern aus. Dabei ist die voraussichtliche Aufenthaltsdauer eines Migranten entscheidend für Anreize, in zielspezifisches Humankapital zu investieren, wie etwa in Sprachkenntnisse oder bestimmte Formen der Berufsausbildung (vgl. Dustmann/Görlach 2016).

Ein empirisch untersuchter Integrationsmechanismus stellt die Erleichterung der Erlangung der Staatsbürgerschaft des Gastlandes dar. Insbesondere für eingewanderte Frauen korreliert die Erlangung der deutschen Staatsbürgerschaft mit einem Mehr an Arbeitsplatzsicherheit und einer höheren Arbeitsmarktbindung. Als Folge sind sowohl die Beschäftigungsquoten als auch die durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden höher als in der Vergleichsgruppe (vgl. Gathmann/Keller 2017).

Die Qualifizierung von regional und national verfügbaren Arbeitskräften ist insbesondere im Hinblick auf den Standortwettbewerb zwischen Ländern von Bedeutung. So ist die Menge an potenziellen Migranten, welche die für den deutschen Arbeitsmarkt erwünschten Qualifikationen besitzen, begrenzt. Nach Daten des Joint Research Centers (JRC) (vgl. Di Pietro 2024) geben mehr als 40 % der Firmen in der EU an, große Probleme bei der Akquisition von qualifiziertem Personal zu haben. Die Herausforderungen der Personalakquise sind nach den Daten des JRC in Europa dabei besonders hoch im Vergleich zu internationalen Wettbewerbsländern.

Deutschland steht hier in einem starken internationalen Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte. Damit bei der skizzierten zunehmenden Migration das Qualifikationsniveau der Migranten ein möglichst hohes Niveau besitzt, müsste Deutschland bei der Attraktivität für internationale Arbeitskräfte sich deutlich besser entwickeln als andere internationale Wettbewerber wie etwa die USA, Kanada oder weitere europäische Länder.

Ein aktuelles Ranking der OECD (2023) zur Attraktivität für hochqualifizierte ausländische Arbeitnehmer sehen Deutschland aktuell nur auf Rang 15 von 38 Ländern der OECD. Der Indikator der OECD aggregiert dabei verschiedene Standortfaktoren eines Landes, wie die Arbeitsmarktsituation von Migranten oder das Einkommensniveau. Berücksichtigt werden aber auch »weiche« Faktoren wie die Möglichkeit für die Entwicklung der eigenen Familie, Integrationsmöglichkeiten von Migranten in die Gesellschaft oder die allgemeine Lebensqualität des Landes.

Ein befragungsbasiertes Ranking der Boston Consulting Group (2024) sieht Deutschland international aktuell auf Rang fünf. Das Ranking misst dabei die Bereitschaft der befragten Personen, in das jeweilige Land zu ziehen, um dort einen Job anzunehmen. In einem zweiten Schritt werden – angelehnt an den oben genannten Index der

OECD – die wichtigsten Gründe für eine potenzielle Arbeitsmigration untersucht. Neben den eigenen Chancen auf dem jeweiligen Arbeitsmarkt war bei den befragten Personen insbesondere die Lebensqualität des Ziellandes von hoher Bedeutung. Auch Sicherheit und Stabilität sowie ein gut funktionierendes Gesundheitswesen wurden als wichtige Gründe genannt.

Deutschlands Attraktivität für hochqualifizierte Migranten hat sich im internationalen Vergleich in den letzten Jahren verschlechtert. Im Rating der OECD hat Deutschland seit dem Jahr 2019 drei Ränge eingebüßt. Auch im Rating der Boston Consulting Group ist Deutschland seit dem Jahr 2018 von Rang zwei auf Rang fünf gefallen. Um in einem Szenario von 89 Mio. Einwohnern verstärkt hochqualifizierte Migranten anzuziehen, müsste Deutschland entsprechend seine Bemühungen, die Rahmenbedingungen für diese Zielgruppe zu erhöhen, weiter verstärken.

Ein Vorteil, den Deutschland hierbei im internationalen Vergleich hat, stellt die Möglichkeit einer Art organischen Wachstums durch die Ausbildung internationaler Studenten im Inland dar. Das Ranking der OECD führt Deutschland hier als zweitattraktivstes Land für ausländische Studierende nach den USA. Können diese jungen und hochqualifizierten Arbeitskräfte für die deutsche Wirtschaft gewonnen und gehalten werden, könnten sowohl der demografische Wandel als auch potenzielle Fachkräfteengpässe in Deutschland gemildert werden. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vgl. Destatis 2022) lebten rund 38 % der für Studienzwecke nach Deutschland eingewanderten Nicht-EU-Ausländer nach zehn Jahren weiter in Deutschland.

Zuwanderung und immaterielles Kapital

Die Integration von hochqualifizierten Migranten hat in der Regel einen positiven Effekt auf die Produktivität einer Volkswirtschaft.

Eine Studie, die anhand der Auswanderungsbestände der Vergangenheit ein externes Maß für die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte in OECD-Länder verwendete, kommt zu dem Ergebnis, dass die Steigerung des Verhältnisses zwischen Migranten mit Hochschulabschluss aus einem Herkunftsland und der in einem OECD-Gastland lebenden Bevölkerung mit Hochschulabschluss um fünf Prozentpunkte die relative Totale Faktorproduktivität im Gastland um ein bis zwei Pro-

zentpunkte erhöht (vgl. Grossmann/Stadelmann 2013: 312–314). Die Totale Faktorproduktivität stellt dabei ein Maß für die nicht durch zusätzlichen Input an Kapital und Arbeitskraft bedingte Erhöhung der Produktionsfähigkeit einer Volkswirtschaft dar. Sie berücksichtigt entsprechende Investitionen in Wissen und organisatorische Verbesserungen durch Manager und andere Fachleute, die zu Produktivitätsgewinnen führen.

Eine andere Studie berechnet den Zusammenhang zwischen einem höheren Einwanderungsanteils und dem Pro-Kopf-Einkommen bzw. der Produktivität dahingehend, dass eine Erhöhung des Einwanderungsanteils um einen Prozentpunkt mit einer Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens um etwa 6 bis 10 % zusammenfällt (vgl. Ortega/Peri 2014: 238–242). Länder mit einer höheren Offenheit für Zuwanderung und einer höheren Standortattraktivität können durch Migration die Vielfalt an Fähigkeiten und das Wissenskapital in der Erwerbsbevölkerung erhöhen. Hochqualifizierte Einwanderer tragen so zu technologischen Verbesserungen in den Gastländern bei. Dies kann für die Anhäufung immaterieller Vermögenswerte wichtig sein.

Ein klassischer Indikator zur Messung von Wissensintensität einer Volkswirtschaft stellt die Anzahl der Patentanmeldungen dar. Daten der US-Bundesstaaten von 1940 bis 2000 legen positive Wissensübertragungen innerhalb der USA aufgrund eines höheren Anteils von Einwanderern mit College-Abschluss auf die Patentierungsaktivität der einheimischen Bevölkerung nahe. Die Studie untersucht Veränderungen bei den Patenten im Zeitverlauf. Eine Erhöhung des Anteils von Einwanderern mit Collegeabschluss an der Erwerbsbevölkerung um einen Prozentpunkt erhöht die Patente pro Kopf innerhalb von zehn Jahren um 13,2 %. Die Auswirkungen einer Erhöhung der einheimischen Bevölkerung mit Collegeabschluss auf die Patente sind bestenfalls halb so hoch. Außerdem erhöht eine Erhöhung des Anteils eingewanderter Wissenschaftler und Ingenieure an der Erwerbsbevölkerung um einen Prozentpunkt die Zahl der Patente pro Kopf um 52 % – mehr als doppelt so viel wie eine Erhöhung des Anteils der Wissenschaftler und Ingenieure an der einheimischen Bevölkerung um einen Prozentpunkt (vgl. Hunt/Gauthier-Loiselle 2010: 44–49).

Auch in Deutschland hat sich der Innovationsbeitrag von Migranten an der gesamten Patentaktivität in den letzten zehn Jahren deutlich erhöht. Nach einer Analyse des Instituts der deutschen Wirtschaft (vgl. Haag/Kohlisch/Koppel 2024) stieg der Anteil der Patentaktivität von Er-

findern mit ausländischen Wurzeln von rund 8,5 % im Jahr 2010 auf rund 13 % der im Jahr 2020 angemeldeten Patente an. Insbesondere im Bereich der IKT-Dienstleistungen waren Erfinder mit ausländischen Wurzeln an einem großen Anteil (rund 23 %) der Patentaktivitäten beteiligt.

Zuwanderung und Konsum

Eine Zunahme der Bevölkerung in Deutschland führt zwingend zu einer Erhöhung des Konsums von Waren und Dienstleistungen. Der damit verbundene Konsum inländischer Outputs leistet einen wichtigen Beitrag für das deutsche Bruttoinlandsprodukt. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes lag der Anteil des Konsums der privaten Haushalte (vgl. Destatis 2024d) im Jahr 2023 bei rund 2.150 Mrd. €. Das entspricht rund 51 % des Bruttoinlandsproduktes der Bundesrepublik. Bei rund 84,7 Mio. Einwohnern entspricht dies einem Konsum in Höhe von rund 25.340 € pro Person. Würden die 89 Mio. Einwohner in ähnlicher Größenordnung Waren und Dienstleistungen konsumieren, würde dies einem Anstieg des BIP um 110 Mrd. € entsprechen.

Der zusätzliche Konsum muss dabei auf der Entstehungsseite des BIP erwirtschaftet werden. Während dies bei im Inland konsumierten Dienstleistungen naheliegend ist, können konsumierte Waren auch im Ausland produziert werden oder ausländische Vorleistungen beinhalten. Durch eine Verringerung des Außenbeitrags könnte ein rein konsuminduziertes Wachstum entsprechend geringer ausfallen, als dies durch die erhöhte Nachfrage impliziert würde.

Neben der Verfügbarkeit von entsprechenden Einkommensquellen spielt auch die Sparquote in der Bevölkerung eine wichtige Rolle bei dem Zusammenhang zwischen Einkommen und BIP-Wachstum. Studien zeigen, dass der Zusammenhang zwischen BIP-Wachstum und Einkommen besonders stark in Ländern mit niedrigem Einkommensniveau ausgeprägt ist (vgl. Diacon/Maha 2015). Dies ist insofern zu erwarten, da Personen mit niedrigeren Einkommensniveaus einen höheren Anteil ihres Geldes für privaten Konsum ausgeben müssen. Im Kontext der Zuwanderung spielt für die Sparquote der Migranten nicht nur das Bildungs- bzw. Einkommensniveau eine Rolle, sondern auch die Perspektive eines langfristigen Aufenthaltes im Land. So haben Einwanderer in Deutschland beispielsweise im Durchschnitt eine niedrigere Sparquote als Einheimische mit ähnlichen Merkmalen. Einwande-

rer, die nur vorübergehend bleiben wollen, sparen jedoch tendenziell mehr als Einheimische. Sie nutzen ihr Einkommen tendenziell stärker für Überweisungen von Finanzmitteln an ihre Familie im Ausland als Einwanderer, die dauerhaft bleiben wollen (vgl. Dustmann/Görlach 2016).

Diese Erkenntnisse sind konsistent mit einer Untersuchung der Europäischen Zentralbank hinsichtlich des Einflusses ökonomischer Unsicherheit auf privaten Konsum und Wirtschaftswachstum. Die Ergebnisse der Studie sehen einen starken Zusammenhang zwischen makroökonomischer Unsicherheit und den daraus folgenden Konsumentscheidungen der Haushalte. Unsicherheit führt zu einem stark reduzierten Konsum über mehrere Monate hinweg. Dies führt zu signifikanten negativen Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Output (vgl. Europäische Zentralbank 2022). Untersuchungen für die USA quantifizieren den Einfluss von Schocks bezüglich des Konsums der privaten Haushalte auf rund 40 % der Konjunkturschwankungen im Inland (vgl. Matthes/Schwartzman 2021).

Zuwanderung und Wohnungsbauinvestitionen

Eine Zunahme der Bevölkerung um rund 4,3 Mio. Personen ist auch mit einem erheblichen Mehrbedarf an Wohnraum verbunden. Geht man unter vereinfachenden Annahmen davon aus, dass die Anzahl der Personen je Haushalt der zusätzlichen Bevölkerung dem aktuellen Durchschnitt von rund zwei Personen entspricht, würde dies einem zusätzlichen Bedarf von 2.150.000 Wohnungen entsprechen, die bis 2045 fertiggestellt werden müssten. Nicht berücksichtigt in dieser Berechnung ist etwa der Trend zu immer mehr Ein-Personen-Haushalten. So stieg die Anzahl der Haushalte mit nur einem Mitglied zwischen dem Jahr 2000 und 2023 um 25,8 %, während die Anzahl der Haushalte mit drei oder mehr Personen um 8,7 % zurückging (vgl. Umweltbundesamt 2024). Auch spielen weitere Faktoren wie das Einkommensniveau der zusätzlichen Haushalte und die regionale Konzentration der Wohnungsbedarfe eine zusätzliche Rolle bei der Ermittlung des Wohnbedarfes.

Die Ergebnisse verschiedener Studien zur räumlichen Konzentration und ethnischer Segregation in deutschen Städten zeigen, dass zwar abnehmende Konzentrationstendenzen festzustellen sind. Auf der anderen Seite können jedoch Migrantengruppen identifiziert werden, die

durch eine zunehmende räumliche Konzentration gekennzeichnet sind (vgl. Fina/Schmitz-Veltin/Siedentop 2014). Es ist zu erwarten, dass auch kommende Migrationsflüsse den bestehenden Mustern folgen. Zuzüge würden entsprechend verstärkt in wirtschaftlich starken, besonders attraktiven Regionen stattfinden. Dies würde den Bedarf an zusätzlichen Wohnungen weiter erhöhen, da nicht auf freiwerdende Bestandsimmobilien in weniger attraktiven Region zurückgegriffen werden kann.

Im Jahr 2023 wurden nach Angaben des Statistischen Bundesamtes rund 294.400 Wohnungen gebaut (vgl. Destatis 2024e). Der Wohnungsbau blieb dabei auf einem ähnlichen Niveau wie in den Vorjahren. Es ist anzunehmen, dass der direkte wirtschaftliche Beitrag der Firmen des Hochbaus auf einem ebenfalls vergleichbaren Niveau lag. Im Jahr 2022 sorgte der Hochbau direkt für eine Wertschöpfung von rund 27,8 Mrd. €. Dies entspricht einem direkten Anteil von rund 0,8 % des BIP. Es ist zu erwarten, dass mit einer erhöhten Nachfrage nach Wohnraum auch mit einer Zunahme des Beitrags der Bauwirtschaft am BIP zu rechnen ist.

Damit die positiven wirtschaftlichen Effekte in Deutschland aber voll zum Tragen kommen können, sind verschiedene Rahmenbedingungen notwendig. Zum einen muss die Nachfrageperspektive für die Bauwirtschaft planbar und nachhaltig sein. Investitionen in zusätzliche Produktionskapazitäten benötigen auch im Bau eine gewisse Vorlaufzeit. Zudem werden diese nur in entsprechender Größenordnung getätigt, wenn die Nachfrage entsprechend langfristig gesichert ist. Aktuelle Umfragen des Ifo-Geschäftsklimaindexes für das Baugewerbe sehen die zukünftigen Geschäftserwartungen der Branche stark negativ (vgl. Ifo 2024).

Zum anderen müssen in den nachgefragten Regionen entsprechende Grundstücke für den Neubau von Wohnungen zur Verfügung stehen. Der kombinierte Effekt aus höherer Nachfrage nach Wohnraum und höherem Angebot an Wohnraum in Verbindung mit einer höheren Bevölkerungsdichte erhöht die Grundstückspreise. Die für den Wohnungsbau verfügbare Landfläche kann nur innerhalb natürlich gegebener Grenzen erweitert werden. Folglich dürften die Grundstückspreise parallel zur Wohnungsnachfrage *ceteris paribus* steigen (vgl. Grossmann et al. 2017). Dies könnte die Finanzierung möglicher Bauinvestitionen erschweren.

Die wichtige Frage ist, ob die Reaktion des Angebots groß genug ist, um die durch Zuwanderung ausgelösten Preissteigerungen infolge steigender Nachfrage zumindest langfristig auszugleichen. Die Auswirkungen

gen der Zuwanderung auf das Wohnraumangebot durch Investitionen in den Wohnungsbau sind bei weitem nicht so gut untersucht wie ihre Auswirkungen auf Mieten und Immobilienpreise. Eine Ausnahme bildet eine Untersuchung der Auswirkungen regionaler Zuwanderung auf den Wohnungsbau in Spanien (vgl. Gonzalez/Ortega 2013). Indem die Studie die Zuwanderung der Vergangenheit als externes Maß für die aktuelle Zuwanderung auf regionaler Ebene verwendet, berücksichtigt sie die Möglichkeit, dass sich Einwanderer in wirtschaftlich boomenden Regionen ansiedeln. Während Spaniens Gesamtbevölkerung zwischen 2001 und 2010 jährlich um 1,5 % wuchs und der Anteil der Einwanderer an der Bevölkerung durchschnittlich um etwa 1,3 Prozentpunkte zunahm, stieg die Zahl neuer Wohneinheiten jährlich um 1,2–1,5 %. Mit anderen Worten führte eine Erhöhung des Anteils der Einwanderer an der Bevölkerung um einen Prozentpunkt zu einer Zunahme des Wohnungsbaus um etwa 1 %.

Trotz der Zunahme des Wohnungsbaus stiegen die Wohnkosten jedoch um etwa 2 % pro Jahr. Die Erklärung hierfür liegt in der Knappheit von Wohngrundstücken. Letztlich führt die Zuwanderung also trotz ihrer Auswirkungen auf den Wohnungsbau zu höheren Mieten für Wohnraum. Dies hat Verteilungseffekte erster Ordnung, da der Anteil der Wohnausgaben an Vermögen und Einkommen sinkt. Der Wohlstand sinkt daher insbesondere für ärmere Haushalte.

Zuwanderung und ausländische Direktinvestitionen

Ein letzter Zusammenhang, der für diese Analyse betrachtet werden soll, ist der Effekt von Zuwanderung auf ausländische Direktinvestitionen (FDI). Unter Bedingungen internationaler oder interregionaler Kapitalmobilität führt die Arbeitsmarktintegration von Einwandernden zu Kapitalzuflüssen, da sich Kapital und Arbeit bei der Produktion von Waren und Dienstleistungen ergänzen.

Eine empirische Untersuchung der wechselseitigen Beziehung zwischen Einwanderungszahlen und ausländischen Direktinvestitionen in den sechzehn deutschen Bundesländern im Zeitraum 1991 bis 2002 kam zu dem Ergebnis, dass ausländische Direktinvestitionen durch eine höhere Zahl von Einwanderern aus Ländern mit hohem Einkommen deutlich erhöht werden. Eine mögliche Erklärung für diesen Effekt ist, dass Einwanderer bei der Interaktion mit ausländischen Unternehmen in ih-

rem Heimatland behilflich sind und so dazu beitragen, Informationsdefizite zu überwinden. Anders als eine höhere Zahl von Einwanderern fördert hingegen eine größere inländische Erwerbsbevölkerung ausländische Direktinvestitionen nicht (vgl. Buch/Kleinert/Toubal 2006). Eine höhere Zahl von Einwanderern hat auch einen positiven Einfluss auf die Zahl der internationalen Bankkredite, die das Gastland an das Heimatland der Einwanderer vergibt (vgl. Kugler/Levintal/Rapoport 2013).

Ein Transmissionskanal, über welchen die Immigration ausländische Direktinvestitionen beeinflusst, basiert auf der Annahme, dass potenzielle Migranten ihr Zielland anhand der Zahl früherer Migranten aus ihrem Heimatland auswählen. Nach Schätzungen nimmt bei einem Anstieg des Bestandes an Migranten aus einem bestimmten Land um 1.000 Personen der Migrantenstrom um 4,7 Personen pro Jahr zu, wobei sich der Effekt abschwächt, wenn der Bestand an Migranten größer wird (vgl. Rotte/Vogler 1998: 18–21)³. Die Idee dahinter ist, dass diese Migranten ein soziales Netzwerk basierend auf familiären oder kulturellen Bindungen bilden. Diese sozialen Netzwerke reduzieren die wirtschaftlichen Kosten der Migration, indem sie Einwandernde bei der Arbeits- und Wohnungssuche unterstützen und ihnen bei der Eingewöhnung in ihren neuen Wohnort helfen.

Dieser Ansatz wird etwa in einer Studie herangezogen, die der Möglichkeit Rechnung trägt, dass ausländische Direktinvestitionen die Zuwanderung von Arbeitnehmern ausländischer Tochtergesellschaften in die US-Zentralen multinationaler Unternehmen bewirken (vgl. Javorcik et al. 2011). Die Studie geht von der Gesamtzahl der Migranten aus einem Heimatland aus und verwendet dabei den Anteil der Migranten an der Bevölkerung dieses Landes dreißig Jahre zuvor. Die Ergebnisse legen nahe, dass ein Anstieg der Zahl der Einwanderer mit Hochschulabschluss in den USA um 1 % den Bestand an ausländischen Direktinvestitionen aus den USA in das Heimatland der Einwanderer um etwa 0,5 % erhöht.

3 In den meisten Studien, in denen die verschiedenen Determinanten der Migration aufgeschlüsselt werden, sind die Migrantennetzwerke in der Regel der wichtigste Prädiktor für die Migrationsströme. So erklären beispielsweise die Migrantenbestände mehr als 70 % der beobachteten Schwankungen bei den Migrantenströmen in die OECD-Länder (vgl. Beine/Docquier/Özden 2011). Darüber hinaus sind Migrantennetzwerke in der Regel am wichtigsten für Migranten aus armen Herkunftsländern (vgl. Pedersen/Pytlikova/Smith 2004)

Mögliche positive Effekte auf ausländische Direktinvestitionen hängen somit ebenfalls stark vom Bildungsniveau der Migranten und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Herkunftslandes ab. Nach Angaben der deutschen Bundesbank lag die Menge der unmittelbaren ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland Ende 2022 bei rund 956 Mrd. €. Davon entfielen rund 80 % auf europäische FDI und weitere rund 16 % auf Amerika, insbesondere die USA (vgl. Deutsche Bundesbank 2024: 85). Eine stärkere Zuwanderung aus wirtschaftlich starken und aufstrebenden Ländern könnte zusätzliche Potenziale für FDI bedeuten. Damit eine solche Migration in signifikantem Umfang stattfindet, muss aber die Standortattraktivität in Deutschland für diese Personen höher sein als in ihrem Herkunftsland.

Selektion und wirtschaftliche Integration – wie Deutschland von Zuwanderung profitieren kann

Der globale Wettbewerb um hochqualifizierte Einwanderer nimmt zu, da die Länder ihre Bemühungen intensivieren, einen größeren Anteil des weltweiten Talentpools an sich zu binden. In diesem Umfeld werden hochqualifizierte Einwanderer bei der Auswahl ihrer alternativen Zielländer immer wählerischer. Studien für die wichtigsten Einwanderungsländer zeigen, dass Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt zwar besser abschneiden, ihre wirtschaftliche Integration gleichwohl vor erheblichen Herausforderungen steht. Letzteres machte verknüpfte Einwanderungs- und Integrationspolitiken erforderlich.

Die Verbesserung der wirtschaftlichen Auswirkungen von Einwanderern ist in Deutschland und anderen Industrieländern ein wichtiges politisches Thema und bietet große wirtschaftliche Potenziale. Von Einwanderern wird erwartet, dass sie zum Wirtschaftswachstum beitragen, indem sie erforderliche Fähigkeiten mitbringen, diese vermitteln und so die Workforce in ihren Gastländern qualitativ verstärken (s. o.).

Die Unternutzung von Fähigkeiten der Einwanderer ist ein allgemeines Problem in allen Aufnahmeländern. Es äußert sich in der geringeren finanziellen Rendite auf Humankapitalmerkmale für Einwanderer im Vergleich zu im Land geborenen Arbeitnehmern. Eine geringere Rendite auf Fähigkeiten bedeutet entweder, dass die bewerteten Merkmale nicht das wahre Produktionspotenzial der Einwanderer widerspiegeln oder dass andere Barrieren wie Probleme bei der Anerkennung von Zeugnis-

sen oder Lizenzen, schwache Jobnetzwerke und Diskriminierung eine produktivere Nutzung der Fähigkeiten verhindern, die Einwanderer ins Land bringen. Länder, die den Beitrag ihrer Einwanderer zur Wirtschaft maximieren wollen, müssen der Entwicklung von Richtlinien, die den Transfer ausländischen Humankapitals erleichtern, ebenso viel Aufmerksamkeit widmen wie den Zulassungsregeln (vgl. Aydemir 2011; Warman/Webb/Worswick 2019).

Die bloße Zulassung auf der Grundlage von im Gastland besonders benötigten Fähigkeiten bedeutet mithin nicht zwangsläufig eine einfache wirtschaftliche Integration der Einwanderer. Selektion und Integration sind vielmehr komplementär und Gegenstand eines Konsenses der von den politischen Entscheidungsträgern umgesetzten Einwanderungspolitik, welcher sowohl wirtschaftliche als auch nichtwirtschaftliche Faktoren der Gesellschaft des Aufnahmelandes beinhaltet.

Literatur

- Aydemir, Abdurrahman (2010): »Immigrant selection and short-term labor market outcomes by visa category«, in: *Journal of Population Economics* 24, S. 451–475. <https://docs.iza.org/dp4966.pdf> (Zugriff 20.01.2025).
- Aydemir, Abdurrahman/Borjas, George Jesus (2007): »Cross-country variation in the impact of international migration: Canada, Mexico, and the United States«, in: *Journal of the European Economic Association* 5:4, S. 663–708.
- Bansak, Cynthia Z./Simpson, Nicole/Zavodny, Madeline (2020): *The Economics of Immigration*, Oxford: Routledge.
- Beine, Michel/Docquier, Frédéric/Özden, Çağlar (2011): »Diasporas«, in: *Journal of Development Economics* 95, S. 30–41. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387809001187> (Zugriff 20.01.2025).
- Boston Consulting Group (2024): *Decoding Global Talent 2024, Dream Destinations and Mobility Trends*. <https://web-assets.bcg.com/61/23/006267594700b68f17396371649a/bcg-decoding-global-talent-2024.pdf> (Zugriff 20.01.2025).
- Buch, Claudia/Kleinert, Jörn/Toubal, Farid (2006): »Where enterprises lead, people follow? Links between migration and FDI in Germany«,

- in: *European Economic Review* 50:8, S. 2017–2036. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2005.11.002>
- Chiswick, Barry R./Lee, Yew L./Miller, Paul W (2005): »Immigrant earnings: A longitudinal analysis«, in: *Review of Income and Wealth* 51:4, S. 485–503. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/33535/1/500644195.pdf> (Zugriff 20.01.2025).
- Cobb-Clark, Deborah (2000): »Do selection criteria make a difference? Visa category and the labour market status of immigrants to Australia«, in: *Economic Record* 76:232, S. 15–31. <https://openresearch-repository.anu.edu.au/server/api/core/bitstreams/740df504-d5c4-48b1-94d9-fdf5856d4ab3/content> (Zugriff 20.01.2025).
- Destatis (2022): Ein Drittel der internationalen Studierenden bleibt langfristig in Deutschland. Pressemitteilung Nr. 435 vom 12. Oktober 2022. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/10/PD22_435_12.html (Zugriff 20.01.2025).
- Destatis (2024a): Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland von 1950 bis 2023. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/wanderung-en-zwischen-deutschland-und-dem-ausland-jahr-02.html> (Zugriff 20.01.2025)
- Destatis (2024b): Tabelle 12 Bevölkerung. <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistics> (Zugriff 20.01.2025).
- Destatis (2024c): Geburten. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Geburten/_inhalt.html (Zugriff 20.01.2025).
- Destatis (2024d): VGR des Bundes – Verwendung des Bruttoinlandsprodukts (nominal/preisbereinigt): Deutschland, Jahre. <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/table/81000-0019/search/s/ODEwMDAtMDAxOQ> (Zugriff 20.01.2025).
- Destatis (2024e): 0,3 % weniger fertiggestellte Wohnungen im Jahr 2023. Pressemitteilung Nr. 203 vom 23. Mai 2024. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/05/PD24_203_31121.html (Zugriff 20.01.2025).
- Deutsche Bundesbank (2024): Direktinvestitionsstatistiken 2024. <https://www.bundesbank.de/resource/blob/804078/410efafooc81398f84bo238f7afc85c9/mL/o-direktinvestitionen-data.pdf> (Zugriff 20.01.2025).
- Di Pietro, Giorgio (2024): Are EU Member States suffering from skill shortages more than other countries? Sevilla: European Commis-

- sion. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC138167> (Zugriff 20.01.2025).
- Diacon, Paula-Elena/Maha, Liviu-George (2015): »The Relationship between Income, Consumption and GDP: A Time Series, Cross-Country Analysis«, in: *Procedia Economics and Finance* 23, S. 1535–1543. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)00374-3](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)00374-3)
- Dustmann, Christian/Görlach, Joseph-Simon (2016): »The economics of temporary migrations«, in: *Journal of Economic Literature* 54:1, S. 98–136. <https://doi.org/10.1257/jel.54.1.98>
- Europäische Zentralbank (2022): The effect of macroeconomic uncertainty on household spending. https://www.ecb.europa.eu/press/conferences/shared/pdf/20220912_7th_ARC/Georgarakos_paper.pdf (Zugriff 20.01.2025).
- Fina, Stefan/Schmitz-Veltin, Ansgar/Siedentop, Stefan (2014): »Räumliche Muster der internationalen Migration im Zeitverlauf am Beispiel Stuttgart: vom Wanderungsziel zum Migrationsknoten?« In: Paul Gans (Hg.), *Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration*, Hannover: Verlag der ARL, S. 381–401. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/141945/1/fb_003_21.pdf (Zugriff 20.01.2025).
- Gathmann, Christina/Keller, Nicolas (2017): »Access to citizenship and the economic assimilation of immigrants«. https://www.uni-heidelberg.de/md/awi/professuren/amnpoe/immigrationpolicy_combined_march2017.pdf (Zugriff 20.01.2025).
- Gonzalez, Libertad/Ortega, Francesc (2013): »Immigration and housing booms: Evidence from Spain«, in: *Journal of Regional Science* 53:1, S. 37–59. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jors.12010> (Zugriff 20.01.2025).
- Grossmann, Volker/Stadelmann, David (2013): »Wage effects of high-skilled migration: International evidence«, in: *World Bank Economic Review* 27:2, S. 297–319. <https://academic.oup.com/wber/article/27/2/297/1622650> (Zugriff 20.01.2025).
- Grossmann, Volker et al. (2017): »Reversal of migration flows: A fresh look at the German reunification«, in: *Journal of International Economics* 109, S. 1–15. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2017.05.006>
- Haag, Maike/Kohlisch, Enno/Koppel, Oliver (2024): Der Innovationsbeitrag von Migration nach Branchen (=IW-Kurzbericht, Nr. 16), Köln: Institut der deutschen Wirtschaft. <https://www.iwkoeln.de/studien/maike-haag-enno-kohlisch-oliver-koppel-der-innovationsbeitrag-von-migration-nach-branchen.html> (Zugriff 20.01.2025).

- Hunt, Jennifer/Gauthier-Loiselle, Marjolaine (2010): »How much does immigration boost innovation?«, in: *American Economic Journal: Macroeconomics* 2:2, S. 31–56. <https://doi.org/10.1257/mac.2.2.31>
- Ifo (2024): Ifo Geschäftsklimaindex gesunken. <https://www.ifo.de/fakten/2024-09-24/ifo-geschaeftsklimaindex-gesunken-september-2024> (Zugriff 20.01.2025).
- Javorcik, Beata S. et al. (2011): »Migrant networks and foreign direct investment«, in: *Journal of Development Economics* 94:2, S. 231–241. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2010.01.012>
- Jasso, Guillermina/Rosenzweig, Mark R (1995). »Do immigrants screened for skills do better than family reunification immigrants?«, in: *International Migration Review* 29:1, S. 85–111. <https://doi.org/10.2307/2546998>
- Kugler, Maurice/Levintal, Oren/Rapoport, Hillel (2013): *Migration and Cross-border Financial Flows* (=IZA Discussion Paper No. 7548), Bonn: IZA. <https://docs.iza.org/dp7548.pdf> (Zugriff 20.01.2025).
- Maretzke, Steffen/Hoymann, Jana/Schlömer, Claus (2024): *Raumordnungsprognose 2045. Bevölkerungsprognose* (=BBSR-Analysen KOMPAKT 04/2024), Bonn: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2024/ak-04-2024.html> (Zugriff 20.01.2025).
- Matthes, Christian/Schwartzman Felipe F. (2021): *How Much Does Household Consumption Impact Business Cycles?* https://www.richmondfed.org/publications/research/economic_brief/2021/eb_21-25 (Zugriff 20.01.2025).
- Ochsner, Christian et al. (2024): *Demographic Aging and Long-Run*. https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_02_2024.pdf (Zugriff 20.01.2025).
- OECD (2021a): *Foreign-born population*. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/foreign-born-population.html> (Zugriff 20.01.2025).
- OECD (2021b): *International migration database*. <https://doi.org/10.1787/data-00342-en>
- OECD (2023): *What is the best country for global talents in the OECD?* https://www.oecd.org/en/publications/what-is-the-best-country-for-global-talents-in-the-oecd_5186ab2d-en.html (Zugriff 20.01.2025).

- Ortega, Francesc/Peri, Giovanni (2014): »Openness and income: The roles of trade and migration«, in: *Journal of International Economics* 92:2, S. 231–251. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2013.11.008>
- Pedersen, Peder J./Pytlikova, Mariola/Smith, Nina (2008). »Selection and network effects – Migration flows into OECD countries 1990–2000«, in: *European Economic Review* 52:7, S. 1160–1186. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2007.12.002>
- Redstone Akresh, Ilana (2008): »Occupational trajectories of legal US immigrants: Downgrading and recovery«, in: *Population and Development Review* 34:3, S. 435–456. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2008.00231.x>
- Rotte, Ralph/Vogler, Michael (1998): *Determinants of International Migration: Empirical Evidence for Migration from Developing Countries to Germany* (=IZA Discussion Paper No. 12), Bonn: Institute of Labor Economics. <https://docs.iza.org/dp12.pdf> (Zugriff 20.01.2025).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023): *Jahresgutachten 2023*, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024): *Frühjahrgutachten 2024*, Wiesbaden.
- Umweltbundesamt (2024): *Zahl der Haushalte von 2000 bis 2023 nach Haushaltsgröße*. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/strukturdaten-privater-haushalte/bevoelkerungsentwicklung-struktur-privater#immer-mehr-ein-personenhaushalte-in-deutschland> (Zugriff 20.01.2025).
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019): *International Migration 2019*, New York, S. 4.
- Warman, Casey/Webb, Matthew D./Worswick, Christophe (2019): »Immigrant category of admission and the earnings of adults and children: How far does the apple fall?«, in: *Journal of Population Economics* 32, S. 53–112. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/176804/1/GLO-DP-0196.pdf> (Zugriff 20.01.2025).

Demografischer Wandel

Raumordnungspolitische Herausforderungen und Perspektiven für die Braunkohlereviere in Deutschland

Gustav Lebhart

»Unsere Fähigkeit, Einheit in der Vielfalt zu erreichen, wird die Schönheit und der Test unserer Zivilisation sein.« (Mahatma Gandhi)

Einleitung

Der Strukturwandel in den deutschen Braunkohleregionen ist eine der größten Transformationsaufgaben der nächsten Jahrzehnte. Während der Ausstieg aus der Kohleverstromung bis 2038 enorme wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen mit sich bringt, eröffnet er gleichzeitig die Möglichkeit, die betroffenen Regionen grundlegend neu zu gestalten. Mit den bis zu 14 Mrd. € Fördermitteln aus dem Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) sollen nicht nur neue Arbeitsplätze geschaffen, sondern auch attraktive Lebensräume entwickelt werden, die langfristig eine hohe Lebensqualität bieten (vgl. BMWK 2024).

Die Vorstellung von 89 Mio. Einwohnern eröffnet einen Einblick auf ein potenzielles Zukunftsszenario, das von tiefgreifenden Veränderungen gestaltet wird. Diese Veränderungen bringen nicht nur Chancen, sondern auch bedeutende Herausforderungen mit sich, insbesondere für die Kohleregionen des Landes. Die Vorstellung einer Bevölkerung von 89 Mio. Einwohnern wirft Fragen auf, die über die bloße Zunahme der Bevölkerung hinausgehen. Sie berührt Themen wie Infrastruktur, Wohnraum, Arbeitsmarkt, Umweltschutz und sozialen Zusammenhalt.

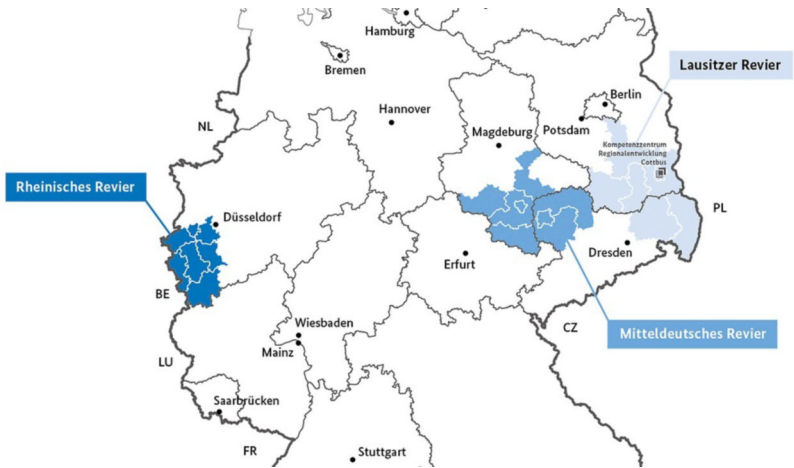
Insbesondere in den Kohleregionen, die bereits mit dem Strukturwandel konfrontiert sind, werden diese Fragen noch dringlicher.

Für die Braunkohleregionen eröffnet sich dabei eine entscheidende Chance, von einer gezielten Zuwanderungspolitik zu profitieren. Diese Regionen könnten durch neue Ansiedlungsstrategien und eine aktive Migrationspolitik ihren Bevölkerungsrückgang teilweise kompensieren. Doch dies erfordert eine klare raumordnungspolitische Ausrichtung: Der Ausbau von Wohnraum, die Schaffung attraktiver Arbeitsplätze und eine digitale sowie verkehrstechnische Infrastruktur sind essenziell, um Zuzug zu fördern und langfristig stabile Bevölkerungsstrukturen zu sichern. Auf der anderen Seite bergen steigende Bevölkerungszahlen auch das Risiko, dass bestehende regionale Herausforderungen, wie Alterung oder Abwanderung in strukturschwachen Gebieten, nicht ausreichend berücksichtigt werden. Es ist entscheidend, die Potenziale der Regionen gezielt zu nutzen, den Wandel nachhaltig und integrativ zu gestalten und dabei die Lebensqualität aller Menschen zu verbessern. Dazu bedarf es einer ausgewogenen Regionalpolitik, die den Herausforderungen des demografischen Wandels aktiv begegnet und gleichzeitig die Grundlagen für eine zukunftsfähige Entwicklung in den Braunkohleregionen schafft.

Braunkohlereviere in Deutschland

Die Braunkohlereviere in Deutschland repräsentieren eine Vielzahl regionaler Entwicklungstypen, die charakteristisch für die Regionalentwicklung und -planung in Deutschland sind. Der Strukturwandel in den drei Braunkohlerevieren Deutschlands – der Lausitz, dem Mitteldeutschen Revier und dem Rheinischen Revier – ist ein komplexer Prozess, der durch den beschleunigten Kohleausstieg und die Notwendigkeit einer nachhaltigen Transformation der Regionen geprägt ist. Ihre demografischen, räumlichen und wirtschaftlichen Strukturen sind stark differenziert und spiegeln die vielfältigen Auswirkungen des Braunkohleabbaus wider. Jedes Revier hat seine eigenen spezifischen Herausforderungen und Chancen, die sich aus seiner historischen Entwicklung, seinen wirtschaftlichen Strukturen und seinen geografischen Gegebenheiten ergeben (vgl. Ribbeck-Lampel/Spohr/Otto 2023: 30–34).

Abb. 1: Braunkohlereviere in Deutschland



Quelle: BBSR

Rheinisches Revier

Das Rheinische Revier, gelegen im Westen Deutschlands und innerhalb Nordrhein-Westfalens, ist das flächenmäßig kleinste, jedoch bevölkerungsreichste Braunkohlerevier des Landes. Hier stehen ebenfalls große Veränderungen bevor, da der Kohleausstieg bis zum Jahr 2038 vollzogen werden soll. Die Region hat jedoch auch eine starke Industriebasis und verfügt über Potenziale für die Entwicklung von neuen Technologien und Industrien. Regionalpolitisch gesehen ist das Rheinische Revier ein wichtiger Innovations- und Technologiestandort, wobei die Diversifizierung der Wirtschaft in Richtung erneuerbare Energien, Wasserstofftechnologie und digitale Transformation eine zentrale Rolle spielen wird.

Die Ergebnisse des Bevölkerungsszenarios »89 Millionen« des BBSR verdeutlichen, dass das Rheinische Revier unter den drei deutschen Braunkohlerevieren eine besondere Position einnimmt: Es ist die einzige Region, in der für alle Kreise bis 2045 weiterhin Bevölkerungszuwächse zu erwarten sind. Diese Wachstumsdynamik würde sich voraussichtlich im Vergleich zu den Jahren 2001 bis 2021 abschwächen. Diese Entwicklung unterstreicht die besondere Ausgangslage des Rheinischen Reviers und eröffnet sowohl Chancen als auch Heraus-

forderungen für die Stadt- und Regionalplanung. Einerseits bietet das Bevölkerungswachstum Perspektiven für wirtschaftliche Entwicklung und Infrastrukturprojekte, andererseits verlangt es gezielte Strategien zur Bewältigung des Strukturwandels und zur Sicherstellung von Wohnraum, Bildung und Mobilität. Die unterschiedlichen Entwicklungen innerhalb der Kreise machen deutlich, dass regionale Anpassungsstrategien notwendig sind. Während wachstumsstarke Kreise wie die Städteregion Aachen oder der Rhein-Erft-Kreis vor allem in den Bereichen Infrastruktur, Wohnungsbau und Nachhaltigkeit gefordert sein werden, könnten Kreise mit geringerer Wachstumsdynamik von einer stärkeren Diversifizierung ihrer wirtschaftlichen Basis profitieren.

Tab. 1: Bevölkerungsentwicklung im Rheinischen Revier 2001–2021 und BBSR-Szenario 2025–2045

Kohleregion/ Kreis	Bevölkerungs- entwicklung		BBSR-Szenario »89 Mio.«		Verände- rung in %	
	2001	2021	2025	2045	2001/21	2021/45
Rheinisches Revier	2.434.720	2.461.839	2.533.600	2.668.000	9,6	8,4
Düren	271.074	266.771	278.200	291.500	7,5	9,3
Euskirchen	190.581	194.701	200.400	209.000	9,7	7,3
Heinsberg	252.275	258.306	263.900	282.200	11,9	9,3
Mönchen- gladbach, Stadt	262.963	261.001	271.500	280.900	6,8	7,6
Rhein-Erft- Kreis	458.430	471.891	477.700	509.300	11,1	7,9
Rhein-Neuss- Kreis	445.683	452.496	458.900	484.300	8,7	7,0
Städteregion Aachen	553.714	556.673	583.000	610.800	10,3	9,7

Quelle: BBSR (IRIS) und Hoymann/Jakubowski in diesem Band

Mitteldeutsches Revier

Das Mitteldeutsche Revier erstreckt sich über Teile von Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen und ist ebenfalls stark vom Braunkohlebergbau geprägt. Der Strukturwandel wird hier durch den Rückgang der Braunkohleförderung und den damit verbundenen Verlust von Arbeitsplätzen vorangetrieben. Gleichzeitig gibt es Bestrebungen, die Region zu einem Zentrum für erneuerbare Energien und innovative Industrien umzugestalten. Die Förderung von Forschung und Entwicklung sowie die Schaffung eines attraktiven Investitionsumfelds sind wichtige Schritte, um diese Vision zu verwirklichen und die regionale Wirtschaft nachhaltig zu stärken.

Die Ergebnisse des Bevölkerungsszenarios »89 Millionen« des BBSR für das Mitteldeutsche Revier verdeutlichen einen insgesamt rückläufigen Bevölkerungstrend. Zwischen 2001 und 2021 verzeichnete die Region einen Bevölkerungsrückgang von 6 %. Für den Zeitraum von 2021 bis 2045 könnte lediglich ein moderater Zuwachs von knapp 1 % erwartet werden. Dies verdeutlicht die demografischen Herausforderungen, denen sich das Mitteldeutsche Revier in den kommenden Jahrzehnten stellen müsste. Die regionalen Unterschiede innerhalb des Mitteldeutschen Reviers sind markant: Während die Städte Leipzig und Halle (Saale) stabil oder wachsend sind, kämpfen die ländlichen Kreise mit einem starken Bevölkerungsrückgang, was nicht nur die sozialen und wirtschaftlichen Strukturen belastet, sondern auch besondere Anforderungen an die Infrastruktur und die Regionalentwicklung stellen würde.

Tab. 2: Bevölkerungsentwicklung im Mitteldeutschen Revier 2001–2021 und BBSR-Szenario 2025–2045

Kohleregion/ Kreis	Bevölkerungs- entwicklung		BBSR-Szenario »89 Mio.«		Verände- rung in %	
	2001	2021	2025	2045	2001/21	2021/45
Mitteldeutsches Revier	2.064.025	1.943.034	1.936.500	1.958.400	-6,4	0,8
Anhalt-Bitterfeld	203.642	155.900	150.200	131.100	-38,3	-15,9

Kohleregion/ Kreis	Bevölkerungs- entwicklung		BBSR-Szenario »89 Mio.«		Verände- rung in %	
	2001	2021	2025	2045	2001/21	2021/45
Burgendland- kreis	218.945	176.333	171.500	155.100	-33,1	-12,0
Halle (Saale), Stadt	243.045	238.061	229.700	239.500	-23,1	0,6
Leipzig	288.146	258.214	258.300	254.300	-9,4	-1,5
Leipzig, Stadt	493.052	601.866	622.000	716.400	22,7	19,0
Mansfeld-Süd- harz	173.631	132.317	126.400	103.500	-41,6	-21,8
Nordsachsen	227.647	197.529	199.300	193.700	-15,8	-1,9
Saalekreis	215.917	182.814	179.100	164.800	-18,3	-9,9

Quelle: BBSR (IRIS) und Hoymann/Jakubowski in diesem Band

Lausitzer Revier

Die Lausitz, die sich über Teile von Brandenburg und Sachsen erstreckt, ist seit Jahrzehnten eng mit der Braunkohleförderung verbunden. Der Kohleausstieg stellt eine große Herausforderung für die Region dar, da er den Verlust vieler Arbeitsplätze in der Braunkohleindustrie mit sich bringt. Gleichzeitig birgt die Lausitz auch Potenziale für den Ausbau erneuerbarer Energien und die Schaffung neuer Arbeitsplätze in den Bereichen Tourismus, Landwirtschaft und Technologie. Die Entwicklung dieser Potenziale erfordert jedoch gezielte Investitionen und eine umfassende Strukturpolitik, um den Strukturwandel erfolgreich zu gestalten und die Lebensqualität der Bevölkerung langfristig zu sichern.

Die Ergebnisse des Bevölkerungsszenarios »89 Millionen« des BBSR für das Lausitzer Revier verdeutlichen die Herausforderungen, denen die Region in den kommenden Jahren und Jahrzehnten gegenübersteht. Die Ergebnisse zeigen, dass der Bevölkerungsrückgang im Lausitzer Revier im Zeitraum von 2021 bis 2045 im Vergleich zu 2001 bis 2021 zwar weniger stark ausfallen würde, jedoch weiterhin mit einem Rückgang von etwa 10 % zu rechnen ist. Das demografische Szenario im Lausitzer Revier signalisiert für die Zukunft ein spannungsgela-

denes Bild: Während einige Gebiete wie Dahme-Spreewald von einem anhaltenden Wachstum profitieren könnten, wird der Großteil der Braunkohleregion weiterhin unter einem signifikanten Bevölkerungsrückgang leiden. Die demografische Entwicklung im Lausitzer Revier stellt nach wie vor eine wesentliche Herausforderung dar, die eine langfristige, innovative und integrative Planung notwendig macht, um sowohl dem Bevölkerungsrückgang als auch den sozialen und wirtschaftlichen Folgen entgegenzuwirken.

Tab. 3: Bevölkerungsentwicklung im Lausitzer Revier 2001–2021 und BBSR-Szenario 2025–2045

Kohleregion/ Kreis	Bevölkerungs- entwicklung		BBSR-Szenario »89 Mio.«		Verände- rung in %	
	2001	2021	2025	2045	2001/21	2021/45
Lausitzer Revier	1.362.042	1.138.586	1.121.290	1.023.285	-27,6	-10,1
Bautzen	358.358	296.290	296.290	252.985	-28,6	-14,6
Cottbus, Stadt	111.125	98.359	94.200	91.300	-31,7	-7,2
Dahme-Spreewald	159.568	175.834	179.600	200.200	34,3	13,9
Elbe-Elster	129.066	100.317	97.000	86.300	-35,6	-14,0
Görlitz	316.037	248.273	240.500	210.700	-38,2	-15,1
Oberspreewald-Lausitz	141.959	107.558	105.700	89.400	-40,8	-16,9
Spreew-Neiße	145.929	111.955	108.000	92.400	-33,2	-17,5

Quelle: BBSR (IRIS) und Hoymann/Jakubowski in diesem Band

Zwischenfazit

Die Bevölkerungsentwicklung in den Braunkohlerevieren zeigt die enge Wechselwirkung zwischen demografischen Veränderungen und den Transformationsprozessen. Eine detaillierte Analyse der verschiedenen Raumtypen im Zeitraum von 2010 bis 2022 zeigt (Abbildung 2 und 3), dass zentrale Lagen von positiver Außen- und Binnenwanderung

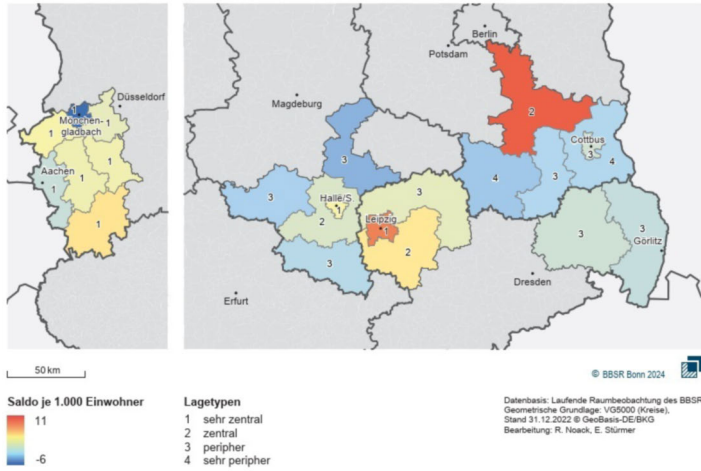
profitierten. Diese Regionen ziehen Menschen an, vor allem aufgrund ihrer besseren Infrastruktur, Arbeitsmarktchancen und Lebensqualität. Im Gegensatz dazu gelingt es peripheren Gebieten nur in geringem Maße, den demografischen Motor der Migration zu aktivieren. Hier sind Abwanderung und niedrige Bevölkerungsdichte zu beobachten, was die Attraktivität weiter verringert. Die Herausforderungen in diesen peripheren Regionen hängen eng mit begrenzten Investitionen, schlechterer Erreichbarkeit und einem Rückgang der wirtschaftlichen Dynamik zusammen, wodurch sie in der Transformationsphase besonders anfällig bleiben. Um diesen komplexen Zusammenhang in eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung zu überführen, sind gezielte Maßnahmen in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft notwendig.

Demografie und Strukturwandel

Der demografische Wandel im Kontext des Strukturwandels erfordert eine vorausschauende Planung, die nicht nur auf die kurzfristige Sicherstellung von Arbeitsplätzen ausgerichtet ist, sondern auch langfristige Perspektiven für die Lebensqualität, die soziale Integration und die regionale Identität bietet (vgl. Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg 2014: 27). Es gilt, die Chancen, die sich aus einer zunehmenden Diversität und einer veränderten Wirtschaftsstruktur ergeben, zu nutzen und gleichzeitig die negativen Auswirkungen auf die demografische Stabilität und den sozialen Zusammenhalt abzumildern. Der Erfolg dieser Transformationsprozesse hängt maßgeblich davon ab, wie es gelingt, die verschiedenen demografischen und strukturellen Veränderungen zu einem positiven, zukunftsfähigen Modell für die Braunkohlereviere zu integrieren.

Abb. 2: Demografische Dynamik – Binnenwanderung

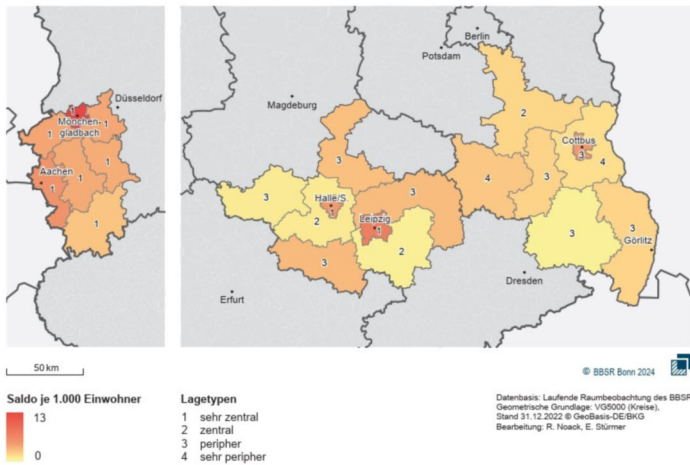
Binnenwanderungssaldo in den Braunkohlenkreisen zwischen 2010 und 2022



Quelle: BBSR

Abb. 3: Demografische Dynamik – Außenwanderung

Außenwanderungssaldo in den Braunkohlenkreisen zwischen 2010 und 2022



Quelle: BBSR

Die Bevölkerungsentwicklung kann dabei sowohl als Treiber, indem sie innovative Impulse setzt, als auch als Ergebnis, indem sie die Wirksamkeit der Transformation reflektiert, verstanden werden. Entscheidend ist, dass die Region durch gezielte Investitionen, attraktive Lebensbedingungen und eine nachhaltige Wirtschaftsperspektive gestärkt wird. Unter diesen Rahmenbedingungen können die Braunkohlereviere zu Modellregionen für eine gelungene Transformation und eine zukunftsfähige Entwicklung werden.

Steuerung und Förderung von Transformationen

Die Gestaltung des Strukturwandels in den Braunkohlerevieren erfordert eine politische Steuerung, die gleichermaßen strategisch und anpassungsfähig ist. Die langfristige Wirkung politischer Maßnahmen hängt maßgeblich von der Integration sozialer, wirtschaftlicher und infrastruktureller Perspektiven ab. Entscheidend ist dabei, nicht nur auf bestehende Herausforderungen zu reagieren, sondern aktiv zukunftsorientierte Strategien zu entwickeln. Förderprogramme, die nachhaltige Wirtschaftszweige unterstützen, sowie Investitionen in Infrastruktur und Bildung sind essenziell, um die Attraktivität der Region zu erhöhen und Abwanderung entgegenzuwirken (vgl. BMI 2019). Eine zentrale Rolle spielt auch die Bürgerbeteiligung: Sie stärkt das Vertrauen in den Wandel und fördert die Identifikation mit der Region. Die Politik steht hier vor der Herausforderung, kurzfristige Erfolge und langfristige Stabilität gleichermaßen zu gewährleisten.

Innovation und Diversifizierung

Die wirtschaftliche Neuausrichtung der Braunkohlereviere ist ein komplexer, aber entscheidender Prozess, um die Regionen nachhaltig zu stärken. Innovation und Diversifizierung bilden hierbei die Schlüsselkomponenten. Der Aufbau neuer Wirtschaftszweige, insbesondere in zukunftsorientierten Bereichen wie erneuerbare Energien, Digitalisierung oder Kreislaufwirtschaft, kann langfristig für Stabilität und Wachstum sorgen (vgl. Zukunftsagentur Rheinisches Revier 2021). Zugleich ist es essenziell, bestehende Strukturen wie kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) zu stärken, da diese häufig das Rückgrat der regionalen Wirtschaft bilden. Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen spielen ebenfalls eine zentrale Rolle, um die Fach-

kräftebasis für den wirtschaftlichen Wandel zu sichern. Ein weiteres Augenmerk sollte auf der Verbindung von Innovation und Tradition liegen, indem lokale Potenziale genutzt und mit modernen Technologien verknüpft werden. Entscheidend ist eine strategische Zusammenarbeit zwischen Politik, Wirtschaft und Wissenschaft, um die Transformation zu lenken und die Region als attraktiven Wirtschafts- und Lebensraum zu positionieren. Dabei sollten regionale Besonderheiten und Bedürfnisse im Vordergrund stehen, um passgenaue Lösungen zu entwickeln, die sowohl den lokalen Arbeitsmarkt stärken als auch die Lebensqualität der Bürger verbessern. Eine enge Kooperation kann auch dazu beitragen, die regionale Identität zu fördern, innovative Sektoren zu erschließen und die Wettbewerbsfähigkeit der Region langfristig zu sichern. In Zusammenarbeit mit Wissenschaftseinrichtungen und der Wirtschaft können maßgeschneiderte Lösungen entwickelt werden, die den Strukturwandel sozial verträglich gestalten und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der Region auf globaler Ebene stärken.

Zusammenhalt und Lebensqualität

Der soziale Zusammenhalt ist eine zentrale Säule für den Erfolg des Strukturwandels in den Braunkohlerevieren. Nur wenn die Menschen in den betroffenen Regionen aktiv einbezogen und ihre Lebensqualität spürbar verbessert wird, kann der Wandel nachhaltig gelingen (vgl. Krüger 2020). Hierbei sind Investitionen in soziale Infrastruktur wie Schulen, Kitas, medizinische Versorgung und Begegnungsstätten essenziell. Zudem spielt die Förderung von Gemeinschaftsprojekten und ehrenamtlichem Engagement eine Schlüsselrolle, um das Miteinander zu stärken und lokale Identität zu bewahren. Besonders wichtig ist es, soziale Gerechtigkeit zu gewährleisten und vulnerable Gruppen wie ältere oder gering qualifizierte Menschen durch gezielte Unterstützungsangebote mitzunehmen. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist die transparente Kommunikation der Veränderungsprozesse sowie die Einbindung der Bevölkerung in Planungs- und Entscheidungsprozesse (vgl. BMI 2019). Soziale Maßnahmen, die auf Teilhabe, Chancengleichheit und eine hohe Lebensqualität abzielen, sind nicht nur moralisch geboten, sondern auch ein zentraler Hebel, um Akzeptanz und Motivation für den Wandel zu schaffen.

Arbeitsmarkt und Fachkräfte

Um den negativen Auswirkungen der Abwanderung junger und gut ausgebildeter Menschen entgegenzuwirken, sollten raumordnungs- politische Maßnahmen auf die Ansiedlung von Fachkräften und deren Familien abzielen. Eine attraktive, zukunftsfähige Arbeitsmarktperspektive, verbunden mit einer hohen Lebensqualität, kann eine wichtige Grundlage für die Rückgewinnung von Arbeitskräften und die Ansiedlung neuer Fachkräfte bieten. Dies könnte durch die Schaffung von Clusterstrukturen in innovativen Sektoren, der Verbesserung der Lebensqualität in den ländlichen Gebieten (z. B. durch die Förderung von Wohnungsbau und Infrastruktur) sowie durch die Bereitstellung von Förderprogrammen für Unternehmen, die in den Übergang von der »Kohlewirtschaft« in nachhaltige Industrien investieren, geschehen. Insgesamt ist eine integrierte Strategie erforderlich, die sowohl die Schaffung von Arbeitsplätzen als auch die Verbesserung der Lebensqualität umfasst (vgl. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie des Landes Brandenburg 2023). Diese Maßnahmen stärken nicht nur den regionalen Arbeitsmarkt, sondern tragen auch zur sozialen und demografischen Stabilität der betroffenen Regionen bei. Darüber hinaus erhöht die Förderung von Familienfreundlichkeit und Bildungsangeboten die Attraktivität der Region für Zugewanderte im Rahmen einer kompensatorischen Migrationspolitik. Indem gezielt Anreize für die Ansiedlung von Familien geschaffen werden, können dem demografischen Wandel entgegengewirkt und neue Fachkräfte gewonnen werden. Dies trägt nicht nur zur Sicherung der regionalen Arbeitsmärkte bei, sondern stärkt auch die kulturelle Vielfalt und Innovationskraft der Region, indem internationale Talente und junge Familien integriert und gefördert werden.

Infrastruktur und Mobilität

Die Schaffung einer leistungsfähigen Infrastruktur ist ein zentrales Element der Raumordnungspolitik, das maßgeblich zur zukünftigen Entwicklung der Braunkohlereviere beiträgt. Dies umfasst nicht nur den Ausbau von Verkehrswegen und die Verbesserung der Anbindung an regionale sowie überregionale Märkte, sondern auch den verstärkten Ausbau digitaler Infrastrukturen. Gerade im Hinblick auf die Entwicklung neuer Industrien, die zunehmend auf digitale Technologien angewiesen

sind, ist eine flächendeckende Breitbandversorgung unabdingbar. Ohne diese Grundlage können moderne Wirtschaftszweige wie die IT-Branche, digitale Dienstleistungssektoren oder Industrie 4.0-Modelle in der Region kaum erfolgreich implementiert werden. Ein weiterer entscheidender Aspekt ist die Förderung von Mobilitätskonzepten, die den Bedürfnissen einer modernen, flexiblen Arbeitswelt gerecht werden. Hierzu gehört die Entwicklung eines öffentlichen Verkehrssystems, das die ländlichen Gebiete gut mit städtischen Zentren verbindet, die eine attraktive Option für Pendler und Fachkräfte darstellt, die aus anderen Regionen in die Braunkohlereviere ziehen möchten (vgl. Staatskanzlei und Ministerium für Kultur des Landes Sachsen-Anhalt 2021). Um eine langfristige Wettbewerbsfähigkeit der Region sicherzustellen, dürfen diese Infrastrukturmaßnahmen nicht isoliert betrachtet werden. Durch die Verzahnung der Verkehrsinfrastruktur mit der Siedlungsentwicklung als strukturgebendes Element (RWTH Aachen 2023), können attraktive Standorte entstehen. Dies umfasst sowohl digitale als auch physische Infrastrukturen, die Unternehmen und Fachkräften den Zugang zu wichtigen Märkten und Netzwerken ermöglichen. Der demografische Querschnitt, der verschiedene Altersgruppen und Qualifikationen umfasst, bietet Unternehmen eine breite Basis an Talenten und Expertisen. Dies fördert nicht nur den Wissens- und Technologietransfer, sondern trägt auch zur sozialen und wirtschaftlichen Stabilität der Region bei, indem unterschiedliche Lebens- und Arbeitsmodelle miteinander kombiniert werden.

Raumordnungspolitische Perspektiven

Die nachhaltige Entwicklung von Transformationsregionen, insbesondere der Braunkohlereviere in Deutschland, stellt eine der zentralen Herausforderungen der Raumordnungspolitik dar. Diese Regionen stehen vor einem doppelten Wandel: dem Strukturwandel infolge des Ausstiegs aus der Braunkohle und den demografischen Veränderungen. In diesem Kontext rücken zwei raumordnungspolitische Perspektiven in den Vordergrund, die unterschiedliche Schwerpunkte setzen, jedoch komplementär und essenziell für eine zukunftsorientierte Entwicklung sind. Die erste Perspektive betont die Förderung von wirtschaftlicher Resilienz und Attraktivität durch Innovation, Digitalisierung und die Ansiedlung von neuen Industrien. Die zweite Perspektive richtet den

Fokus auf die Sicherung von Lebensqualität, sozialen Zusammenhalt und nachhaltige Infrastruktur, um die Abwanderung zu bremsen und die Region für Fachkräfte und Zuwanderer attraktiver zu machen. Der Erfolg dieser Ansätze hängt von einer Kombination regionaler Anpassungsstrategien und übergeordneter politischer Unterstützung ab. Nur so können die Braunkohlereviere nicht nur die Herausforderungen bewältigen, sondern auch neue Potenziale entfalten, um als Vorbild für andere Transformationsregionen zu dienen.

Beide Perspektiven sind nicht isoliert voneinander zu betrachten. Vielmehr müssen sie in einem ganzheitlichen regionalen Entwicklungsansatz miteinander kombiniert werden. In Wachstumsregionen sollten zukunftsfähige Infrastrukturen geschaffen werden, die den Zuzug fördern, während in struktur- oder bevölkerungsrückläufigen Regionen gezielt in die Qualität bestehender Infrastrukturen investiert werden muss, um Abwanderung zu verhindern und die Region für die Zukunft zu stärken. In beiden Fällen ist die Integration von ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Aspekten unerlässlich, um eine nachhaltige und resiliente Regionalentwicklung zu gewährleisten, die den spezifischen Bedürfnissen jeder Region gerecht wird. Durch die Umsetzung gezielter raumordnungspolitischer Maßnahmen können die Braunkohlereviere nicht nur als Beispiel für den erfolgreichen Übergang von der Kohlenutzung hin zu einer nachhaltigen Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur dienen, sondern auch als Modell für andere Transformationsregionen weltweit.

Nachfrageorientierte Regionalentwicklung

In Kreisen der Braunkohlereviere mit Bevölkerungswachstum – insbesondere in urbaneren oder wirtschaftlich aufstrebenden Bereichen – liegt der Fokus auf einer gezielten Weiterentwicklung der Infrastruktur, um den steigenden Bedarf an Wohnraum, Bildungseinrichtungen, Gesundheitsversorgung und Freizeitmöglichkeiten zu decken. Diese Gebiete stehen vor der Aufgabe, nicht nur attraktive Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen, sondern auch die Ansiedlung von Unternehmen zu fördern, die qualifizierte Arbeitsplätze anbieten.

Ein wesentlicher Aspekt ist die gezielte Unterstützung von Innovation und Digitalisierung, um wirtschaftliche Dynamik und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Hierzu zählen Investitionen in den Breitbandausbau, smarte Mobilitätslösungen und eine nachhaltige

Energieversorgung. Gleichzeitig erfordert die Schaffung hochwertiger Lebensräume eine integrierte Planung, die auch Aspekte klimafreundlicher Infrastruktur und kulturelle Angebote berücksichtigt. Entscheidend ist zudem die Förderung einer sozialen und funktionalen Durchmischung, um lebendige Quartiere zu schaffen, die sowohl für Familien als auch für ältere Menschen und Singles attraktiv sind. Diese Durchmischung kann dazu beitragen, soziale Segregation zu vermeiden und die regionale Identität zu stärken.

Langfristig muss eine Balance zwischen Wachstum und Nachhaltigkeit erreicht werden, um die Lebensqualität zu erhalten und gleichzeitig ressourcenschonend zu wirtschaften. Nur durch eine integrative und vorausschauende Regionalentwicklung können diese aufstrebenden Regionen nicht nur dem Bevölkerungswachstum gerecht werden, sondern auch ihre Rolle als attraktive Ankerpunkte innerhalb der Transformationsregionen behaupten.

Angebotsorientierte Regionalentwicklung

In Braunkohleregionen, die von Bevölkerungsrückgang oder -alterung betroffen sind – häufig in ländlicheren und strukturschwächeren Gebieten –, liegt der Fokus der Regionalentwicklung auf der Anpassung und Optimierung bestehender Infrastrukturen. Ziel ist es, die Lebensqualität der verbleibenden Bevölkerung zu sichern und Abwanderungstendenzen entgegenzuwirken. Diese Regionen stehen vor der Herausforderung, nicht nur Infrastruktur zu erhalten, sondern sie gezielt zu modernisieren und an die Bedürfnisse einer älter werdenden und oft schrumpfenden Bevölkerung anzupassen.

Wichtige Handlungsfelder umfassen die Aufwertung von Wohnquartieren durch energetische Sanierung, barrierefreie Umgestaltung und die Förderung generationenübergreifender Wohnprojekte. Diese Maßnahmen tragen dazu bei, eine stabile soziale Infrastruktur zu gewährleisten und die Bindung der Bevölkerung an ihre Heimatregion zu stärken. Ein weiterer zentraler Aspekt ist die Sicherung und der Ausbau von Nahversorgungsstrukturen, die für den Alltag der Bevölkerung unerlässlich sind. Hierbei können digitale Lösungen wie mobile Versorgungsdienste oder Online-Handel in Kombination mit regionalen Liefernetzwerken eine wichtige Rolle spielen. Gleichzeitig ist die digitale Anbindung über leistungsfähiges Breitbandinternet essenziell, um

Homeoffice-Arbeitsplätze zu ermöglichen und digitale Bildungs- sowie Gesundheitsangebote zugänglich zu machen.

Besonderes Augenmerk sollte auf die Verbesserung der Mobilitätsangebote gelegt werden, um den Zugang zu Arbeitsplätzen, Bildungseinrichtungen und Freizeitangeboten zu sichern. Solche Maßnahmen tragen auch zur Attraktivität der Region bei. Darüber hinaus können gemeinwohlorientierte Projekte, wie Mehrgenerationenhäuser, lokale Kulturinitiativen oder Gemeinschaftsgärten, den sozialen Zusammenhalt fördern und die Identifikation mit der Region stärken. Diese Projekte wirken sich positiv auf die Lebensqualität aus und können die Verweildauer der Bevölkerung in den Braunkohleregionen erhöhen. Die Braunkohleregionen sind in ihrer Rolle als Lebensraum neu zu definieren: nicht als schrumpfende Peripherie, sondern als lebenswerte und resiliente Orte, die durch eine gezielte Anpassung an demografische und wirtschaftliche Veränderungen nachhaltig gestärkt werden.

Resümee

Die Demografie im Raum ist eine Facette der Menschheit, die seit jeher eine zentrale Rolle spielt und doch ständig im Wandel begriffen ist. In unserer gegenwärtigen Ära der Transformation stehen wir vor neuen und komplexen Herausforderungen, die durch ein differenziertes Bevölkerungswachstum oder einen Bevölkerungsrückgang in den Braunkohleregionen hervorgerufen werden. Der Themenkomplex bietet eine faszinierende Perspektive auf die dynamische Interaktion zwischen Bevölkerungsdynamik, Raumplanung und gesellschaftlicher Entwicklung. Transformationsregionen stehen dabei im Brennpunkt, da sie durch tiefgreifende Veränderungen in Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt geprägt sind. Diese Regionen sind oft Schauplatz eines komplexen Zusammenspiels von demografischem Wandel und ökonomischer Umstrukturierung. Die Bewältigung des demografischen Wandels erfordert daher eine ganzheitliche und integrative Herangehensweise, die die Vielfalt im Raum berücksichtigt und Chancen für eine zukunftsfähige Entwicklung nutzt.

Sollte die Bevölkerung Deutschlands die Marke von 89 Mio. erreichen, erfordert dies eine differenzierte Analyse der damit verbundenen demografischen Entwicklungen. Wenn dieses Wachstum primär auf Migration zurückzuführen ist, stellt sich die Frage, ob und in welchem

Umfang strukturschwache Regionen, wie die Braunkohlereviere, davon profitieren können. Historische und aktuelle Trends zeigen, dass Zugewanderte häufig urbane und wirtschaftlich prosperierende Regionen bevorzugen, da dort bessere Arbeitsmöglichkeiten, Bildungsangebote und soziale Netzwerke vorhanden sind. Ohne gezielte politische Maßnahmen besteht die Gefahr, dass die positiven Effekte des Bevölkerungswachstums in zentralen Lagen konzentriert bleiben, während die Braunkohlereviere in Deutschland weiterhin mit Bevölkerungsrückgang, demografischer Alterung und infrastrukturellen Defiziten zu kämpfen haben. Eine kritische Reflexion wirft jedoch die Frage auf, ob ein rein zahlenmäßiges Bevölkerungswachstum auf lange Sicht nachhaltig ist, wenn keine gleichzeitige Stärkung der sozialen Kohärenz, Integration und regionalen Gerechtigkeit erfolgt. Deutschland steht damit vor der Herausforderung, Migration nicht nur als kurzfristige Antwort auf demografische Lücken zu betrachten, sondern auch als strategische Chance, um strukturschwache Regionen langfristig zu beleben.

Die regionalpolitischen Herausforderungen, wie der Strukturwandel und die Notwendigkeit zur Förderung wirtschaftlicher Dynamik in schrumpfenden Regionen, werden durch Migration nicht automatisch gelöst. Die Diskussion über das Potenzial der Zuwanderung zur Erreichung einer Bevölkerung von 89 Mio. lenkt möglicherweise von den eigentlichen transformativen Perspektiven und politischen Substanzen in den Braunkohlerevieren ab. Die zukünftigen Herausforderungen in strukturschwachen Regionen sind vielschichtig und erfordern eine umfassende Auseinandersetzung mit Fragen der Wirtschaftsentwicklung, der Schaffung neuer Arbeitsplätze, der sozialen Integration, des Umweltschutzes und der Gestaltung der räumlichen Entwicklung. In diesem Zusammenhang muss der semantische Diskurs über die quantitative Größe der Gesamtbevölkerung Deutschlands kritisch hinterfragt werden, da er Gefahr läuft, von den zentralen Herausforderungen und Potenzialen der Transformationsprozesse in den Braunkohlerevieren abzulenken. Es ist unabdingbar, dass die öffentliche Debatte nicht auf bloße Zahlen fixiert bleibt, sondern die strukturellen und sozialen Aspekte dieser Regionen transparent und differenziert adressiert. Ohne eine konsequent ganzheitliche, nachhaltige und inklusive Regionalpolitik drohen die Braunkohleregionen ihre Attraktivität als Lebens- und Wirtschaftsstandorte einzubüßen, was nicht nur ihre eigene demografische Entwicklung gefährdet, sondern auch die Chancen

zur langfristigen Stabilisierung und Zukunftsfähigkeit Deutschlands insgesamt untergräbt.

Literatur

- BMWK (o. J.): Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Wirtschaft/strukturstaerkungsgesetz-kohleregionen.html> (Zugriff 20.01.2025).
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (Hg.) (2019): Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall, Berlin. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/137240/e94cf2ffab8768fd37a1e632db3ee51e/schlussfolgerungen-kommission-gleichwertige-lebensverhaeltnisse-langversion-data.pdf> (Zugriff 20.01.2025).
- Krüger, Thomas (2020): »Politische Bildung in Transformationsregionen – Reflexionsräume eröffnen.«, in: Kay Senius/Wolfgang Höffken (Hg.), Kohleausstieg und Strukturwandel in Sachsen-Anhalt, Magdeburg: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 27–30. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sachsen-anhalt/17149.pdf> (Zugriff 20.01.2025).
- Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (2014): Nachhaltigkeitsstrategie für das Land Brandenburg, Potsdam. https://mluk.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/nachhaltigkeitsstrategie_bb.pdf (Zugriff 20.01.2025).
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie des Landes Brandenburg (2023): Ansiedlungsstrategie 2023 des Landes Brandenburg. https://www.brandenburg.de/media/bb1.a.3833.de/230509_Ansiedlungsstrategie_2023.pdf (Zugriff 20.01.2025).
- Staatskanzlei und Ministerium für Kultur des Landes Sachsen-Anhalt (Hg.) (2021): Strukturentwicklungsprogramm. Mitteldeutsches Revier Sachsen-Anhalt. https://strukturwandel.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Schulung/Strukturwandel/SEP/Strukturentwicklungsprogramm_Onlinefassung_barrierearm_.pdf (Zugriff 20.01.2025).
- Ribbeck-Lampel, Juliane/Spoehr, Paul/Otto, Andreas (2023): Revier ist nicht gleich Revier. Die Bedeutung von Raumstrukturen für die Transformation der Braunkohleregionen in Deutschland. Bonn: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

RWTH Aachen (Hg.) (2023): Raumstrategie 2038+. Projektdokumentation des Planungs- und Dialogprozesses, Aachen. <https://jung-stadt-konzepte.de/wp-content/uploads/2023/08/RaumStrategieFinalDigitali.pdf> (Zugriff 20.01.2025).

Zukunftsagentur Rheinisches Revier (2021): Wirtschafts- und Strukturprogramm für das Rheinische Zukunftsrevier 1.1. https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/documents/final_wsp_1_1_webversion.pdf (Zugriff 20.01.2025).

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Braunkohlereviere in Deutschland | 151

Abb. 2: Demografische Dynamik – Binnenwanderung | 157

Abb. 3: Demografische Dynamik – Außenwanderung | 157

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Bevölkerungsentwicklung im Rheinischen Revier 2001–2021 und BBSR- Szenario 2025–2045 | 152

Tab. 2: Bevölkerungsentwicklung im Mitteldeutschen Revier 2001–2021 und BBSR-Szenario 2025–2045 | 153

Tab. 3: Bevölkerungsentwicklung im Lausitzer Revier 2001–2021 und BBSR- Szenario 2025–2045 | 155

Denkanstöße für die Stadt von übermorgen

Zwischen Flexibilisierung und Steuerung

Katharina Hackenberg, Marion Klemme und Stephan Willinger

1. Planen unter Unsicherheit

Zukunft entsteht nicht zufällig, sie ist das Ergebnis heutiger Entscheidungen, die in einem komplexen Geflecht aus Trends und Treibern der Stadtentwicklung getroffen werden. Wesentliche Einflüsse, die unsere Städte und Regionen bis 2045 verändern wie Klimawandel, Zuwanderung, KI oder Robotik folgen allerdings keinen linearen Entwicklungen. Deshalb werden verlässliche Vorhersagen auf Grundlage des Status quo angesichts rasanter Entwicklungsgeschwindigkeiten und komplexer Entscheidungsprozesse in Politik, Gesellschaft, Umwelt, Technologie und Wirtschaft immer schwieriger. Wie kann es in unseren ökologischen und politischen Krisenzeiten sowie angesichts wachsender Ungleichheiten in den Städten und Regionen dennoch gelingen, sich verantwortungsvoll mit Zukunft auseinanderzusetzen?

Als Grundlage für zukunftsorientierte Diskurse in der Stadtentwicklung wurden im BBSR-Forschungsprojekt »Die Stadt von übermorgen« Auswirkungen von Trends auf urbane Räume analysiert, mögliche Entwicklungspfade diskutiert und eine Toolbox für Zukunftsdiskurse entworfen. Die dabei erarbeiteten »Trendmoleküle« verschaffen einen strukturierten Überblick über komplexe Trendlandschaften und deren mögliche räumliche Auswirkungen. Sie bieten eine Grundlage, um sich bereits heute mit städtischen Zukünften auseinanderzusetzen, relevante Zukunftsfragen gemeinsam zu diskutieren und frühzeitig Gestaltungsoptionen für die Entwicklung robuster und zugleich anpassungsfähiger Städte und Regionen zu identifizieren (vgl. BBSR 2019; BBSR 2022).

Veränderte demografische Entwicklungsdeterminanten (vgl. Hoymann/Jakubowski in diesem Band) setzen neue Rahmenbedin-

gungen: die steigende Geburtenrate führt zu einem Wachstum der Altersgruppe jüngerer Menschen (+20 % der unter 20-Jährigen), starke Zuwanderung infolge sowohl wirtschaftlicher Attraktivität als auch kriegs- und klimabedingten Fluchtbewegungen erzeugen ein positives Außenwanderungssaldo (+450.000/Jahr) und gleichzeitig nimmt die Zahl der älteren Menschen zu (+14 % der über 67-Jährigen). Hier setzt der vorliegende Beitrag an, richtet seinen Fokus auf das dynamische Zusammenspiel verschiedener Trends im Raum und überlegt, wie sich deren Zusammenspiel auf konkrete Stadträume im Jahr 2045 auswirken könnte.

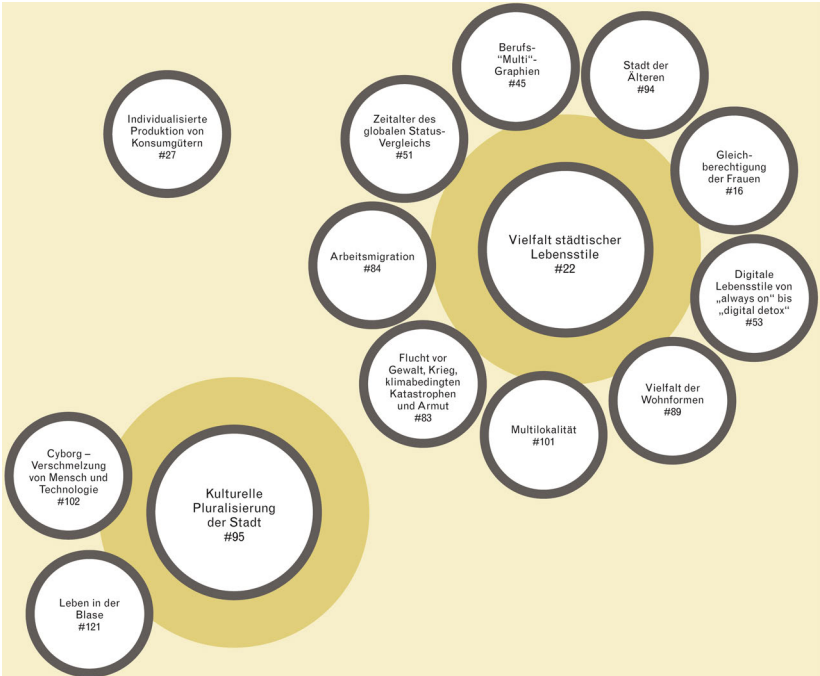
Exemplarisch werden drei Trendmoleküle ausgewählt, die unter der Annahme der oben genannten demografischen Veränderung entscheidenden Einfluss auf die Stadtentwicklung haben. Sodann werden die möglichen Auswirkungen der darin enthaltenen Trends auf drei verschiedene Raumtypen projiziert. Als Ergebnis eines interpretativen Ansatzes wird in Form von »Berichten aus der Zukunft« dargestellt, wie Zukunft in den jeweiligen Stadträumen aussehen kann: (1) in einer von Zuwanderung gekennzeichneten Großwohnsiedlung, (2) in einem Gewerbegebiet in einem wachsenden Ballungsraum sowie (3) in der Innenstadt einer stabilen Großstadt. Diese Projektionen bieten die Grundlage für abschließende Überlegungen zu der Frage, welche Entwicklungs- und Gestaltungsaufgaben sich daraus für die Gegenwart ergeben.

2. Trendmoleküle

Trendmoleküle haben sich für die Analyse von Trends und ihren möglichen Wirkungen auf die Stadt sowie für das Strukturieren von Zukunftsdiskursen als ein gutes Instrument erwiesen. Sie bündeln Einzeltrends zu relevanten Wirkzusammenhängen und schaffen einen Überblick über komplexe Trendlandschaften. Aus insgesamt fünfzehn Trendmolekülen mit über 150 Einzeltrends wurden für den vorliegenden Beitrag drei entscheidende ausgewählt: (1) Hypervielfalt, (2) Vielfalt der Produktions- und Distributionsprozesse und (3) Demokratie und Teilhabe unter Druck, die im Folgenden kurz dargestellt werden.

#Hypervielfalt

Abb. 1: Trendmolekül »Hypervielfalt«

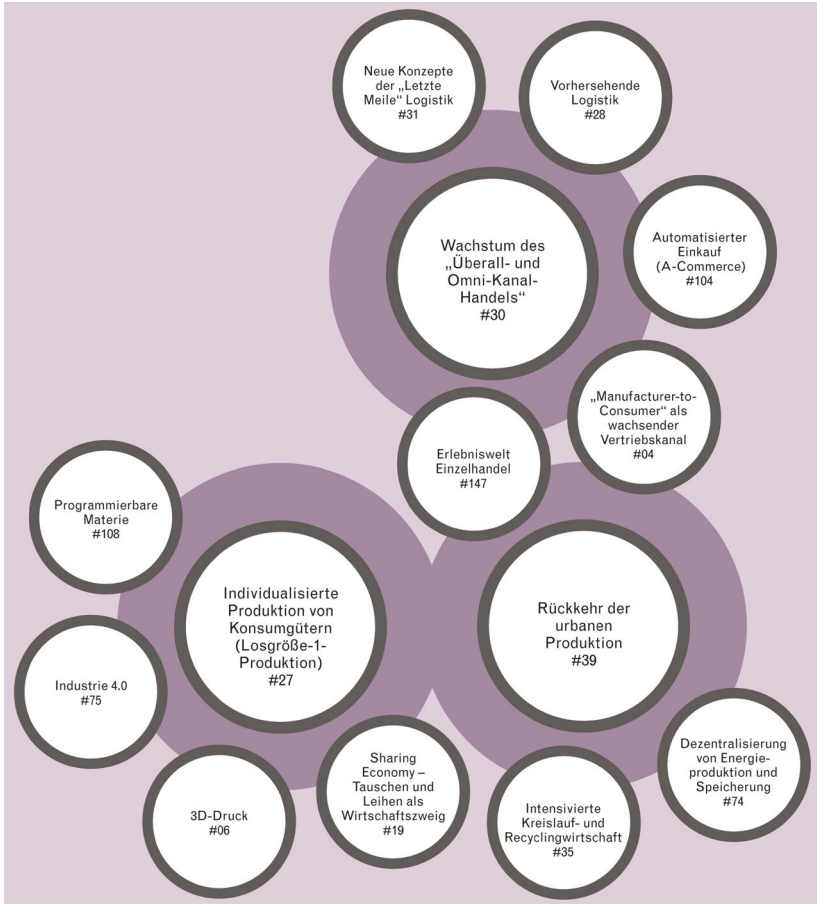


Quelle: BBSR 2022

Eine immer weitere Ausdifferenzierung der Gesellschaft führt zu zunehmender Vielfalt an Lebensstilen, kulturellen und religiösen Prägungen sowie Rollenverständnissen. Auch häufigere Berufs- und Arbeitsplatzwechsel, lebenslanges Lernen und Sabbaticals bringen einen Wechsel von Rollen, Perspektiven und auch Lebensstandorten mit sich. Flucht und Migration verstärken die kulturelle Pluralisierung der Stadt. Die vielfältigen Nutzungsansprüche an städtische Räume und Wohnformen, öffentliche Dienste und die Gestaltung des öffentlichen Raums steigen, auch vor dem Hintergrund eines erhöhten Zuzugs älterer Menschen in die Städte. Durch die Hypervielfalt entsteht ein Spannungsfeld zwischen Konfliktpotenzial und Toleranz, das Leben in der Stadt erfordert mehr Verständnis füreinander.

#Vielfalt der Produktions- und Distributionsprozesse

Abb. 2: Trendmolekül »Vielfalt der Produktions- und Distributionsprozesse«



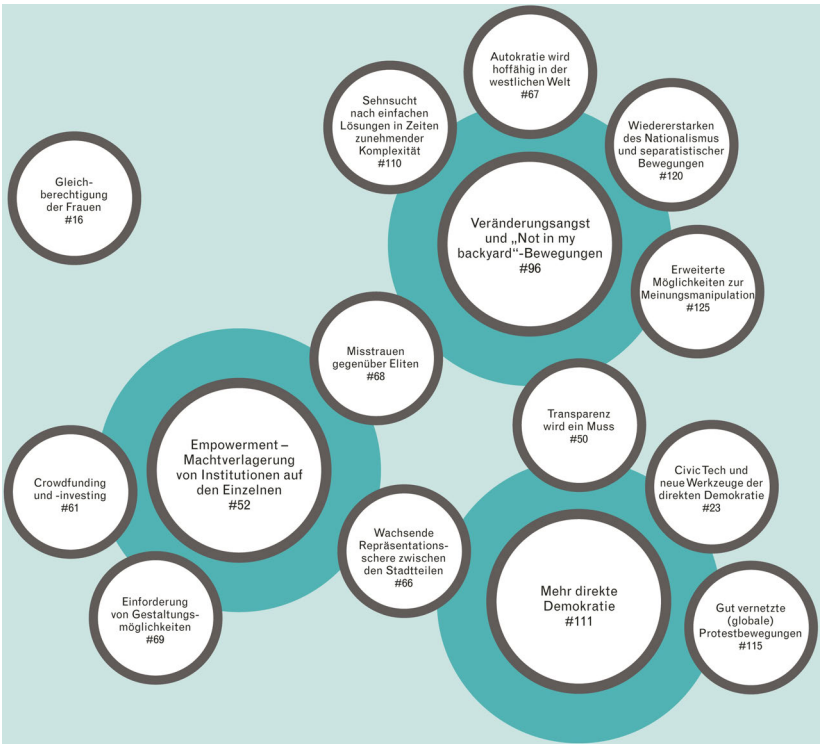
Quelle: BBSR 2022

Technologische Innovationen und neue Vertriebsformen treiben eine Transformation der Produktion und Dienstleistungen voran. Neben der global organisierten Massenproduktion und Herstellung hochkomplexer Produkte (z. B. Fahrzeuge) entwickeln sich auch Konsumgüter hin zur »Stückzahl 1«-Produktion. Neue Technologien ermöglichen

durch eine saubere, leise Produktion in hochtechnisierten, mehrgeschossigen Anlagen (»Vertical Factory«) eine Rückkehr urbaner Produktion. Auch die landwirtschaftliche Produktion von Lebensmitteln wird zur Stabilisierung der Versorgung in Form von *Urban Farming* auf Dächern und Freiflächen in die Städte zurückgeholt. Das Konzept geschlossener regionaler Stoffkreisläufe im Konsum und der Produktion wird durch ökologischen Druck und technologischen Fortschritt beflügelt, gleiches gilt für das sogenannte *Urban Mining*. Die Produktion und Speicherung von Energie werden ebenfalls dezentral organisiert.

#Demokratie und Teilhabe unter Druck

Abb. 3: Trendmolekül »Demokratie und Teilhabe unter Druck«



Quelle: BBSR 2022

Mit wachsender Globalisierung, Digitalisierung und Individualisierung wird die Welt zusehends vernetzter und komplexer. Nationalstaatliche Strukturen verlieren aufgrund der Internationalisierung von Finanz-, Kapital- und Immobilienmärkten an Handlungsmacht. Gleiches gilt für die Bewältigung globaler Migrationsströme oder die Eindämmung der Folgen des Klimawandels. Verlust- und Veränderungsängste wachsen, »*Not in my backyard*«-Bewegungen erstarken. Das Misstrauen gegenüber politischen und wirtschaftlichen Eliten und damit die Sehnsucht nach einfachen Lösungen nehmen zu. Doch löst der Vertrauensverlust bei engagierten Bürgerinnen und Bürgern auch einen neuen Gestaltungswillen aus: Neue Formen von Partizipation und bürgerschaftlichen Engagement entstehen. Auch Migrantinnen und Migranten fordern stärkere Repräsentation ein.

3. Berichte aus drei Stadtquartieren der Zukunft

Was passiert nun, wenn diese Trendmoleküle (und viele andere) auf ein konkretes Quartier treffen? Anhand der zuvor dargestellten Trends werden mögliche Berichte aus drei unterschiedlichen Stadtquartieren der Zukunft formuliert.

(1) Das Ankunftsquartier

Durch weiterhin bestehende Krisensituationen im Nahen und Mittleren Osten sowie in Afrika hielten die klima- und fluchtbedingten Migrationsströme an. Ab 2025 hatten sich zwischen deutschen Städten und Regionen allerdings große Unterschiede darin entwickelt, wie die so entstandene gesellschaftliche Vielfalt bewertet und organisiert wird: Prosperierende Ballungszentren hatten weiter versucht, die Chancen der Zuwanderung angesichts der Alterung der deutschen Gesellschaft zu nutzen und ihr Ideal einer sozialräumlichen Durchmischung zu verfolgen. In mehreren anderen Bundesländern wurde dagegen seit den Wahlerfolgen rechter Parteien in den 20er und beginnenden 30er Jahren mit den sogenannten *Newcomer Areas* das Modell einer geplanten Segregation eingeführt. Dieses basierte auf zwei Grundpfeilern:

- dem »Deutschland-Check«, bei dem Einwanderer auf die strikte Einhaltung demokratischer Grundregeln wie Gleichberechtigung

der Geschlechter oder das Gewaltmonopol des Staates verpflichtet werden

- einer weitgehenden Lockerung von Beschränkungen in Planung und Bauordnung, Berufsausübung und Handwerksordnung.

Der Besuch einer Großsiedlung am Rand einer Mittelstadt zeigt, wie sich diese Ankunftsquartiere seitdem entwickelt haben. Der Wunsch nach einem Ende der Gleichverteilung aller Zuwanderer über das gesamte Land und nach stärkerer Abgrenzung zwischen Einheimischen und Neuankömmlingen hatte hier schon länger bestanden. Die Landesregierung nutzte dann die Pleite eines großen Wohnungsunternehmens als Chance, um Zuwanderer unter der Auflage einer strengen dreijährigen Residenzpflicht in dem Quartier anzusiedeln. Nachdem die Stadt die Siedlung erworben und digitale Sensorik zur Überwachung der Grundregeln installiert hatte, wurden die Gebäude an die Quartiersgenossenschaft veräußert, an der jeder Zuwanderer einen Anteil erhielt.

Dass dies einmal ein monotones Wohngebiet war, ist heute, im Jahr 2045, nicht mehr zu merken: Wo einst ein Plattenbau dem anderen glich, konnten durch gelockerte Bauvorschriften vielfältige Anbauten für Werkstätten entstehen, zum Teil über mehrere Stockwerke. Zuwanderer nutzten das einmalig ausgezahlte »Newcomer-Budget«, das jedem für die ersten 36 Monate statt Regelleistungen zur Verfügung gestellt wurde. Rund um den zentralen Platz beherrschen jetzt Handwerk und Handel in den umgebauten Erdgeschoss das Bild. Sie haben den Charakter von Marktgassen, die auch unterschiedlichste Gewerbeangebote sowie Infrastrukturen zur Verfügung stellen. Hier veredeln Kleinbetriebe landwirtschaftliche Produkte. Konfitüre, getrocknete Gemüse- und Früchtechips, Sirup, Eis usw. werden von Manufakturen vor Ort hergestellt.

Doch auch Kleingewerbe befindet sich hier, Fahrradwerkstätten und die sogenannten Almarabs, Bastelbuden, in denen innovative Produkte entwickelt und zusammengebaut werden. So überformen temporäre oder auch feste Anbauten immer mehr die ursprünglichen Gebäude. Grüne produktive Fassaden, Dächer und neue Gewächshäuser zwischen den Plattenbauten prägen die Siedlung, die nun in großen Teilen auch zur urbanen landwirtschaftlichen Produktion genutzt wird. Die Produkte aus den Manufakturen und den Almarabs werden zum *Drone-Port* gebracht, um von dort in die benachbarten Stadtviertel und Regionen verschickt zu werden oder auf die Reise in weiter entfernte Länder zu ge-

hen. Scouts großer Unternehmen kommen aus anderen Teilen Deutschlands, um in den kreativen Start-ups nach Arbeitskräften zu suchen.

Auch in den oberen Stockwerken der Siedlung wurde viel umgebaut und kleine Wohnungen zu Flurgemeinschaften zusammengefasst. In den großen Gemeinschaftsbereichen zum Kochen und Austauschen konnten die frisch angekommenen Zuwanderer in enge nachbarschaftliche Strukturen eintreten. Wichtig war auch die Funktion der Flur-Ältesten: Zugleich Regelwächterin und Mentorin, umfasst ihre Aufgabe heute auch das Aufnehmen und Kanalisieren von Anregungen und Problemen in die Mitbestimmungsgremien auf Gebäude- und Quartiersebene.

War es früher schwierig, genügend Bewohnerinnen und Bewohner für die Mitwirkung zu gewinnen, so können nun alle in den Flurräten, Hausgemeinschaften und Blockgremien Ideen einbringen, zur Meinungsbildung beitragen und an Entscheidungen mitwirken, die ihr unmittelbares Umfeld betreffen. Dies fließt alle drei Monate zusammen in der *Loja Dschirga*, der bewährten, aus Asien stammenden, großen Versammlung aller Bewohnerinnen und Bewohner, als zentralem Entscheidungsorgan des Quartiers. Grundhaltung ist die *Maxime* »Why not?«, die nach der Abwahl rechter Parteien im Jahr 2038 und einer »Großen Obsoleszenzprüfung« aller Rechtsnormen nun sogar bundesweit vorgeschrieben ist, weil auf andere Weise dem verkrusteten Regelungswirrwarr nicht beizukommen war. Erlaubt ist hier nun alles, was keinen anderen stört, Konflikte werden in der *Loja Dschirga* ausgehandelt und nur unlösbare Fälle an die Stadtverwaltung übergeben.

In anderen *Newcomer Areas* wurden ähnliche Wege beschritten, die mal mehr, mal weniger erfolgreich waren: Verstärkt durch die Wahlerfolge rechter Parteien setzte in strukturschwachen Regionen in den 2030er Jahren eine massive Abwanderung ein. Zudem wurden Asylentscheidungen bereits an den EU-Grenzen getroffen, so dass die Residenzpflicht nach und nach aufgelöst wurde, Zuwanderer in andere Regionen weiterzogen, während ältere Bewohnerinnen und Bewohner aus anderen Landesteilen der Anziehungskraft der dynamischen *Newcomer-Areas* mit ihren Angeboten an Pflegepersonal folgten.

(2) Das Gewerbequartier

Eine Mittelstadt am Rande eines prosperierenden Ballungsraums. Infolge von Digitalisierung und Automatisierung konnte ein großes Zuliefer-

unternehmen der Automobilindustrie seine Produktionsprozesse konzentrieren. Dadurch wurden Flächen frei, die gemäß Vorkaufsrechtssatzung erworben und in die kommunale Innenentwicklungsstrategie »*Mixing Futures*« zur Schaffung einer zukunftsfähigen Mischung aus Wohnen und Arbeiten integriert wurden, um den anhaltenden Wohnraumbedarf zu decken.

Zunächst musste allerdings die bundesweit geltende Vorgabe erfüllt werden, bei allen Planungsmaßnahmen in Gewerbegebieten entweder Flächen für regionale Bauteilelager vorzusehen oder eine Produktionsanlage als Beitrag zur Katastrophenprävention und Sicherung stabiler Lieferketten aufzubauen. So entstand auf der Fläche zunächst eine Fabrik zur Herstellung von Antibiotika oder Impfstoffen. Sicherheitszäune, Kameras und Sensoren schützen die als kritische Infrastruktur eingestufte Produktionsanlage vor Sabotage und Diebstahl, zu der die hochqualifizierten Arbeitskräfte per biometrischer Erkennung Zutritt haben.

Der Quartiersrat, ein akteursübergreifendes Gremium aus Unternehmerinnen und Unternehmern, Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern, der Stadtverwaltung sowie der Zivilgesellschaft, nahm diese Entwicklung zum Anlass, einen Rahmenplan zur Neugestaltung des gesamten Quartiers aufzustellen. Seit der Deregulierungsnovelle des BauGB 2030 waren diese Aufgaben auf kooperative Gremien übergegangen und mussten durch die Kommune nur noch bestätigt werden. Nun konnte auf der verbleibenden kommunalen Fläche ein genossenschaftlicher Handwerkerhof in Erbpacht errichtet werden, für den der Anteil materieller Produktion mit der neuen Nutzungsklasse GEm (Gewerbegebiet materielle Produktion) langfristig gesichert wurde. Die dortigen Werkstätten waren für Gründungen und kleine Betriebe so attraktiv, dass sich vielfältiges Kleingewerbe ansiedelte und zur Nutzungsmischung beitrug. Ermöglicht wurde dies durch die SoGen (Sozialgerechte Gewerbeflächennutzung), mit der ein Drittel der Produktionsflächen für Unternehmen mit geringer Rendite oder hoher Gemeinnützigkeit gesichert werden. Diese erhalten im Quartiersbüro vor Ort einen Gewerbeberechtigungsschein.

Ebenfalls auf Grundlage einer Bestimmung des Rahmenplans entstanden zur Behebung der Wohnungsnot überall im Gebiet in Baulücken und auf Dachflächen aus recycelten Materialien gedruckte Mikroapartments. Der Gebäudetyp E (für experimentelle und nachhaltige Bauten)

sowie eine flexible Baugenehmigungspraxis machten dies schnell und unkompliziert möglich.

Zusammen mit dem NewWorkLab, einer offenen Werkstatt für Jung und Alt, in der »Silver Worker« ihr Fachwissen trotz Ruhestand regelmäßig an den Nachwuchs weitergeben, zog so auch das Alltagsleben im Gewerbequartier ein. Als dritter Ort dient es der Förderung von Begegnung sowie den Aus- und Fortbildungsbedarfen von Auszubildenden und Fachkräften aus dem In- und Ausland. Denn obwohl digitale Lebensstile und die In-Ear-Simultanübersetzung die Kommunikation der internationalen Zuwanderer mit der lokalen Bevölkerung bereits in vielen Bereichen des Alltags vereinfachte, gewannen direkte Austauschmöglichkeiten wieder an Bedeutung. Sowohl für die Unternehmerinnen und Unternehmer galt es im Wettbewerb um Fachkräfte die weichen Standortfaktoren im Gewerbequartier zu fördern, als auch für die Kommune alle Möglichkeiten zur strukturellen Integration der hochmobilen Arbeitskräfte aus dem In- und Ausland zu nutzen.

Finanziell unterstützt wurden Bau und laufender Betrieb durch die Überschüsse der lokalen Energiegenossenschaft, zu der sich alle Unternehmerinnen und Unternehmer, Grundstücks- und Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer zusammengeschlossen haben, um dezentral und unabhängig von fossilen Energieträgern Strom aus regenerativen Energiequellen zu erzeugen. Im Quartiersrat wurde zudem in regelmäßigen Abständen eine Werkstatt zur Anpassung des Gewerbequartiers an die Folgen des Klimawandels durchgeführt, um die Kommune durch *Crowdinvesting* – finanzielle Mittel und ehrenamtliche Arbeit – zu unterstützen. Dadurch konnten ehemals versiegelte »graue Bereiche« sukzessive renaturiert und neugestaltet werden. Fassaden wurden begrünt, auf ehemaligen Parkplätzen entstanden Micro-Forrests, über den letzten Hitzeinseln wurden Pflanzensegel installiert und ÖPNV-Haltestellen zu Extremwetterschutzzonen ausgebaut.

(3) Die Innenstadt

Ein Besuch in der Innenstadt einer stabilen Großstadt im Jahr 2045 zeigt, dass das 2024 beschlossene Leitbild einer »Stadtmitte für alle« nicht lange aufrechterhalten werden konnte. Zwanzig Jahre später ist die Innenstadt stark fragmentiert und die Zergliederung in ganz unterschiedliche Funktions- und Lebensbereiche geht mit einer sozial-räumlichen Segregation und deutlichen Polarisierung einher.

Nach dem Rückzug des stationären Einzelhandels sind über die Jahre privatisierte, teils sogar abgeschottete Bereiche entstanden, die im starken Gegensatz zur übrigen Innenstadt stehen. Dadurch ist das Stadtzentrum, wie wir es noch zu Anfang der 2020er Jahre kannten, auf ein kleines Areal zusammengeschmolzen. Hier bieten wenige Handelsketten in enger Fusion mit Online-Kanälen ihr ausgewähltes Angebot an. Showrooms mit häufig wechselnder Ausstattung stellen weniger den direkten Kauf als vielmehr das Produkterlebnis in den Mittelpunkt, wobei spektakuläre Events die immersiven Produktpräsentationen rahmen. *Mixed Reality* nutzt den gesamten Raum als hochindividualisierte Werbe- und Interaktionsfläche, der je nach Zielgruppe durch Holografie unterschiedlich bespielt wird. Schaufenster, Lagerflächen und Verkaufstresen waren gestern – heute werden die größtenteils individualisierten Konsumgüter digital geordert, aus dezentralen *Urban Hubs* direkt nach Hause zugestellt oder Lizenzen erworben, um vor Ort im 3-D-Druck nah am Kunden zu produzieren. Paketlieferungen per Drohne, abgestimmte Letzte-Meile-Konzepte und Null-Emissions-Logistik ermöglichen einen neutralen CO₂-Fußabdruck und erfüllen die gesetzlichen Standards nachhaltiger Lieferketten.

Leerstehende Handelsimmobilien und Lagerflächen sowie ehemalige Stellplatzanlagen wurden über die Jahre durch private Investorinnen und Investoren und Projektentwicklerinnen und -entwickler aufgekauft. Das umfassende Flächenangebot in zentraler Lage ermöglichte die Entwicklung größerer Luxus-Wohnanlagen aus einer Hand. *Luxury Gated Communities* mit umfassenden Serviceangeboten bieten Wohlhabenden einen geschützten Lebensraum. Angebote dieser Art gibt es reichlich, denn der Hype um vertikale Bautypologien führte zu einer Vielzahl an Luxus-Wohnhochhäusern und Altenresidenzen mit individuellen Pflegeangeboten, wobei Service- und Betreuungsleistungen fast ausschließlich von jungen Zuwanderern angeboten werden. Sicherheit wird durch ein umfassendes Netz an Sensorik und KI gewährleistet: Einlasskontrollen via Gesichtserkennung bzw. Bio-Scan an Eingängen von Gebäuden und Fahrzeugen sind Standard, das Verhalten der Bewohnerinnen und Bewohner wird digital überwacht und bei Bedarf sanktioniert. Unerwünschte Personen bleiben ausgeschlossen. Auch der ehemals öffentliche Raum im Quartier wird privat betrieben: Autonom fahrende Kleinstmobile ermöglichen leise, komfortable Mobilität als Bestandteil eines *Full Services*. Hochwertig gestaltete Aufenthaltsbereiche auf begrünten Dachterrassen halten Konversationsbereiche,

High-Tech-Erholungsstationen sowie Holo-Suiten für imaginäre Umgebungen bereit. War die Bewohnerschaft anfangs vor allem reich und alt, sind mit der Zeit immer mehr wohlhabende Familien zugezogen; insbesondere seitdem eine internationale Schule mit integrierter Kita standortnah in einer ehemaligen Warenhausimmobilie eröffnet hat.

Jenseits dieser Wohlstandsblase gibt es auch gänzlich anders geprägte Innenstadtbereiche: In die kleinteiligen Ladenlokale auf der anderen Seite des Zentrums ist sukzessive wieder Leben eingekehrt. Der quirlige Stadtbezirk ist inzwischen als Basarviertel stadtwweit bekannt. Aus dem eigenen Land aufgrund langanhaltender Dürrejahre vertrieben, haben sich hier vor allem Zuwanderer aus den von der Klimakrise besonders betroffenen Ländern niedergelassen. Die Menschen leben hier in sehr einfachen bis unzureichenden Wohnverhältnissen. Inzwischen sind ganze Straßenzüge mit migrantisch geprägter Versorgung bestückt, denn zahlreiche Zuwanderer versuchen hier mit eigenen Produkten und Angeboten über die Runden zu kommen. Ein buntes Spektrum an Waren, Dienstleistungen, Speisen sowie zahlreiche fliegende Händler mit flexiblen Straßenständen und Markthallen prägen das Straßenbild. In diesem rasch gewachsenen, sehr jungen und lebendigen Innenstadtviertel ist Pop-up der Standard. Eigenproduktion, Tauschen und Teilen spielen eine zentrale Rolle. Sie werden analog sowie online organisiert, wobei die schlechte digitale Grundversorgung des Quartiers bei gleichzeitig hoher Nutzerdichte regelmäßig zum technischen Kollaps führt. Die vielfältigen Angebote erfreuen sich inzwischen über das Basarviertel hinaus einer großen Beliebtheit. Kleine Kulturvereine organisieren eigenverantwortlich Veranstaltungen und werden dabei durch den Verfügungsfonds der Stadt unterstützt. Das bunte Leben im öffentlichen Raum mit improvisierten Cafés, abendlicher Straßenmusik und -kunst ziehen Besucherinnen und Besucher aus anderen Quartieren an. Hier trifft sich das junge aufgeschlossene Großstadtklientel, während ängstlichere sowie nationalistische Menschen das Viertel komplett meiden. Schlagzeilen über Alltagskriminalität verunsichern die alteingesessene Bevölkerung. Flächendeckende Videoüberwachung mit biometrischer Gesichtserkennung soll für mehr Sicherheit sorgen, wird im Alltag jedoch regelmäßig durch Hackerangriffe lahmgelegt.

In der Zusammenschau der verschiedenen Innenstadtfragmente wird ein Nebeneinander an Lebensräumen sichtbar, die untereinander kaum durchlässig sind. Trotz kultureller Pluralisierung findet das

Alltagsleben in der jeweiligen Blase statt, die Polarisierung von Arm und Reich ist deutlich sichtbar. Die öffentliche Hand hat sich aus der flächendeckenden Innenstadtentwicklung zurückgezogen, da Fachpersonal fehlt und kommunale Mittel weiter knapp sind. Man ist froh um jeden privaten Betreiber, der einzelne Bereiche entwickelt, gleichwohl diese Form der verwertungsbezogenen Entwicklung nur ausgewählte Teile der Stadt einbezieht und die prekären Gebiete einer eigenen, wenig kontrollierbaren Schattenwirtschaft überlässt.

(4) Denkanstöße für die zukunftsfähige Gestaltung

Wie wollen wir zukünftig in einem Deutschland mit 89 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern leben? Welche der hier skizzierten Entwicklungen sind erwünscht, welche sollen eher verhindert werden, um die Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit in sich räumlich ausdifferenzierenden und wachsenden Städten und Regionen nachhaltig zu stärken? Und was bedeutet dies für den planerischen Umgang mit mehr Einwohnerinnen und Einwohnern?

Bereits heute lassen sich anhand der beschriebenen Zukunftsbilder einige Denkanstöße ableiten, die als Grundlage zur weiteren Diskussion um die zukunftsfähige Gestaltung der beispielhaften Stadtquartiere dienen können. In der Zusammenschau zeigen sich drei große Spannungsfelder, die in den Zukunftsberichten auf unterschiedliche Weise thematisiert werden:

Regulierung vs. Flexibilisierung

In allen drei Zukunftsberichten stellt sich das Verhältnis von Flexibilisierung zu Regulierung und Steuerung anders dar, als wir es heute gewohnt sind. So finden sich Aspekte von Deregulierung beim Zugang zu Arbeitsmärkten und Wohnungsmärkten, aber auch beim Weiterbauen des Bestands oder bei der Mischung von Nutzungen, denen auch baurechtlich deutlich mehr Spielraum zu geben ist.

Das heißt nicht, dass staatliche Steuerung in Zukunft vollkommen entbehrlich ist. Sie könnte aber in Zukunft stärker darauf fokussieren, wo sie zur Sicherung des Gemeinwohls zwingend erforderlich ist: bei der Sicherung grundlegender Rechte und Pflichten und bei der Wahrung demokratischer Grundsätze. Die derzeit gültigen Genehmigungserfordernisse bei der Vergabe von Arbeitserlaubnissen, bei der Anerkennung von Bildungsabschlüssen sowie viele baurechtliche

und bauordnungsrechtliche Regelungen könnten dagegen einer »Großen Obsoleszenzprüfung« überantwortet werden. In den Szenarien ermöglicht diese »Befreiung« eine Belebung wirtschaftlicher Aktivitäten, eine effektivere Nutzung und Weiterentwicklung des Bestandes, Bekämpfung der Wohnungsnot, die stärkere Nutzungsmischung von Quartieren und mehr Selbstregulierung und Engagement durch die Stadtgesellschaft.

Zugleich erscheinen Steuerungsinstrumente notwendig, um unter Bedingungen größerer Unsicherheit den Anforderungen einer wachsenden Bevölkerung Rechnung zu tragen. Mit aktiver Bodenpolitik werden im Gewerbequartier private Flächen für den Bau von Materiallagern und für die Herstellung von pharmazeutischen Produkten herangezogen. Im Ankunftsquartier wird ein strenger Deutschland-Check durchgeführt, überall findet Überwachung durch Sensorik statt. Das Verhältnis zwischen Steuerung bzw. Regulierung und Flexibilisierung verschiebt sich also nicht grundsätzlich, sondern wird nur anders ausgeübt. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen des Wandels in Deutschland wird aber in allen drei Zukunftsberichten eine stärkere staatliche Steuerung nicht grundsätzlich abgelehnt.

Räumliche Öffnung vs. Schließung

Das Spannungsfeld zwischen dem Öffnen und Schließen von Räumen wird in den Zukunftsberichten an zwei Aspekten deutlich. Zum einen bei der Projektion des Ankunftsquartiers, in dem Doug Saunders These einer positiven Segregation von Zuwanderern von einer rechten Landesregierung in die Tat umgesetzt wird. Dieses zunächst schockierende Szenario reagiert auf die Überforderung und ablehnende Haltung von Teilen der Bevölkerung gegenüber weiterer Einwanderung. Der Bericht zeigt allerdings, dass in einem solchen Quartier viele der Anforderungen aus Saunders Modell umgesetzt werden können und durchaus eine funktionierende Phase beim Ankommen in der deutschen Gesellschaft darstellen kann, wenn auch für die späteren Phasen eine Durchlässigkeit und Brückenfunktionen in weitere Bereiche der Gesellschaft mitbedacht werden sollten. Im Innenstadtbericht wird ein zwar weniger hermetisches, doch stark segregiertes Marktviertel beschrieben, das ähnliche Mechanismen aufweist. Dies weist darauf hin, dass unter der Annahme weiterer Zuwanderung das derzeit dominierende Leitbild »Integration durch Mischung« zur Diskussion gestellt werden sollte.

Gleichzeitig gilt es die Rahmenbedingungen auszuloten, die Zuwanderung als einen relevanten Beitrag zur zukunftsfähigen Entwicklung Deutschlands im internationalen Wettbewerb um Fachkräfte begreifen und die dafür nötigen Standortqualitäten bereitstellen.

In der Innenstadt zeigt sich eine weitere Schließung in Form der Privatisierung von Quartieren als *Gated Communities*. Private Investitionen sind hier der entscheidende Treiber. Das Angebot findet Nachfrage aufgrund eines wachsenden Sicherheitsbedürfnisses, Bestrebungen nach Exklusivität und Komfort sowie dem Wunsch nach einer sozialen Gemeinschaft mit Gleichgesinnten. Dadurch werden die immer stärkeren Einkommensunterschiede räumlich abgebildet. Doch auch sie stellen unsere derzeitigen Vorstellungen eines integrierenden Städtebaus zur Disposition und werfen die Frage auf, wie wir zukünftig in einer vielfältigen Gesellschaft zusammenleben wollen. Die Idee der »gerechten Stadt« im Sinne von sozialer Gerechtigkeit, Ressourcenverteilung und Chancengleichheit für alle Stadtbewohner ist hier in die Ferne gerückt. Gleichzeitig wird der Boden geebnet für eine Kulturalisierung sozialer Ungleichheiten (vgl. Reckwitz 2017), wobei deren strukturelle Ursachen verdeckt werden. In diesem Zusammenhang ist zu diskutieren, wie politisches Handeln, das darauf abzielt, bestehende Ungleichheiten abzubauen und dabei gesellschaftliche Potenziale zu heben, gestärkt werden kann.

Vielfalt demokratischer Teilhabemöglichkeiten

Angeichts eines zunehmenden Vertrauensverlustes gegenüber der repräsentativen Demokratie und starken, meinungsfreudigen Stadtgesellschaften zeigen sich in den Zukunftsberichten neue Ansätze einer vielgestaltigen Governance (vgl. Wolfram 2016). Mit ganz unterschiedlichen dezentralen Diskussions- und Entscheidungsgremien ergänzen sie die Formen der repräsentativen Demokratie und werden zu entscheidenden Gelingensbedingungen der städtischen Transformation. Ihre konkrete Ausformung entsteht aus den lokalen Aufgaben, vom breit besetzten Quartiersrat (sowohl als Quartiersforum im Gewerbegebiet wie als Loja Dschirga im Ankunftsquartier) über Verfügungsfonds bis zur Flur-Ältesten. Selbst hoheitliche Planungsaufgaben werden von demokratisch besetzten Gremien übernommen und von staatlicher Stelle lediglich noch überprüft. Wie weit hier gegangen werden sollte, bleibt zu diskutieren. Aus der räumlichen Projektion der Trendmoleküle ergibt

sich aber ein dringender Bedarf, Deregulierung und Demokratisierung von Planungsprozessen zusammenzudenken.

Auch in dieses Feld gehört die Schaffung von konsumfrei zugänglichen Orten der Begegnung, die in allen drei Zukunftsberichten zu beobachten ist. Hier zeigen sich hybride Räume für eine zukünftige Stadtgesellschaft, in denen Arbeiten und Leben, Bildung und Freizeit näher zusammenrücken und an denen wir uns in unserer Vielfalt treffen können. Solche Orte wie das NewWorkLab im Gewerbequartier erlauben Mündigkeit und Teilhabe an der Gestaltung unserer Städte.

Ausblick

Die Berichte aus drei Stadtquartieren der Zukunft enthalten jeweils sowohl spezifisch formulierte Chancen als auch deutliche Risiken. Wichtigste Erkenntnis aus dem Eintauchen in zukünftige Quartiere ist aber: Auch wenn gesellschaftliche Normen wie das Erreichen von Klimazielen oder das Asylrecht weiter gelten – Zukunft ist extrem volatil und es ist ungewiss, was wir in zwanzig Jahren als positiv bewerten werden und was nicht. Es gibt daher keine andere Möglichkeit, als immer wieder gesellschaftliche Diskussionen darüber zu führen, welche Zukunft uns wünschenswert erscheint. Zukunft ist gestaltbar! Das kann angesichts zahlreicher Krisen und Herausforderungen allerdings nur gelingen, wenn wir nicht versuchen, die Stadt von übermorgen als repariertes Gestern zu konservieren, sondern Stadtquartiere neu denken und neue Gestaltungsspielräume ausloten.

Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2019): Nachdenken über die Stadt von übermorgen (=BBSR-Online-Publikation, Nr. 11/2019), Bonn. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2019/bbsr-online-11-2019.html> (Zugriff 21.01.2025).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2022): Die Stadt von übermorgen – Zukunftsdiskurse und Arbeitsmaterialien, Bonn. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffen>

tlichen/sonderveroeffentlichungen/2022/stadt-von-uebermorgen.html (Zugriff 21.01.2025).

Reckwitz, Andreas (2017): Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne. Berlin: Suhrkamp.

Wolfram, Marc (2016): »Conceptualizing urban transformative capacity: A framework for research and policy«, In: Cities 51, S. 121–130.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Trendmolekül »Hypervielfalt« | 171

Abb. 2: Trendmolekül »Vielfalt der Produktions- und Distributionsprozesse« | 172

Abb. 3: Trendmolekül »Demokratie und Teilhabe unter Druck« | 173

Herausforderungen für Großstädte in einem wachsenden Deutschland

Karin Veith, Teresa Grundmann und Dorothee Winkler

Einleitung

Wie könnte sich ein Anstieg der Bevölkerung auf 89 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner bis 2045 auf Deutschland auswirken? Das ist die zentrale Frage dieses Bandes. Der Beitrag »Herausforderungen für Großstädte in einem wachsenden Deutschland« weicht von dieser Vorgabe ab. Überlegungen zur Entwicklung heruntergebrochen bis auf die Stadtteilebene erscheinen für so eine lange Zeitspanne als zu spekulativ. Daher konzentriert sich der Beitrag auf die Frage, wie sich eine Fortschreibung der Bevölkerungsentwicklung der Jahre 2011–2022 bis zum Jahr 2033 auf die Herausforderungen für Großstädte auswirken würde. Ausgewählt wurde diese Zeitspanne in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit der Daten – die Daten für 2023 liegen dem BBSR noch nicht vor. Aber auch, weil in dieser Zeitspanne die Gesamtbevölkerung Deutschlands in einem Umfang angestiegen ist, der bei einer Fortschreibung der Entwicklung zu fast 89 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern führen würde – also ziemlich nahe der Bevölkerungszahl, über deren Auswirkungen in den übrigen Beiträgen reflektiert wird – allerdings bezogen auf den Zeitraum bis 2045. Bei der Darstellung der Herausforderungen konzentriert sich der Beitrag auf demografische und sozioökonomische Aspekte. Technische und wirtschaftliche Entwicklungen und ihr Einfluss auf die Städte bleiben unberücksichtigt. Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt werden im Beitrag von Waltersbacher und Ammon in diesem Band betrachtet.

Den Autorinnen geht es nicht um »harte« Zahlen, sondern darum, strukturelle demografische Veränderungen auf räumlicher Ebene darzustellen, die mit einer solchen Bevölkerungsentwicklung für die Städte verbunden wären und diese mit heutigen Erkenntnissen zu den Fol-

gen für Infrastruktur und mit Ergebnissen der Biografieforschung zu spiegeln. Der Fokus liegt dabei auf der jungen und auf der älteren/alten Bevölkerung, da diese besonders auf soziale und Bildungsinfrastruktur angewiesen ist, sowie räumlich betrachtet, auf der Entwicklung von verschiedenen Stadttypen einerseits und Stadtteilen mit hohem Anteil an SGB II-Empfangenden als Indikator für deren soziale Lage andererseits.

Empirische Basis für die Analyse ist die innerstädtische Raumbeobachtung (IRB), ein Kooperationsprojekt des BBSR mit 55 Kommunen¹ (ein Großteil der Städte hat mehr als 100.000 Einwohnende). Zu diesen Großstädten liegen die Daten zur Bevölkerungsentwicklung stadteilscharf vor.

Fortschreibung der Einwohnerentwicklung differenziert nach Stadt- und Stadtteiltyten

Herangezogen werden die Daten von 51 Großstädten, für die die Daten auf Stadtteilebene lückenlos seit 2011 vorliegen. Als Referenz für die Fortschreibung wird die Zeitspanne 2011 bis 2022 (die Daten für 2023 liegen noch nicht vor) gewählt. Da in diese Zeitspanne sowohl die Gewährung der Freizügigkeit für die Bevölkerung der südosteuropäischen Länder Bulgarien und Rumänien fällt als auch die beiden Flüchtlingswellen ausgelöst durch den Krieg in Syrien und den Krieg in der Ukraine, dürften die Entwicklung bzgl. des Anstiegs der Bevölkerung überschätzt sein, was es bei der Interpretation der Daten zu berücksichtigen gilt.

Insgesamt lebten im Jahr 2011 in den 51 Großstädten 21,11 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner. Ihre Anzahl stieg bis zum Jahr 2022 um 8,8 % auf 22,97 Mio. und würde bei Fortschreibung der Entwicklung bis zum Jahr 2033 24,83 Mio. (ein Zuwachs von 17,6 % gegenüber 2011) betragen. Zum Vergleich die Entwicklung der Gesamtbevölkerung in

1 In die Analysen fließen aufgrund eingeschränkter Datenverfügbarkeit 51 Städte ein: Aachen, Augsburg, Berlin, Bielefeld, Bochum, Bonn, Bremen, Chemnitz, Darmstadt, Dortmund, Dresden, Düsseldorf, Duisburg, Erfurt, Essen, Frankfurt a.M., Freiburg i.Br., Fürth, Gelsenkirchen, Halle (Saale), Hamburg, Hannover, Heidelberg, Ingolstadt, Jena, Karlsruhe, Kassel, Kiel, Koblenz, Köln, Konstanz, Krefeld, Leipzig, Ludwigshafen, Lübeck, Magdeburg, Mainz, Mannheim, Mülheim an der Ruhr, München, Nürnberg, Oberhausen, Offenbach, Potsdam, Rostock, Saarbrücken, Solingen, Stuttgart, Weimar, Wiesbaden, Wuppertal

Deutschland: Diese betrug Ende 2011 80,33 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner. Ihre Anzahl stieg bis Ende 2022 um 5 % auf 84,36 Mio. (vgl. Destatis o. J.). Damit wird deutlich, dass sich der Zuwachs an Bevölkerung stärker auf die Großstädte konzentrierte.

Fortschreibung der Einwohnerentwicklung nach Stadttypen

Der Anstieg der Bevölkerung, der überwiegend auf Außenzuwanderung zurückzuführen ist, war nicht in allen Großstädten gleich. Zu unterschiedlich waren die Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt, dem Wohnungsmarkt oder bzgl. bestehender ethnischer sozialer Netze. Eine Typisierung der bisherigen Entwicklung der Großstädte, die verschiedene wirtschaftliche und soziale Indikatoren berücksichtigt, führt zu verschiedenen Stadttypen² (vgl. Tab. 1), die auch unterschiedliches Bevölkerungswachstum zeigen: insbesondere die sieben größten Städte (Stadttyp »TOP 7«) gewannen von 2011 bis 2022 an Bevölkerung (11,0 %), bis 2033 würde sich der Bevölkerungsgewinn somit auf 22,0 % belaufen. Ihnen folgen die wirtschaftsstarken Städte im Süden Deutschlands (Stadttyp »andere (Süden)«) mit einem Wachstum von 9,4 % bis 2022 bzw. potenziell 18,8 % bis 2033. Auch die größeren Großstädte mit über

-
- 2 Stadtklassifikationen: Auf der Ebene der IRB-Städte wird eine Stadtgruppierung genutzt, die die Städte nach ihrer Bevölkerungsgröße und nach ihrer räumlichen Lage unterscheidet. Wegen ihrer Besonderheiten (z.B. sehr junge Bevölkerung) werden bestimmte Universitätsstädte in einer eigenen Gruppe zusammengefasst. Dies ergibt folgender Zuordnung: Top 7 (Berlin, Düsseldorf, Frankfurt a.M., Hamburg, Köln, München, Stuttgart), Top 8–15: Bremen, Dortmund, Dresden, Duisburg, Essen, Hannover, Leipzig, Nürnberg), Universitätsstädte: Aachen, Bochum, Darmstadt, Freiburg i.Br., Heidelberg, Jena, Kassel, Konstanz, Mainz, Saarbrücken, Würzburg), Nordwesten: Bielefeld, Bonn, Gelsenkirchen, Kiel, Krefeld, Lübeck, Mülheim a. d. Ruhr, Oberhausen, Solingen, Wuppertal), Süden: Augsburg, Fürth, Ingolstadt, Karlsruhe, Koblenz, Ludwigshafen, Mannheim, Offenbach a. M., Ulm, Wiesbaden), Osten: Chemnitz, Erfurt, Frankfurt (Oder), Halle (Saale), Magdeburg, Potsdam, Rostock, Weimar). Die Stadtgruppen sind in sich nicht zwingend homogen und dienen primär der strukturierten Ergebnisdarstellung. Sie sollen nicht mit einer Stadttypologie verwechselt werden, die darauf abzielt, möglichst ähnliche Städte innerhalb eines Typs zusammenzufassen.

500.000 Einwohnenden (Stadttyp »TOP 8–15«), Städte mit Universitäten (Stadttyp »Universitätsstädte«) und die Städte in den neuen Ländern (Stadttyp »andere (Osten)«) verzeichneten bis 2022 Wachstumsraten oberhalb von 5 % und liegen damit über dem Bundesdurchschnitt. Lediglich strukturschwache Städte, unter anderem im Ruhrgebiet (Stadttyp »andere (Nordwest)«), wiesen mit einer Wachstumsrate von 4,7 % bis zum Jahr 2022 ein unterdurchschnittliches Bevölkerungswachstum auf. Da der Anstieg der Bevölkerung in Deutschland insgesamt in der Zeitspanne 2011 bis 2022 bei 5 % lag, führt die Fortschreibung der bisherigen Entwicklung zu einer weiteren Konzentration der Bevölkerung in den IRB-Städten, vor allem in den ganz großen Städten, hingegen zu einem Rückgang des Bevölkerungsanteils in den strukturschwachen Städten im Nordwesten Deutschlands.

Tab. 1: Entwicklung der Bevölkerungszahlen in Tausend in den verschiedenen Stadttypen 2011 bis 2033 (in Klammern: Wachstum in Prozent seit 2011)

Stadttyp	2011	2022	2033
Top 7	9.458,2	10.500,5 (11,02 %)	11.542,9 (22,04 %)
Top 8–15	4.241,4	4.565,9 (7,65 %)	4.890,4 (15,30 %)
Universitätsstädte	1.859,2	1.986,0 (6,82 %)	2.112,8 (13,64 %)
andere (Nordwest)	2.458,2	2.572,5 (4,65 %)	2.686,8 (9,30 %)
andere (Süden)	1.766,8	1.933,1 (9,41 %)	2.099,4 (18,82 %)
andere (Osten)	1.329,1	1.414,2 (6,41 %)	1.499,4 (12,82 %)

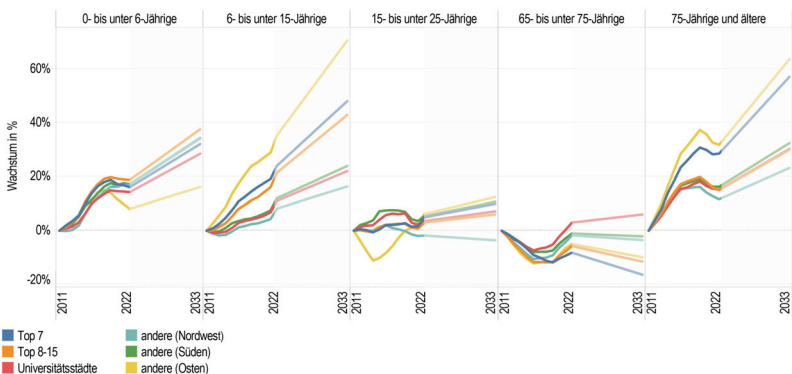
Quelle: Innerstädtische Raumbbeobachtung des BBSR; Datengrundlage: Kommunalstatistiken der IRB-Städte/Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Um neben der Bevölkerungsanzahl auch ein Gespür für die Struktur der Bevölkerung in den Städten zu bekommen, die letztendlich bei der Infrastrukturplanung zu berücksichtigen ist, ist es lohnenswert, die Einwohnerentwicklung der Stadttypen nach Altersgruppen differenziert (vgl. Abb. 1) zu betrachten. Es zeigt sich, dass die Fortschreibung der bisherigen Entwicklung bis 2033 zu hohen Zuwächsen bei den Altersgruppen »6 bis unter 15 Jahre« und »75 Jahre und älter« führen. Dies gilt insbesondere für die Städte in den neuen Ländern (Typ »andere

(Osten)«. Ursachen hierfür dürften im Wesentlichen einerseits das zuvor geringe Ausgangsniveau bei den Kinderzahlen in ostdeutschen Städten sein und andererseits die generelle Überalterung der deutschen Bevölkerung. Insgesamt dürfte der Anstieg bei der Altersgruppe »6 bis unter 15 Jahre« jedoch moderater ausfallen als die Fortschreibung zeigt, da der Anstieg in der Altersgruppe »0 bis unter 6 Jahre« zuletzt deutlich abgefallen ist, was sich auch auf den absoluten Anstieg bei der Altersgruppe »15 bis unter 25 Jahre« auswirken wird. Aber auch ein moderater Anstieg bei den 6- bis unter 15-Jährigen erfordert einen Ausbau der Infrastruktur, etwa in Form von zusätzlichen Schulen und schulbegleitender Infrastruktur für Kinder und Jugendliche – nicht zuletzt um ihre spätere Integration in die Berufswelt sicher zu stellen.

Auch für die Altersgruppe »75 Jahre und älter« dürfte die tatsächliche Entwicklung moderater ausfallen, da die Altersgruppe »65 bis unter 75 Jahre« zuletzt zurückging. Dennoch – auch ein moderater Anstieg hat Konsequenzen für den haushaltsunterstützenden, -ergänzenden und -ersetzenden Infrastrukturbedarf, zumal der deutliche Anstieg der Einpersonenhaushalte einerseits und die Ausdünnung familiärer Netzwerke andererseits, belastbare soziale Netze weiter ausdünnen dürften.

Abb. 1: Entwicklung der Altersgruppen in den verschiedenen Stadttypen 2011 bis 2033



Quelle: Innerstädtische Raumbewertung des BBSR; Datengrundlage: Kommunalstatistiken der IRB-Städte/Statistik der Bundesagentur für Arbeit

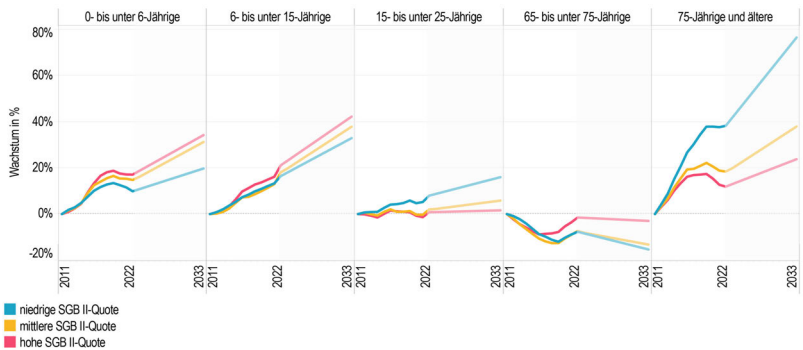
Fortschreibung der Einwohnerentwicklung auf Stadtteilebene

Während sich die bisher beschriebene Entwicklung auf Veränderungen auf Ebene der Stadttypen bezog, zeigt die kleinräumige Perspektive, dass die Einwohnerentwicklung auch innerhalb der Städte über die Stadtteile nicht gleichmäßig verteilt ist. Als Indikator für die soziale Lage eines Stadtteils wird hierfür in der folgenden Auswertung die Entwicklung der Altersgruppen nach Stadtteilen mit hoher, mittlerer und niedriger Sozialhilfeempfängerquote differenziert³. Abbildung 2 zeigt: die bisherige Entwicklung der Anzahl an Kindern (0 bis unter 6 Jahre) und Jugendlichen (6 bis unter 15 Jahre) liegt in Stadtteilen mit hohem Anteil an SGB II-Empfängenden (Typ »hoch«) über den Stadtteilen mit mittlerer und niedriger SGB II-Quote. Entsprechend würde eine Fortschreibung der Entwicklung dazu führen, dass sich die heute schon zu beobachtende wachsende soziale Segregation und Zunahme der Kinderarmut wie sie u.a. in verschiedene Studien z.B. von Knüttel/Kersting (2021) und Helbig (2023) herausgearbeitet wurden, weiter verfestigt und den hohen Handlungsdruck in Bezug auf weitere und adäquate Bildungsinfrastruktur in sozial schwächeren Stadtteilen zusätzlich verstärkt.

Auch die Anzahl der 75-Jährigen und Älteren steigt in diesen Stadtteilen rasant. Hervorzuheben ist hingegen auch der Anstieg dieser Altersgruppe in Stadtteilen mit geringem Anteil an SGB II-Empfängenden (Typ »niedrig«). Hier dürfte es sich überwiegend um Stadtteile mit Ein- und Zweifamilienhäusern handeln, die in den 70er und 80er Jahren gebaut wurden. Im Gegensatz zu Personen dieser Altersgruppe, die in Stadtteilen mit hoher SGB II-Quote leben, dürften sie i.d.R. finanziell deutlich bessergestellt sein.

-
- 3 Stadtteilklassifikation: Um Stadtteile nach ihrer sozialen Lage zu klassifizieren, wurden sie ihren Anteilen an SGB II-Empfängenden entsprechend in vier Quartile eingeteilt. Im untersten Quartil, das heißt, den untersten 25 % der Verteilung liegen Stadtteile mit sehr niedrigen SGBII-Quoten. Diese werden der Klasse »niedrig« zugeordnet. Stadtteile des zweiten und dritten Quartils, deren Quoten um den Median schwanken und somit weder besonders hohe noch besonders niedrige Werte aufweisen, fallen in die Klasse »mittel«, während Stadtteile mit besonders hohen SGBII-Anteilen im obersten Quartil der Verteilung liegen und der Klasse »hoch« angehören. In der Klasse »mittel« befinden sich somit rund doppelt so viele Stadtteile wie in den anderen beiden Klassen.

Abb. 2: Entwicklung der Altersgruppen in den SGBII-Stadtteiltypen 2011 bis 2033



Quelle: Innerstädtische Raumbeobachtung des BBSR; Datengrundlage: Kommunalstatistiken der IRB-Städte/Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Verknüpfung der Fortschreibung der Entwicklung der Stadttypen und Stadtteiltypen

Bisher wurde die Fortschreibung der Entwicklung der Stadttypen und der Stadtteiltypen gesondert betrachtet. Ordnet man die Stadtteile mit niedriger, mittlerer und hoher SGB II-Quote den Stadttypen zu, so lag der Anteil der Stadtteile mit einer hohen SGB II-Quote im Stadttyp »andere (Nordwest)«, der überwiegend Ruhrgebietsstädte umfasst, in 2022 bei knapp 30 %. Hingegen liegt der Anteil in den wirtschaftsstarken Städten im Süden (Stadttyp »andere (Süden)«) bei nur ca. 9 %. In Folge dürften für die wirtschaftlich eher schwachen Städte die zukünftigen Aufgaben noch herausfordernder werden.

Bei den Stadtteilen mit niedriger SGB II-Quote fällt der Stadttyp »andere (Osten)« mit einem Anteil von ca. 51 % auf. Ein Zeichen dafür, dass dort die Bevölkerung insgesamt sehr viel segregierter lebt – eine Folge der Baustruktur und des entspannten Wohnungsmarktes (vgl. Helbig/Jähnen 2018).

Die Entwicklung seit 2011 zeigt eine zusätzliche Konzentration der Stadtteile mit hoher SGB II-Quote vor allem in den Stadttypen »andere (Nordwest)« (2011 waren es noch ca. 26 %), »Top 7« und »Universitätsstädte«. Hingegen nimmt die Konzentration in den Stadttypen »andere (Süden)« und »andere (Osten)« ab. In ostdeutschen Städten ist der Rückgang aufgrund von überproportional sinkenden Zahlen bei den SGB

II-Empfangenden besonders hoch (Helbig 2023:24). Würde man diese Entwicklung bis 2033 fortschreiben, würden sich die beschriebenen Beobachtungen noch einmal verschärfen.⁴

Konsequenzen für den Infrastrukturbedarf

Während es für den Bedarf an Kindergärten und Schulen, bei denen der Bedarf an Plätzen sehr eng mit der Einwohnerentwicklung verknüpft ist, eine gesetzliche Verpflichtung gibt, diese Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, gilt dies für weitere Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen nur zum Teil. Die Inanspruchnahme dieser weitergehenden haushaltsunterstützenden, -ergänzenden und -ersetzenden Infrastruktur wird zwar durch Sozialleistungen und Sozialversicherungssysteme unterstützt, teilweise auch vollständig übernommen, dennoch braucht es z.T. einige Kenntnisse und organisatorische Fähigkeiten, um sie zu bekommen, z.T. ist Zuzahlung erforderlich bzw. viele Dienstleistungen sind auch privat zu finanzieren. Vor dem Hintergrund der damit verbundenen Kosten, differenziert auch die folgende Auswertung nach Stadtteiltypen mit hoher, mittlerer und geringer SGB II-Quote. Grundüberlegung ist, dass Haushalte, die in sozialschwächeren Quartieren leben, eher mit wenig Einkommen/Altersbezüge auskommen müssen.

Wie dargestellt ist für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen zum einen die Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit Voraussetzung, zum anderen, dass die betroffenen Haushalte die Fähigkeit und zeitlichen Ressourcen haben oder es überhaupt eine Person gibt, die die Inanspruchnahme organisieren und koordinieren kann. Vor diesen Hintergrund ist die Entwicklung der Einpersonenhaushalte, darunter insbesondere ältere/alte Einpersonenhaushalte interessant, weil es bei diesen Haushalten bei physischer oder kognitiver Krankheit im Haushalt in der Regel keine weitere Person gibt, die solche täglich anfallenden organisatorischen und koordinierenden Aufgaben zumindest in Teilen übernehmen kann. Für den Haushaltstyp der Einpersonenhaushalte zeigt die Auswertung (Tab. 2) für alle Stadtteiltypen einen kontinuierlichen Anstieg. Dieser korreliert stark mit der An-

4 Da sich beim Stadttyp »andere (Osten) zwischen 2011 und 2022 die Anzahl der Städte, die sich an der IRB beteiligen, verändert hat, ist eine Fortschreibung bis 2033 für diesen Stadttyp nicht möglich. Die Werte für 2011 und 2022 sind zwar korrekt, können aber nicht als Grundlage für eine Fortschreibung dienen.

zahl der Personen über 75 Jahren im Stadtteil, das heißt ein großer Anteil der Einpersonenhaushalte ist bereits 75 Jahre oder älter.

Von besonderem Interesse ist auch die Entwicklung kinderreicher Haushalte (drei und mehr Kinder) und hier insbesondere Haushalte in ökonomisch benachteiligten Quartieren, weil hier häufig schulergänzende Infrastruktur erforderlich wäre, die die Kinder und Jugendlichen sowie die Eltern unterstützt. Hier lag der Anstieg von 2011 bis 2022 bereits bei knapp 40 %, was eng mit der Zuwanderung in dieser Zeitspanne zusammenhängt. Bei Fortschreibung der Entwicklung bis 2033 würde der Bedarf an Infrastruktur und Beratungsleistungen erheblich ansteigen.

Tab. 2: Entwicklung der Haushaltszahlen in Tausend in den verschiedenen Stadtteiltypen 2011 bis 2033 (in Klammern: Wachstum in Prozent seit 2011)

	Stadtteiltyp	2011	2022	2033
Einpersonenhaushalte	niedrige SGB II-Quote	632,7	699,5 (10,56 %)	766,4 (21,13 %)
	mittlere SGB II-Quote	2.789,4	3.014,4 (8,06 %)	3.315,3 (18,85 %)
	hohe SGB II-Quote	767,7	858,5 (11,83 %)	949,3 (23,67 %)
Haushalte mit 3 und mehr Kindern	niedrige SGB II-Quote	21,7	26,3 (21,37 %)	31,0 (42,75 %)
	mittlere SGB II-Quote	89,7	111,4 (24,11 %)	135,5 (50,95 %)
	hohe SGB II-Quote	42,3	59,2 (39,85 %)	76,0 (79,70 %)

Quelle: Innerstädtische Raumbeobachtung des BBSR; Datengrundlage: Kommunalstatistiken der IRB-Städte/Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Bewertung der fortgeschriebenen Entwicklungen für zwei Altersgruppen

Diese Ergebnisse sind zunächst ein quantitatives Ergebnis aus der Fortschreibung der Entwicklung 2011–2022 bis 2033. Als qualitativen Bewertungsmaßstab für die Entwicklung sehen die Autorinnen ein auskömmliches Einkommen bzw. Altersbezüge als wesentliche Grundlage/Voraussetzung für ein selbst gestaltetes Leben. Beides sind auch wesentliche Voraussetzungen für Zufriedenheit. Zufriedenheit wiederum ist ein wichtiger Garant für eine stabile Gesellschaft. Es stellt sich also die Frage

- für junge Menschen, welche Bildungschancen bestehen und ob bzw. wie ihnen der Einstieg in einen Beruf gelingt, mit dem sich ein auskömmliches und stabiles Einkommen erzielen lässt. Und in die Zukunft gedacht, welche Fähigkeiten es brauchen wird, um auf dem Arbeitsmarkt gute Chancen zu haben und wie diese Fähigkeiten am besten vermittelt werden können.
- für alte Menschen, wie Infrastruktur weiterentwickelt wird, so dass auch nicht zahlungskräftige und kognitiv und/oder physisch eingeschränkte Personen eine ausreichende Versorgung erhalten. Und in die Zukunft gedacht, wie es gelingen kann, die rasche technologische Entwicklung und Digitalisierung vieler Alltagsbereiche, die für eine eigenständige Lebensführung erforderlich sind, mit den abnehmenden physischen und kognitiven Fähigkeiten kompatibel zu gestalten.

Junge Menschen

Die Integration der heute 15- bis unter 25-Jährigen in zukunftsfähige und existenzsichernde Berufe ist trotz Arbeitskräftemangels eine wichtige Aufgabe für die soziale Stabilität der Gesellschaft. Diese für die Integration in die Berufswelt sensible Lebensphase dürfte insbesondere für junge Menschen aus bildungsfernen Schichten oder Zuwandererfamilien begleitende Infrastruktur erfordern. Für den beruflichen Einstieg in eine Arbeit mit stabilem und ausreichendem Einkommen ist zumeist eine qualifizierte oder zumindest abgeschlossene Ausbildung Voraussetzung. Insgesamt zeigen Studien, dass ein Teil der jungen

Menschen – Kinder aus bildungsfernen Familien, nicht immer, aber häufig mit Migrationshintergrund – vom Schulsystem nicht oder nur unzureichend mitgenommen wird. So stieg die Schulabbrecherquote in den letzten Jahren kontinuierlich von 5,7 % der Hauptschulabgänge in 2013 auf 6,2 % in 2021 (Klemm 2023). Der berufliche Einstieg ist für diese Jugendlichen dann häufig schwierig und gelingt z.T. nur in prekäre Beschäftigungsverhältnisse. Damit besteht für die Zukunft das Risiko, dass sich Armut verfestigt bzw. sich die Situation weiter verschärft.

Für die Zukunft weist die Studie »Die Jobs der Zukunft Berufswelt bis 2035 – fünf Trends« von Deloitte als wesentliche Qualifikationen analytisches Denken und menschliche Interaktion aus, während Routinen an Bedeutung verlieren (vgl. Deloitte 2020: 9). Damit haben viele dieser jungen Menschen auch zukünftig schlechte Chancen auf dem heutigen und zukünftigen Arbeitsmarkt und stabile Erwerbsbiografien sind nur erschwert bis gar nicht möglich. Niedrige Altersbezüge sind die Folge. Ein selbstgestaltetes Leben als wesentlicher Garant für Zufriedenheit ist damit kaum möglich, sondern eher die tägliche Erfahrung von Vielem ausgeschlossen zu sein. Inwieweit sich dies in Resignation, Aggression oder Parallelgesellschaften niederschlägt, bleibt offen. Allerdings dürfte das Risiko für Parallelgesellschaften in Stadtquartieren mit hoher Konzentration von Bevölkerung, die für sich keine Chancen auf ein Weiterkommen in der Mehrheitsgesellschaft sieht und die ggfs. weitere verbindende Eigenschaften wie gleiche Migrationsgeschichte oder Religion aufweist, erhöht sein.

Die Aufgabe, junge Menschen nicht zu »verlieren«, und Wege zu finden, ihnen jetzt und auf dem zukünftigen Arbeitsmarkt durch gute Bildung Chancen zu ermöglichen, ist in den letzten 10 Jahren durch die zunehmende Heterogenität der Schülerinnen und Schüler und Unterschiedlichkeit der mitgebrachten Fähigkeiten ungleich schwieriger geworden. Mit verschiedenen Modellvorhaben und unterschiedlichen Bildungsansätzen wird versucht die jetzige Situation zu verbessern. Vor dem Hintergrund, dass diese Altersgruppe in den nächsten Jahren zahlenmäßig größer werden wird und die Zahl der Haushalte mit drei und mehr Kindern insbesondere in Stadtteilen mit hoher SGB II – Quote ansteigt, sollten hier auch die Anstrengungen weiter verstärkt werden und zwar fokussiert auf die Stadtteile mit hohen SGB II – Quoten. Vor besonders großen Herausforderungen dürften dabei die Städte stehen, die bereits heute viele dieser sozial schwächeren Stadtteile haben.

Ältere und alte Menschen

Um so lange wie möglich ein eigenständiges Leben führen zu können, sind Voraussetzungen ausreichende Altersbezüge, entsprechende Infrastrukturangebote und die Fähigkeit, sich die verschiedenen Hilfsangebote koordinieren und organisieren zu können. Dabei gewinnt die »Beherrschung« des technologischen Wandels und der damit beschleunigten Digitalisierung zentraler Alltagsbereiche für ein eigenständiges Leben zunehmend an Bedeutung. So greift der 8. Seniorenbericht der Bundesregierung erstmalig das Thema Digitalisierung auf und hebt zum einen die vielfältigen Chancen im Zusammenhang mit Pflege- und Hilfsbedürftigkeit hervor, z.a. geht er explizit von einem positiven Menschenbild aus, bei dem Lernbereitschaft und -fähigkeit bis ins hohe Alter gegeben ist (vgl. BMFSFJ 2020). Befragungen, etwa des IT-B Branchenverbands Bitkom, kommen hier zu anderen Ergebnissen: 41 % der Befragten fühlten sich demnach von der zunehmenden Digitalisierung überfordert (vgl. Digital für Alle 2024). Auch Forschungen zu digitaler Ungleichheit zeichnen hier eher ein negatives Bild (vgl. Kutscher 2022). So zeichnen sich neben den Vorteilen der Digitalisierung z.B. für mobilitätseingeschränkte Personen oder Menschen in Regionen mit ausgedünnter Infrastruktur, bereits heute beispielsweise folgende negativen Entwicklungen ab:

- Bereits normale Altersvergesslichkeit, geschweige denn beginnende Demenz, sind mit kontinuierlichen Änderungen in den Programmen und Erneuerungen der Sicherheitsstandards nicht kompatibel. Da ein Teil der Alltagsarbeiten (Post, Bank, Verwaltung, zukünftig medizinische Versorgung etc.) digitalisiert wird, sind diese Menschen zunehmend ausgeschlossen bzw. auf die Hilfe Dritter angewiesen (vgl. Kubicek 2024).
- Die digitale Abwicklung vieler Geschäftsgänge (Rechnungen, Unterlagen, Steuer, Reklamation etc.) dürfte zu mangelndem Überblick führen und vermehrt Betrugsmöglichkeiten eröffnen.
- Mit der Digitalisierung von Alltagsarbeiten fallen soziale Kontakte weg mit der Folge der bereits heute beklagten Vereinsamung.
- Menschen mit motorischen Störungen können edv-Geräte nur eingeschränkt nutzen bzw. brauchen Sondergeräte.

- Nicht zuletzt sind die Beschaffung und Ajour-Haltung der Hard- und Software für viele nicht finanzierbar.

Für die Zukunft weisen viele Studien auf eine steigende Altersarmut hin (u.a. Kaspar et al. 2023). In Bezug auf die körperlichen und/oder geistigen Fähigkeiten älterer Menschen zeigt sich, dass diese bei den meisten Menschen im Alter abnehmen und insbesondere schnelle Änderungen im Lebensumfeld zu Überforderungen führen können. Die zunehmende Umstellung vieler Verfahren in der Grund- und Daseinsvorsorge auf digitale Verfahren, z.T. in Verbindung mit der gänzlichen Abschaffung analoger Verfahren, dürfte dazu führen, dass viele Menschen, die bisher ihren Alltag gut alleine bewältigen konnten, zukünftig Unterstützung benötigen.

Der steigende Anteil an Einpersonenhaushalten, die 85 Jahre und älter sind, ist verbunden mit einem steigenden Infrastrukturbedarf im Bereich der »klassischen« Altenhilfe (ambulant, teilstationär und stationär). Ergänzende Infrastruktur, die fehlende soziale Kontakte aufzufangen versucht, wird ebenso an Bedeutung gewinnen. Zu neuem Unterstützungs- und Beratungsbedarf dürfte das Tempo der technologischen Erneuerungen und der zunehmenden Digitalisierung vieler Alltagsbereiche führen.

Um die Eigenständigkeit und Teilhabe bei physischen Einschränkungen so lange wie möglich zu erhalten, wurde von der öffentlichen Hand in den letzten Jahrzehnten viel in die Barrierefreiheit investiert und auch viel erreicht. Auch mit Förderungen von Maßnahmen zum barrierearmen Umbau von Wohnungen und Auflagen beim geförderten Wohnungsbau wurde die Situation körperlich eingeschränkter Menschen deutlich verbessert. Zudem wird mit der Förderung von Mehrgenerationenhäusern darauf gezielt, den Aufbau von sozialen Netzen zu fördern, die bei geringem und kurzfristigen Unterstützungsbedarf »tragen«. Für kognitiv eingeschränkte Menschen etablieren sich neben Pflegeheimen betreute Wohngemeinschaften oder Servicehäuser, bei denen der Umfang der Betreuung flexibler gestaltet werden kann und so Eigenständigkeit länger erhalten bleibt. Herausfordernd wird für Städte die Finanzierung insbesondere für Menschen mit geringen Altersbezügen.

Reflexion der Ergebnisse und Fazit

Ziel dieses Beitrags war es, die Bevölkerungsentwicklung und ihre mutmaßliche Wirkung in den IRB-Städten auf der Basis einer Fortschreibung der Entwicklungen der Jahre 2011 bis 2022 bis zum Jahr 2033 aufzuzeigen. Der Beitrag konzentriert sich auf Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene einerseits und auf (alte) Einpersonenhaushalte andererseits: zwei Altersgruppen, die die zukünftige ökonomische Entwicklung und den zukünftigen Bedarf an sozialer Infrastruktur in Großstädten in Deutschland wesentlich bestimmen.

Die dargestellten Auswirkungen sind für Menschen, die sich mit Stadtentwicklung befassen, wenig überraschend. Aus Sicht der Autorinnen liegt die Stärke des Beitrags darin, dass er die demografischen Entwicklungen mit sozioökonomischen Eigenschaften kombiniert und quantifiziert und im Weiteren räumlich in den Städten verortet. Dabei basieren die fortgeschriebenen Entwicklungen bis 2033 auf Daten der IRB von 2011 bis 2022. Diese Zeitspanne ist durch eine außergewöhnlich hohe Außenzuwanderung geprägt. Die darauf basierende Fortschreibung der Entwicklung bis 2033 bildet vermutlich eine gewisse Überschätzung des tatsächlich erwartbaren Bevölkerungsanstiegs ab, ist gleichwohl für das Gedankenspiel eines weiter wachsenden Deutschlands eine hilfreiche Referenz. Dies nicht zuletzt deshalb, weil auch ein gemäßigteres Bevölkerungswachstum nach bisheriger Struktur in den Großstädten an Grenzen stoßen wird. Denn Stadtquartiere können nicht unbegrenzt weiter verdichtet werden – das gilt baulich ebenso wie mit Blick auf die stadtesellschaftlichen Folgen. Insofern sind die Aussagen dieses Beitrags nicht prognostisch zu verstehen, sondern unter der Prämisse eines »was wäre wenn?« einzuordnen.

Im Ergebnis führt die Fortschreibung der Entwicklung 2011–2022 bis 2033 zu einer weiteren Konzentration der Bevölkerung Deutschlands in den großen Städten, insbesondere in den ganz großen Städten. In Bezug auf die Altersstruktur ergibt sich ein überproportionaler Anstieg in der Altersgruppe »6 bis unter 15 Jahre« und der Altersgruppe »75 Jahre und älter«. Von diesen strukturellen Veränderungen sind alle Stadttypen betroffen, aber im besonderen Ausmaß die Städte in den neuen Ländern, was in der Folge erhebliche Anstrengungen bei der Anpassung von Infrastruktureinrichtungen erfordert. Auf Stadtteilebene zeigt sich der Anstieg dieser beiden Altersgruppen besonders in Stadtteilen mit einer hohen SGB II-Quote. Für die Altersgruppe »75 Jahre und älter« steigt

sie aber auch in Quartieren mit niedriger SGB II-Quote deutlich an. Die weitere Konzentration ökonomisch schwacher Bevölkerung dürfte die bekannten negativen Folgen – überforderte Kindergärten, überforderte Schulen, überforderte Nachbarschaften – weiter verstärken. In der Tendenz konzentrierten sich die Stadtteile mit hoher SGB II-Quote in der Zeitspanne von 2011–2022 vor allem in strukturschwachen Städten (Stadttyp »andere (Nordwest)«), der bereits 2011 die höchste Quote aufwies.

Ziel sollte es aus der Perspektive der Autorinnen sein, einer weiteren Konzentration ökonomisch benachteiligter Bevölkerung sowohl großräumig (Stadttyp) als auch kleinräumig (Stadtteil) entgegenzuwirken. Dabei sind die Steuerungsmöglichkeiten der Städte auf die kleinräumige Ebene beschränkt und der Spielraum für Städte mit entspannten Wohnungsmärkten zudem deutlich enger. Die Konzentration auf die verschiedenen Stadttypen dürfte im Wesentlichen von der wirtschaftlichen Entwicklung bzw. von der Entwicklung der regionalen Arbeitsmärkte abhängen. Hierauf haben die Städte kaum Einfluss.

Für Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen Familien, die häufig in ökonomisch benachteiligten Quartieren leben und auch zukünftig leben werden, ist die Verbesserung von Möglichkeiten für Bildung und berufliche Qualifikation entscheidend. Zu diesem Themenbereich gibt es viele Untersuchungen und Ansätze. Die Beurteilung der verschiedenen Ansätze und ihres Erfolgs hängt vielfach vom politischen Standpunkt der Experten ab. Inwieweit diese Ansätze, die in den letzten Jahren extrem zugenommene Heterogenisierung der Schülerinnen und Schüler bereits berücksichtigen, bleibt hier offen. Für die soziale Stabilität ist die aktuelle Entwicklung – steigende Schulabbrecherquoten – ein durchaus kritischer Faktor, sie birgt sozialen Sprengstoff.

Für die (älteren und) alten Menschen gilt es für alle Quartiere »klassische« Altenhilfeinfrastruktur entsprechend dem Bedarf zu schaffen. Besondere Anstrengungen sollten dabei – wie bisher – auf Unterstützungsleistungen zielen, die das Leben in der eigenen Wohnung möglichst lange trotz physischer Einschränkungen ermöglichen. Hierzu gibt es bereits viele Ansätze, wenn auch einerseits personell und finanziell nicht immer wünschenswert ausgestattet und andererseits mit steigenden Kosten verbunden. Weniger gut ist die Situation für altersbedingt psychisch und/oder kognitiv eingeschränkte Menschen. Inwieweit und in welchem Umfang die zunehmende Digitalisierung auch Menschen, die gut eigenständig leben könnten, zu Unterstützungsbedürftigen

macht, kann hier nicht eingeschätzt werden. Schulungen alleine dürften nicht ausreichen.

Für beide Zielgruppen werden für den Ausbau von Infrastrukturangeboten, Hilfsangeboten, Sozialleistungen und nicht zuletzt Altersbezüge erheblich mehr Ausgaben erforderlich werden. Ohne grundlegende Maßnahmen, die das bestehende System weiterentwickeln, wird es nicht gehen. Offen bleibt, welchen Maßnahmenmix die Politik auf Bundes- und Landesebenen ergreifen wird, um soziale Stabilität auch zukünftig zu sichern: »Mehr Geld in das System«, »Eingrenzung des Leistungsspektrums«, »Reduzierung der Ansprüche« oder »höhere Zielgenauigkeit« deuten Optionen an. Der Mix wird auf jeden Fall die Handlungsspielräume der Kommunen bestimmen, in denen sie sich diesen Herausforderungen stellen müssen.

Literatur

- BMFSFJ (2020): Achter Altersbericht. Ältere Menschen und Digitalisierung. Drucksache 19/21650, 19. Wahlperiode. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/159916/9f488c2a406ccc42cb1a694944230c96/achteraltersbericht-bundestagsdrucksache-data.pdf> (Zugriff 20.01.2025).
- Deloitte (2020): Die Jobs der Zukunft. Berufswelt bis 2035 – fünf Trends (Studienreihe Datenland Deutschland). <https://www2.deloitte.com/de/de/pages/trends/jobs-der-zukunft-berufswelt-2035.html> (Zugriff 20.01.2025).
- Destatis (o. J.): Bevölkerungsstand. Bevölkerung nach Altersgruppen (ab 2011). <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/liste-altersgruppen.html#474508> (Zugriff 20.01.2025).
- Digital für alle (2024): Studie zur digitalen Teilhabe. <https://digitaltag.eu/studie> (Zugriff 20.01.2025).
- Helbig, Marcel/Jähnen, Stefanie (2018): Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten (=Discussion Paper, P 2018–001). Berlin: WZB – Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2018/p18-001.pdf> (Zugriff 20.01.2025).
- Helbig, Marcel (2023): Hinter den Fassaden. Zur Ungleichverteilung von Armut, Reichtum, Bildung und Ethnie in den deutschen Städten (=Discussion Paper, P 2023–003). Berlin: WZB – Wissenschaftszentrum

- trum Berlin für Sozialforschung. <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2023/p23-003.pdf> (Zugriff 20.01.2025).
- Kaspar, Roman et al. (Hg.) (2023): Hohes Alter in Deutschland. (=Schriften zu Gesundheit und Gesellschaft, Band 8). Berlin: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-66630-2>
- Klemm, Klaus (2023): Jugendliche ohne Hauptschulabschluss. Demographische Verknappung und qualifikatorische Vergeudung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. <https://doi.org/10.11586/2023005>
- Knüttel, Katharina/Kersting, Volker (2021): Sozialräumliche Spaltung in Kindheit und Jugend. Ethnische und soziale Segregation von Kindern und Jugendlichen in deutschen Städten (=Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung »Kein Kind zurücklassen!«, Band 18). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. <https://doi.org/10.11586/2021050>
- Kubicek, Herbert (2024): »Digitale Daseinsvorsorge und digitale Teilhabe im Alter. Herausforderungen für die integrierte Stadtentwicklung«, in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR) 1/2024, S. 94–109.
- Kutscher, N. (2022): »Digitalität, Digitalisierung und Bildung«, in: Ullrich Bauer/Uwe H. Bittlingmayer/Albert Scherr (Hg.), Handbuch Bildungs- und Erziehungssoziologie. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS, S. 1071–1087.

Abbildungsverzeichnis

- Abb. 1: Entwicklung der Altersgruppen in den verschiedenen Stadttypen 2011 bis 2033 | 191
- Abb. 2: Entwicklung der Altersgruppen in den SGBII-Stadtteiltypen 2011 bis 2033 | 193

Tabellenverzeichnis

- Tab. 1: Entwicklung der Bevölkerungszahlen in Tausend in den verschiedenen Stadttypen 2011 bis 2033 (in Klammern: Wachstum in Prozent seit 2011) | 190

Tab. 2: Entwicklung der Haushaltszahlen in Tausend in den verschiedenen Stadtteiltyphen 2011 bis 2033 (in Klammern: Wachstum in Prozent seit 2011) | 195

Aufgabenstellungen für das künftige Bauen

Christian Schmidt und Arnd Rose

Eine steigende Bevölkerungszahl geht naturgemäß mit wachsenden Bedarfen einher: mehr Wohnraum, Infrastruktur, mehr Möglichkeiten für Arbeit und Freizeit, um nur einige zu nennen. Während die Bevölkerung seit 2011 in Deutschland um knapp 5 Mio. Menschen gewachsen ist, wuchs auch die Zahl der Wohnungen, noch stärker die der gebauten Wohnflächen, das prozentuale Wachstum dieser beiden Kenngrößen übertraf dasjenige der Einwohnerzahl sogar. Noch größer war im fraglichen Zeitraum allerdings flächendeckend die Steigerung der Immobilien- und Mietpreise.¹

Dies scheint auf den ersten Blick widersprüchlich, deutet aber gleichzeitig auch an, dass neben der reinen Nachfrage noch andere Einflüsse darauf bestehen, was, wo und vor allem wie in Deutschland an Wohnraum gebaut und gehandelt wird.

Ein anhaltendes Bevölkerungswachstum in den kommenden Jahrzehnten erscheint durchaus möglich und damit stellt sich automatisch die Frage, wie den neu entstehenden Bedarfen Rechnung getragen werden kann. Im hier skizzierten Gedankenspiel, das für Deutschland ein Niveau von 89 Mio. Einwohnern im Jahr 2045 setzt, soll die zentrale Frage des zusätzlichen Wohnraumbedarfs beleuchtet werden vor dem Hintergrund sich ändernder Rahmenbedingungen und gesamtgesellschaft-

1 Diese liegt deutlich oberhalb der Preissteigerung, die die Inflationsraten der vergangenen Jahre erwarten ließen. So sind beispielsweise die durchschnittlichen Preise für bestehende Wohnimmobilien zwischen 2015 und 2023 um rund 50 % gestiegen. Detaillierte Werte zur Preisentwicklung sind auf den Seiten des Statistischen Bundesamts abrufbar: https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Baupreise-Immobilienpreisindex/_inhalt.html#238980 (Zugriff: 20.01.2025).

licher Aufgaben, die in den kommenden Jahren maßgeblichen Einfluss auf das Baugeschehen in Deutschland haben werden.

Vorweggenommen sei an dieser Stelle, dass die Herausforderungen eines hier skizzierten Bevölkerungswachstums für das Bauwesen durchaus zu meistern sind. Andere durch die Gesellschaft zu bewältigende Aufgaben erfordern wesentlich mehr Kreativität bei der Lösungsfindung. Die im Folgenden skizzierten Gedanken sollen nicht zuletzt dazu dienen, die Dimensionen dieser Aufgaben aufzuzeigen und untereinander in einen Kontext zu setzen.

Welche Veränderungen stehen an?

Das Bauen in Deutschland steht aktuell am Anfang eines tiefgreifenden Transformationsprozesses. Dessen Rahmenbedingungen werden gesetzt durch soziale und ökonomische, in zunehmendem Maße freilich auch durch Umweltfaktoren.

Das Jahr 2045 markiert dabei aus heutiger Sicht einen Meilenstein. Entsprechend dem im April 2021 verabschiedeten Klimaschutzgesetz soll bis dahin eine Netto-Treibhausgasneutralität erreicht sein. In dem verbleibenden Zeitraum von rund zwanzig Jahren gilt es also, alle Sektoren der Wirtschaft, mithin auch das Bauen und Wohnen, so umzugestalten, dass deren Emissionen an Treibhausgasen auf ein absolutes Minimum begrenzt werden und dieses Minimum durch geeignete Maßnahmen kompensiert wird.

Das bedeutet, dass die bereits vorhandenen rund 44 Mio. Wohnungen in Deutschland mit einer Wohnfläche von zusammen gut 4 Mrd. Quadratmetern in unterschiedlicher Tiefe saniert oder zumindest energetisch ertüchtigt werden müssen, denn aktuell erfüllt nur ein verschwindend geringer Prozentsatz von Gebäuden hierzulande Kriterien, die die Bezeichnung »klimaneutral« auf die eine oder andere Weise gerechtfertigt erscheinen lassen.

Schreiben sich die demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahre in gleicher Weise fort, ist diese enorme Bauaufgabe mit weniger Fachkräften, geringerem Budget der privaten Haushalte, höheren Baupreisen und höheren baulichen Anforderungen zu erfüllen, als dies heute üblich ist.

Muss mehr gebaut werden?

Um die Bedarfe quantitativ abzuschätzen, bietet sich zunächst eine »lineare« Hochrechnung an: 5 Mio. zusätzliche Einwohner im Zeitraum von rund zwanzig Jahren bedeuten einen durchschnittlichen Zuwachs von 250.000 Personen pro Jahr², was einem jährlichen Zusatzbedarf an neuem Wohnraum von etwa 100–150.000 Wohnungen entspricht. Unter der Voraussetzung, dass dieser Zusatzbedarf kontinuierlich entsteht oder gar planmäßig gesteuert werden kann, entsteht eine für den Wohnungsneubau durchaus zu bewältigende Größenordnung. Im Jahr 2023 wurden Schätzungen zufolge knapp 270.000 Wohnungen neu errichtet (vgl. Gornig 2023). Trotz dieser Zahl an Neubauten wird gleichzeitig von verschiedenen Seiten ein akuter Mangel an Wohnraum beklagt.³

Während die Bevölkerung 2012 bis 2022 um 4,8 % wuchs, stieg die Zahl der Wohnungen im gleichen Zeitraum um 6,3 % und die gesamte Wohnfläche um 7,4 %. Die Zahl an durchschnittlichen Personen pro Haushalt hat sich dabei nur um 0,1 auf 1,9 verringert. Der Mangel an Wohnraum kann also lediglich im lokalen Druck auf bestimmte Wohnungsmärkte begründet sein, der dort auch zu höheren Mieten und Kaufpreisen führt (vgl. Braun/Grade 2024).

Dabei haben sich Effekte der Binnenwanderung mit solchen der Zuwanderung in zahlreichen Ballungsräumen addiert. Gelingt künftig keine Steuerung der Verteilung setzt sich die aktuelle räumliche Verteilung der Zuwanderung in der gleichen Weise fort, würde der oben genannte

-
- 2 Dabei handelt es sich um einen rein rechnerischen Durchschnitt. Es bedürfte dafür eines Außenwanderungssaldos (Zuzüge minus Fortzüge) in Höhe von 450.000 Personen pro Jahr. Dem stünde eine erhöhte Sterblichkeit gegenüber, die aus der derzeitigen Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland abgeleitet wird (vgl. Hoymann/Jakubowski in diesem Band).
 - 3 Die hierbei angegebenen Zahlen an fehlenden Wohnungen stellen Schätzungen dar, deren Höhe variiert, je nachdem welche Annahmen zugrunde gelegt werden. Ausgangspunkt ist dabei meist die Frage, wie viele Wohnungen an bestimmten lokalen Wohnungsmärkten zusätzlich vorhanden sein müssten, um Angebot und Nachfrage wieder soweit zur Deckung zu bringen, dass Preisspitzen vermieden werden. Diese Schätzungen werden dann zu einer Gesamtzahl für Deutschland hochgerechnet. Siehe u. a. die Prognose des Zentralen Immobilien Ausschusses e. V. (ZIA) (2023).

zusätzliche Wohnraum an Stellen benötigt, wo bereits heute ein Mangel an bezahlbaren Wohnungen herrscht. Hierbei handelt es sich um Orte mit den im Vergleich geringsten Flächenausbaupotenzialen und entsprechend hohen Bodenpreisen bzw. hoher Verdichtung. Die Marktanspannungen betreffen dabei mittlerweile sowohl die innerstädtischen Lagen als auch das Umland.⁴ Die Anziehungskraft dieser Orte beruht dabei nicht nur auf der wirtschaftlichen Stärke einer Region, Faktoren wie die Exzellenz von dort ansässigen Hochschulen oder das Vorhandensein bestimmter Communitys wirken sich zusätzlich aus. Historisch betrachtet sind solche Faktoren für die meisten Standorte alles andere als konstant. Im Endeffekt besteht das Risiko bzw. sogar eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, dass bei einer Forcierung des Bauens an den Orten mit dem aktuell höchsten Bedarf nicht nur der größte (finanzielle) Aufwand erforderlich wäre, sondern darüber hinaus am mittel- und langfristigen Bedarf vorbei gebaut würde.⁵

Ein Bevölkerungswachstum um ca. 5 Mio. Menschen würde sich in erster Linie aus Zuwanderungsgewinnen speisen. Unabhängig davon, ob eine Steuerung der Zuwanderung hin zu einer gezielten Anwerbung von Fachkräften möglich wird, ist davon auszugehen, dass die Neuankömmlinge den deutschen Wohnungsmarkt ohne größere finanzielle Ressourcen betreten. Es ist also zunächst einmal mit einem zusätzlichen Bedarf an kostengünstigem Wohnraum zu rechnen. Darüber hinaus muss eine entsprechende Infrastruktur mitgedacht werden. Das Maß, in dem neue Schulen, Kitas etc. errichtet werden müssten, hängt allerdings stark davon ab, wo und auf welche Weise der zusätzliche Wohnraum entstünde. Im Falle großmaßstäblicher Stadterweiterungen etwa müsste die gesamte Infrastruktur vor Ort neu aufgebaut werden.

-
- 4 Dazu zählen in erster Linie und fast flächendeckend die wachstumsstarken Großstadtreionen im Süden Deutschlands, allen voran München und Stuttgart. In der Mitte Deutschlands betrifft dies Darmstadt, Rhein-Neckar und Rhein-Main, in West-, Nord- und Ostdeutschland vor allem die Top-Standorte Berlin, Hamburg und Düsseldorf-Köln-Bonn (vgl. Korinke/Brack 2024: 22–30).
 - 5 Eine Verlagerung der Wohnungsnachfrage ist bereits jetzt zu beobachten, seit einigen Jahren wachsen die sogenannten Schwarmstädte mit Ausnahme von Berlin nicht mehr, demgegenüber erlebt das Umland einen wachsenden Zuzug (vgl. Braun/Grade 2024).

Sofern solche neuen Quartiere avisiert werden, erscheint es zwingend geboten, deren langfristige Entwicklungsperspektiven mitzudenken. Aus dem Massenwohnungsbau des 20. Jahrhunderts lassen sich einige Faktoren ableiten, die vorhanden sein müssen, um ein Abgleiten von Quartieren binnen weniger Jahre in soziale Brennpunkte zu vermeiden. Verschiedene Typologien sollten ein heterogenes Angebot an Wohnungsgrößen und Ausstattungsniveaus und damit eine soziale Durchmischung erlauben. Die gesamtheitlich betrachtete Attraktivität für Bewohnerinnen und Bewohner verschiedener Einkommensklassen ist entscheidend: Eine gute Infrastruktur muss verfügbar sein, was neben einer guten Anbindung an städtische Zentren auch attraktive öffentliche und private Freiräume, Schulen, Kitas, Einzelhandel u. v. a. umfasst. Planungen, die sich als dysfunktional erweisen, müssen einfach korrigiert werden können (z. B. dauerhaft leerstehende Großgebäude, unzeitgemäße Wegeführungen, »Angsträume«). Schließlich muss auch die bautechnische und ästhetische Qualität der Gebäude ein Niveau erreichen, das eine Dauerhaftigkeit weit jenseits der Abschreibungszyklen von Immobilienentwicklern ermöglicht. Keiner dieser Faktoren ist für ein Minimalbudget zu haben.

Kurz- bis mittelfristig werden absehbar mehr kostengünstige und damit eher kleine Wohneinheiten benötigt. Langfristig sind diese bei konventioneller Bauweise jedoch am wenigsten geeignet, sich veränderten Anforderungen wie steigendem Platzbedarf durch Familienzuwachs oder altersgerechtem Umbauen anzupassen. Reine Agglomerationen von Wohnungen, die im Niedrigpreissegment verhaftet sind, bieten wiederum das größte Potenzial für das Entstehen von sozialen Brennpunkten.

Die vermeintlich einfachste Lösung, nämlich – wie gelegentlich postuliert – den zusätzlichen Bedarf in Form von zusammengefassten Quartieren im Massenwohnungsbau zu decken⁶, ist bei näherer Betrachtung also sowohl aus ökonomischer als auch aus sozialer Perspektive nicht vertretbar.

So wie auf der einen Seite bedacht werden muss, welche zusätzliche Nachfrage eine Bevölkerungsentwicklung hin zur Zahl von 89 Mio.

6 So forderte beispielsweise Bundeskanzler Olaf Scholz im Oktober 2023 bei einer Veranstaltung der Zeitung »Heilbronner Stimme«: »Wir brauchen wahrscheinlich 20 neue Stadtteile in den meist gefragten Städten und Regionen – so wie in den 70er Jahren« (Heilbronner Stimme 2023).

Einwohnern in 2045 mit sich bringen würde, muss auf der anderen Seite auch einbezogen werden, wie sich das Angebot voraussichtlich entwickeln wird. Dem Mikrozensus 2023 zufolge haben aktuell ältere Menschen in Deutschland im Schnitt deutlich mehr Wohnraum zur Verfügung als jüngere, 27 % der Alleinlebenden im Alter 65+ wohnen auf mindestens hundert Quadratmetern (vgl. Statistisches Bundesamt 2023). Vor dem Hintergrund, dass bis zu den sogenannten Babyboommern diese älteren Jahrgänge deutlich geburtenstärker als die folgenden Generationen waren, ist es also wahrscheinlich, dass in den kommenden Jahrzehnten verstärkt größere Wohnungen auf den Markt kommen werden. Die möglichen Effekte dieser Angebotsveränderung können variieren. So könnten beispielsweise weniger ältere Menschen im Sinne einer Trendfortschreibung zukünftig noch mehr Wohnfläche pro Kopf in Anspruch nehmen. Naheliegender wäre, dass gerade die Gruppe der Eigenheime wieder verstärkt von Familien übernommen würde, wodurch sich die Wohnfläche pro Person deutlich verringern würde. Denkbar ist aber auch, dass es zu einem langfristigen Überangebot größerer Wohnungen kommt, da weniger Menschen in der Lage sein werden, hohe Miet- oder Kaufpreise und zusätzlich steigende Energiekosten und Abgaben zu finanzieren.

Mit großer Wahrscheinlichkeit werden alle diese Effekte auftreten, jedoch in räumlich stark differenzierter Form.⁷ Spätestens an diesem Punkt überlagern bzw. bedingen sich demografische, ökonomische und soziale Aspekte gegenseitig. In jedem Falle zeigt sich schon jetzt, dass ein einfaches »mehr Bauen« als Antwort auf die kommenden Herausforderungen zu kurz greift.

Wie ist der nötige Aufwand für zusätzlichen Wohnraum einzuordnen?

Von erheblichem Gewicht ist auch die dritte der eingangs genannten Dimensionen, wenn es um die Herausforderungen für das künftige Bauen vor dem Hintergrund einer wachsenden Bevölkerungszahl und die Suche nach Lösungsmöglichkeiten geht.

7 Dies lässt sich zumindest auf Basis der räumlichen Differenzierung der Szenario-Ergebnisse in Hoymann/Jakubowski in diesem Band annehmen.

Unter den Umweltfaktoren ist der Klimawandel für die Bauwirtschaft in mehrfacher Hinsicht relevant. Es besteht die Notwendigkeit, die Emissionen an Treibhausgasen massiv zu verringern – der Großteil der Gebäude in Deutschland besitzt eine unzureichende Energieeffizienz und damit einen (zu) hohen Energieverbrauch für Heizung und Warmwasser.

Im Hinblick auf die Anforderung eines klimaneutralen Gebäudebestands bedingt dies den kompletten Umbau der bis dato existierenden zentralen Energieversorgung auf Basis fossiler Kraftwerke zu einem dezentral organisierten System aus erneuerbaren Energien mit entsprechender Infrastruktur an Energiespeichern und einer Netzinfrastuktur. Zweitens gilt es, den Energieverbrauch in Gebäuden zu verringern und die Effizienz der eingesetzten Energie zu verstärken.

Je nach zugrunde gelegten Entwicklungspfaden, Berechnungsmethodiken und verwendeten Szenarien schwanken die Prognosen zu den hierfür entstehenden Kosten stark. Die zahlreichen Studien und ihre Ergebnisse hierzu sind entsprechend selten direkt untereinander vergleichbar. Die Kosten für diesen Umbau des Gebäudebestands werden mitunter als reine Mehrkosten kalkuliert und Sanierungen oder Instandsetzungen, die im fraglichen Zeitraum ohnehin anfielen, entsprechend in den Berechnungen der Endsumme nicht angesetzt. Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) aus dem Jahr 2022 beziffert diese im Szenario »Klimaneutraler Gebäudebestand« beispielsweise auf kumulierte 448 Mrd. € bis 2045 (Thamling/Rau 2022: 78). Für die hier angestellten Betrachtungen interessanter sind Hochrechnungen zu den insgesamt fälligen Investitionen in den Gebäudebestand bis 2045. Die Arbeitsgemeinschaft für Zeitgemäßes Bauen (ARGE) kam beispielsweise in einer Studie aus dem Jahr 2022 auf hochgerechnete Kosten von 6,7 bis 9,9 Billionen € bis 2045 (vgl. ARGE 2022). In diesem Rahmen inkludiert wären auch notwendige Maßnahmen zur Klimaanpassung. Denn die bereits jetzt nicht mehr zu verhindernden Auswirkungen des Klimawandels werden zu zunehmenden Wetterextremen wie Hitze, Starkregen, Sturm oder Hagel führen. Ebenfalls berücksichtigt sind demografische Faktoren wie die generationengerechte Anpassung von Wohnungen.

Diese beiden aus der Studienlandschaft herausgepickten Eckwerte zu den erwartbaren Kosten sollen hier lediglich zur ungefähren Veranschaulichung der Dimension und zur Einordnung des Aufwands

zur Schaffung von ca. 2,5 Mio. zusätzlichen Wohnungen dienen. Bei einer sehr groben Überschlagsrechnung (nähme man den Median der Erstellungskosten inklusive Grundstückskosten pro m² Wohnfläche [WFL] mal die durchschnittliche WFL pro Wohnung und die nötige Zahl an Wohnungen) käme man dabei im Falle eines kompletten Neubauszenarios auf knapp 1 Billion €. ⁸ Vernachlässigt werden hier z. B. Preissteigerungen in den kommenden zwanzig Jahren. Andererseits liegt die durchschnittliche WFL pro Wohnung in Deutschland derzeit bei rund 92 m², weshalb diese Kenngröße für den oben beschriebenen Wohnungsbedarf kaum geeignet erscheint und die Kostenprognose entsprechend deutlich nach unten korrigiert werden müsste. ⁹

Natürlich sind derartige Hochrechnungen nicht nur grob, sondern auch mit großen Unsicherheiten behaftet, da einzelne Faktoren sich künftig erheblich ändern können. Ins Verhältnis zueinander gesetzt würde der Aufwand für den Neubau von 2,5 Mio. Wohnungen in etwa 10 % der nötigen Investitionen in den Baubestand entsprechen. Diese Größe wäre also zwar nicht zu vernachlässigen, in der Gesamtschau jedoch keineswegs überwiegend.

Wie oben bereits deutlich wurde, dürfte ein Szenario mit 100 % Neubau jedoch kaum umsetzbar sein, schon allein vor dem Hintergrund der bestehenden Flächenausbauziele. Berechnungen der ARGE ergeben allerdings ein Potenzial zur Schaffung neuen Wohnraums durch Bestandsanpassung von bis zu 4,1 Mio. Wohnungen und durch Aufstockungen im Bestand sowie Umbau und Umnutzung von Büro-, Verwaltungs- und Nichtwohngebäuden von weiteren 4,34 Mio. Wohnungen (vgl. Walberg et al. 2022: 47).

Ein Vergleich der Kosten für die Schaffung einer neuen Wohnung pro Quadratmeter WFL zeigt zwischen den Varianten »Umbau« (1.280,60 €) und »Neubaugleiche Modernisierung« (3.938,53 €) erhebliche Unterschiede (vgl. ebd.: 44).

8 Der Median für Erstellungskosten ist folgender Studie entnommen: Walberg et al. (2022).

9 Eine andere Überschlagsrechnung anhand der Investitionen in den Wohnungsneubau 2021 (88 Mrd. €) bei 293.292 fertiggestellten Wohnungen ergibt hochgerechnet auf 2,5 Mio. Wohnungen rund 7,5 Billionen €. Die durchschnittliche WFL pro Wohnung muss also selbst unter Einbeziehung des Luxussegments im aktuellen Neubau deutlich unter 92m² liegen.

Letztlich zeigen diese Zahlen, dass die Schaffung neuen Wohnraums im Bestand kostengünstiger als Neubau »auf der grünen Wiese« ist (die Kosten für den Baugrund liegen pro Wohneinheit dort höher, da zwar Bestandsimmobilien gegenüber unbebautem Grund teurer sind, die bereits vorhandenen Wohnungen jedoch anteilig die Gesamtkosten mindern). Noch entscheidender für den monetären Gesamtaufwand für die Schaffung von 2,5 Mio. Wohnungen sind aber die Vorgaben, die hierfür gemacht werden: Die Realisierung einer »neubaugleichen« Bestandswohnung ist fast doppelt so teuer wie eine »Vollmodernisierung«, die zu zeitgemäßem, aber nicht neubaugleichem Wohnraum führt.

Der kostengünstigste, jedoch nur schwer konkret planbare Ansatz für die Sicherstellung der Versorgung mit Wohnraum bei steigenden Bevölkerungszahlen wäre eine Aktivierung leerstehender Gebäude in Regionen mit ansonsten schrumpfender Bevölkerungszahl. Um diese attraktiver zu machen, müsste eine Vielzahl vor allem sozialer Faktoren adressiert und entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden, das Bauen selbst kann hier lediglich mit niedrigeren Preisen und guter Verfügbarkeit einen Beitrag leisten. Der Baubestand bietet allerdings flächendeckend in Deutschland Möglichkeiten zur Nachverdichtung, z. B. in Form von Dachausbauten, Änderungen von Wohnungszuschnitten oder Schließung von Baulücken. Hierbei handelt es sich um verteilte, hochindividuelle Bauaufgaben, die nicht zentral geplant, sondern eher durch die Schaffung besserer Rahmenbedingungen gefördert werden können.

Allerdings liegt in dieser Ausgestaltung von Rahmenbedingungen auch ein deutlich größerer Hebel zur Senkung der Kosten für zusätzlichen Wohnraum, als einzelne Effizienzsteigerungen im (Neu-)Bau bewirken können. Dies lässt sich an folgendem Beispiel verdeutlichen: Große Hoffnungen hinsichtlich der Reduktion von Baukosten werden in Deutschland seit geraumer Zeit in die Einführung von Vorfertigung und Typisierung (»serielles Bauen«) im Bauwesen gesetzt (vgl. u. a. Baukostensenkungskommission 2015). Durch die Umsetzung größerer Stückzahlen sollen sich vor allem in den Kostengruppen Rohbau und technischer Ausbau sogenannte Skaleneffekte einstellen.¹⁰ Bei einem sehr optimistischen Ansatz von 20 % Kostensenkungspotenzial in diesen Kostengruppen ließen sich im Neubau gemittelt rund 550 €

10 In der Praxis ist der Nachweis dieses Effekts in Deutschland bisher nicht gelungen (vgl. Neitzel et al. 2021: 134).

pro Quadratmeter WFL einsparen.¹¹ Würde anstatt einem Neubau ein bestehendes Büro zu Wohnraum umgebaut, ließen sich demgegenüber gut 2100 € einsparen (s. o.). Während für das großflächige Ausrollen serieller Bauweisen zusätzlich die Schaffung großer industrieller Fertigungskapazitäten notwendig wäre, würde für eine solche Bestandsertüchtigung eine pragmatische Ausgestaltung bzw. Auslegung des Baurechts als zusätzliche Anforderung ausreichen. Denn derzeit finden ausgelöst durch eine Nutzungsänderung oftmals verpflichtend Neubaustandards Anwendung in einem Bestandsbau, was Projekte von vornherein unrentabel machen kann, da z. B. der Schallschutz sich nicht in derselben Qualität wirtschaftlich realisieren lässt. Anders als im Bereich der Energieversorgung sind Bewohnende jedoch hier meist bereit, Abstriche hinzunehmen, wenn andere Qualitäten dies aufwiegen.

Es gilt also, Strategien für »einfaches Sanieren« zu entwickeln und deren Umsetzung mit geeigneten Rahmenbedingungen zu fördern. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Auslastung der Bauwirtschaft. Hier lohnt ein detaillierterer Blick, der weiter unten im Abschnitt »Status quo und Leistungsfähigkeit der Bauwirtschaft« erfolgt. Vorwegnehmen lässt sich, dass zur Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen ein deutlicher Ausbau des Beschäftigtenpotenzials sowie eine parallele Erhöhung der Arbeitseffizienz im Sinne von umgesetzten Bauprojekten pro eingesetzter Arbeitskraft notwendig sind. Im Hinblick auf Fachkräftemangel und sinkende Attraktivität von Bauberufen sind personelle Aufstockungen nur noch begrenzt kurzfristig möglich. Eine fortgesetzte Zuwanderung hätte immerhin das Potenzial, dem Mangel an verfügbaren Fachkräften entgegenzuwirken. In jedem Falle müsste aber eine gewisse Zeit einkalkuliert werden, um die neuen Fachkräfte, speziell für die komplexen Anforderungen des Bauens im Bestand, auszubilden.

Jenseits der Fragen, ob und wie die gesteckten Ziele finanziert und mit den Kapazitäten der Bauwirtschaft umgesetzt werden können, gibt es eine weitere Kategorie, in der »mit weniger mehr« erreicht werden muss: der Ressourcenverbrauch im Bereich der Baumaterialien.

Der sogenannte Umweltfußabdruck eines Gebäudes wird nicht allein durch die CO₂-Emissionen gebildet, die durch den Gebäudebetrieb verursacht werden. Hinzu kommen Emissionen, die aus vorgelagerten

11 Median-Baukosten 2021 der KG 300 + 400: 2.754,55 € (vgl. Walberg et al. 2022: 39).

Lieferketten der Herstellung, der Errichtung und Modernisierung der Wohn- und Nichtwohngebäude und durch die direkten Emissionen der Bauwirtschaft entstehen. In diesem Bereich verursachen aktuell die Herstellung von Zement, Kalk und Gips und die Stromproduktion mit Kohle mit die größten Anteile der Treibhausgas-Emissionen (vgl. BBSR 2020).

Darüber hinaus lohnt ein Blick auf den aktuellen Umgang mit Baustoffen nach dem Ablauf eines Gebäudelebenszyklus: Das Handlungsfeld Gebäude ist, gemessen in Mio. Tonnen pro Jahr, der größte Verursacher von Abfällen in Deutschland. Von 399 Mio. t entfielen in 2022 216 Mio. t auf Bau- und Abbruchabfälle, wobei Straßenaufbruch eingerechnet ist. Die (Wieder-)Verwertungsquote lag bei 89 % (Durchschnitt gesamt: 82 %), es fielen 21,5 Mio. t an Deponieabfällen an (vgl. Statistisches Bundesamt 2024a). Diese Zahlen spiegeln den enormen Ressourcendurchsatz des Bauwesens wider.¹²

Der größte Teil der wiederverwerteten Baustoffe wird nicht gleich- oder höherwertig zum Einsatz im vorherigen Lebenszyklus verwendet, Betonrezyklat wird beispielsweise zu Straßenunterbau, Hölzer werden oftmals sogar nur thermisch verwertet. Faktisch werden Ressourcen aktuell also in großem Umfang *verbraucht*. Dass im Hinblick auf die Endlichkeit aller Ressourcen ein Umsteuern erforderlich ist, steht außer Frage.

Vor dem Hintergrund der oben skizzierten Bauaufgaben sollte bei der Ausgestaltung dieses Umsteuerns bedacht werden, dass, ausgehend vom wirtschaftlichen Grundprinzip von Angebot und Nachfrage, auch bei gleichbleibender Nachfrage (angenommen, es gäbe beispielsweise einen Trend zu weniger Wohnfläche pro Kopf bei steigender Bevölkerungszahl) die Verknappung bereits einzelner Ressourcen zu Verzerrungen im Gesamtmarkt führen kann. Dies zeigt sich z. B. an der kurzfristigen Preissteigerung für Bauhölzer im Jahr 2021¹³, die zu Baustopps und Firmeninsolvenzen geführt hat. Würde beispielsweise zur Verbesserung der CO₂-Bilanz neuer Gebäude ausschließlich auf einen bestimmten Baustoff gesetzt, so erhöht sich naturgemäß auch die

12 Der Großteil der Abfälle entfällt allerdings auf die Kategorien Boden, Steine und Straßenaufbruch.

13 Für Nadelstichholz betrug der Preisanstieg zwischen Dezember 2020 und Dezember 2021 zum Beispiel 61,5 % (vgl. Statistisches Bundesamt 2024b).

Anfälligkeit des Gesamtsystems im Falle einer sinkenden Verfügbarkeit desselben.

Schlussfolgern lassen sich zwei Tatsachen: Zum einen, dass sich der Ressourcenverbrauch auch bei einem weiteren Zuwachs von rund 2,5 Mio. Wohnungen beträchtlich senken ließe, wenn anstatt auf Abriss und Neubau verstärkt auf Bestandsaktivierung gesetzt würde. Zum anderen, dass es einer differenzierten und langfristig ausgelegten Strategie bedarf, um die Ziele von Klimaschutz und Ressourcenschonung einerseits sowie Bezahlbarkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum andererseits unter einen Hut zu bringen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass für das künftige Bauen die zentrale Anforderung (auch an neu hinzuzubauenden Wohnraum) in der Robustheit besteht. Dies bedeutet nicht nur, den gesetzlich festgelegten Klimaschutz mitzudenken, sondern auch die notwendige Klimaanpassung. Ebenso muss langfristig die Attraktivität sichergestellt werden, was sowohl städtebauliche Qualitäten als auch Flexibilität und Diversität in den Wohnungszuschnitten einschließt. Deutlich wird, dass die Schaffung neuen Wohnraums wo immer möglich an die anstehende Ertüchtigung des Baubestandes gekoppelt werden sollte, da zwischen diesen beiden Anforderungen beträchtliche Synergien bestehen.

Status quo und Leistungsfähigkeit der Bauwirtschaft

In Anbetracht der zahlreichen Herausforderungen für das künftige Bauen stellt sich die Frage, wie leistungsfähig die deutsche Bauwirtschaft in den kommenden Dekaden sein wird. Dabei gilt es auch, die möglichen Auswirkungen einer weiter steigenden Bevölkerungszahl in die Betrachtung einzubeziehen. Deren Spanne liegt dabei zwischen zusätzlichen Nachfragespitzen und damit Wohnungsnot in Ballungsgebieten und einer Behebung des Fachkräftemangels, der zu deutlich höheren Fertigungskapazitäten führen würde.

Historische Datenreihen legen einen Höchststand an Beschäftigten im Baugewerbe im Kontext der Sanierungs- und Neubauwelle in Neuen Bundesländern Anfang der 1990er Jahre offen. Die Kapazitätsauslastung des Baugewerbes erreichte in den Jahren 2017 und 2018 einen vorläufigen Höhepunkt.

Seither sinkt die Nachfrage nach Bauleistungen jedoch wieder und bewegt sich (in realer Rechnung) auf das Niveau zu, das zu Anfang

des Bauinvestitionsbooms herrschte (ausführlich dazu vgl. Gornig/Révész 2024). Vor allem die niedrigen Zinsen beflügelten seit 2006 die Wohnungsbauinvestitionen. Der enorme Bedarf an Wohnraum in den Großstädten und Ballungszentren führte zu einer mehr als fünfzehn Jahre andauernden Ausweitung des Wohnungsneubaus. Dieser Aufschwung wurde vor allem vom Geschosswohnungsbau getragen. Lag der Anteil dieses Segmentes zu Anfang der 2000er Jahre im einstelligen Prozentbereich (ca. 7 %), verdoppelte sich der Anteil bis 2018 auf 14 %. Allerdings war die Bedeutung des Geschosswohnungsbaus in den 1990er Jahren noch deutlich höher. Damals entfielen gut ein Fünftel der Wohnungsbauinvestitionen auf dieses Segment, vor allem aufgrund der Neubautätigkeit in den neuen Bundesländern. Gleichzeitig hat der Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern an Bedeutung verloren. Waren es zur Jahrtausendwende ein gutes Drittel der Wohnungsbauinvestitionen, sank der Anteil bis 2018 auf 18 %. Für diese Entwicklung dürften mehrere Faktoren verantwortlich sein. Neben einer zu geringen und bezahlbaren Ausweisung von Baugrundstücken in Städten und Kommunen dürfte die deutlich höhere Mobilität der Menschen ein ausschlaggebender Faktor sein. Eine Immobilie ist immer auch ein Hemmschuh für die Mobilität, insbesondere in Zeiten von flexiblen Arbeitsmärkten, die eine hohe Flexibilität und Mobilität implizieren. Ein zusätzlicher Faktor ist wohl auch in der verhältnismäßig schwachen Reallohnentwicklung zu finden. Die Menschen konnten für ihr zur Verfügung stehendes Einkommen immer weniger eigenen Wohnraum erwerben. Denn trotz sinkender Baunachfrage ab Mitte der 1990er Jahre kam es nicht zu deutlich sinkenden Baupreisen. Allenfalls gab es zum Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre eine Stagnation.

Einbruch im Wohnungsneubau und der stabilisierende Faktor: Die Bestandsmaßnahmen

Der Aufwärtstrend beim Wohnungsneubau endete 2020. Die Baugenehmigungszahlen und die Fertigstellungszahlen erreichten in diesem Jahrtausend neue Höchststände, lagen aber noch deutlich unter den Werten aus der Zeit nach der Wiedervereinigung. Trotz der gerade skizzierten guten Entwicklung konnte der lokale Bedarf an Wohnraum in den sogenannten Schwarmstädten nicht annähernd gedeckt werden. Die Coronapandemie und die damit verbundene Lieferkettenproble-

matik¹⁴ sowie die geopolitischen Entwicklungen brachten den positiven Trend zum Erliegen. Zunächst führten stark steigende Baupreise infolge von Materialengpässen zu einer geringeren Baunachfrage. Einen zusätzlichen Dämpfer gab es ab 2022 durch deutlich steigende Zinsen. Insgesamt ist die Bautätigkeit vor allem im Wohnungsneubau eingebrochen und erholt sich nur sehr langsam. Jedoch zog und zieht sich der Rückgang über einen längeren Zeitraum, da vor allem begonnene Bauprojekte abgeschlossen wurden. Dieses Auftragspolster ist allerdings weitgehend abgebaut und neue Aufträge sind Mangelware.¹⁵

Am nach wie vor hohen Bedarf an zusätzlichem Wohnraum in wachstumsstarken Regionen Deutschlands hat sich indes nichts geändert. Insofern ist auch nicht absehbar, dass künftig weitere Bedarfsspitzen infolge einer steigenden Bevölkerungszahl automatisch zu einem vermehrten Baugeschehen führen würden.

Einen stabilisierenden Faktor bilden die Bestandsmaßnahmen. Sie wirken in dem Sinne stabilisierend, dass sie deutlich weniger auf allgemeine konjunkturelle Schwankungen reagieren. Zwar können sich auch die Maßnahmen im Bestand nicht grundsätzlich dem allgemeinen Nachfragerückgang entziehen, die Rücksetzer fallen aber deutlich kleiner aus als beim Neubau. Zudem verstärkt sich die stabilisierende Wirkung durch die Tatsache, dass Bestandsmaßnahmen den weitaus größten Teil der Bauinvestitionen bzw. des Bauvolumens ausmachen (BBSR 2024a). Diese Tatsache gilt auch in langfristiger Betrachtung. Auch während des Neubaubooms in den 1990er Jahren entfielen rund 50 % der Bautätigkeit auf die Renovierung und Instandsetzung von Wohngebäuden. Bis 2010 erhöhte sich der Anteil auf 80 %. Wegen der Expansion des Neubaus sank der Anteil bis 2018 um 10 Prozentpunkte auf 68 %. Der Rückgang im Neubau führte zu einem neuerlichen Anstieg auf nunmehr 73 % im Jahr 2023.

Unter den Bestandsmaßnahmen leisten die energetischen Sanierungsmaßnahmen einen wesentlichen Beitrag. Das gilt nicht nur als bedeutender Anteil an den Bestandsmaßnahmen an sich, sondern auch für die Umsetzung und Erreichung der Klimaziele im Gebäudebestand. Im Jahr 2023 lag das nominale energetische Sanierungsvolumen im Wohnungsbau bei 66,5 Mrd. Das entspricht 29 % der gesamten

14 Eine ausführliche Analyse findet sich in Neuhoﬀ et al. (2023).

15 Stand Oktober 2024. Im September 2024 berichteten laut ifo-Geschäftsklimaindex 52,9 % der Unternehmen im Wohnungsbau über Auftragsmangel.

Bestandsmaßnahmen im Wohnungsbau. Hinzu kommen noch die energetischen Maßnahmen im Nichtwohnhochbau mit einem Volumen von 23,5 Mrd. € (31 % der gesamten Bestandsmaßnahmen im Nichtwohnhochbau). Das entspricht einem Anteil von fast 31 %. Insgesamt lag das energetische Sanierungsvolumen im Hochbau im Jahr 2023 bei 90 Mrd. € oder 29,4 % der gesamten Bestandsmaßnahmen. Betrachtet man die Entwicklung im Wohnungsbau über einen längeren Zeitraum (Daten liegen ab 2011 vor), haben sich die energetischen Sanierungsaktivitäten bis 2015 in nominaler Rechnung sogar um über 6 Mrd. € verringert (vgl. ebd.). Bis 2023 folgte ein konstanter Zuwachs auf 66,5 Mrd. €. Berücksichtigt man jedoch die reale Entwicklung der Bestandsmaßnahmen, bleibt im Segment der energetischen Sanierungsmaßnahmen über die Jahre nur ein im Vergleich zum Wohnungsneubau verhältnismäßig kleines reales Wachstum, welches im Jahr 2023 sogar negativ ausfiel. Das ist unter den Aspekten der Klimaziele eine eher bescheidene Entwicklung. Allerdings leidet auch dieses Segment unter den hohen Kapazitätsauslastungen. Zumal für Bauunternehmen, auch aus dem Ausbaubereich, der Neubau attraktiver ist als Aufträge für Bestandsbauten. Hier ergeben sich wiederum neue Möglichkeiten durch die rückläufige Neubaunachfrage und dadurch freiwerdende Kapazitäten.

Die Dimension der Herausforderungen: Kann die Produktivität helfen?

Ein Gedankenspiel soll an dieser Stelle die obigen Überlegungen vertiefen und verdeutlichen, vor welchen enormen Herausforderungen die Gesellschaft und die Bauunternehmen stehen, wenn auch der Gebäudebestand bis 2045 energetisch optimiert und »klimaneutral« umgestaltet werden soll. Geht man davon aus, dass das energetische Sanierungsvolumen im Wohnungsbau von 66,5 Mrd. € der einprozentigen Sanierungsrate entspricht und rechnet diesen Wert auf eine notwendige Sanierungsrate von 4 % hoch, so müsste das energetische Sanierungsvolumen auf 266 Mrd. € pro Jahr steigen. Summiert über die nächsten zwanzig Jahre ergibt sich ein Investitionsvolumen von 5,3 Billionen €. Allerdings sind somit noch nicht alle Gebäude saniert. Dazu müsste die Sanierungsquote sogar auf 5 % steigen, damit der gesamte Gebäudebestand in den nächsten zwanzig Jahren saniert wird. In diesem Falle summiert sich das notwendige Investitionsvolumen

sogar auf 6,65 Billionen €. Zusammen mit dem oben bereits hergeleiteten Investitionsvolumen für den Wohnungsneubau in Höhe von rund 1 Billion € folgen zusammengenommen Volumina von 6,3 bzw. 7,65 Billionen €. Diese Werte liegen auf ähnlichen Niveaus wie bereits aus der Studie der ARGE (2022) weiter oben zitiert. Ein Teil dieses Investitionsaufwandes ist jedoch nicht ausschließlich auf die energetische Sanierung zurückzuführen, sondern auf den Umstand einer grundsätzlich durchzuführenden Sanierung. In diesem Zuge erfolgen auch immer energetische Maßnahmen, allerdings lässt sich die Aufteilung nicht differenzieren (vgl. auch Ausführungen weiter oben). Rechnet man die Werte wiederum auf ein Jahr um, bedeutet dies einen Zuwachs des Bauvolumens von 315 Mrd. € bzw. von 382,5 Mrd. €. Ein solcher »Quantensprung« von einem Jahr zum anderen ist in der Realität nicht zu erreichen, so dass die Zunahme sukzessive erfolgen muss und daher die Volumina zum Ende des Betrachtungszeitraumes noch deutlich höher liegen müssten. Eine Preissteigerung auch nur in Höhe des gesamtwirtschaftlichen Zieles von 2 % ist in dieser Betrachtung noch gar nicht eingerechnet. Hier stellt sich somit die berechtigte Frage nach der zukünftigen Leistungsfähigkeit des Baugewerbes.

Ein Blick auf die Produktivitätsentwicklung gemessen an der Bruttowertschöpfung pro Beschäftigten im Baugewerbe kann an dieser Stelle weiterhelfen.

Zur Mitte der 1990er Jahre waren rund 3 Mio. Menschen im Baugewerbe beschäftigt, die insgesamt eine Bruttowertschöpfung von knapp 117 Mrd. € erwirtschafteten. Daraus folgt eine Bruttowertschöpfung pro Beschäftigten in Höhe von rund 40.000 €. In der folgenden Baurezession ging eine rückläufige Bruttowertschöpfung mit einer sinkenden Beschäftigung einher. Dabei sank die Beschäftigung schneller als die Bruttowertschöpfung, so dass die Produktivität in der Summe anstieg. Mit Wiederanziehen der Baukonjunktur ab etwa 2006 beschleunigte sich sogar der Produktivitätsanstieg. Die Bruttowertschöpfung erhöhte sich schneller als die Zahl der Beschäftigten. Bei Letzteren erfolgte nur eine allmähliche Zunahme. Ein Grund kann darin liegen, dass die Bauunternehmen aufgrund der Erfahrungen in den 1990er Jahren die erneute Schaffung von Überkapazitäten zu vermeiden suchten. Zusätzlich erschwerte der Fachkräftemangel zunehmend den Aufbau weiterer Beschäftigung. Im Jahr 2023 lag die Produktivität im hier verwendeten Sinne bei 90.500 € pro Beschäftigten. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Bruttowertschöpfung vor allem durch die hohen Baupreis-

steigerungen beeinflusst wird. Insgesamt zeigt sich zwar eine positive Entwicklung bei der Produktivitätsentwicklung, allerdings fällt diese im Baugewerbe im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen kleiner aus.¹⁶

Eine wesentliche Erkenntnis aus der jährlich erstellten Bauvolumenrechnung ist die Tatsache, dass auch Wirtschaftszweige außerhalb des Baugewerbes wesentliche Bauleistungen erbringen. So lag die Bruttowertschöpfung im Baugewerbe im Jahr 2023 bei 205 Mrd. €, die gesamten Bauinvestitionen jedoch bei 466 Mrd. €. Das entspricht einem Anteil von 44 %. Diese Diskrepanz ist in den vergangenen Jahrzehnten sogar tendenziell größer geworden, d. h. dass Wirtschaftszweige außerhalb des Baugewerbes zunehmend Bauleistung erbracht haben. Setzt man das Gedankenspiel von oben fort und legt den unteren Wert von 315 Mrd. € zugrunde, dann bedeutet dies eine zusätzliche Bruttowertschöpfung im Baugewerbe in Höhe von jährlich 138,5 Mrd. € (43 % von 315 Mrd. €). Mit der Produktivität aus dem Jahr 2023 wären weitere rund 1,5 Mio. Beschäftigte im Baugewerbe nötig, um diese Bruttowertschöpfung zu erwirtschaften. Weitere und höhere Produktivitätssteigerungen vorausgesetzt, erscheint das zumindest nicht unmöglich. Vor allem das verarbeitende Gewerbe liefert Bauleistungen an die Nachfrager, so zum Beispiel aus dem Stahl- und Leichtmetallbau und aus der Produktion ausbauorientierter Bauteile. In einer weiter zunehmenden industriellen Vorfertigung von Bau- und Gebäudeteilen bis hin zu großen Modulen kann eine Chance liegen, die notwendigen Ressourcen auch außerhalb des Baugewerbes zu heben.

Bevölkerung, Wohnungsneubau und Fachkräftemangel

Blickt man auf die Bevölkerungsentwicklung seit 1991, so stellt man fest, dass von 1991 bis 2022 die Einwohnerzahl in Deutschland von 79,5 Mio. auf 84,4 Mio. gestiegen ist. Also genau um die Anzahl, die diesem Gedankenspiel zugrunde liegt. Dabei war in den 1990er und 2000er Jahren die Bevölkerungszahl weitgehend konstant. Seit 2010 hat die Wachstumsdynamik zugenommen und die Einwohnerzahl ist deutlich gestiegen. Gleichzeitig hat aber auch der Wohnungsneubau erheblich zugelegt. In

16 Eine ausführliche Analyse findet sich in Meier (2023).

Summe hat die Gesellschaft also den Bevölkerungszuwachs und die damit notwendige Wohnraumversorgung nach den ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten gemeistert. Gleichwohl fehlt es vor allem in den großen Ballungszentren weiterhin an bezahlbarem Wohnraum, da hier auch der Bevölkerungszuwachs am größten ausfiel. Schlussendlich wäre auch unter diesem Aspekt ein weiterer Zuwachs der Bevölkerung mach- und verkraftbar.

Ein limitierender Faktor dabei ist der in den letzten Jahren bei den Bauunternehmen zunehmend in den Fokus gerückte Fachkräftemangel. Die Bauunternehmen hätten ihre Produktionskapazitäten in sehr viel größerem Umfang erweitern können, wenn sie die nötigen Mitarbeiter zur Verfügung gehabt hätten. So wäre es möglich gewesen, insbesondere im Wohnungsbau noch sehr viel mehr an Aufträgen umzusetzen. Die Beschäftigung hat sich zwar im Baugewerbe (Bauhaupt- und Ausbaugewerbe) von 2005 bis 2023 um 465.000 Personen erhöht, jedoch mussten gleichzeitig auch die in Rente gehenden Mitarbeiter ersetzt werden. Im Bauhauptgewerbe gelang der Beschäftigtenaufbau vor allem durch ausländische Beschäftigte. 2009 lag deren Anteil bei fast 8 %, bis 2023 ist der Anteil auf 24 % gestiegen (vgl. HDB 2024). Gelingen in Zukunft die Ausbildung und Anwerbung von Fachkräften, kann der grundsätzlich auch heute schon benötigte Wohnraum auch für eine weiterhin wachsende Bevölkerung geschaffen werden.

Bauten der Infrastruktur

Auch die öffentliche Infrastruktur steht vor Herausforderungen. Eine wachsende Bevölkerung bedeutet nicht nur zusätzlichen Bedarf an Wohnraum, sondern auch, wie bereits oben skizziert, Investitionen in die Infrastruktur. Grundsätzlich ist davon kein Bereich ausgenommen. Ob Verkehrswege, Kindergärten, Schulen, Stromversorgung und Telekommunikation, es betrifft Bereiche, die auch heute schon unter einem massiven Investitionsrückstand leiden. Im Jahr 2023 betrug allein der kommunale Investitionsstau laut KfW-Kommunalpanel 186 Mrd. €. Die Kommunen konnten im Jahr 2023 wegen der angespannten Haushaltslage lediglich 43 Mrd. € investieren. Da sich aber der Investitionsrückstand allein 2023 unter anderem durch die Baupreissteigerungen um 20,5 Mrd. € erhöhte, kann von einem Abbau oder Aufholen bei den Investitionen keine Rede sein (vgl. Difu 2024). Die

kommunalen Investitionen hätten um genau diese 20,5 Mrd. € steigen müssen, damit der Investitionsstau nicht weiterwächst. Von einem raschen Rückgang ist man auch dann noch weit entfernt.

Den überwiegenden Teil der öffentlichen Bauleistungen erbringen die Kommunen und Städte. Die öffentliche Hand, also Bund, Länder und Kommunen, hat 2023 insgesamt rund 78 Mrd. € für Hoch- und Tiefbaumaßnahmen verausgabt. Davon entfallen 60 % auf die Städte und Kommunen (vgl. BBSR 2024a). Für jeden Einwohner in Deutschland entspricht das Ausgaben in Höhe von 920 €. Bei einer sukzessiven Zunahme der Bevölkerung um rund 5 Mio. Einwohner müssten die öffentlichen Bauausgaben in den nächsten beiden Jahrzehnten um insgesamt 4,6 Mrd. € steigen oder um rund 230 Mio. € pro Jahr. Auch hier sind Preissteigerungen nicht berücksichtigt. Verglichen mit den Herausforderungen und Dimensionen, die nötig sind, um den Investitionsstau aufzulösen, erscheint das als ziemlich einfache Aufgabe.

Allerdings ist entscheidend, wo die zusätzlichen Einwohner leben werden. Bei einer überwiegenden Nachverdichtung von Großstädten und Ballungszentren kann der zusätzliche Infrastrukturbedarf mit der notwendigen Instandsetzung mitgedacht und umgesetzt werden. Ganz anders sieht der Extremfall aus, wenn für die neu zugezogenen Menschen eine oder gar mehrere ganz neue Städte gebaut würden. Dann ist die Infrastruktur vollkommen neu zu bauen, inklusive Anbindung an das bestehende Verkehrs-, Strom- und Telekommunikationsnetz. Diesen Extremfall wird es aber mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht geben. Kosten und vor allem der nötige Ressourcenverbrauch sowohl an Baumaterialien als auch an Vegetationsfläche rechtfertigen dieses Szenario wohl kaum. Würde man es dagegen schaffen, die Zuwanderung so zu steuern, dass die zuziehenden Menschen in die in den letzten Jahren »ausgebluteten« Orte West- und Ostdeutschlands ziehen, könnte auf einen möglicherweise anstehenden Rückbau der dort schon existierenden Infrastruktur verzichtet werden. Stattdessen könnten Straßen, Schienen, Schulen, Verwaltungsgebäude etc. saniert und erhalten werden. Im Sinn einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Nutzung wäre das wohl die bevorzugte Variante. Jedoch ist es äußerst schwierig, den Menschen einen Wohnort »zuzuweisen« oder vorzuschreiben. Dies gelingt nur über eine entsprechend sinnvolle Entwicklungsstrategie zur Attraktivitätssteigerung der strukturschwachen Regionen.

Lösungsstrategien für die Herausforderungen des Bauens

Bereits die Frage, inwiefern im Jahr 2045 gegenüber dem heutigen Stand rund 2,5 Mio. Wohnungen mehr benötigt würden, betrifft einen *externen* Einfluss, der die Transformation des Bauwesens beeinflusst, von diesem jedoch nicht alleinig beantwortet werden kann. Soziale, ökonomische und Umweltfaktoren wirken nicht getrennt voneinander auf das Bauwesen ein, sondern bilden eine Gemengelage, die zahlreiche Interdependenzen bedingt.

Dies lässt sich etwa am Beispiel der Kostenentwicklung bei der Schaffung von Wohnraum beobachten. Betrachtet man die Anteile der Baulandpreise an den Gesamtkosten eines Bauvorhabens und deren Entwicklung in den letzten Jahren, so zeigt sich, dass demgegenüber die Preise für die eigentlichen Bauleistungen stetig an Gewicht verloren haben. Noch eklatanter sind die Auswirkungen des Anstiegs der Zinskosten bei kreditfinanzierten Immobilien nach der langanhaltenden Niedrigzinsphase der 2010er Jahre. Eine kurzfristige Steigerung der Kreditzinsen¹⁷ hat zu einem weitgehenden Einbruch der Neuplanungen geführt (vgl. Feld et al. 2024: 195–217). Gegenüber diesen externen Einflüssen sind die Einsparpotenziale auf den Gebieten von Bautechnik oder -prozessen in absoluten Zahlen gemessen gering. Andererseits sind Innovationen, die hier entstehen, unabhängig von Wirtschaftszyklen oder Krisenereignissen.

Ebenso wie die Auswirkungen langfristig sind, ist auch die Spanne der Lösungsstrategien zur Bewältigung der beschriebenen Herausforderungen groß. Zur planerischen Umsetzung von Grundsätzen robuster Planung wie Flexibilität bzw. Anpassbarkeit in der Grundrissgestaltung, Nutzungsmischung im Quartier und Freiraumqualität bedarf es im Prinzip keiner weiteren Forschung, zur bezahlbaren Realisierung hingegen schon. Auch Neubauten, die als »klimaneutral« bezeichnet werden können, sind mit heutigen technischen Mitteln machbar. Doch selbst wenn die Mehrkosten gegenüber dem heutigen Mindeststandard geringgehalten werden können, wäre der mögliche Hebel, den der Neubaubereich zur Lösung der volumenmäßig größten Bauaufgabe – der Erreichung eines klimaneutralen Gebäudebestands

17 Im September 2021 lag der durchschnittliche Zinssatz für Baufinanzierungen bei 10-jähriger Sollzinsbindung bei 0,85 %, in der Spitze (November 2023) lag dieser bei 4,23 % (vgl. Statista 2025).

– liefern kann, selbst bei einer Verdoppelung der Neubaurate nicht annähernd ausreichend. Dies gilt auch im Falle eines wie oben skizzierten zusätzlichen Bedarfs von 2,5 Mio. weiteren Wohnungen bis 2045.

Nötig ist eine breit aufgestellte Strategie zur Effizienzsteigerung, die einerseits neue technologische Möglichkeiten nutzt und es andererseits ermöglicht, Sanierungen und Nachverdichtungen mit geringerem Aufwand als heute durchzuführen.

Bei einer Priorisierung von Maßnahmen ist ebenso das Verhältnis von Aufwand und Nutzen miteinzubeziehen. Einen Bestandsbau vorausgesetzt, entstehen CO₂-Emissionen ausschließlich im Gebäubetrieb und hier mehrheitlich durch Verbrennung fossiler Energieträger. Ein Wechsel hin zu erneuerbaren Energien hätte bilanziell entsprechend positive Auswirkungen. Speziell bei Gebäuden, die vor 1970 errichtet worden sind und die den Großteil des deutschen Bestands ausmachen, lassen sich strombasierte Systeme nur mit einer gewissen Ertüchtigung der Gebäudehülle effizient einsetzen. Finanziell betrachtet gilt der Satz, dass die Kosten für die Vermeidung einer Tonne CO₂ in dem Maße steigen, je mehr Gebäudesubstanz angefasst werden muss. Würde also beispielsweise pauschal auf Fassadendämmung als Lösung gesetzt, entstünden nicht nur wirtschaftlich nicht darstellbare Kosten für manche Immobilie, es gäbe auch schlichtweg nicht genug Material und Arbeitskräfte, um diese Aufgabe bis 2045 flächendeckend umzusetzen.

Dem Ansatz, einen Wechsel des Energievektors mit dem geringstmöglichen Aufwand für die einzelne Immobilie zu ermöglichen, wird inzwischen Rechnung getragen. So sieht das Gesetz zur kommunalen Wärmeplanung eine Bestands- und Potenzialanalyse der lokalen Gegebenheiten vor, auf deren Basis ein Zielszenario, die Einteilung in voraussichtliche Wärmeversorgungsgebiete und eine Umsetzungsstrategie hin zu einer kosteneffizienten klimaneutralen Wärmeversorgung erstellt werden soll (vgl. Wärmeplanungsgesetz vom 20. Dezember 2023 [BGBl. 2023 I Nr. 394]). Wünschenswert wäre, dass diese Strategie tatsächlich dazu führt, dass mehr klimaneutral betriebene Nah- und Fernwärmenetze entstehen. Es ist dennoch absehbar, dass eine große Zahl an Gebäuden weiterhin eine individuelle Wärmeversorgung wird einsetzen müssen. Um Ressourcen (sowohl im finanziellen Sinn als auch im Hinblick auf Arbeitskapazitäten) für die Schaffung zusätzlichen Wohnraums zu mobilisieren, sollte es hierbei Ziel sein, die Umstellung dieser Wärmeversorgung auf erneuerbare Energien so nie-

derschwellig wie möglich zu gestalten. Dabei gilt es, der Heterogenität des deutschen Gebäudebestands Rechnung zu tragen. Angefangen bei der Typologie, über die Bauart und Altersklasse, bereits durchgeführte Modernisierungen bis hin zur Nutzungsstruktur entscheiden eine Vielzahl von Faktoren darüber, welcher Ansatz sich für ein konkretes Gebäude am besten eignet. Vor diesem Hintergrund sollte die bestehende Fördersystematik überdacht werden. Starre Vorgaben von U-Werten oder Vorfestlegungen auf bestimmte Technologien stellen eher Hemmnisse und Kostentreiber dar, hinzu kommt aktuell eine unübersichtliche Landschaft aus Förderprogrammen sowohl für Einzelmaßnahmen als auch für Komplettsanierungen. Eine Fördersystematik, die das Verhältnis von Aufwand und Nutzen in den Vordergrund stellt und die ganzheitliche Betrachtungen von Gebäude- bzw. Quartierssystemen ermöglicht, würde demgegenüber eine größere Hebelwirkung entfalten und gleichzeitig eine höhere Akzeptanz in der Bevölkerung erfahren, da weniger die Erfüllung bürokratischer Vorgaben als die individuelle Problemlösung in den Vordergrund tritt. Insbesondere die Nutzbarmachung gebäudeintegrierter oder -naher erneuerbarer Energiequellen sollte durch diese Konzepte stärker gefördert werden, wobei durchaus unterschiedliche technologische Ansätze zielführend sein können.¹⁸

Ein weiterer zentraler Aspekt für die Mobilisierung von Kapazitäten zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums stellt die Reduktion der Komplexität im Bauen dar. Das betrifft sowohl die Rahmensetzung, wie etwa durch Normen und technische Baubestimmungen, als auch ein kritisches Hinterfragen bisheriger Planungskultur. So ist es beispielsweise noch immer üblich, Komfortansprüchen mit einem steigenden Grad an Technisierung zu begegnen. Eine genaue Kenntnis des Baubestands in Verbindung mit der Nutzung von Planungswerkzeugen wie der thermischen Simulation kann demgegenüber meist zu robusteren, kostengünstigeren Lösungen führen.

Ob nun die Zahl verfügbarer (Fach-)Kräfte weiterhin abnimmt oder zusätzlich zum ohnehin entstehenden Bedarf noch 2,5 Mio. Wohnungen

-
- 18 So kann beispielsweise in einem Neubaugebiet der 1990er Jahre die großflächige Installation von PV-Anlagen und Speichern bereits ausreichend sein, in ländlichen Räumen mit älterer Bebauung hingegen die Nutzung von Biomasse aus der Landwirtschaft eine Alternative zu rein strombasierten Systemen sein, sofern die Möglichkeit besteht, eine gewisse Zahl von Gebäuden gemeinschaftlich damit zu versorgen.

gebaut werden müssen, in jedem Falle gilt es zur Erhöhung der Effizienz des Bauens, künftig die Potenziale der Digitalisierung konsequenter zu nutzen. Verhältnismäßig einfach zu etablieren wären dabei Werkzeuge zur Prozessoptimierung. BIM-basierte kollaborative Arbeitsformate helfen in der Planung beispielsweise dabei, Wissen schneller verfügbar zu machen, Fachexpertise zusammenzuführen und Fehler zu vermeiden. Bauabläufe lassen sich vorab detaillierter Planen, wodurch eine engere Taktung möglich wird. In der Bauausführung kann z. B. die zeitraubende Dokumentation bereits heute mit digitalen Werkzeugen automatisiert werden. Demgegenüber steht die Nutzung von Methoden künstlicher Intelligenz (KI) momentan noch relativ am Anfang. Aktuelle Projekte widmen sich beispielsweise KI-gestützten Werkzeugen, die in der Entwurfsplanung helfen, effizienter Varianten zu erstellen und zu bewerten.

Unter dem Stichwort »multifaktorielle Optimierung« lässt sich ein weiterer Ansatz zusammenfassen, der die Fähigkeit digitaler Instrumente nutzt, um komplexe Planungsaufgaben handhabbar zu machen.

Aufseiten der physischen Bauausführung ist ebenfalls ein höherer Grad an Automatisierung geboten. Vollautomatische Baumaschinen sind allerdings nur ein kleiner Bereich dieses Ansatzes mit begrenztem Einsatzpotenzial. Wirtschaftlich am ehesten abbilden lassen sich derartige Systeme in der Vorfertigung von Baukomponenten. Auf der Baustelle schränken hingegen schon die Umgebungsbedingungen die Einsatzmöglichkeiten ein, beim Bauen im Bestand kommt hinzu, dass die Bauaufgaben in höchstem Maße individuell sind. Hier kommt es künftig eher darauf an, die menschliche Expertise bestmöglich einzusetzen. Formate der Mensch-Maschine-Kollaboration können hier unter anderem dazu beitragen, dass Arbeiten weniger gefährlich oder kräftezehrend werden.

Solche technischen Entwicklungen bedingen neue Qualifikationen und damit Ausbildungsberufe. Sie steigern jedoch auch die Attraktivität der Baubranche für eine jüngere, digitalaffine Zielgruppe. Ebenso ermöglichen sie es z. B. über *Augmented-Reality*-Anwendungen, weniger gut ausgebildete Arbeitskräften in den Bauablauf einzubinden. Sie erhöhen damit auch die Chance, dass neu zugewanderte Menschen schneller einen Weg in den (Bau-)Beruf finden.

Der notwendige effizientere Umgang mit Ressourcen lässt sich in erster Linie durch eine stärkere Etablierung des Kreislaufgedankens fördern. Am Beginn muss das Bewusstsein stehen, dass sämtliche Ressour-

cen endlich sind und dass schon allein aufgrund des weltweiten Bedarfs mittelfristig mit einer Verknappung von Grundstoffen gerechnet werden muss. Es gilt also einerseits, Bauweisen so weiterzuentwickeln, dass die verwendeten Materialien sich nach Ablauf des Lebenszyklus eines Gebäudes möglichst gleichwertig wiederverwenden lassen. Zum anderen gilt es, Bauprodukte zu entwickeln, die in viel stärkerem Maße als bisher auf Altmaterialien zurückgreifen. In der aktuellen Bauforschung sind diese Prinzipien mittlerweile sehr präsent.¹⁹

Die zahlreichen innovativen Ansätze aus der Forschung müssen allerdings schneller und auf breiterer Basis den Weg in die Praxis finden. So gilt auch hier wiederum, dass Rahmenbedingungen zu verbessern sind, beispielsweise indem schnellere Zulassungsverfahren für neue Materialien und Bauteile ermöglicht werden.

Die innovativen (technischen) Ansätze stellen allesamt eher Mosaiksteine als pauschale Lösungswege dar. Gerade deswegen ist ihre Umsetzung auch deutlich realistischer, ihr Erfolg kalkulier- und messbar. Entsprechend sinnvoller erscheint es, die mühsame kleinteilige Umsetzung der verschiedenen Lösungsbausteine pragmatisch anzugehen, anstatt auch die nächsten beiden Dekaden damit zu verbringen, darüber zu diskutieren, was der große Wurf zur Problemlösung sein könnte.

Fazit

Hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Bauwirtschaft wären die Herausforderungen einer weiter steigenden Bevölkerungszahl in Deutschland durchaus zu meistern. Auch in den letzten drei Jahrzehnten ist die Bevölkerung um gut 5 Mio. Personen angewachsen. Die wesentlichen Probleme für die Bauwirtschaft liegen aktuell im Fachkräftemangel, der auch durch den demografischen Wandel forciert wird. Es fehlen qualifiziertes Personal und damit Kapazitäten, um die nötigen energetischen Sanierungen durchführen und weiteren bezahlbaren Wohnraum schaffen zu können. Entsprechend kanalisiert, könnte die Zuwanderung hier durchaus ein Gewinn sein.

19 So zählt beispielsweise das Programm Zukunft Bau Forschungsförderung 35 geförderte Projekte in den letzten zehn Jahren, die sich auf diesem Themengebiet bewegen. Die Projekte sind unter <https://www.zukunftbau.de/projekte/forschungsfoerderung> abrufbar (Zugriff: 20.01.2025).

Auf dem Feld der öffentlichen Infrastruktur wiegt der aufgelaufene Investitionsstau wesentlich schwerer als die erforderlichen Maßnahmen bei einer zunehmenden Bevölkerung. Der Ausbau kann prinzipiell zum großen Teil bei der Erneuerung und Ertüchtigung der Infrastruktur mitgedacht und umgesetzt werden.

In absoluten Zahlen betrachtet würde ein Bevölkerungswachstum von rund 5 Mio. Menschen bis 2045 gegenüber dem Durchschnitt der letzten Jahre keine höhere Wohnungsbaurate erforderlich machen. Entscheidend für die Frage, inwiefern sich (auch die bereits vorhandene) Wohnraumknappheit an bestimmten lokalen Märkten verschärfen wird oder auflösen lässt, ist die zukünftige Entwicklung der Binnenwanderung in Deutschland. Sowohl ökonomische als auch soziale und ebenso ökologische Faktoren sprechen gegen eine stärkere Forcierung des Wohnungsneubaus in Großstädten. Demgegenüber fehlt es aktuell aber auch an wirkungsvollen Instrumenten und Anreizen, um eine Bevölkerungsverteilung in der Fläche zu ermöglichen und so die Wohnungsmärkte in den großen Städten zu entlasten.

In jedem Falle ist die Anforderung, zusätzlichen Wohnraum zu schaffen, im Kontext der ohnehin anstehenden Transformationsaufgaben des Bauens insgesamt zu betrachten. Die Zielsetzung eines klimaneutralen Gebäudebestands in 2045 bedingt einen Bedarf an Investitionen und kleinteiligen Bauleistungen, der in den letzten Jahrzehnten in Deutschland keine Entsprechung findet.

Die hier angestellten Betrachtungen zeigen, dass es zur Bewältigung der damit einhergehenden Herausforderungen kein Allheilmittel gibt, das schnelle oder einfache Lösungen erwarten ließe. Umgekehrt gilt aber auch, dass ein Wachstum der Bevölkerung allein nicht der entscheidende Parameter wäre, an dem die Zielerreichung scheitern würde. Die von sozialen, ökonomischen und durch die Umwelt bestimmten Faktoren getriebene Transformation betrifft alle Bereiche des Bauwesens, entsprechend sind überall Lösungen im Detail notwendig. Nichtsdestotrotz kann eine zusammenhängende Betrachtung helfen, die Transformation zu orchestrieren.

Am Beginn dieser zusammenhängenden Betrachtung ist es zwingend notwendig, die Herausforderungen klar und ehrlich zu benennen und zahlenmäßig zu erfassen. Die nötigen Kapazitäten der Bauwirtschaft bzw. deren Aufwuchs sind realistisch einzuschätzen, Grenzen müssen erkannt und benannt werden. Um bei der Lösungssuche überhaupt Fortschritte zu erzielen, muss sich ehrlicherweise auf das be-

schränkt werden, was auch einen nennenswerten Beitrag leisten kann. Damit wird der Großteil des Diskurses zu neuen Neubaustandards und Förderungen zur Phantomdebatte. Vor dem Hintergrund, dass aktuell jährlich nur 0,7 % der Wohnungen in Deutschland neu gebaut werden, ist der traditionell vorhandene Fokus auf Neubaumaßnahmen (sowohl hinsichtlich Förderung als auch Regelsetzung) nicht mehr haltbar.

Neben der Reduzierung des Aufwands zur Zielerreichung ist es ebenso notwendig, die gegebenen Ressourcen in Form von Geld, Arbeitskraft und Material effizienter einzusetzen. Die vielversprechenden technischen und prozessualen Ansätze aus der Forschung müssen dafür schneller und flächendeckender Eingang in die Baupraxis finden, als dies in den letzten Jahrzehnten der Fall war. Dafür bedarf es zusätzlicher Anreize für Bauherren, Planende und Bauausführende, um Hemmnisse wie Anfangsinvestitionen und Haftungsfragen zu überwinden. Für staatliche Steuerungsoptionen sollte dabei stets die Prämisse gelten, Standardisierung im Sinne von Vereinfachung voranzutreiben.

Der Gedanke einer weiterhin wachsenden Bevölkerung in Deutschland steht dazu keineswegs im Widerspruch. Vielmehr bietet eine konsequentere Aktivierung des Baubestands flächendeckend die Möglichkeit, neuen Wohnraum zu schaffen. Werden beide Aufgaben zusammengedacht, so kann eine Nachverdichtung letztlich auch dazu beitragen, die anstehenden Sanierungsmaßnahmen für Bauherren wirtschaftlich darstellbar zu machen.

Die Frage, welche der hier behandelten Faktoren für die Bereitstellung von angemessenem Wohnraum für eine wachsende Bevölkerung wohl am ehesten entscheidend für Erfolg oder Scheitern wäre, lässt sich immerhin recht eindeutig beantworten: die Verteilung der Menschen (sowohl im Hinblick auf Zu- als auch Binnenwanderung) im gesamten Bundesgebiet. Lokale Nachfragespitzen zeigen seit etlichen Jahren die Endlichkeit der Ressourcen Bauland, Geld, Material und Arbeitskraft. Mit aller Kraft nur in den begehrtesten Lagen Abhilfe schaffen zu wollen (weil man die aktuellen Siedlungspräferenzen für unumkehrbar hält) gleicht einem Kampf gegen Windmühlen. Es müssen neue Strategien gefunden und Anreize geschaffen werden, um aktuell schrumpfende Regionen wieder attraktiver für Zuzug zu machen und damit existierenden Wohnraum und Infrastruktur zu aktivieren.

Literatur

- ARGE – Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e. V. (2022): Wohnungsbau-Studie: Die Zukunft des Bestandes. Präsentation am 13. Wohnungsbau-Tag 2022. <https://www.gdw.de/media/2022/02/charts-zur-studie-wohnungsbau-tag-2022.pdf> (Zugriff 24.01.2025).
- Baukostensenkungskommission (2015): Bericht der Baukostensenkungskommission im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen. Endbericht, November 2015. <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/publikationen/wohnen/buendnis-bezahlbares-wohnen-baukostensenkungskommission.html> (Zugriff 24.01.2025).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2020): Umweltfußabdruck von Gebäuden in Deutschland. Kurzstudie zu sektorübergreifenden Wirkungen des Handlungsfelds »Errichtung und Nutzung von Hochbauten« auf Klima und Umwelt (=BBSR-Online-Publikation 17/2020), Bonn. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2020/bbsr-online-17-2020-dl.pdf> (Zugriff 20.01.2025).
- Braun, Rainer/Grade, Jan (2024): Wohnungsmarktprognose 2024. Regionalisierte Prognose in drei Varianten mit Ausblick bis 2024 (=empirica-Paper Nr. 272). Stand: Februar 2024, Berlin und Bonn: empirica. https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/emp272rbjag.pdf (Zugriff 20.01.2025).
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2024): KfW-Kommunalpanel 2024: Die finanzielle Lage der Kommunen verschlechtert sich. Pressemitteilung vom 23.05.2024. <https://difu.de/presse/pressemitteilungen/2024-05-23/kfw-kommunalpanel-2024-die-finanzielle-lage-der-kommunen-verschlechtert-sich> (Zugriff 24.01.2025).
- Feld et al. (2024): Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2024 des Rates der Immobilienweisen, Berlin: ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e. V. <https://zia-deutschland.de/wp-content/uploads/2024/02/Fruehjahrsgutachten-2024.pdf> (Zugriff 24.01.2025).
- Gornig, Martin (2023): Folgen der aktuellen wirtschaftlichen Situation für die Immobilien- und Bauwirtschaft, insbesondere den Wohnungsneubau – aktualisierte Berechnungen. Kurzgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) sowie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/sta>

- rtseite/topmeldungen/downloads/gutachten-bauvolumen.pdf (Zugriff 20.01.2025).
- Gornig, Martin/Révész, Hanna (2024): Strukturdaten zur Produktion und Beschäftigung im Baugewerbe: Berechnungen für das Jahr 2023 (=BBSR-Online-Publikation 115/2024), Bonn: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. <https://doi.org/10.58007/qad8-yt93>
- HDB – Hauptverband der deutschen Bauindustrie e. V. (2024): Arbeitsmarktreport 2024. Entwicklung und Struktur. Stand: 13.11.2024.
- Heilbronner Stimme (2023): »Scholz: »Brauchen 20 neue Stadtteile auf der grünen Wiese«, in: Heilbronner Stimme vom 23.10.2023. <https://www.stimme.de/politik/welt/politik/inland/scholz-brauch-en-20-neue-stadtteile-auf-der-gruenen-wiese-art-4853346> (Zugriff 24.01.2025).
- Korinke, Eva Katharina/Brack, Nicole (2024): Wohn- und Wirtschaftsimmobiliien in Deutschland 2024. Ergebnisse des BBSR-Expertenpanel Immobilienmarkt 2023, Bonn: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2024/wohn-wirtschaftsimmobiliien-deutschland-2024.html> (Zugriff 20.01.2025).
- Meier, Carsten-Patrick (2023): Kapitalintensität und Arbeitsproduktivität im Baugewerbe. (=BBSR-Online-Publikation 45/2023), Bonn: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2023/bbsr-online-45-2023-dl.pdf> (Zugriff 20.01.2025).
- Neitzel, Michael et al. (2021): Evaluierung der Umsetzung der Rahmenvereinbarung Serielles und modulares Bauen. Bewertungsbericht zu den Ergebnissen der ersten Evaluierungsphase (»Startbewertung«). <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/zb/Auftragsforschung/2NachhaltigesBauenBauqualitaet/2020/evaluierung-rahmenvereinbarung/endbericht-startbewertung.pdf> (Zugriff 20.01.2025).
- Neuhoff, Johanna et al. (2023): Lieferketten in der deutschen Bauwirtschaft (=BBSR-Online-Publikation 52/2023), Bonn: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2023/bbsr-online-52-2023-dl.pdf> (Zugriff 20.01.2025).
- Statista (2025): Entwicklung der Bauzinsen in Deutschland von Januar 2011 bis Januar 2025. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/>

1347565/umfrage/entwicklung-der-bauzinsen-in-deutschland/ (Zugriff 24.01.2025).

Statistisches Bundesamt (2023): Haushalte der Altersgruppe 65+ haben pro Kopf den meisten Wohnraum zur Verfügung. Pressemitteilung vom Nr. 035 vom 14. Juni 2023. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23_No35_12.html (Zugriff 25.01.2025).

Statistisches Bundesamt (2024a): Kurzübersicht Abfallbilanz – Zeitreihe. Abfallbilanz 2022. Stand 3. Juni 2024. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/Abfallwirtschaft/Tabellen/liste-abfallbilanz-kurzuebersicht.html#1333838> (Zugriff 24.01.2025).

Statistisches Bundesamt (2024b): Indizes der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte (Inlandsabsatz), EVAS-Nummer 61241. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Erzeugerpreisindex-gewerbliche-Produkte/Publikationen/Downloads-Erzeugerpreise/statistischer-bericht-erzeugerpreise-2170200241015.html> (Zugriff 24.01.2025).

Thamling, Nils/Rau, Dominik (2022): Hintergrundpapier zur Gebäudestrategie Klimaneutralität 2045. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Klimaschutz/gebaeudestrategie-klimaneutralitaet-2045.pdf> (Zugriff 20.01.2025).

Walberg, Dietmar et al. (2022): Wohnungsbau: Die Zukunft des Bestandes. Studie zur aktuellen Bewertung des Wohngebäudebestandes in Deutschland und seiner Potenziale, Modernisierungs- und Anpassungsfähigkeit (=Bauforschungsbericht Nr. 82), Kiel: Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e. V. <https://www.gdw.de/media/2022/02/studie-wohnungsbau-tag-2022-zukunft-des-bestandes.pdf> (Zugriff 24.01.2025).

Zentraler Immobilien Ausschuss e. V. (ZIA) (2023): Neue ZIA-Zahlen: Fehlende Auswege aus der Krise lassen Wohnungsnot weiter wachsen – Branche im freien Fall. Pressemitteilung vom 13.11.2023. <https://zia-deutschland.de/pressrelease/neue-zia-zahlen-fehlende-auswege-aus-der-krise-lassen-wohnungsnott-weiter-wachsen-branche-im-freien-fall/> (Zugriff 24.01.2025).

Wohnen der Zukunft

Zwischen Suffizienz und neuen Wohnwelten

Matthias Waltersbacher und Martin Ammon

Herausforderungen für das künftige Wohnen

Ein zukünftiges Bevölkerungswachstum bis zu einer Bevölkerungszahl von 89 Mio. im Jahr 2045 wird starke Effekte auf das Wohnen und die Wohnungsversorgung haben, indem zusätzlicher Wohnraum in erheblicher Menge notwendig wäre. Bereits heute erleben wir in den wirtschaftsstarken Regionen eine Unterversorgung mit Wohnraum, obwohl das Bevölkerungswachstum vergleichsweise moderat ausfiel. Verblüffenderweise stellt das Statistische Bundesamt 2024 fest, dass zwischen 2004 und 2023 die Wohnfläche in Deutschland um mehr als ein Fünftel angestiegen ist, während die Gesamtbevölkerung nur ein moderates Wachstum verzeichnete. In den Jahren seit 2015 ist die Zahl der Wohnungen in Deutschland jährlich um etwa 0,6 % und die Wohnfläche um etwa 0,7 % gewachsen – deutlich über dem Bevölkerungswachstum in diesen Jahren. Der scheinbare Widerspruch dieser Zahlen zur gesellschaftlichen Debatte um den angespannten Wohnungsmarkt ist offensichtlich. Die Zusammenhänge für diese offenkundige Diskrepanz zwischen eklatantem Wohnungsmangel und einem immer weiter steigenden Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum sind bekannt; sie reichen von steigenden Haushaltszahlen trotz eines eher moderaten Bevölkerungszuwachses über räumliche Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage (gebaut wird nicht dort, wo Wohnraum benötigt wird) bis hin zum Anstieg des Wohnflächenkonsums pro Person sowie wachsenden Wohnungsleerständen. Die aktuell erschienene Wohnungsmarktprogno­se des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) geht bei eher moderatem demografischem Zuwachs von einer notwendigen zukünftigen Baufertigstellungszahl von ca. 320.000 Wohnungen pro Jahr aus, ein Niveau, das in den letzten

zwanzig Jahren nicht erreicht wurde. Umso schwerer stellt sich die Herausforderung dar, 6 Mio. zusätzliche Einwohner mit Wohnraum zu versorgen.

Mit einem starken Zuwachs der Bevölkerung Deutschlands würde zusätzlicher Wohnraum in erheblicher Menge benötigt werden. Allerdings würde dies regional sehr unterschiedlich erfolgen mit einer starken Dynamik in den Städten und geringeren Implikationen in den peripheren ländlichen Räumen.

Führt eine stark wachsende Bevölkerung also unweigerlich zu stark wachsenden Wohnraumansprüchen? Ist es dabei richtig, die heutige Wohnflächennachfrage bestimmter Haushaltstypen zur Grundlage künftiger Prognosen zu machen? Eine Übersetzung der starken Bevölkerungszuwächse in veränderte Wohnflächenbedarfe gelingt nur, wenn Deutschland mit 89 Mio. Menschen weder als eine Prognose noch als eine Zielgröße des BBSR verstanden wird. Es ist vielmehr ein Gedankenspiel, das sich mit der Frage befasst, wie es möglich ist, bei stark wachsender Bevölkerungszahl für alle eine ausreichende Wohnraumversorgung zu ermöglichen, ohne den zusätzlichen Bedarf an Wohnfläche ins Unermessliche steigen zu lassen.

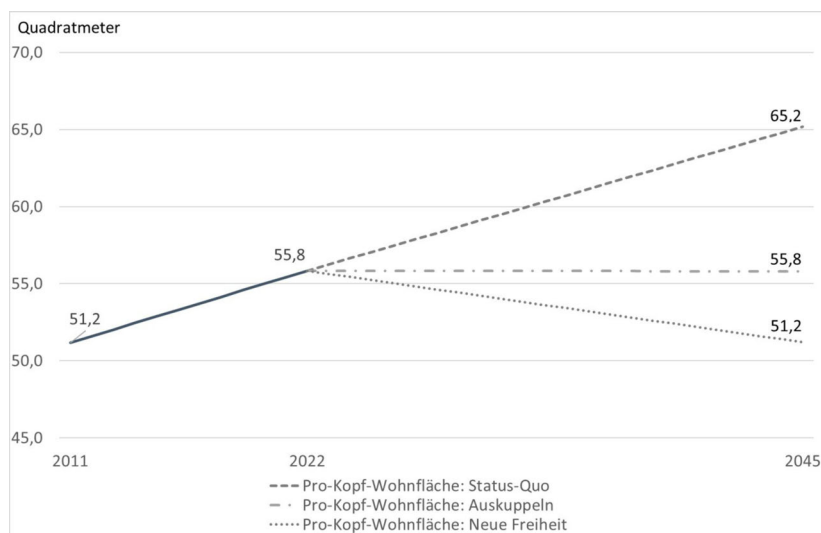
Da der Großteil der Wohnraumversorgung im Bestand erfolgt, ist das bestehende Angebot an Wohnraum und dessen Nutzung ein starker Hebel. In Deutschland stehen 1,9 Mio. Wohnungen leer (vgl. Statistisches Bundesamt 2024). Bei einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von ca. zwei Personen könnte damit ein größerer Teil der zusätzlichen 6 Mio. Einwohner versorgt werden. Dass dies sehr unrealistisch ist, kann spätestens mit Blick auf die ungleiche räumliche Verteilung der Bevölkerungszuwächse beantwortet werden, bei der davon ausgegangen wird, dass die Ballungsregionen weiterhin wachsen werden. Hier kommt nun der zweite Blick auf den Wohnungsbestand ins Spiel: nicht nur, ob er überhaupt genutzt wird (Leerstand), sondern wie er genutzt wird. Der sogenannte Wohnflächenverbrauch je Haushalt und Person wird von verschiedenen raumstrukturellen Faktoren beeinflusst. Diese wirken auf die Art und Weise, wie Wohnraum genutzt und verteilt wird, und sie variieren je nach geografischem und sozioökonomischem Kontext. In dynamischen Wachstumsregionen ist der verfügbare Wohnraum oft begrenzt. Dies führt dazu, dass Wohnungen kleiner sind und der Wohnflächenverbrauch pro Kopf niedriger ist. Ein Zuwachs der Bevölkerung um 7,5 % bis 2045 würde sich möglicherweise aufgrund der

vorrangigen Verortung in den Städten in einer geringeren Zunahme der insgesamt nachgefragten Wohnflächen niederschlagen.

Zum Teil realisieren Haushalte ihre Ansprüche an die Wohnung und den Wohnstandort durch einen Weg-/Zuzug in suburbane Umlandgemeinden. Zum einen, da die Marktanspannung ein bezahlbares Wohnen in den Kernstädten schwieriger macht. Zum anderen, da neue Ansprüche und Erfahrungen z. B. durch die Covid-19-Pandemie und die erlebten Einschränkungen sowie in der Folge ein verstärktes Homeoffice (zusätzliches Arbeitszimmer, Garten, Natur) den suburbanen oder ländlichen Trend möglicherweise verstärken können. Insgesamt ist der individuelle Wohnflächenkonsum in Deutschland im langfristigen Trend deutlich gestiegen. Steigender Wohnflächenkonsum führt oftmals dazu, dass der verglichen mit der Bevölkerungsveränderung überdurchschnittliche Zuwachs an Wohnfläche durch Wohnungsbau nicht ausreicht, um die Wohnraumversorgung zu verbessern. Allerdings haben sich die Bedingungen beim Wohnungsbau (Zinsen, Material- und Personalkosten etc.) in den letzten Jahren verschlechtert, so dass der Bau neuer Wohnungen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten kaum oder gar nicht mehr möglich ist. Die Möglichkeiten, das Wohnungsangebot durch Neubauten zu erweitern, sind somit in den Städten aktuell eingeschränkt und führen zu weiter steigenden Mieten und Kaufpreisen. Umso stärker rückt das bestehende Wohnungsangebot und die darin enthaltenen – und nutzbaren – Wohnpotenziale in den Fokus. Kern dieser Betrachtung ist die effizientere Nutzung des vorhandenen Wohnraums für die Gesellschaft bzw. die suffiziente Nutzung des Wohnraums auf individueller Ebene.

Der Suffizienzgedanke für Deutschland mit 89 Mio. Einwohnern

Der Wohnflächenkonsum pro Person ist nicht nur ein Haupttreiber des Flächenverbrauchs und trägt zur Anspannung auf dem Wohnungsmarkt bei. Er hat verschiedene weitere negative Folgen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit: Der Energieverbrauch (z. B. beim Heizen), Ressourcenverbrauch des Bauens, in Gebäuden gebundene graue Energie oder durch Wohnfläche induzierter Privatkonsum (z. B. Einrichtungsgegenstände etc.) sind wichtige Stichworte.

Abb. 1: Pro-Kopf-Wohnfläche in m² 2011/2022 und Projektionen 2045

Datenbasis: Statistisches Bundesamt, Zensus 2011 und Zensus 2022, eigene Berechnungen

Zwischen 2011 und 2022 ist der Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum von 51,2 auf 55,8 Quadratmeter gestiegen. Ursächlich können hier Wohlfandeffekte durch steigende Einkommen und Vermögen sowie strukturelle Effekte z. B. der Alterung (weniger Personen in einem Haushalt) herangezogen werden. Würden diese für die jüngst feststellbaren Zuwächse (2011 bis 2022) in einer einfachen Weise linear fortgeschrieben, so würde 2045 ein Wert von 65,2 Quadratmetern je Person entstehen. Ob dies realistisch ist, spielt in diesem Gedankenspiel zunächst keine Rolle.

Im Allgemeinen wird der steigende Wohnflächenkonsum entweder als intrinsischer Bestandteil unseres Wohlstandsverständnisses, unserer Gewohnheit bzw. unserer Lebensmodelle oder abgeschwächt als »unabwendbar« verstanden, so dass sich eine Debatte darüber häufig erübrigt. Hintergrund ist, dass es offensichtlich nicht zu erwarten ist, dass aus Nachhaltigkeitsgründen ein »liebgewonnenes Heim« verlassen wird oder das zunehmende »*living together apart*« eines Paares ausbleibt. Als Gedankenspiel, wie bei stark wachsender Bevölkerungszahl eine ausreichende Wohnraumversorgung ermöglicht werden kann, ohne den zusätzlichen Bedarf an Fläche ins Unermessliche steigen zu lassen,

kann die konsequente Realisierung eines Suffizienzgedankens jedoch sehr konkret sein. Hierzu bietet es sich an, die aktuelle Höhe des Wohnflächenkonsums bis 2045 nicht mehr steigen zu lassen (»Auskuppeln«) oder sie leicht rückläufig anzusetzen (»neue Freiheit«).

Damit wird in diesem Beitrag der Begriff der Wohnflächensuffizienz als wünschenswerte Inanspruchnahme einer den tatsächlichen Wohnraumbedarfen angemessenen Wohnfläche verstanden. Der Begriff der Suffizienz entspricht dabei dem Leitgedanken der Nachhaltigkeit und dem gesellschaftlichen Diskurs zu einer Abkehr von der »Wachstums-gesellschaft«, wie er vor allem auch im Kontext der Klimapolitik geführt wird (vgl. Umweltbundesamt 2019).

Steigt nun in unserem Gedankenspiel die Einwohnerzahl Deutschlands von gut 83 Mio. (2022) um 7,5 % auf gut 89 Mio. (2045), so hieße eine lineare Fortschreibung des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums von 55,8 auf 65,2 Quadratmeter eine Steigerung der Wohnflächennachfrage um 25 % zwischen 2022 und 2045. D. h., es müsste bildlich gesprochen nach jeder 4. Wohnung in Deutschland eine Wohnung zusätzlich in den Siedlungsraum gestellt werden. Greift der Suffizienzgedanke und die Wohnfläche pro Kopf bliebe unverändert, so würde sich die Nachfrage nach Wohnraum nur um 7,5 % erhöhen. Bei einer Reduktion der Pro-Kopf-Wohnfläche auf den Wert des Jahres 2011 würde die Gesamtnachfrage nach Wohnfläche zwischen 2022 und 2045 sogar leicht sinken.

Auch wenn die Berechnungen des Gedankenspiels »unterkomplex« erscheinen, der Effekt einer Abkehr vom steigenden Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum wäre erheblich. Würde jede Person in Deutschland 2045 genau so viel Wohnfläche wie vor einigen Jahren (2011) in Anspruch nehmen, d. h. geringfügig weniger als heute, dann müsste trotz eines Zuwachses von 6 Mio. Menschen kein weiterer Zubau an Wohnfläche erfolgen. Die Gesellschaft käme mit weniger Wohnfläche aus als heute.

Tab. 1: Gedankenspiel der Rolle der Suffizienz bei der Wohnfläche für Deutschland 89 Mio.

	Status quo	Auskuppeln	Neue Freiheit
Einwohner 2022	83.115.000		
Einwohner 2045	89.378.800		
Pro-Kopf-Wohnfläche 2022	55,8		
Pro-Kopf-Wohnfläche 2045	65,2	55,8	51,2
Genutzte Wohnfläche 2022 in m ²	4.641.141.600		
Genutzte Wohnfläche 2045 in m ²	5.825.710.184	4.990.912.192	4.573.513.196
Veränderung Wohnflächennachfrage 2045 zu 2022	25,5 %	7,5 %	-1,5 %

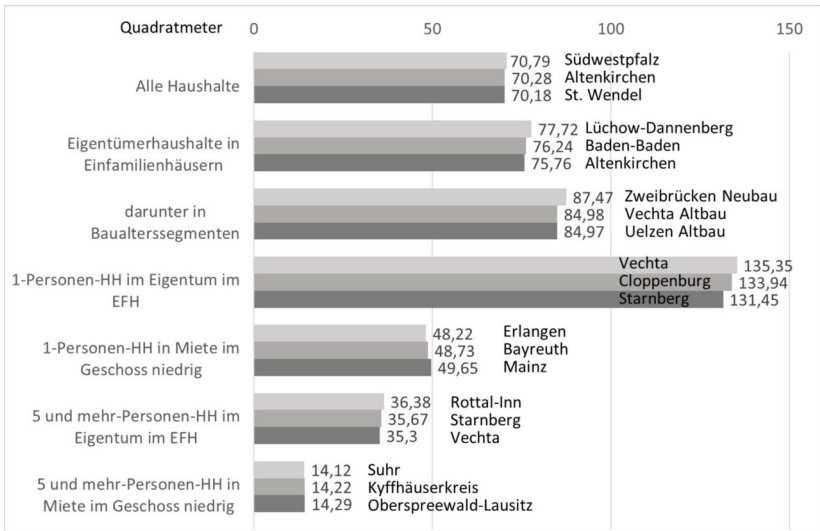
Quelle: Eigene Berechnungen

Regionalität des Wohnflächenkonsums

Zwar wächst die Pro-Kopf-Wohnfläche langfristig immer weiter, jedoch ist aktuell aufgrund der angespannten Wohnungsmärkte eine Stagnation oder teilweise auch ein Rückgang in Großstädten festzustellen. Gleichzeitig wachsen in nicht städtischen Räumen die Pro-Kopf-Wohnflächen stetig weiter. Hier kommt neben der baulichen Dichte auch der Unterschied zwischen Mieter- und Eigentümerhaushalten zum Tragen. In den Städten ist Eigentum in der Minderheit. Auf dem Land leben eher 2 von 3 Haushalten im Wohneigentum.

Dies führt dazu, dass die Pro-Kopf-Wohnflächen sich nach Siedlungsstruktur, Wohnstatus und Haushaltsgröße extrem unterscheiden können. Der Landkreis mit der höchsten Wohnfläche je Person ist die Südwestpfalz mit 70,8 Quadratmetern, gefolgt vom Landkreis Altenkirchen (ebenfalls Rheinland-Pfalz) mit 70,3 Quadratmetern und dem Landkreis St. Wendel (Saarland) mit 70,2 Quadratmetern.

Abb. 2: Ausgewählte Stadt- und Landkreise und deren Pro-Kopf-Wohnflächen



Quelle: Statistisches Bundesamt 2024

Differenziert man nach Wohnstatus zwischen Mieter- und Eigentümerhaushalten und nach Gebäudetyp, so sind die höchsten Pro-Kopf-Wohnflächen in Lüchow-Dannenberg ($77,7 \text{ m}^2$, Eigentümer im Einfamilienhaus), Baden-Baden ($76,2 \text{ m}^2$) und Altenkirchen ($75,8 \text{ m}^2$) festzustellen. Handelt es sich um einen Einpersoneneigentümerhaushalt im Einfamilienhaus, wie es häufig alleinstehende Senioren und Seniorinnen bewohnen, so sind die höchsten Pro-Kopf-Wohnflächen in Vechta ($135,4 \text{ m}^2$), in Cloppenburg (134 m^2) und im Landkreis Starnberg ($131,5 \text{ m}^2$) anzutreffen. Dazu sind im Gegensatz die geringsten Pro-Kopf-Wohnflächen in Einpersonenhaushalten als Mieterhaushalt in Erlangen, Bayreuth und Mainz mit deutlich unter 50 Quadratmetern je Person anzutreffen. Bei Fünf- und Mehrpersoneneigentümerhaushalten im Einfamilienhaus liegen wiederum bayrische Landkreise vorne (Rottal-Inn mit $36,4 \text{ m}^2$ je Person, Starnberg mit $35,7 \text{ m}^2$ und Vechta mit $35,3 \text{ m}^2$). Ganz im Gegensatz hierzu sind Mieterhaushalte mit fünf und mehr Personen im Geschoss mit sehr niedrigen Pro-Kopf-Wohnflächen ausgestattet. Die Stadt Suhl, der Kyffhäuserkreis und Oberspreewald-Lausitz liegen hier im Bereich von gut 14 Quadratmetern je Person (vgl. Statistisches Bundesamt 2024).

Der Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum differenziert somit stark nach den verschiedenen Kreistypen und ihrer Bevölkerungsdichte sowie nach Wohnstatus und Gebäudetyp. Besonders auffällig erscheinen die Pro-Kopf-Wohnflächen der Einpersonenhaushalte im Wohneigentum im Einfamilienhaus in ländlichen Kreisen. Demgegenüber sind die Mehrpersonenhaushalte vor allem in der Mietwohnung nur durch unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Wohnflächen gekennzeichnet. Der Ansatz, Wohnflächen zu reduzieren, richtet sich deswegen in erster Linie – aber nicht ausschließlich – an die kleinen Haushalte.

Der Ansatz der Wohnflächensuffizienz

Ein zentraler Aspekt für eine effizientere Nutzung vorhandenen Wohnraums ist die fehlende Anpassung der Wohnungsgröße an eine veränderte Haushaltsgröße. Oftmals entsteht durch den Lebenszyklus von Haushalten eine »Wohnraumremanenz«. Während Haushalte in der Phase der Haushaltsvergrößerung (Partnerschaft, Nachwuchs) meist versuchen, ihre Wohnfläche zu vergrößern, gelingt dies in den Phasen der Haushaltsverkleinerung (Kinderauszug, Trennung, Tod des Partners) häufig nicht. Aspekte sind hier die höhere finanzielle Leistungsfähigkeit, die Gewöhnung an die eigene Wohnung, die hohe Zufriedenheit mit der Wohnung und dem Wohnumfeld sowie finanzielle Vorteile (alter Mietvertrag, abbezahltes Darlehen) im Vergleich zu einer alternativen Neuvermietung oder einem Kauf einer anderen Immobilie. Einer Verkleinerung der Wohnfläche stehen auch die hohen Transaktionskosten bei einem Umzug entgegen.

Wohnflächensuffizienz ist der Ansatz, der an dieser Stelle ins Spiel kommt. Als Aspekt der Gebäudesuffizienz ist sie Teil von Ansätzen, die darauf abzielen, den Gebäudesektor nachhaltiger zu gestalten (vgl. Zimmermann et al. 2023). Unter Wohnflächensuffizienz versteht man die Verringerung der durchschnittlichen Wohnfläche pro Kopf (vgl. Cohen 2021). Dazu gehören Ansätze, die sich auf die Gestaltung des Wohnungsneubaus beziehen, und Bestrebungen, den Wohnraum im Bestandswohnungsbau bedarfsgerechter zu verteilen, um den Neubau von Wohnungen zu vermeiden (vgl. Kitzmann 2023).

Für die Zunahme der Wohnfläche pro Kopf spielen neben den oben genannten Gründen auch Alterung und demografische Individualisierung, wirtschaftliche Aspekte und Wohnerwartungen eine wichtige

Rolle. Signifikante Unterschiede in der Wohnfläche pro Kopf unter *Ceteris-paribus*-Bedingungen zeigen, dass bestimmte Zusammenhänge bestehen, die aufzeigen, dass die Entwicklung des Wohnflächenverbrauchs nicht ausschließlich von scheinbar schwer beeinflussbaren Faktoren dominiert wird.

Um eine höhere Wohnmobilität zu erreichen, sind stärkere Anreize und verbesserte regulatorische Instrumente notwendig. Dabei ist alles zu berücksichtigen, was die Mobilisierung der Haushalte und die damit verbundene Reduzierung der Wohnfläche begünstigt (vgl. Waltenberg 2022). Entscheidend ist, welcher Wohnraum den umzugswilligen Haushalten alternativ angeboten werden kann. Es wäre bereits ein großer Gewinn, wenn ein Haushalt sich von beispielsweise 120 auf 90 Quadratmeter reduziert. Zwar können sich Haushalte mit den zahlreichen Immobilienportalen im Internet informieren, dennoch fehlt es neben einem passenden Angebot zum Teil auch an einer Wohnberatung, um die wichtigsten Informationen zu filtern. Hier könnte die Gemeinde in Zusammenarbeit mit den Wohnungsanbietern vor Ort eine große Rolle spielen.

Geht eine Reduzierung der Wohnfläche nicht mit einer angemessenen Verringerung oder sogar mit einer Erhöhung der Wohnkosten einher, ist das subjektive Gefühl der Verschlechterung leicht nachvollziehbar, auch wenn auf der anderen Seite Wohnkomfortzugewinne etc. realisiert werden. Bedauerlicherweise sind Mietsprünge bei Umzügen die gängige Erfahrung, so dass hier oftmals kein Anreiz besteht, die alte Wohnung zu verlassen.

Hier kommt die Idee eines Wohnungstauschrechts ins Spiel. Beispiele in Österreich, Schweden und den Niederlanden zeigen, dass bei Beibehaltung des alten Mietvertrages die Kosten durch Reduzierung der Wohnfläche gesenkt werden können. Für eine größere Breitenwirkung wäre es wichtig, das Tauschrecht auch bei zwei unterschiedlichen Vermietern zu ermöglichen, so dass es nicht nur zu Wohnungstauschvorgängen innerhalb eines Wohnungsunternehmens kommen kann.

Auch Transaktionskosten hemmen die Umzugsbereitschaft. Hierzu zählen neben den Erwerbsnebenkosten (insbesondere Maklerprovision, Grunderwerbsteuer, Notar etc.) auch die mit einem Umzug verbundenen Kosten und der damit verbundene persönliche Aufwand. Wie eine aktuelle Studie des BBSR zeigt (vgl. BBSR 2025b), entstehen bei Kauf einer Immobilie mit einem Kaufpreis von 500.000 € bei Einschaltung eines Maklers ca. 50.000 € als Erwerbsnebenkosten an. Um die Trans-

aktionsnebenkosten zu senken, kommen zum Beispiel ein Aussetzen oder Reduzieren der Grunderwerbsteuer oder auch Maklergutscheine für Haushalte, die durch ihre Umzugsentscheidung eine Wohnflächenübersorgung reduzieren, in Frage. Ebenfalls in den Bereich abgesenkter Transaktionskosten zählen Leistungen zur Unterstützung des Umzugs (Übernahme der Umzugskosten oder Gutscheine sowie Hilfestellungen bei den diesbezüglichen Formalitäten). Die Umzugsmobilität ist in Europa in skandinavischen bzw. nordeuropäischen Ländern teilweise deutlich höher. Dies liegt auch an geringeren Transaktionskosten. Einige Länder haben ihr Steuersystem verändert, indem sie von einer einmaligen Grunderwerbsteuer zu einer jährlichen Steuer übergegangen sind.

Im Gedankenspiel, wie Wohnfläche im Deutschland mit 89 Mio. eingespart werden könnte, bliebe als Maßnahme eine Sanktionierung/Verteuerung von Wohnflächenüberkonsum: Die Umzugsneigung in eine kleine Wohnung könnte unterstützt werden, indem der Wohnflächenüberkonsum sanktioniert bzw. verteuert wird (z. B. durch eine Wohnflächenabgabe). Auch die Grundsteuer könnte in diese Richtung modifiziert werden. Denkbar wäre auch eine Wohneigentumsbesteuerung. Der Eigenmietwert von selbstgenutztem Wohneigentum wird als zu versteuerndes Einkommen angesetzt, so dass eine geringere Wohnfläche und damit ein geringerer Eigenmietwert finanziell vorteilhaft ist.

In der Schweiz beispielsweise ist es bei kommunalen Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften durchaus möglich, eine Mindestbelegung nach der Formel »Anzahl Zimmer minus eine Person« anzusetzen, d. h. dass in eine Wohnung mit vier Zimmern mindestens drei Personen einziehen sollten.

Letztendlich werden beim Konzept der Wohnflächensuffizienz auch (negative wie positive) Aspekte des Lebensstils thematisiert. Es umfasst u. a. Aspekte wie das multilokale Wohnen, das Vorhandensein von Patchworkfamilienstrukturen und sich verbreitende Partnerschaftskonzepte wie »*living together apart*«. Diese können den Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum deutlich ansteigen lassen. Aber es gibt auch Ideen, Wohnraum besser zu nutzen, indem – wie Daniel Fuhrhop es nennt – der unsichtbare Wohnraum, z. B. die ungenutzte Wohnfläche in zu groß gewordenen Wohnungen älterer Menschen durch eine Untervermietung oder das Zusammenleben mit Jüngeren Verwendung findet (vgl. Fuhrhop 2023). Durch soziale Maßnahmen, wie Wohnen für

Hilfe, soziale Wohnraumvermittlung oder Wohnraumabtrennung kann unsichtbarer Wohnraum nutzbar gemacht werden.

Neue Wohnwelten

Traditionelle Wohnwelten mit dem Traum vom neugebauten freistehenden Einfamilienhaus mit großem Garten gehören zunehmend der Vergangenheit an und sind weder ökologisch vertretbar, ökonomisch realisierbar noch im sozialen Sinne diskutabel. Wohnen bedeutet heute und in Zukunft eine Zunahme an Flexibilität, die sich an der Variabilität der Lebensumstände der Bewohner orientiert und damit ausreichend Wohnfläche und Lebensraum für jeden bietet. Im Kontext des Gedankenspiels eines Bevölkerungswachstums auf 89 Mio. Einwohner stellt sich die Frage nach den Wohnwelten der Zukunft.

Dieser Anpassungsbedarf bildet die Grundlage für adaptive Wohnformen, die in der individuellen Wohnung, im Gebäude oder im Quartier zur Umsetzung kommen. Die Adaptionfähigkeit kann hierbei auf baulichen Veränderungen und/oder einem Nutzer- bzw. Nutzungswechsel einzelner Räume oder Flächen fußen. Verändert sich die Lebenssituation beispielsweise durch die Geburt eines Kindes oder einen neuen Arbeitsplatz im Homeoffice, kann die Wohnfläche erweitert und im Gegenzug in der späteren Lebensphase, beispielsweise nach dem Auszug des Kindes, entsprechend reduziert werden. Dieser Adaptionprozess kann durch räumliche Anpassungen der individuellen Wohnung durch bauliche Eingriffe zur Veränderung der Wohnfläche zwischen verschiedenen Wohneinheiten geschehen. Mit geringerem Aufwand verbunden, lässt sich der Wandel der Lebensumstände mit der Nutzung temporärer Räume verbinden, die nicht in unmittelbarer Verbindung mit der eigenen Wohnung stehen. Entsprechend kann auf einen erhöhten Raumbedarf durch Homeoffice oder einen Wechsel in die vollständige Büropräsenz reagiert werden.

Anstelle individueller Veränderungen der eigenen Wohnung bietet sich die Schaffung von Gemeinschaftsräumen an. In sogenannten Co-Housing- bzw. Co-Living-Wohnkonzepten werden Gemeinschaftsräume und -flächen etabliert, um diese als Arbeits-, Kreativ- und Spielraum oder als sozialen Treffpunkt zu nutzen. Dies eröffnet die Option, den individuellen Wohnraum effizienter zu nutzen, so dass sich die Wohnfläche je Bewohner verringert. Die Flexibilität muss auch

durch Anpassungsveränderungen im bestehenden Gebäudebestand erfolgen – insbesondere aufgrund der veränderten Ansprüche einer alternden Gesellschaft (vgl. Huber/Gruber/Gutmann 2019).

Adaptive Wohnformen beschränken sich nicht auf die eigene Wohnung oder das Wohngebäude, sondern können ein ganzes Quartier umfassen. Folglich erstreckt sich die Flexibilität der Raumnutzung über verschiedene Gebäude im Quartier, was beispielsweise die Inanspruchnahme von Gemeinschaftsräumen weiter erhöht. Auf Quartiersebene entstehen neue Wohnwelten mit Gemeinschaftsflächen und Gemeinschaftsgebäuden, die dem Zusammenhalt der Bewohnerschaft sowie der Entlastung der privaten Wohnflächenbedarfe dienen. Folglich ist zukünftig ein weiterer Bedeutungsgewinn von Gemeinschaftseinrichtungen absehbar (vgl. Dürr/Kuhn 2022: 122ff).

Im Kontext adaptiver Wohnformen besteht die grundsätzliche Herausforderung, dies bereits in der Planung von Gebäuden und Quartieren zu berücksichtigen bzw. anzulegen. Die nachträgliche Implementierung derartiger Ansätze bedingt größeren organisatorischen und kostenseitigen Aufwand, was die Realisation deutlich einschränkt.

Modular gebaute Wohngebäude können je nach Lebenssituation angepasst werden und schaffen damit Flexibilität. Hierbei findet eine modulare Erweiterung oder Verkleinerung des Gebäudes in seiner Gesamtheit statt. Mit dieser Bauweise auf Basis einer hohen Standardisierung in der Fertigung der Module sind zudem entsprechende Skaleneffekte hinsichtlich der Produktionskosten jener verbunden. Darüber hinaus können neben der individuellen Flexibilität modulare Wohngebäude auch regionale Nachfragespitzen bedienen und somit temporären Einsatz finden.

Aufgrund hoher Baulandpreise und geringer Flächenverfügbarkeit etablieren sich auch zunehmend Wohnhochhäuser in deutschen Metropolregionen. Diese Wohnhochhäuser in exklusiven Lagen bilden infolge sehr hoher Baukosten und entsprechender Kaufpreise ein Nischensegment ab. Hohe Mietpreise, mangelnde Wohnungsangebote und eine wachsende Anzahl an Singlehaushalten führen zu einer Zunahme an sogenannten Mikroapartments mit einer Wohnungsgröße zwischen 18 und 35 Quadratmetern. Das Wohnen in Mikroapartments ist zumeist im Ausbildungs- oder beruflichen Kontext zeitlich begrenzt und nur zum Teil auf eine bewusste starke Flächenreduktion zurückzuführen (vgl. Hein 2021). In der Verbindung aus Klein- und Kleinstwohneinheiten mit Gemeinschaftsräumen zum Kochen, Arbeiten, Begegnen oder

Spiele entstehen wiederum innovative Wohnkonzepte, die sich je nach Grad der Privatsphäre vom sogenannten Clusterwohnen über Wohngemeinschaften bis hin zu Wohngruppen erstrecken (vgl. Dürr/Kuhn 2022: 18 ff.).

Neben den enormen Möglichkeiten zur Einrichtung neuer Wohnformen in Neubauprojekten liegt die fundamentale Herausforderung in der Anpassung des Gebäudebestandes an zukünftige Herausforderungen.

Neue Arbeitswelten

Hybrides Arbeiten lässt die Grenzen zwischen Wohnung und Arbeitsstätte immer stärker verschwimmen. Im hybriden Arbeiten müssen sowohl im privaten Wohnbereich, in Coworking-Spaces als auch vor Ort an der Arbeitsstätte entsprechende Arbeitsplätze mit der jeweiligen Infrastruktur zur Verfügung stehen. Homeoffice-Lösungen erhöhen den entsprechenden Ausstattungs- und Wohnflächenanspruch an die eigene Wohnung. Dem folgend sind die neuen Arbeitswelten ein entscheidendes Element für den künftigen Flächenbedarf des Wohnens.

Die Einrichtung eines Arbeitsplatzes oder eines separaten Arbeitszimmers bedingen mehr Wohnfläche, so dass mit einem weiteren Wachstum der Wohnfläche pro Person zu rechnen ist. Infrastrukturell ist hierbei der weitere Ausbau an Einrichtungen zur Übertragung großer Datenmengen wie dem Glasfasernetz notwendig.

Vollzeit-Homeoffice-Angebote bilden gegenwärtig noch die Ausnahme, so dass die Arbeit in den eigenen vier Wänden zumeist zwischen ein und drei Tage pro Woche umfasst. Folglich ersetzt das Homeoffice nicht den Büroarbeitsplatz, sondern stellt eine zusätzliche Option dar (vgl. Krause et al. 2024).

Ein verstärktes hybrides Arbeiten erlaubt es, dass Flächen und Arbeitsplätze in Büros einer flexiblen Nutzung zugeführt werden, so dass hier eine zukünftige Reduktion der Flächenbedarfe pro Beschäftigte oder Beschäftigten zu erwarten ist. Werden alternativ Coworking-Spaces in der Wohnortnähe der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter genutzt, bedeutet dies zunächst einen zusätzlichen Aufwand, um ein derartiges Angebot anzubieten. Im Gegenzug wird die öffentliche Infrastruktur, d. h. Straßenverkehr und öffentliche Verkehrsmittel, weniger durch Pendler in Anspruch genommen. Entsprechend wirken sich hier

die neuen Arbeitswelten dämpfend auf die zukünftige Nachfrage aus (vgl. Heinze et al. 2024: 26 ff.).

Es ist davon auszugehen, dass mit der zukünftigen Ausweitung des tertiären Wirtschaftssektors der Anteil an hybriden Arbeitsplätzen weiter anwachsen wird. Dem folgend verstärkt sich die Verschiebung des Flächenbedarfes im Wohnen und einer entsprechenden Reduktion im Büromarkt. Insgesamt führen die veränderten Arbeitswelten im hybriden Arbeiten nicht zu Flächenreduktionen, sondern erweitern aufgrund der erhöhten Flexibilität des Arbeitsortes den Flächenbedarf.

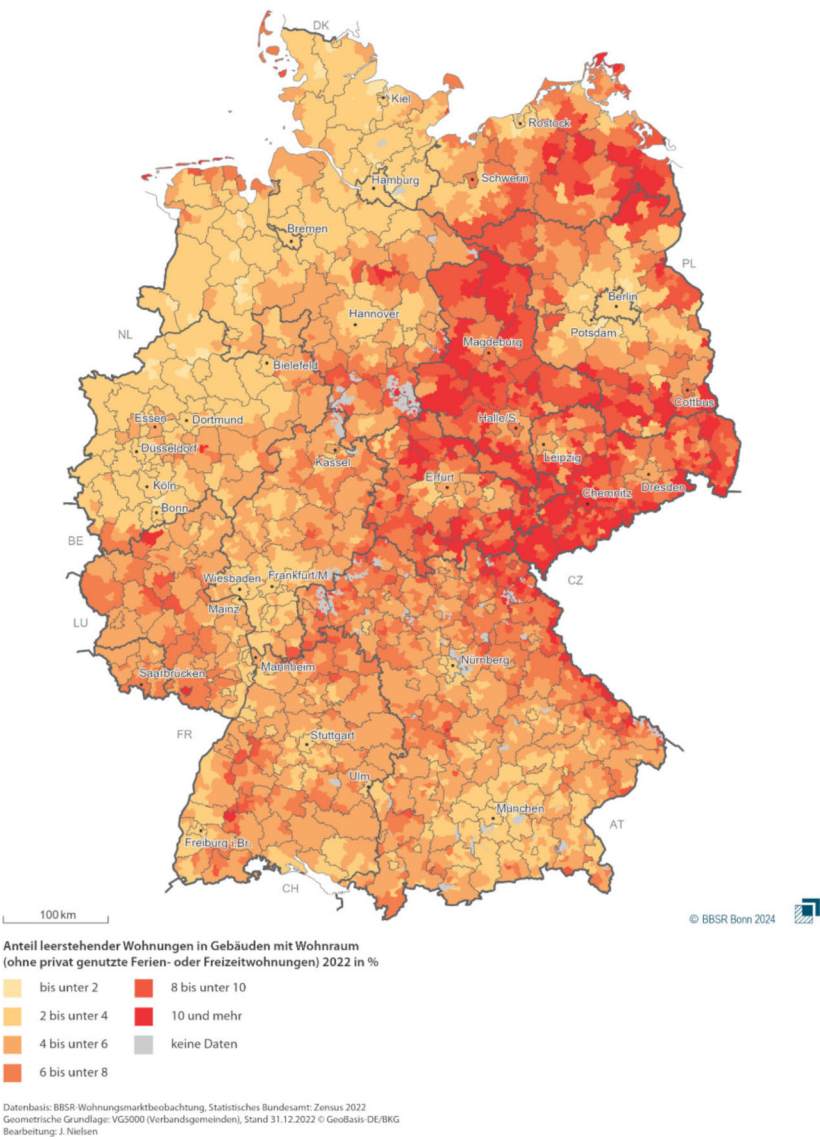
Leerstand als ungenutzte Wohnfläche

In Deutschland stehen ca. 1,9 Mio. Wohnungen leer (vgl. Statistisches Bundesamt 2024). Davon stehen gut 800.000 Wohnungen in den ländlichen Kreisen leer und auch die Leerstandsquoten sind in den ländlichen Kreisen am höchsten. Es gibt regionale Schwerpunkte vor allem in peripheren, ländlichen Räumen vorrangig in Ostdeutschland, aber auch in etlichen Regionen in Westdeutschland.

Nur ein kleinerer Teil der Wohnungsleerstände ist als »Ruine« oder problematische Immobilie einzustufen, der nicht ohne Weiteres genutzt werden könnte. Rund 730.000 leerstehende Wohnungen (38 % des Leerstandes) waren zum Zensusstichtag 15. Mai 2022 innerhalb von drei Monaten für den Bezug verfügbar, hinzu kommen leicht nutzbare Leerstände, die zur Zeit eine laufende oder geplante Baumaßnahme darstellen (24 %), und Leerstände, die wegen künftiger Selbstnutzung leer stehen (7 %). Alles in allem stellt der Wohnungsleerstand ein großes Potenzial für eine Wiedernutzung dar und kann die an anderer Stelle geplanten Neubaumaßnahmen zum Teil ersetzen.

Wiedernutzung von Leerstand ist eine Maßnahme, um den Bevölkerungszuwachs in Deutschland mit 89 Mio. zu bewältigen. Damit nicht ein massiver Wohnungsneubau notwendig sein wird, sollten – wie aufgezeigt – Handlungsansätze verfolgt werden, die am hohen Wohnflächenkonsum ansetzen. Im Gedankenspiel »Deutschland mit 89 Mio.« sollten sie eine wichtige Säule sein, damit dem ungehemmten Flächenverbrauch Einhalt geboten wird.

Abb. 3: Wohnungsleerstand 2022



Quelle: BBSR Wohnungsmarktbeobachtung 2024

Lösungen mit Potenzial

Wie kann den Herausforderungen eines steigenden Wohnraumbedarfs und der Zielsetzung der Klimaneutralität im Gebäudebestand gemeinsam begegnet werden?

Der Neubau zur Befriedigung des steigenden Wohnraumbedarfes einer zukünftig wachsenden Bevölkerung bietet die Option, gezielt innovative, klimaneutrale Bautechniken anzuwenden. Holzbau ist beispielsweise geeignet, um einerseits nachhaltiges Baumaterial zu verwenden, andererseits mit dem eingesetzten Holz entsprechend CO₂ im Gebäude zu binden und damit eine CO₂-Senke zu erzeugen. Umzusetzende Neubauprojekte können als Blaupause für den zukünftigen Umbau des Gebäudebestandes in Richtung der Klimaneutralität dienen.

Neue Wohn- und Arbeitswelten besitzen das Potenzial, den Anforderungen einer weiterhin wachsenden Bevölkerung in Deutschland gerecht zu werden. Eine Verringerung der individuellen Wohnfläche ist hierbei nicht zwangsweise ein Ausdruck sinkender Lebensqualität, sondern öffnet insbesondere mit Gemeinschaftsräumen und -flächen umfangreiche neue Möglichkeiten auch im sozialen Miteinander. Gleichmaßen sind in der neuen Arbeitswelt Coworking-Spaces nicht einfach nur ein alternativer Arbeitsort, sondern führen auch hier zum fortwährenden Austausch mit Akteuren anderer Bereiche, Unternehmen und Disziplinen. Eine effizientere Ausnutzung der Wohn- und Arbeitsflächen geht auch mit positiven Umweltwirkungen einher, da einerseits weniger Raum energetisch zu unterhalten ist. Andererseits verringert sich der Druck auf den Gebäudeneubau, da der Bestand mehr Bewohner aufnehmen kann.

Wenngleich sich in Neubauprojekten die Anforderungen an innovative Raumkonzepte und energetische Ausstattung am unkompliziertesten umsetzen lassen, liegt die größte Herausforderung in der zukünftigen Umgestaltung des Gebäudebestandes. Notwendige Modernisierungsmaßnahmen im Gebäudebestand sollten folglich nicht einzig zur energetischen Ertüchtigung dienen, sondern bieten zugleich das Potenzial, Anpassungen im Zuschnitt der Wohn- und Arbeitsflächen für alternative Nutzungskonzepte vorzunehmen. Hierbei sollte nicht ausschließlich auf Ebene des einzelnen Gebäudes, sondern im Kontext des Quartiers oder des Stadtteils agiert werden.

Neubau kann auch dann in den Hintergrund treten, wenn wir zu einer effizienteren Nutzung vorhandenen Wohnraums kommen. Schlüsselfaktor ist dabei die Anpassung der Wohnungsgröße an eine veränderte Haushaltsgröße. Oftmals entstehen durch den Lebenszyklus von Haushalten eine »Wohnraumremanenz« und viel zu hohe individuelle Wohnflächen. Wohnflächensuffizienz ist hier der Ansatz, die Verringerung der durchschnittlichen Wohnfläche pro Kopf zu ermöglichen. Dazu gehören Strategien, die sich auf die Gestaltung des Wohnungsneubaus beziehen, und Bestrebungen, den Wohnraum im Bestandswohnungsbau bedarfsgerechter zu verteilen, um den Neubau von Wohnungen zu vermeiden. Für eine bessere Nutzung des bestehenden Wohnraums ist eine höhere Umzugsmobilität entscheidend. Um dies zu erreichen, sind stärkere Anreize und verbesserte regulatorische Instrumente notwendig. Dabei ist alles zu berücksichtigen, was die Mobilisierung der Haushalte und die damit verbundene Reduzierung der Wohnfläche begünstigt.

Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2025a): Wohnungsmarktprognose 2030.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2025b): Transaktionskosten beim Immobilienerwerb.
- Cohen, Maurie J. (2021): »New Conceptions of Sufficient Home Size in High-Income Countries: Are We Approaching a Sustainable Consumption Transition?«, in: *Housing, Theory and Society* 38 (2), S. 173–203. <https://doi.org/10.1080/14036096.2020.1722218>
- Dürr, Susanne/Kuhn, Gerd (2022): Wohnoptionen. Gemeinschaftsorientiert – produktiv – adaptiv Ludwigsburg: Wüstenrot Stiftung.
- Fuhrhop, Daniel (2023): Der unsichtbare Wohnraum. Wohnsuffizienz als Antwort auf Wohnraummangel, Klimakrise und Einsamkeit, Bielefeld: transcript.
- Hein, Simon (2021): »Mikroapartments in Deutschland – eine Analyse räumlicher Implikationen von Mikroapartmentanlagen«, in: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 79/2, S. 154–171.

- Heinze, Michael et al. (2024): Implikationen von Coworking-Spaces für Verkehr und Städtebau (=BBSR Online Publikation 26/2024), Bonn: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Huber, Margarete/Gruber, Ernst/Gutmann, Raimund (2019): Geplant – Gebaut – Genutzt. Neue Wiener Wohntypologien. Eine Post Occupancy Evaluation vor dem Hintergrund des soziodemografischen Wandels (=Beiträge zur IBA_Wien 2022, 15), Wien: IBA_Wien.
- Kitzmann, Robert (2023): »Home swapping as instrument for more housing sufficiency!«, in: International Journal of Housing Policy 24 (4), S. 1–18. <https://doi.org/10.1080/19491247.2023.2269619>
- Krause, Simon et al. (2024): »Neue Arbeitswelt, neue Arbeitsorte: Auswirkungen von Homeoffice auf den Büroimmobilienmarkt«, in: ifo Schnelldienst 77 (3), S. 63–73.
- Statistisches Bundesamt (2024): Ergebnisse des Zensus, Wiesbaden.
- Umweltbundesamt (Hg.) (2019): Flächensparend Wohnen. Energieeinsparung durch Suffizienzpolitiken im Handlungsfeld »Wohnfläche«, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Waltenberg, Tabea (2022): »Herausforderung Wohnfläche«, in: Blog Postwachstum vom 17.06.2022. Zuletzt angepasst am 08.02.2023. <https://www.postwachstum.de/herausforderung-wohnflaeche-20220617> (Zugriff 17.01.2025)
- Zimmermann, Patrick et al. (2023): Unterstützung von Suffizienzansätzen im Gebäudebereich (=BBSR-Online-Publikation 09/2023), Bonn: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2023/bbsr-online-09-2023.html> (Zugriff 17.01.2025).

Abbildungsverzeichnis

- Abb. 1: Pro-Kopf-Wohnfläche in m² 2011/2022 und Projektionen 2045 | 238
- Abb. 2: Ausgewählte Stadt- und Landkreise und deren Pro-Kopf- Wohnflächen | 241
- Abb. 3: Wohnungsleerstand 2022 | 249

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Gedankenspiel der Rolle der Suffizienz bei der Wohnfläche für
Deutschland 89 Mio. | 240

Kurz vorm Kentern?

Unsere gesellschaftliche Konstitution und ihre Balance

Robert Kaltenbrunner und Peter Jakubowski

Es ist noch nicht so lange her, da kursierte hierzulande das Motto: Wir werden älter, wir werden bunter, wir werden weniger. Das hat sich indes nicht bewahrheitet. Denn weniger sind wir nicht geworden. Im Jahr 2024 leben gut 3 Mio. Menschen mehr als 2011 in Deutschland, was damals keine Bevölkerungsprognose vorausgesehen hat. Es ist auch heute nicht ausgemacht, dass die Einwohnerzahl in Deutschland weiter so stark wachsen wird, doch es ist alles andere als unwahrscheinlich. Grund genug, sich mit den Konsequenzen und Implikationen auseinanderzusetzen – auch auf gesellschaftskultureller Ebene.

Von Menschen und Zahlen

Zunächst einmal muss man zur Kenntnis nehmen, dass Bevölkerungsprognosen in der Regel auf Analysen der Vergangenheit fußen und insbesondere Wanderungen, Flucht und Asyl auslösende Krisen nicht vorausberechnen können. Noch 2015 gingen die Prognostiker unisono davon aus, dass im Jahr 2035 in Deutschland 78,25 Mio. Menschen leben würden. Doch nun ist die Situation – die globale ebenso wie die innerdeutsche und europäische – eine völlig andere.

Politisch relevant wird das Ganze dadurch, dass genau diese Abweichungen zwischen Prognose und tatsächlicher Entwicklung für die Bundes-, Landes- und die Kommunalpolitik, aber auch für die Menschen hierzulande von allergrößter Bedeutung sind. Die demografische Entwicklung ist schon länger aus den Elfenbeintürmen der Forschung in den Alltag der Menschen gerückt. Die Dynamik der Bevölkerungsentwicklung – global, national wie regional – ist ein lange viel zu passiv behandelter Kern des Wandels von Ländern, Ökonomien

und Gesellschaften. Dabei wäre es nun allzu kurz gegriffen, nur Prognosen oder methodische Ansätze zu kritisieren. Vielmehr gilt es, dafür zu sensibilisieren, dass Demografie ein Megathema des Wandels in Deutschland ist, mit dem weitreichende, äußerst komplexe Ungewissheiten und Herausforderungen verbunden sind. Doch wie kommen wir gesellschaftlich ins Gespräch über diese Themen? Zumal in einer Diskurskultur, die allenfalls in Nischen etwas von Komplexität wissen will? Wichtige Fragen sind etwa: Werden Außenzuwanderungen die Bevölkerungsentwicklung in den nächsten fünfzig Jahren dominieren? Was ist der sogenannte »natürliche Saldo« – also die Differenz aus Geburten und Sterbefällen – noch wert? Müssen wir stärker mit Szenarien arbeiten? Und nicht zuletzt: Wie viele Menschen könnten maximal in Deutschland leben?

Plakativ formuliert: Als im ersten Halbjahr 2023 mehr als 200.000 Asylanträge gestellt wurden, hieß es in einem Online-Leserbrief von User Oktopus in der *WELT* vom 7. August 2023:

Das wäre dann eine Großstadt in der Größenordnung von Ludwigs-
hafen, Saarbrücken oder Potsdam, die wir für diese Menschen in kür-
zester Zeit aus dem Boden stampfen müssten, inklusive Wohnraum,
Energieversorgung, Infrastruktur, Gesundheitsversorgung usw. Dabei
ist das Jahr noch lange nicht zu Ende und eine Trendwende nicht in
Sicht. Wie lange kann das ein Land, eine Gesellschaft durchhalten?

Umgekehrt – gleichmäßig auf 11.000 Gemeinden verteilt scheint das auf den ersten Blick ja vielleicht machbar: 89 Mio. Einwohner in Deutschland, also 5,6 Mio. Menschen zusätzlich, das würde bei Gleichverteilung rund 500 Personen pro Gemeinde bedeuten. Aber auch die müssen ja wohnen, wollen sich bewegen, müssen versorgt werden – medizinisch, mit Bildung, mit Wasser, Wärme und Strom. Und es hat Auswirkungen auf Fläche, auf die Umwelt, auf Klimaemissionen und Energieverbrauch usw.

Dabei endet die Aufgabe längst nicht bei den Themen Flucht oder Asyl – wie die rein wirtschaftlich begründeten Forderungen der Wirtschaftsweisen um Monika Schnitzler unterstreichen, die eine jährliche Netto-Zuwanderung in den Arbeitsmarkt von 400.000 Menschen als dringend notwendig erachten. Um diese Zahl zu erreichen, bräuchte es aber eine jährliche Zuwanderung von 1,5 Mio., wenn man die be-

trächtlichen Abwanderungen mit ins Kalkül zieht (vgl. Zeit ONLINE 2023).

Deshalb ist es bemerkenswert, wie still es lange Zeit um den Begriff der Bevölkerung geworden war. In den 2000er Jahren schienen sich weite Teile der politischen Öffentlichkeit darauf verständigt zu haben, dass die Steuerung der Größe einer Bevölkerung kein relevantes politisches Ziel sein kann. Die Frage von individuellen Reproduktionsrechten versus die Diskussion um die globalen Nutzungsrechte an der Erde schien zugunsten des Individuums und seines Rechts auf Selbstbestimmung entschieden zu sein.¹

Letztlich scheint im Konzept der Bevölkerung das »Über« oder »Unter« gar nicht von großer Bedeutung. Es geht oft nicht um die Zahlen selbst, sondern um die mit ihnen unter der Hand mittransportierten normativen Vorstellungen von der Gesellschaft und von der Richtung, in die ihre Entwicklung gehen soll. Gleichwohl werden über bestimmte demografische Entwicklungen auch Zukunftsbilder verhandelt – beispielsweise treffen ja Familienformen und -größen eine Aussage über moderne und/oder traditionelle Lebensstile. Und die Größe nationaler Bevölkerungen bekommt gerade dann Bedeutung, wenn sie an Vorstellungen von der Nation und ihrer historischen Entwicklung und »Mission« gebunden wird.

Während noch um die Jahrtausendwende das kollektive Mindset auf »Schrumpfung« ausgerichtet war, steht jetzt ein Wechsel an: Mehr Menschen in einem sich stark wandelnden Land, auch in sich stark verändernden Landschaften und Städten. Im Spannungsfeld zwischen kurz- und mittelfristigem Bevölkerungswachstum und einer – womöglich – langfristig wieder rückläufigen Bevölkerung in Deutschland verbergen sich eine Vielzahl ungelöster Fragen, denen man nachgehen sollte. Bemerkenswerterweise wird das in der öffentlichen Aufmerksamkeit viel zu wenig zur Kenntnis genommen, zumindest wird es nicht zum Ge-

1 Die Bevölkerung, so resümierte etwa der Historiker Matthew Connelly, zeige eine Tendenz, immer langsamer zu wachsen, egal ob Regierungen Programme gegen Bevölkerungswachstum eingesetzt hätten oder nicht. Wozu sollte das Nachdenken über Bevölkerung und entsprechende Familienplanungsprogramme zu deren Begrenzung also noch gut sein? (Vgl. Connelly 2008).

genstand gesellschaftspolitischer Diskurse. Hat man Angst, der AfD eine Steilvorlage zu liefern?²

Falls ja: Ist Angst ein guter Ratgeber? Zu Recht forderte der Historiker Frank Trentmann doch jüngst einen ehrlicheren Umgang in Deutschland, was die aktuellen Krisen und die damit verbundenen Herausforderungen betrifft:

Wir brauchen mehr als eine Schönwetterdemokratie. [...] Diese bequemen Strategien, die auch ein Stück Realitätsverweigerung waren, funktionieren nicht mehr. Zu lange haben Regierungen die Bevölkerung damit besänftigt, dass neue Technologien die Klimakrise lösen und uns ohne große Einschnitte oder Veränderungen im Lebenswandel in eine saubere, klimafreundliche Zukunft führen werden. (Trentmann 2024)

So sind dann Hysterie und Vielfronten-Kämpfe um die sogenannten Heizungsgesetze kaum verwunderlich. Die Demografie hingegen ist ein verschwiegener Kernaspekt der großen Transformation – sie muss daher an- und ausgesprochen, begreiflich gemacht, für konstruktive Gesellschaftsdiskurse auf die Agenda gehievt werden.

Zwar mag es sein, dass das bloße Thematisieren von demografischem Wandel und Migration in manchen Kreisen sofort falsch oder interessengeleitet rezipiert wird. Aber wir halten es für geboten, sich fachlich damit auseinander zu setzen – vor allem in und mit den Schwerpunkten Bauen, Wohnen, Stadt- und Raumentwicklung.

-
- 2 Bezogen auf die Situation in Sachsen und Thüringen gab die Politikredakteurin Ulrike Herrmann in der *taz* vom 09.09.2024 eine kleine Nachhilfestunde in Demografie: »Können die beiden Länder ohne neue Einwanderer auskommen? Die AfD selbst stellt sich vor, dass sie erst einmal ›die inländischen Personalressourcen mobilisieren‹ will. Doch so viele Arbeitslose gibt es gar nicht. Im August waren es 68.843 in Thüringen, das entspricht einer Quote von 6,2 Prozent. Hinzu kommen 87.079 ›Unterbeschäftigte‹, also Menschen, die einen Job haben, aber gern mehr arbeiten würden. Selbst wenn jede Arbeitslose und Unterbeschäftigte vermittelt würde, könnte die Personallücke nicht gestopft werden. Wie Studien errechnet haben, werden im Jahr 2035 bis zu 250.000 Fachkräfte in Thüringen fehlen, auch weil bis dahin etwa 385.000 ArbeitnehmerInnen in Rente gehen. Zunächst mag es harmlos klingen, dass in zehn Jahren ›nur‹ 250.000 Fachkräfte fehlen. Doch werden in ganz Thüringen im Jahr 2035 wohl nur noch 1,9 Millionen Menschen leben, von denen dann etwa ein Drittel in Rente ist.«

Lange Zeit dominierte die Frage: Wie gehen wir mit Schrumpfung um? Nun muss man sich eher mit dem Gegenteil befassen:

- Wie handhaben wir ein Bevölkerungswachstum, das nicht in allen Teilräumen Deutschlands gleichermaßen stattfinden wird? Welche Konsequenzen gehen damit einher?
- Wo ziehen die Menschen hin? Wie entwickelt sich die Raumstruktur? Was passiert mit den Großstädten und den Agglomerationsräumen? Wie verhält es sich mit den ländlichen Räumen, wer kann Auskunft darüber geben, wie es im suburbanen Raum weitergeht? Wie wirkt sich das Bevölkerungswachstum auf die verfügbare Freiflächenkulisse aus? Kann, besser: Wie kann die Infrastruktur mithalten – sowohl im technischen als auch im sozialen Bereich? Welche Wirkungen hat das auf die Mobilität?
- Müssen wir bestimmte bisher anerkannte Prinzipien in der Stadtentwicklung – Stichwort: doppelte Innenentwicklung³ – hinterfragen und auf dem Prüfstand stellen? Müssen wir uns auf andere Weise mit dem Thema Hochhaus beschäftigen?
- Wie entwickeln sich die Qualitäten in den Großstädten, den kleinen und mittleren Städten? Wird sich das Binnenwanderungsverhalten ändern? Wer profitiert, wenn Menschen möglicherweise aus den Metropolen wegziehen? Sind die aufkommenden Probleme der Großstädte möglicherweise deutlich schärfer einzuschätzen als die heute erkennbaren Sorgen, die wir um den ländlichen Raum haben?
- Ist es realistisch, in Zeiten von Bevölkerungszunahme, der Energiewende und verstärkten Resilienz-Anforderungen die Flächeninanspruchnahme deutlich zu reduzieren?
- Sollen wir die Einsichten, Maßgaben, Standards, die wir uns in den letzten Jahren angesichts des Klimawandels und des Krieges in der Ukraine peu à peu erarbeitet haben, als eine Art *Nice-to-have* ins Poesiealbum kleben? Nachhaltiges Bauen und QNG, *Sustainable Development Goals*, Grün in der Stadt usw.: Alles nicht mehr leistbar? Oder können wir das anpassen und revitalisieren?

3 Das planerische Leitbild der doppelten Innenentwicklung hat zum Ziel, gerade in den Städten Flächenreserven im Bestand baulich sinnvoll zu nutzen und zugleich grün neu zu entwickeln oder qualitativ aufzuwerten.

- Und falls wir langfristig möglicherweise – und auch dafür gibt es ernstzunehmende Indizien – wieder mit einem Bevölkerungsrückgang konfrontiert werden: Verursachen wir dann mit den Aktivitäten, die nun diskutiert und eingeleitet werden (müssen), gleichsam einen Stadtrückbau von morgen?

Zumindest in Ansätzen wird diesen Fragen in den einzelnen Aufsätzen des vorliegenden Bandes nachgegangen. Hier nun soll – das Stichwort vom Gedankenspiel aufgreifend – anhand einiger Stichworte der Reformbedarf umrissen werden, der unsere Gesellschaft nicht nur politisch, sondern auch kulturell betrifft. Damit wird nicht der Anspruch auf Diskurshoheit erhoben, sondern eine grundsätzliche Diskussion angeregt.

Migration

Seit der Migrationswelle 2015 wird – jedoch ohne belegbare Zahlen – über zu viele Migranten in Zahnarztpraxen gesprochen. Oder auch darüber, den Leuten den Pass zu entziehen, wenn sie schwer erträgliche Meinungen haben. Solche und andere Sprüche gehören zum Meinungskampf, zu den Bierzelten und den Talkshows. Wer das dort Gesagte auf eine Beschreibung der politischen Lage hochrechnete, müsste freilich verzweifeln. Mitunter fallen die Phrasen denen, die sie von sich geben, aber auf die Füße, wenn etwa die Zahnärzte mitteilen, in ihren Wartezimmern gebe es gar kein Migrationsproblem. Oder wenn die Juristen befinden, manche Abschiebungsfantasie laufe auf ganz widerrechtliche Vorschläge zu.

Gleichwohl gibt es jenseits aller Phrasendrescherei ein Problem – und nicht nur eine Ideologie. Die Kommunen ächzen unter den finanziellen und infrastrukturellen Belastungen, die durch die Unterbringung und Versorgung der Zuwanderer entstanden sind. Die Bildungsrückstände in diesem Personenkreis sind immens, seine Integration in den Arbeitsmarkt erfolgt schleppend, der Anteil tatverdächtiger Zuwanderer in der Kriminalstatistik liegt häufig über ihrem Anteil an der Bevölkerung. Wer dies im politischen und argumentativen Wettstreit ausblendet, vernebelt bewusst die Diskussion (vgl. Kaube 2024).

Eingebettet in das trocken erscheinende Thema Demografie sind indes die hochemotionale Aspekte, wie etwa ›Heimat‹ und die ›Zugehörigkeit zur Gesellschaft‹. Dabei steht vor allem die Migration im Fokus.

Es geht in erster Linie um eine kluge Migrationspolitik, die Zuwanderung nach Maßgabe der sozialstaatlichen Ressourcen und der sozialökonomischen Bedarfe kontrolliert. Es ist nicht moralisch verwerflich, auch in diesem Fall vonseiten des Staates die Kosten von heute im Verhältnis zu den Gewinnen von morgen abzuwägen. Die Tatsache, dass diese Art von Kalkulation auf längere Sicht die Etablierten wie die Inkludierten gleichermaßen betrifft, macht es notwendig, dass wir uns alle über angemessene Verhaltenserwartungen und unverhandelbare Verhaltensprinzipien verständigen müssen. Dabei kommen unweigerlich die Tatbestände der sozialen Zeit ins Spiel. Denn durch Bekanntschaften, Freundschaften, Heiraten vermischen sich in der Generationenfolge die Linien der Angestammten mit denen der Zugewanderten. Dabei ist mit verzögerten Abstoßungen und langfristigen Aneignungen zu rechnen, die die Komposition der Bevölkerung Schritt für Schritt verändern. (Bunde 2024)

Dessen ungeachtet prallen hier die Meinungen ungebremst aufeinander. Es liegt deshalb nahe, auf Steffen Maus »Triggerpunkte« hinzuweisen: Dass nämlich viele soziale Konflikte nicht nur strukturell angelegt sind, sondern auch gesellschaftlich hergestellt (»entfacht, angeheizt, getriggert«) werden und eine ganze Reihe von »Polarisierungsunternehmen« (z. B. AfD, Teile des modernen Meinungs-, Medienmarktes) bereitstünden, um genau das zu tun. Politisierung sei insofern nicht »eine Folge polarisierter Einstellungen in der Bevölkerung, sondern im Gegenteil deren Erzeuger« (Mau/Lux/Westhäuser 2023: 393). So hält er es auch für möglich, dass Konflikte an den Rändern durch Zuspitzung und Übertreibung bis in die Mitte der Gesellschaft hineingetragen werden können und dort ihre trennende Wirkung entfalten. Durch »affektive Politisierung« könnten Spaltungstendenzen entstehen, auch wenn »in der Breite der Gesellschaft keine substantielle Polarisierung« vorliege (ebd.: 388).

Droht die Zuwanderung nun zur Gefahr für unsere gesellschaftliche Ordnung zu werden? Nicht weil die Demokratie als Form der gesellschaftlichen Konfliktbearbeitung schlechter abschneiden würde als andere politische Formen der Konfliktbearbeitung (ganz im Gegenteil!), sondern weil sie an dem Problem scheitert (das Russland oder China in dieser Form nicht haben). Ganz im Sinne Max Webers nagt dieses Schei-

tern am Glauben an die Legitimität der politischen Ordnung. Salopper formuliert: Es breitet sich die Vermutung aus, dass »die es eh nicht können«.

Es ist offenkundig so, dass Wut oder auch Apathie längst entstanden bzw. vorhanden sind, und dass das Vertrauen in die politischen Institutionen vielerorts schwindet. In der öffentlichen Debatte drückt sich das Unbehagen etwa darin aus, dass nach Politikern verlangt wird, die endlich »richtig durchgreifen«. Das wird zum einen unter völliger Missachtung der Neuartigkeit und Komplexität der Herausforderungen, aber auch unter Ausblendung ebenjener Macht- und Anreizstrukturen gefordert, die für das Handeln der politischen Akteure ausschlaggebend sind. In all diesen Reaktionen drückt sich eine Gereiztheit aus, in der die Spannungen und Widersprüche von Bevölkerungspolitik innerhalb der Strukturen der Moderne zum Ausdruck kommen, die die Bearbeitung des Problems zugleich aber weiter erschwert. Wenn man dies weiterdenkt, dann muss man wohl nüchtern dem Umstand ins Auge blicken, dass die demografische Entwicklung sich immer stärker auch zu einer gesellschaftlichen Krise entwickelt. Einfach weil die Spannungen sich nicht auflösen lassen, vielmehr wohl zunehmen werden (mit Bezug zum Klima: vgl. Beckert 2024). Möglicherweise wäre schon etwas gewonnen, wenn dieser Sachverhalt bewusst zur Kenntnis genommen und in das politische Handeln einfließen würde. Dies würde bedeuten, Migration und demografischen Wandel als das zu verstehen, was sie sind: als tückisches Problem, das sich einer gradlinigen Lösung entzieht. Nicht weil unbekannt wäre, was gemacht werden müsste, sondern weil soziale Komplexität keine beliebig zu steuernde Manövriermasse ist.

Natürlich kann die Ankunft vieler Geflüchteter auf der kommunalen Ebene zu Überforderung führen, räumt etwa der renommierte niederländische Migrationsforscher Hein de Haas ein. Diese Überforderung sollte aber nicht von den Fakten ablenken. Denn es seien nicht die Ärmsten und Ungebildeten, die nach Europa aufbrechen. Die Ärmsten blieben, wo sie vorher waren, allenfalls gingen sie in das Nachbardorf oder in die nächste Stadt, im äußersten Fall in den Nachbarstaat. Den Ärmsten fehlten die Mittel, um auszuwandern. Die meisten Migranten kämen aus Schwellenländern: nicht aus den ärmsten Ländern wie Madagaskar oder dem Südsudan, sondern eher aus Mexiko, Marokko, der Türkei oder aus Indien, China oder den Philippinen. De Haas' Fazit lautet: Die Realität der Migration unterscheidet sich in der Regel vom Klischee einer verzweiferten Flucht vor dem Elend (vgl. de Haas 2023). Und ebenso, so

lässt sich ergänzen, unterscheidet sich die Wirklichkeit der Integration vor Ort von dem Bild, das davon gezeichnet wird.

Einer aktuellen Studie der Universität Hildesheim zufolge sind nur knapp 23 % der deutschen Kommunen an der oft zitierten Belastungsgrenze angekommen – bei 71 % heißt es, die Aufgabe, Geflüchteten eine Unterkunft zu besorgen, sei »herausfordernd, aber (noch) machbar«, in knapp 6 % der Kommunen werden Geflüchtete »ohne größere Schwierigkeiten« untergebracht. Interessant dabei, dass die Ergebnisse deutlich zwischen Ost und West differieren. In Ostdeutschland geben 21,5 % »ohne größere Schwierigkeiten« an, im Westen 2,8. Überlastet sehen sich Kommunen im Osten zu 7,7, im Westen zu 25,9 % an (vgl. Kühn/Ziegler 2024). Man sollte diese Ergebnisse nicht verharmlosen, aber dass der Regierung das Land »entglitten« sei, wie es mancherorts proklamiert wird, lässt sich nicht bestätigen.

Offen jedoch bleibt, ob Städte und Gemeinden ihre Rolle wirklich ausspielen können. Denn grundsätzlich müsse globalen Herausforderungen auf lokaler Ebene begegnet werden, fordert etwa Peter Kurz, der langjährige Oberbürgermeister von Mannheim. Denn kommunale Politik müsse pragmatischer und ganzheitlicher denken und handeln als nationale Politik, und sie sei fast immer raumbezogen. Der Nationalstaat behalte sich bei Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus Ausweisung und Abschiebung vor und biete ihnen deshalb keine Zukunftsperspektiven; die Stadt hingegen sei an einem funktionierenden Zusammenleben interessiert und müsse dafür allen Einwohnern Perspektiven bieten. Zudem kritisiert er, dass in Deutschland nur gesteuert werde, wie viel Geld für was ausgegeben werde, nicht aber, welche Wirkung es erziele – und welche Wirkung überhaupt erzielt werden solle. Der theoretisch richtige Gedanke, kritisiert Kurz, genüge; er bleibe auch dann richtig, wenn er in der realen Welt nicht das gewünschte Ergebnis erzielt habe (vgl. Kurz 2024).

Die Art und Weise, wie eine Gesellschaft mit dem »Fremden« oder »Anderen« umgeht, beeinflusst maßgeblich ihren inneren Zusammenhang. Ein integrativer Ansatz, der Vielfalt als Bereicherung betrachtet und Mechanismen für sozialen Einbezug fördert, kann dazu beitragen, eine inklusive regionale Identität zu schaffen. Zugleich aber ist es verfehlt, große Erwartungen darauf zu schüren, dass allein migrationspolitische Strenge die Zuwanderung bremsen kann. Das ist

sogar gefährlich – wenn diese Hoffnung nämlich enttäuscht wird.⁴ Je ausgeprägter die Tendenz, die Grenzen der EU zu schließen, desto stärker der Impuls, sich schneller und früher auf die Reise zu machen, bevor sie noch gefährlicher und teurer wird (vgl. Bielicki 2024). Dass Strenge allein niemals wird ausreichen können, muss auch allen klar sein. Denn Schrumpfung gepaart mit einer starken Alterung der Menschen – das wäre die Abschottungskonsequenz – wird unweigerlich ökonomische und soziale Sorgen verstärken, den nächsten Aufruhr vorprogrammieren. Darauf muss das Land vorbereitet sein. Da helfen keine unerfüllbaren Versprechen.

Wohnraumbewirtschaftung (Rekurs)

Stichwort »vorbereitet sein«: Das aktuelle Bevölkerungswachstum legt die Frage nahe, wie die zusätzlichen Menschen behaust werden sollen. Die ist schon deswegen brisant, weil schon die aktuellen wohnungspolitischen Ziele – der Bau von 400.000 WE per Annum – nicht erreicht wird. Einerseits führt das zur Wiederbelebung des alten Reflexes, die Krise dadurch zu lösen, dass erneut Felder in Bauland verwandelt werden, wie der Vorstoß von Olaf Scholz im Winter 2023/24 gezeigt hat: Um den Wohnungsmangel in den Städten zu beheben, sollten doch bitte zwanzig neue Stadtteile auf der grünen Wiese entstehen, ganz so wie vor fünfzig Jahren, forderte medienwirksam der Bundeskanzler. Andererseits hat sich unter dem Eindruck der Klimakrise die Einschätzung der »grünen Wiese« im Vergleich zu den 1970er Jahren stark gewandelt. Sie gilt nicht mehr als praktisch unendlich verfügbare Bodenressource, die zerschnitten, besiedelt und versiegelt werden darf; vielmehr soll sie dafür sorgen, dass sich die Stadt nicht weiter aufheizt, oder als Fläche für die Energieproduktion in einer postfossilen Ära bereitstehen. Und einmal ganz abgesehen vom Umstand, dass es in den Sehnsuchtsstädten und den prosperierenden Wirtschaftsregionen heute an verfügbarem Wohnraum fehlt und Planung und Bau neuer, großer, zeitgemäßer Stadtteile viele Jahre benötigen würde: Ist es realistisch, mit dieser Strategie den Leerstand in strukturschwachen Regionen neu zu beleben? Oder brauchen wir – mit Blick auf den Einwohneranstieg – womöglich

4 Die Abschieberegeln etwa hat der Bund seit 2015 bereits mehrere Male verschärft, doch zu mehr Abschiebungen hat das faktisch nicht geführt.

»härtere« ordnungspolitische Maßnahmen, wie es etwa das Wohnraumbewirtschaftungsgesetz in der 1950er Jahren darstellte?

Dazu ein kurzer Rückblick: Eine direkte, für alle Bevölkerungsschichten spürbare Folge des Zweiten Weltkriegs bestand in der weitgehenden Zerstörung von Industrieanlagen, Infrastruktur und Wohnraum. Insbesondere durch die massiven Luftangriffe auf die deutschen Städte wurde es notwendig, etwa 9 Mio. Obdachlose in ländliche Gebiete zu evakuieren. Die faktische Annexion der bis dahin zu Deutschland gehörenden »Ostgebiete« durch die Sowjetunion und Polen führte zu 12 Mio. Vertriebenen und Flüchtlingen, die aus ihren Siedlungsgebieten in das spätere Staatsgebiet der Bundesrepublik kamen. Insgesamt suchten in den Monaten nach Kriegsende also ungefähr 21 Mio. Menschen eine neue Bleibe. Der Zensus in den drei Westzonen 1946 wies die Zahl von 13,7 Mio. Haushalten und 8,2 Mio. Wohnungseinheiten nach. Mit anderen Worten: Es fehlten kriegs- und migrationsbedingt etwa 5,5 Mio. Wohnungen – eine gewaltige Zahl (vgl. Schäfers 2002: 35 ff.).

Unmittelbar nach Kriegsende beschlossen die Besatzungsmächte der drei Westzonen angesichts des gravierenden Wohnungsmangels kurzfristige gemeinsame Maßnahmen zur Bekämpfung der Wohnungsnot. Die nach Gründung der Bundesrepublik 1949 gebildete Bundesregierung machte sich diese Intervention zu eigen – und führte eine habituelle Zwangsbewirtschaftung ein.

Das sogenannte Wohnraumbewirtschaftungsgesetz, das am 1. Juli 1953 in Kraft trat, überführte die Regelungen zur Zwangsbewirtschaftung von Wohnraum in Bundesrecht.⁵ Dieser Grundsatz stellte den gesamten Wohnraum der Bundesrepublik Deutschland unter Zwangsbewirtschaftung durch die örtlichen Wohnungsämter; ausgenommen waren lediglich öffentlich geförderte Wohnungen sowie wenige andere. Die Ämter konnten Wohnungssuchende in leerstehende Heimstätten einweisen, aber auch in Wohnungen fremder Personen, sofern diese nach Einschätzung des Wohnungsamtes unterbelegt waren (§ 10). Hausbesitzer hatten freien Wohnraum unverzüglich den

5 Die Basis dafür hatten besatzungsrechtliche Vorschriften der Alliierten gelegt, insbesondere das Kontrollratsgesetz Nr. 18. Grundgesetzlich wurde dieses bis zum Inkrafttreten des Wohnraumbewirtschaftungsgesetzes durch die Sondervorschrift des Art. 117 Abs. 2 GG legitimiert, welche Einschränkungen des Grundrechts auf Freizügigkeit im Bundesgebiet bis zur Bewältigung der Wohnungsnot nach dem Zweiten Weltkrieg zuließ.

Wohnungsämtern zu melden (§ 7). Die Einweisung begründete einen privatrechtlichen Mietvertrag zwischen dem Wohnungseigentümer und dem Wohnungssuchenden (§§ 15–16). Es galt ein Zweckentfremdungsverbot (§ 21) sowie ein absolutes Verbot des Abrisses von Wohnungen (§ 22). Wohnungsämter konnten auch gegen den Willen des Eigentümers Wohnungen modernisieren, d. h. mit zeitgemäßen Sanitär- und Versorgungseinrichtungen ausstatten (§ 23). Weisungen der Wohnungsämter konnten im Wege des Verwaltungszwanges durchgesetzt werden (§ 27) (vgl. Heinelt/Egner 2006: 203–220).

Das Wohnraumbewirtschaftungsgesetz⁶ bestand im Wesentlichen in einem faktischen Verbot der Kündigung von Bestandsmietern, staatlich festgelegten Mietniveaus und staatlicher Vergabe von in Privateigentum befindlichem Wohnraum an Wohnungssuchende. Mit diesen Maßnahmen stoppte die Bundesregierung zwar den befürchteten schnellen Anstieg der Mieten, doch das Problem der 5,5 Mio. fehlenden Wohnungen wurde dadurch nicht behoben. Deshalb entschloss sich die Bundesregierung mit der Verabschiedung des Ersten Wohnungsbaugesetzes 1950 zu einer massiven Intervention auf der Angebotsseite des Wohnungsmarkts. Im Rahmen dieses Gesetzes finanzierte der Bund innerhalb eines Jahrzehnts den Bau von insgesamt 3,3 Mio. Wohnungen. Zusätzliche 2,7 Mio. Wohnungen wurden durch private Investoren gebaut (vgl. Bartholomäi 2004: 26). Die große Wohnungsnot der frühen 1950er Jahre war damit zunächst gebannt.

Wenngleich man einräumen muss, dass die seinerzeitige Ausgangslage eine andere und zudem die Nachkriegsgesellschaft insgesamt darauf trainiert war, einen gewissen Leidensdruck auszuhalten, so zeigt sich doch, welche ordnungspolitischen Kraftanstrengungen in bestimmten Situationen möglich und nötig sind. Natürlich wäre eine gesetzlich vorgegebene Wohnraumbewirtschaftung heute eine drastische Maßnahme, die auf enorme Widerstände stieße. Es ist völlig klar, dass hier gravierend über das extrem hohe Verfassungsgut »Freiheit« verhandelt würde: Freiheit versus bezahlbares Wohnen. Dass darüber

6 Dieses wurde durch das Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft vom 23.06.1960 aufgehoben. Gewisse letzte Reste sind jedoch bis heute geblieben: Für Ballungsgebiete können die Landesregierungen gemäß Art. 6 des Gesetzes vom 04.11.1971 ein Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum erlassen; Sozialwohnungen dürfen nur ihrer Zweckbestimmung entsprechend belegt werden (§§ 4 ff. Wohnungsbindungsgesetz vom 13.09.2001).

noch nicht einmal ansatzweise diskutiert wird, ist freilich bemerkenswert.

Transformation

Oft sind es eruptive äußere Anlässe, die grundlegende Verschiebungen im gesellschaftlichen Gefüge zur Folge haben. Mit dem ersten Ölpreisschock ging im Jahr 1973 das Ende der Modernisierungsideologie einher. Die 1960er Jahre waren die Zeit eines überbordenden Zukunftsoptimismus gewesen. Alles schien machbar und planbar, Wissenschaft und Technik waren der Schlüssel für die bemannte Raumfahrt zum Mond ebenso wie für Überschallflüge zwischen den Kontinenten. Die autogerechte Innenstadt sorgte für optimale Mobilität in der Stadt, und funktional leben ließ sich in den neu gebauten Trabantenstädten nach dem Vorbild von Le Corbusiers »Wohnmaschinen«. Alles schien eine Frage rationaler Planung und Steuerung. Die nun hereinbrechende Konjunkturkrise ließ sich mit den Mitteln der Globalsteuerung – wider Erwarten – nicht bewältigen. Stattdessen sorgten ausbleibendes Wachstum bei gleichzeitiger Inflation sowie steigende Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung für Ratlosigkeit. Allgemein wurde eine »Tendenzwende« diagnostiziert.

Im Rückblick zeigt sich, dass die Bundesrepublik alle fünfzehn bis zwanzig Jahre eine tiefgreifende Transformation erlebt hat: Nach dem erwähnten Ölpreisschock im Jahr 1973 waren es 1989/90 der Fall der Mauer und das Ende des Kalten Krieges; die Weltfinanzkrise des Jahres 2008 rüttelte durchaus an den Grundfesten, auf denen traditionelle wirtschaftspolitische Überzeugungen fußten. Und die aktuellen Kriege in der Ukraine sowie in Gaza erschüttern erneut unserer gesellschaftlichen Konstitution.⁷ Die Häufigkeit von Krisen und Erschütterungen lassen kaum Raum für gesellschaftlich-emotionalen Konsens oder Identitätsfindung, und es zeigen sich deutliche Überforderungssymptome

7 Mitten im letzten Intervall lässt sich freilich die sogenannte Flüchtlingskrise 2015/16 datieren, ausgelöst vor allem durch den Bürgerkrieg in Syrien. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes war im Jahr 2015 Zuwanderung nach Deutschland so hoch wie nie zuvor. Seinerzeit sind insgesamt 2.137.000 Personen nach Deutschland zugezogen. Das waren 672.000 Zuzüge mehr als im Jahr 2014 (+ 46 %).

auf allen Ebenen. Je stärker sich der Wandel von der allgemeinen Debatte in handfeste Konsequenzen für das Individuum verlagert – wie etwa beim sogenannten Heizungsgesetz – desto empfindlicher schlägt das Pendel zurück. Angesichts der weltweiten Entwicklungen seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ist die Welt nicht nur sprichwörtlich eine »andere«. Und die im Vergleich zu den gegenwärtigen Krisen eher zarten Transformationsphasen der frühen 1970er Jahre dürften sich aktuell kaum als Blaupausen für die Zukunft eignen (vgl. Jakubowski 2020: 16–29).

Dennoch – solch fundamentale Einschnitte wirken häufig als Aufbruch hin zu neuen Paradigmen.⁸ Und diese werden durch den Rahmen dessen bestimmt, was gemeinhin als richtig und als falsch gilt. Wie die aktuelle Debattenkultur in Europa und Deutschland zeigt⁹, kämpft man plötzlich mit härtesten Bandagen. Und das hat erkennbar Rückwirkungen auf die »öffentliche Meinung«, wie sie Elisabeth Noelle-Neumann definiert hat, und was man neudeutsch als »Framing« bezeichnet. Solche Rahmen sind nicht statisch, sondern Gegenstand von Deutungskämpfen, durch die sie befestigt oder verschoben werden. Die Positionen werden apodiktischer, Kompromisslinien seltener und/oder weniger akzeptiert.

Nun ist die öffentliche Meinung freilich nicht nur ein diskursives oder kulturelles Phänomen. Sie ist auch von enormer politischer Bedeutung. Denn sie bestimmt in demokratischen Systemen sehr oft den Rahmen des Machbaren. Und umgekehrt: Worüber öffentlich und medial nicht groß gesprochen wird, ist auch nicht unbedingt ein bevorzugter Gegenstand politischen Handelns. Oder auf das hier verhandelte Thema bezogen: Der demografische Wandel als Ganzes bewegt weder die öffentliche Meinung noch schlägt er sich erkennbar in politischer Intervention nieder. Der Teilaspekt Zuwanderung hingegen ist fast omnipräsent – und scheint – zumindest auf der rhetorischen Ebene – Maßnahmen wie Grenzkontrollen, Asylverschärfung, Abschiebung usw. zu erzwingen.

8 Wobei man freilich nun nicht dem Fehlschluss verfallen sollte, dass diese zu Beginn klar erkennbar und planbar sind und auf geradem Weg entstehen.

9 Was etwa in den USA passierte, konnte man ja gleichsam »aus der Ferne« wahrnehmen; man mag es zwar echauffiert kommentiert, aber nicht unbedingt auf die hiesige Situation übertragen haben.

Bemerkenswerterweise wird über Transformation mit großem Pathos und noch größerer Betroffenheit gesprochen. Ob es um die Bekämpfung des Klimawandels, den Umbau von Staat und Wirtschaft oder die Frage nach der Beendigung von Kriegen geht: Von der Dringlichkeit wird auf die Möglichkeit und Zustimmungsfähigkeit geschlossen, oft mit mahnendem Blick. In Vergessenheit gerät dabei, dass alle Transformation in einer Welt stattfinden muss, die bereits da ist und mit ihren eigenen Mitteln darauf reagiert, unter anderem mit populistischen Gefährdungen der Demokratie. Doch was ist jenseits der großen Geste zu finden? Ist die Logik kleiner Schritte obsolet? Multiple Krisenerfahrung bedeutet: Viele Bedingungen unserer Lebensweise der letzten Jahrzehnte sind fragwürdig geworden, ihre Verletzlichkeit und ihre Voraussetzungen werden immer sichtbarer. Das erzeugt allorts einen Ruf nach rascher, möglichst umfassender Transformation. Getreu dem Motto, dass eine andere Welt möglich sei – wir müssten sie nur wollen. Aber dieser Triumph des Willens rechnet nicht mit dem Eigensinn, mit der inneren Komplexität und den Widerständen einer Gesellschaft, die eben kein ansprechbares Kollektiv ist. Und sie rechnet nicht mit der populistischen Reaktion auf Krisenerfahrungen (vgl. Back et al. 2022).

Dabei wird immer deutlicher: Man kann nicht gegen die Gesellschaft transformieren, sondern nur in ihr und mit ihr – und nur mit ihren eigenen Mitteln. Das zumindest ist die Auffassung des renommierten Soziologen Armin Nassehi. Er meint, dass unser Leben zu weiten Teilen aus der Fortführung von Routinen besteht. Gesellschaftliche Praxis sei vor allem von Selbstbestätigung, von Wiederholungen, von der Selbststabilisierung des Bewährten geprägt. Und als Geschäftsmodell bewähre sich das ziemlich gut. Statt bei jeder Veränderung gleich in den Modus einer Empörung über Kontrollverlust und Systemversagen zu schalten, plädiert er für eine Logik der kleinen Schritte, die darauf setzt, den Widerständen und Beharrungskräften begegnen zu können, die mit Anpassungsnotwendigkeiten und -erwartungen in drohenden und nachholenden gesellschaftlichen Veränderungen einhergehen (vgl. Nassehi 2024).

Um es am Beispiel zu veranschaulichen: Obwohl das Tempolimit hinsichtlich der Klimaziele als naheliegende und unhintergehbare Lösung erscheint, gilt es längst als Klischee politischer Konsensabwehr, in der Trägheit und Trotz mitunter als erstaunlich bündnisfähig erscheinen. Der Traum von gesellschaftlicher Kooperation oder auch intrinsischer

Solidarität sei, so Nassehi, eine allzu vereinfachte Selbsterzählung der Gesellschaft, die sich mit einem Kollektiv verwechselte und deshalb Lösungskonzepte präferiere, die sachlich kaum gedeckt seien. Der Soziologe empfiehlt ein routiniertes Innehalten, das er nicht als Problemlösungsverweigerung verstanden wissen möchte. Die innere Erosion der Demokratie habe viel damit zu tun, dass Transformationsdruck und Veränderungsnotwendigkeiten fast ausschließlich in den klassischen Kategorien der internen politischen Differenzen verhandelt werden, während die rechtspopulistische Herausforderung der Demokratien deshalb so erfolgreich mit Zugehörigkeits-, Identitäts- und Exklusionschiffren punkten könne, weil sie damit erfolgreich vermeiden könne, die Probleme auf Augenhöhe anzugehen. Die Pointe von Nassehis Ansatz besteht in der Skepsis gegenüber politischen Lösungen, aber letztlich auch in einem großen Zutrauen an die Mechanismen kollektiv bindender Entscheidungen. Transformation zielt so gesehen nicht auf eine ganz andere gesellschaftliche Praxis. Vielmehr geht sie aus der Einsicht in die Notwendigkeit hervor, dass sie nur in der bestehenden Gesellschaft und mit deren Möglichkeiten zu Fortschritt und Innehalten gelingen kann.

Die Schlussfolgerung, die Hände in den Schoß zu legen und entweder auf den fälligen Aufschwung zu warten oder zu glauben, die Migration »werde irgendwie versickern«, ist politisch kein guter Rat. Die Hoffnung, es werde schon gut gehen, das Land sei reich und seine Wirtschaft habe sich in der Vergangenheit doch durchaus resilient gezeigt, wie das Modewort heißt, ist nicht gut begründet. Vor allem ist ihr nicht zu trauen. Ihre aus politischen Motiven nachvollziehbare Propagierung kann vielmehr selbst zum Krisenfaktor werden, hindern uns derartige Vorstellungen doch daran, der Realität nüchtern ins Auge zu sehen. Und dazu zählt eben auch, die Auf- und Abschwünge nicht als isoliertes Phänomen zu betrachten, sondern sie in ihrem Kontext, ihrem Milieu zu begreifen.

Beispielsweise in der politischen Ökonomie: Während die Wirtschaft mal schneller, mal langsamer wuchs und seit den 1970er Jahren gelegentlich auch stagnierte oder schrumpfte, nahm die Produktivität kontinuierlich und schneller als die wirtschaftliche Gesamtleistung zu. Es konnte also, um es vereinfacht auszudrücken, bei sinkender jährlicher Arbeitsleistung gleichwohl mehr verteilt werden. Dieses Muster hat sich derart ins kollektive Denken eingebrannt, dass die öffentliche Meinung es fast schon für eine Art Naturgesetz hielt. Doch ist es das

keineswegs. Seit den 1990er Jahren hat sich die Lage zunächst schleichend, inzwischen dramatisch verändert. Seit jener Zeit gingen die jährlichen Produktivitätszuwächse deutlich auf ein Viertel der zuletzt erreichten Werte zurück, von etwa 2 % jährlich auf 0,5 % in der Zeit vor Corona; mittlerweile schrumpft die totale Faktorproduktivität. Gegenwärtig sinkt bei steigender Bevölkerung deren Pro-Kopf-Leistung. Das historisch als dauerhaft erfahrene Muster steigenden Wohlstands bei sinkender Arbeitszeit gibt es nicht mehr. Und angesichts des demografischen Wandels, insbesondere der Tatsache, dass in absehbarer Zeit Millionen gut ausgebildeter Arbeitskräfte den Arbeitsmarkt verlassen, für die kaum Ersatz in Sicht ist, schon gar nicht durch eine kaum regulierte (und kaum zu regulierende) Zuwanderung schlecht qualifizierter Menschen, ist auch kaum eine Besserung in Sicht.

Dabei wird ein weiteres Defizit offenbar, das es historisch so nicht gab. Das deutsche Bildungssystem war trotz aller Schwächen seit den 1870er Jahren, und zwar sowohl in der Allgemeinbildung wie in der Spitzenforschung, dazu in der Lage, den gelegentlich raschen Bevölkerungszuwachs (von 45 auf 67 Mio. Menschen zwischen 1870 und 1914, von gut über 40 auf 62 Mio. seit 1945 in der Bundesrepublik) nicht nur zu verkraften, sondern ein im internationalen Vergleich hohes Qualitätsniveau zu erreichen. Davon ist in der Gegenwart wenig zu spüren: Die Bevölkerung wächst, das Qualifikationsniveau sinkt.

Darüber hinaus: Der starke Strukturwandel, ein Merkmal der Wiederaufbauzeit und auch noch der 1970er und der 1990er Jahre, die wesentliche Quelle der Produktivitätsgewinne, ist zum Stillstand gekommen. Das hat eine Fülle von Ursachen. Viele Potenziale sind ausgeschöpft; die Landwirtschaft ist extrem geschrumpft, wenig wettbewerbsfähige Industriezweige sind fast ganz aufgegeben worden. Gleichzeitig sind die Investitionsquoten niedrig, die Entfaltung neuer technologischer Potenziale gering, die Tendenz, dass wichtige Industriezweige aus Kostengründen ihre Standorte verlagern, hoch. Schließlich, auch davon ist zu reden, zählt die deutsche Wirtschaft zu den Hauptleidtragenden der gegenwärtigen Deglobalisierungstendenzen. Man kann diese aus politischen Gründen für gerechtfertigt halten, ja fordern, doch sollte niemand so naiv sein, davon auch noch wirtschaftliche Vorteile zu erwarten. Schon das Kleinreden der Energiepreisverteuerungen ist Augenwischerei, wenn man an den Industriestandort Deutschland denkt, von den preistreibenden Wirkungen einer mögli-

chen Entkopplung von China zu schweigen. In diesem Zusammenhang weist der Wirtschafts- und Sozialhistoriker Werner Plumpe darauf hin:

Wir leben in einer Situation der Selbstblockade. Die alte Befähigung zur Selbstkorrektur scheint mittlerweile der politischen Konfrontation zum Opfer zu fallen, denn das Thematisieren der Krise wird als Politikum Gegenstand einer Art Lagerstreit, in dem eine nüchterne Verständigung nicht mehr möglich ist: Was dem einen eine angemessene Beschreibung ökonomischer Verhältnisse ist, brandmarkt der andere als Schmähkritik, Verschwörungstheorie oder Fake News. Die alte Regel, dass eine Krise nur in den Dimensionen ernsthaft bearbeitet werden kann, in denen sie vorurteilsfrei zur Kenntnis genommen ist, gilt nicht mehr. An deren Stelle ist Wunschdenken (»grünes Wirtschaftswunder«, erfolgreiche Energiewende etc.) getreten. (Plumpe 2023)

Das Wechselspiel von kleinen Schritten und langfristigen Zielen

In vielerlei Hinsicht setzen sich die EU und Deutschland ehrgeizige langfristige Ziele. Bei der Umsetzung dominiert jedoch in aller Regel die Kurzfristigkeit. Denn diese findet leichter Eingang in die mediale Kommunikation und bewegt so Wähler. Die Stellschrauben zur Beeinflussung kurzfristiger Entwicklungen sind greifbarer und leichter zu kommunizieren als komplexe langfristige Entwicklungen, die stärker externen Einflüssen und Unsicherheiten ausgesetzt sind. Dazu kommen oft Unwissenheit und Fehlinformationen, die die Kurzfristorientierung verstärken. Eine emotionale und politische Besonderheit markiert die von Bundeskanzler Scholz im Februar 2022 im Deutschen Bundestag ausgerufenen »Zeitenwende« angesichts des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine. So verständlich der Impuls angesichts des Kriegs in Europa ist und war – gedacht als Weckruf an eine friedensgewöhnte Gesellschaft – so unrealistisch ist es zu glauben, dass selbst ein solch bedrohlicher Schock eine Gesellschaft plötzlich auf ein *New Normal* verpflichten kann. Auch Zeitenwenden finden im Zick-Zack-Kurs nach dem Motto »drei Schritte vor, zwei zurück« statt.¹⁰

10 Matthias Horx weist auch auf die Erkenntnisse des Arztes und Immunologen Jonas Salk hin. Alle Veränderungsprozesse, so Salk, lassen sich in s-förmigen Kurven abbilden, die einen Wechsel von einem stabilisierten Zustand zum anderen

Freilich hat das Ausrufen der Zeitenwende breite Debatten und erste Maßnahmen ausgelöst, die nicht zuletzt eine Langfristsperspektive zur Wehrhaftigkeit Deutschlands aufzeigt – zur Orientierung und um sich daran zu reiben.

Dennoch verfestigt sich nicht nur in demografischen Fragen der Eindruck, das kurzfristige Kurieren an Symptomen die Politik – aber auch die gesellschaftliche Erwartungshaltung – bestimmt. Kaum jemand mag sich mehr auf einen gemeinsamen längeren Weg einlassen. Als Folge dieser Kurzfristpolitik werden langfristige Ziele häufig nicht nur verfehlt. Vielmehr gewinnt man den Eindruck, dass die Politik und Gesellschaft sogar verlernt haben, Langfristigkeit ernsthaft zu artikulieren und zu debattieren. In einer Wohlstandsgesellschaft ist es schwieriger, Mehrheiten für langfristige Veränderungen zu gewinnen als für den Erhalt des Status quo. Langfristige Reformen sind politisch unbequem, wie nicht nur die Proteste gegen eine Rentenreform in Frankreich zeigten. Daher werden sie kaum ernsthaft angegangen. Mangels Visionen übersieht die Politik entweder die sich daraus ergebenden Chancen und versäumt es, geeignete Rahmenbedingungen für die Nutzung der Potenziale zu schaffen. Oder sie schlägt aus Angst vor den negativen Folgen des Wandels mit der Regulierungskeule zu.

Was aber wäre denn langfristige Politik? Hierzu drei Punkte:

Erstens: Langfristige Politik beruht auf – gesellschaftlich zu entwickelnden – Vorstellungen von Zukunftsbildern, für die die Politik einen demokratisch zu verhandelnden Gestaltungsrahmen vorgibt. Dies erfordert ein tiefes Verständnis langfristiger Trends und Innovationen sowie der hohen Unsicherheit und der komplexen Wechselwirkungen von Trends. Langfristige Politik denkt daher in plausiblen Zukunftsszenarien, statt nur auf das aus aktueller Sicht wahrscheinlichste Szenario zu setzen oder bloß die Symptome von heute zu kurieren. Und sie bereitet die Gesellschaft auf die verschiedenen Eintrittsmöglichkeiten vor. Das Denken in ganzheitlichen Visionen ermöglicht die Bildung neuer Allianzen und kann politische Verliererthemen wie beispielsweise die Rentenreform in ein neues Licht rücken. Eine Vision von der Arbeitswelt der Zukunft, in der eine »Silver Economy« für ältere Arbeitnehmer flexible,

ausdrücken. Wenn man so will, von einem »Normal« zum nächsten (vgl. Horx 2022: 4–9).

selbstbestimmte und erfüllende Arbeit zum Ziel hat, macht Reformen wie die Erhöhung und Flexibilisierung des Renteneintrittsalters attraktiver als die vorherrschende Vorstellung eines verlängerten Malochens.

Zweitens: Langfristige Politik lebt von der Aushandlung der dabei auftretenden Zielkonflikte. Langfristige Ziele erfordern in der Regel Abwägungen zwischen kurz- und langfristigen Interessen. Verschiedene Zukunftsbilder können miteinander in Zielkonflikt geraten. Entscheidend ist jedoch, diese Zielkonflikte darzustellen, aus verschiedenen Perspektiven zu bewerten und politisch tragfähige Mehrheiten dafür zu finden. Entsprechend sollte um ganzheitliche Zukunftsbilder gerungen werden, und nicht wie in der kurzfristigen Politik um Einzelmaßnahmen, zumindest soweit diese nicht als *Pars pro Toto* für eine Vision stehen.

Drittens: Eine langfristige Politik geht von einem realistischen Menschenbild aus und ist sich der Anreize bewusst, denen auf Wiederwahl zielende Politiker unterliegen, die zugleich allzu kurzfristig wählerseits bedient werden. Um die daraus resultierenden Anreize zu einer kurz-sichtigen Politik zu begrenzen, setzt eine langfristige Politik auf eine Regelbindung, die den diskretionären Spielraum von Politikern im Sinne der konstitutionellen Interessen der Bürger eingrenzt (vgl. Andritzky/Hesse 2023).

Wörtlich entstammt »Politik« der griechischen Sprache und bezeichnet das gemeinsame Handeln und die Organisation des Zusammenlebens in einem dicht besiedelten Raum. Der Begriff beschreibt sowohl die Organisation und Ordnung der gemeinsamen Lebensbewältigung wie auch die Teilhabe der Bürgerschaft daran. Als einzelne Personen sind wir demnach zugleich Angesprochene, Betroffene, Teilhaber und Mitgestalter. Politik erlangt für jeden von uns Bedeutsamkeit und fordert dazu auf, sich der eigenen Einbindung in die kollektiven Problemzusammenhänge und Lösungsansätze bewusst zu werden. Salopp gesagt: Als »Besteller« bekommt eine Gesellschaft von Politik genau das, wonach sie fragt.

Allerdings hat man es nun mit einer politisch wirksam werdenden Individualisierung zu tun: Die Wahrnehmung des politischen Geschehens erschöpft sich in der Taxierung, was dieses für die persönliche Lebensgestaltung bedeutet. An die Stelle eines ausgeprägten Bewusstseins über die gemeinsamen Belange tritt der selbsteingenommene Rückschluss von den Auswirkungen politischer Regulierung auf den Erhalt und die Pflege des eigenen Wohlbefindens. Eine bloß kurzfris-

tig orientierte Politik ist reaktiv, wird mangels Zielabwägung Opfer von Einzelinteressen und bleibt tendenziell oberflächlich, weil sie an Symptomen ansetzt und – vermeintlich – einfache Antworten bietet.

Epochenwechsel und Optimismus

Der Soziologe Philipp Staab hat im Jahr 2022 »Anpassung als Leitmotiv für die nächste Gesellschaft« ausgerufen. Er meint damit, dass es – heute, morgen und übermorgen – darum geht, die (Klima-)Katastrophe abzuschwächen und sich mit den Folgen des globalen Wandels bestmöglich zu arrangieren. Weiter am Fortschritts- und Gestaltungsglauben festzuhalten, der ein automatisch besseres Morgen verspricht, hält er für wenig klug. Die nächste Gesellschaft werde vor allem mit der Stabilisierung einer prekär werdenden Ordnung befasst sein (vgl. Staab 2022). Wenn Staab richtig liegt, engt sein neues Leitmotiv – zunächst einmal – lieb gewonnene gesellschaftliche wie individuelle Spielräume ein und schürt Verlustängste bis hin zu Wut oder gar Unkultur. Anpassung wird als Schock, Knebelung oder Bevormundung aufgefasst, wie die Rezeption der Klimaschutzgesetze der Ampelregierung illustriert. Ablehnung als natürlicher Reflex bestimmt freilich nicht allein und dauerhaft das soziale Bild. Anpassung kann Gesellschaften zum Zusammenstehen, zu Solidarität und mit der Zeit wieder zu Optimismus bringen – Not schweißt zusammen, sagt der Volksmund. Dazu gehört auch Einsicht in die Notwendigkeit.¹¹

Ändert das etwas an den nötigen kulturellen Zutaten für eine schmackhafte Zukunft? Das darf man bezweifeln: Grundlegende Werte – Toleranz, Fairness und Respekt genauso wie Tausch, Handel, Konsens, Kreativität sowie ein klarer Blick auf das Machbare – sind unverzichtbar; sie müssen aber immer wieder eingefordert und gelebt werden. In der Summe muss jeder Einzelne in diesen unübersichtlichen und gefährlichen Zeiten bereit sein, Verantwortung für die Gemeinschaft zu übernehmen. Das gilt für das individuelle Handeln, aber ebenso

11 Und die gibt es ja mitunter. So ist es durchaus bemerkenswert, dass die Zumutungen, die mit dem vom Krieg in der Ukraine ausgelöstem Versuch, sich unabhängig(er) vom russischen Gas zu machen, in der deutschen Öffentlichkeit weitgehend klaglos akzeptiert worden sind.

gilt es in der gesellschaftlichen Debatte. In der englischen Sprache ist der Link zwischen Verantwortung (*responsibility*) und der Fähigkeit, Antworten bereit zu haben (*to be able to respond*), sinnstiftend verknüpft (vgl. Kaltenbrunner/Jakubowski 2018: 328).

In den ungemütlichen Zeiten des Wandels mag die Forderung nach traditionellen Werten vielleicht hilflos, gar rückwärtsgewandt wirken. Denn die vielerorts alltägliche Rohheit im Umgang und die unheilvolle Tendenz zu einer sogenannten Political Correctness (interpretierbar auch als Versuch, das Offensichtliche aus wichtigen Debatten rauszuhalten) manövriert in eine gefährliche Schieflage. Apodiktische Plattheiten und bedrohliches Gebaren von der einen Seite führen bei der anderen Seite zu Schweigen und Rückzug aus dem Diskurs, und das öffnet plumper Einseitigkeit Tür und Tor. Falsch verstandene Political Correctness vergibt häufig die Chance für neue und tragfähige Entwicklungen. Sie wirkt oft ausschließend und verbaut Wege zur Formulierung gemeinsamer Sorgen und Bedürfnisse, nicht zuletzt in der Migrationsthematik.¹² Das ruft umstandslos die Prinzipien gewaltfreier Kommunikation auf¹³ – mag es auch naiv klingen: Beobachtung schildern (statt gleich zu deuten), eigene Perspektiven mitteilen (statt Beschuldigungen auszusprechen), Bedürfnisse formulieren (statt Strategien vorzuschlagen), Vorschläge entwickeln (statt Forderungen zu stellen) – darum geht es.

Eine gesellschaftliche Kehrtwende unter Anpassungsdruck muss ein verbindendes Narrativ finden bzw. entwickeln, um auch Spaß zu machen – die Richtung, das langfristige Ziel und der Wandel müssen Kräfte freisetzen und motivieren. Eine Gesellschaft wird sich nie allein durch Einsicht in Sachzwänge neu ausrichten – sogenannte Sachzwänge stacheln häufig nur den Widerstand an –, Wandel muss durch Selbstveränderung weiter Teile der Bevölkerung in Schwung kommen. Die neue, ge-

12 Hier ist die Diagnose der Rechtswissenschaftlerin Frauke Rostalski erwähnenswert, die in ihrem Band »Die vulnerable Gesellschaft« andeutet, dass wir mehr und mehr bereit sind, Einschränkungen unserer individuellen Freiheiten hinzunehmen, um einem gesteigerten Sinn für Verletzbarkeit gerecht zu werden (vgl. Rostalski 2024).

13 Es waren die Rassenunruhen in Amerika in der Mitte des vergangenen Jahrhunderts, die Marshall B. Rosenberg dazu motiviert hatten, unsere Sprache, unsere Denkweisen und unsere Art und Weise, Konflikte auszutragen, zu hinterfragen. Ein schneller Blick auf die Schlagzeilen der Gegenwart reicht aus, um klar zu machen, wie wenig dieses Bemühen an Aktualität eingebüßt hat.

meinsame Richtung spielt dabei eine wichtige Rolle. Neben einer sachlichen Notwendigkeit braucht das Neue »einen gewissen Glanz, eine Faszination, eine Hoffnung auf das Bessere«, wie Horx es formuliert (Horx 2022: 5). Fraglos vorhandenen Entfremdungseffekten muss entgegengewirkt werden. Zudem müssen die ersten Phasen einer solchen Wende für weite Teile der Bevölkerung durch spürbar erfolgreiche Schritte begleitet sein, ansonsten wird man im Status quo verharren.

So hoch der Berg an Aufgaben und Herausforderungen auch gerade sein mag, kollektiver Pessimismus und Weltuntergangsstimmung versperren die Sicht auf wünsch- und gestaltbare Zukünfte. Wird man sich eines Anpassungsdrucks bewusst, erscheint die Zukunft oft deshalb verengt und fad, weil Bekanntes seinen Wert verliert und ersetzt werden muss, ohne dass das Neue aufscheint. Dieses Neue muss gemeinsam als Ziel erarbeiten werden. Hierzu passt eine Idee der evangelischen Akademie Tutzing, über die die Journalistin Petra Pinzler berichtet: Es geht darum, die »Utopien-Muskeln« der Menschen zu trainieren – im Angesicht vermeintlicher Sackgassen konkrete gangbare Wege in Richtung wünschbarer Zukünfte zu finden. Grundlage dafür ist das Konzept »Futures Literacy« der UNESCO, die sich intensiv mit dem Verhältnis von lähmender Zukunftsangst, Engagement der Menschen und Stärkung von Demokratie befasst. Hinter diesem Zukünfte-Alphabetismus verbirgt sich die empirisch abgesicherte Erkenntnis, dass Menschen mit ausgeprägten »Utopie-Muskeln« nicht nur weniger fatalistisch sind, sondern auch offener für Neues (vgl. Pinzler 2024: 8).¹⁴

Natürlich kann man das Konzept bemängeln und seine offenkundige Schwachstelle in den Vordergrund schieben: Menschen, die ihre »Utopie-Muskeln trainieren«, sind in aller Regel gut gebildet und wirtschaftlich eher gut gestellt. Dennoch hat es seine Vorzüge. So hat es sich etwa das Berliner »Futurium« zur obersten Aufgabe gemacht, sich dieser Zukunftsspaltung entgegenzustellen. Hier dreht sich alles um die Frage: Wie wollen wir leben? In der Ausstellung sind viele mögliche Zukünfte zu entdecken, im Forum kann man gemeinsam diskutieren und im Futurium Lab eigene Ideen ausprobieren (<https://www.futurium.de>). Im Jahr 2023 erreichte das Interesse an dem Zukunftsmuseum mit rund 760.000 Besucherinnen und Besuchern einen Rekord – mit

14 Das UNESCO-Konzept der Futures Literacy ist unter <https://www.unesco.org/en/futures-literacy> breit vorgestellt.

anderen Worten: Zukunftsthemen und die Mitgestaltung von Zukünften interessieren die Menschen weit über enge intellektuelle Zirkel hinaus. Das macht optimistisch – optimistisch dergestalt, dass tatsächlich offene Debatten über Zukünfte und viele der heute drängenden Fragen gewünscht und möglich sind.¹⁵

Das bündige Fazit aus Brechts Dreigroschenoper – »erst kommt das Fressen, dann die Moral« – ist damit zwar nicht ausgehebelt. Aber vielleicht trägt es dazu bei, die aktuelle und absehbare demografische Entwicklung als ein Zukunftsthema zu sehen, das nicht in eine Spaltung der Gesellschaft münden muss, sondern – gerade in seinen vielfältigen Facetten – eine gedeihliche Transformation Deutschlands einleiten kann, auch kulturell. In Anbetracht der inhärenten Nicht-Lösbarkeit komplexer Probleme wie der Migrationsfrage besteht eine mögliche Antwort aus Resignation oder Zynismus. Eine andere ist ein Habitus der Beharrlichkeit und des Trotzdem, wie sie Albert Camus in seinem Essay »Der Mythos des Sisyphos« beschrieben hat. Diese Haltung vermag nicht nur prägend und hilfreich für die private Lebensführung zu sein; sie kann auch Antrieb und Kraftquelle für ein Handeln trotz unüberwindlich erscheinender Widrigkeiten sein.

Literatur

- Andritzky, Jochen/Hesse, Nils (2023): »Soziale Marktwirtschaft, aber richtig«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.07.2023. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/soziale-marktwirtschaft-aber-richtig-staat-engt-den-spielraum-ein-19039796.html> (Zugriff 07.08.2024).
- Back, Mitja et al. (2022): Von Verteidigern und Entdeckern. Ein neuer Identitätskonflikt in Europa, Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-36808-1>
- Bartholomäi, Reinhart C. (2004): Die Entwicklung des Politikfelds Wohnen. In: Björn Egner et al., Wohnungspolitik in Deutschland. Po-

15 Auch das BBSR erarbeitet mit seiner angewandten Forschung zahlreiche gelungene Beispiele für die künftige Entwicklung von Städten und Regionen, die u. a. unter www.bbr.bund.de aufbereitet sind.

- sitionen – Akteure – Instrumente, Darmstadt: Schader Stiftung, S. 15–34.
- Beckert, Jens (2024): *Verkaufte Zukunft – Warum der Kampf gegen den Klimawandel zu scheitern droht*, Berlin: Suhrkamp.
- Bielicki, Jan (2024): »Weniger! Mehr!«, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 09.02.2024.
- Bude, Heinz (2024): »Der Kampf um die Zukunft«, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 13.06.2024. <https://www.sueddeutsche.de/kultur/heinz-bude-europawahl-zugehoerigkeit-lux.AqR7bufm7mGrqvXo52KGzU?reduced=true> (Zugriff 17.01.2025).
- Connelly, Matthew (2008): *Fatal Missconception. The Struggle to Control World Population*, Cambridge: Harvard University Press.
- de Haas, Hein (2023): *Migration. 22 populäre Mythen und was wirklich hinter ihnen steckt*, Frankfurt a. M.: S. Fischer.
- Heinelt, Hubert/Egner, Björn (2006): »Wohnungspolitik – von der Wohnraumzwangsbewirtschaftung zur Wohnungsmarktpolitik«, in: Manfred G. Schmidt/Reimut Zohlnhöfer (Hg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 203220.
- Herrmann, Ulrike (2024): »Jenseits jeglicher Realität«, in: *Die Tageszeitung* vom 09.09.2024. <https://taz.de/Wahlen-in-Sachsen-und-Thuringen!/6032448/> (Zugriff 03.12.2024).
- Horx, Matthias (2022): »Zeitenwende(n) aus Sicht der Zukunftsfor-schung«, in: *Informationen zur Raumentwicklung (IzR)* 4/2022, S. 4–9.
- Jakubowski, Peter (2020): »Resilienz – brauchen wir nach dem Corona-Schock neue Leitbilder für die Stadtentwicklung?«, in: *Informationen zur Raumentwicklung (IzR)* 4/2020, S. 16–29.
- Kaltenbrunner, Robert/Jakubowski, Peter (2018): *Die Stadt der Zukunft – Wie wir leben wollen*, Berlin: Aufbau.
- Kaube, Jürgen (2024): »Umvolkung von oben?«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18.01.2024. <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/die-afd-und-die-irrweg-der-migrationsdebatte-umvolkung-von-oben-19457947.html> (Zugriff 17.01.2025).
- Kühn, Boris/Ziegler, Franziska (2024): »Weiter am Limit? Zur Lage der Kommunen bei der Aufnahme Geflüchteter«, in: *Mediendienst Integration*. https://mediendienstintegration.de/fileadmin/Dateien/Expertise_Kuehn_Ziegler_Umfrage_Kommunen_Mai_2024.pdf (Zugriff 03.12.2024).

- Kurz, Peter (2024): Gute Politik. Was wir dafür brauchen. Frankfurt a. M.: S. Fischer.
- Mau, Steffen/Lux, Thomas/Westhäuser, Linus (2023): Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft, Berlin: Suhrkamp.
- Nassehi, Armin (2024): Kritik der großen Geste. Anders über gesellschaftliche Transformation nachdenken, München: C. H. Beck.
- Pinzler, Petra (2024): »Da geht noch was!«, in: DIE ZEIT vom 05.09.2024, S. 8.
- Plumpe, Werner (2023): »Warten auf ein Wunder«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.08.2023. <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/wirtschaftskrise-in-deutschland-warten-auf-ein-wunder-19112106.html> (Zugriff 17.01.2025).
- Rostalski, Frauke (2024): Die vulnerable Gesellschaft – Die neue Verletzlichkeit als Herausforderung der Freiheit, München: C. H. Beck.
- Schäfers, Bernhard (2002): Sozialstruktur und sozialer Wandel in Deutschland, Stuttgart: UTB.
- Staab, Philipp (2022): Anpassung – Leitmotiv der nächsten Gesellschaft, Berlin: Suhrkamp.
- Trentmann, Frank (2024): »Es geht den Deutschen viel besser als gefühlt«, in: FAZ-online vom 26.02.2024. <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/demos-gegen-afd-warum-es-den-deutschen-viel-besser-als-gefuehlt-19544758.html> (Zugriff 28.02.2024).
- ZEIT ONLINE (2023): »Wirtschaftsweise Schnitzer fordert 1,5 Millionen Zuwanderer im Jahr«. <https://www.zeit.de/wirtschaft/2023-07/fachkraeftemangel-hesetz-wirtschaftsweise-zuwanderung-willkommenskultur> (Zugriff 03.12.2024).

Autorinnen und Autoren

Martin Ammon ist studierter Volkswirt und promovierte im Bereich Umwelt- und Ressourcenmanagement an der Technischen Universität Bergakademie Freiberg. Im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) leitet er das Referat WB 9 »Wohnen und Klimaschutz, Bauwirtschaft«. Im Rahmen seiner Tätigkeit beschäftigt er sich u. a. mit Analysen von gebäude- und haushaltsbezogenen Statistiken und dem Themenfeld der Kommunalen Wärmeplanung.

Roman Bertenrath ist Volljurist, Dipl.-Kaufmann und promovierte in Volkswirtschaftslehre bei Prof. Clemens Fuest am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. Er leitete von 2010 bis 2022 am Institut der deutschen Wirtschaft Köln die Abteilung »Gutachten und Analysen«. Im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) leitet er seit 2022 das Referat IP 1 »Grundsatzfragen, Vertrags- und Zuwendungsmanagement«. Sein Schwerpunkt liegt auf der Etablierung der »Zentralen Datenbank BBSR«, der Etablierung der E-Akte im BBSR sowie der Digitalisierung von Geschäftsprozessen. Sein Forschungsschwerpunkt liegt derzeit auf der analytischen Messung der regionalen Bedeutung der Förderprogramme des BBSR.

Nadine Blätgen ist wissenschaftliche Referentin im Referat RS 6 »Stadt-, Umwelt- und Raumb Beobachtung« und seit 2014 am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Sie studierte Geographie an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen in der Entwicklung und Analyse von (Umwelt-)Indikatoren innerhalb der Laufenden Raumb Beobachtung und der Visualisierung von Rauminformationen.

Fabian Dorsch leitet seit 2015 am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) das Referat RS 6 »Stadt-, Umwelt- und Raumbeobachtung«, zuständig für die Laufende Raumbeobachtung und das Geoinformationssystem. Als promovierter Geograf betreut er Forschungsprojekte und -programme, forscht und publiziert zu Themen räumlicher Umweltvorsorge wie Klimaanpassung, Stadtgrün, Siedlungsflächenmonitoring, Indikatorensysteme.

Markus Eltges leitet das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung seit 2019. Er ist studierter Volkswirt mit den Schwerpunkten Regionalwissenschaften und öffentliche Finanzen.

Manuel Fritsch ist seit 2023 Referent am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Referat IP 1 »Grundsatzfragen, Vertrags- und Zuwendungsmanagement«. Er ist Dipl.-Kaufmann und forschte von 2013 bis 2023 am Institut der deutschen Wirtschaft Köln schwerpunktmäßig im Bereich regionaler Impactanalysen. Sein Forschungsschwerpunkt liegt derzeit auf der analytischen Messung der regionalen Bedeutung der Förderprogramme des BBSR.

Teresa Grundmann ist seit 2016 wissenschaftliche Referentin am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Referat RS 4 »Städtebauförderung, soziale Stadtentwicklung«. Sie studierte Geografie und Volkswirtschaft an der Universität Münster. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind unter anderem Datenanalysen im Themenfeld der sozialen Stadtentwicklung sowie die wissenschaftliche Begleitung des Städtebauförderprogramms »Lebendige Zentren«.

Katharina Hackenberg arbeitet seit 2018 als wissenschaftliche Referentin im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Referat Stadtentwicklung. Sie ist Geographin und promovierte an der Universität Bonn im Fachbereich Stadt- und Regionalforschung. Ihr Tätigkeitsschwerpunkt im BBSR liegt in der wissenschaftlichen Begleitung der Nationalen Stadtentwicklungspolitik, in der urbanistischen Zukunftsforschung sowie in der Analyse städtischer Arbeitswelten im Wandel.

Jana Hoymann ist seit 2011 wissenschaftliche Referentin am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Referat RS 1

»Raumentwicklung«. Sie studierte Geografie und promovierte an der Technischen Universität Berlin. Sie forscht und publiziert in den Bereichen Raumentwicklung, demografische Prognosen und Modellierung von Siedlungs- und Freiraumflächen.

Peter Jakubowski, Volkswirt mit langjähriger Expertise in der Stadtforschung, leitet seit 2020 die Abteilung »Raum- und Stadtentwicklung« im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Er hat zahlreiche Beiträge u. a. zu den Themen »Resilienz« und »Digitalisierung« in der Stadtentwicklung veröffentlicht.

Robert Kaltenbrunner (1960–2025) leitete von 2000 bis 2025 die Abteilung »Wohnungs- und Bauwesen« im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Er war Architekt und Stadtplaner und von 1990 bis 1999 bei der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr in Berlin als Projektgruppenleiter für städtebauliche Großvorhaben tätig. Er war u. a. Mitglied im Wissenschaftlichen Kuratorium von FORUM STADT (Esslingen) sowie im »Scientific Panel« von CSE – City Safety Energy (Neapel/Italien) und hat zahlreiche Beiträge zu verschiedenen urbanistischen Themen veröffentlicht.

Marion Klemme leitet seit 2014 das Referat RS 2 »Stadtentwicklung« im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Sie ist Geographin und hat an der RWTH Aachen am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung promoviert, bevor sie die Juniorprofessur »Angewandte Geographie« an der WWU Münster übernahm. Als Stadtforscherin hat sie zahlreiche Forschungsprojekte umgesetzt, mit einem Fokus auf Planungsprozesse und Governance, Transformationsaufgaben in Innenstädten und urbanistische Zukunftsforschungen.

Nina Kuenzer ist seit 2020 wissenschaftliche Referentin am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Referat RS 3 »Europäische Raum- und Stadtentwicklung«. Sie studierte Geografie sowie Europäische Stadt- und Regionalentwicklung an der Ruhr-Universität Bochum und an der Universität Luxemburg. Zuvor arbeitete sie in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Europäische Transnationale Zusammenarbeit und Politikberatung. Ihr Fokus liegt auf der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit und Governance.

Jens Kurnol leitet seit 2018 am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) das Referat RS 3 »Europäische Raum- und Stadtentwicklung«, zuständig für europäische Politiken und Programme zur Raum- und Stadtentwicklung, Schnittstellen mit den nationalen Aktivitäten sowie europäische und grenzüberschreitende Raumbeobachtung. Studierte Volkswirtschaft in Kiel und Konstanz.

Gustav Lebhart ist seit 2021 Referatsleiter des Forschungsdatenzentrums (FDZ) am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Nach seinem Studium (Geographie) an der Universität Wien und der Promotion (Soziologie) an der Humboldt-Universität zu Berlin sammelte er umfassende Erfahrungen in den Bereichen Data Governance, Amtliche Statistik und Demographie in Österreich und Deutschland. Sein beruflicher Schwerpunkt liegt auf der Bereitstellung hochwertiger Daten für die wissenschaftliche Forschung und die Politikberatung.

Thomas Pütz hat Architektur in den Fachrichtungen Städtebau und Regionalplanung studiert und arbeitet im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Nach Stationen in den Bereichen »Verkehr und Energie« und »Raumentwicklung«, ist er seit 2014 im Referat RS 5 »Digitale Stadt, Risikoverkehr und Verkehr« tätig. Seine Arbeitsschwerpunkte sind u. a. Erreichbarkeitsanalysen und räumliche Verflechtungen, Kritische Infrastrukturen und Risikomanagement.

Arnd Rose leitet seit 2023 das Referat WB 4 »Digitale Transformation des Bauwesens« im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Er ist Architekt, studierte an der RWTH Aachen und promovierte an der Technischen Universität Berlin. Seit 2015 ist er für das BBSR tätig, in dieser Zeit betreute er zahlreiche Forschungsprojekte und war für die Konzeption und Realisierung von Forschungs- und Förderprogrammen für die Bauforschung zuständig.

Christian Schmidt ist wissenschaftlicher Referent im Referat WB 9 »Wohnen und Klimaschutz, Bauwirtschaft« am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Er studierte Volkswirtschaftslehre an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Seit 2009 ist er für das BBSR tätig, konzipierte und betreute in dieser Zeit eine Reihe von Forschungsprojekten im Bereich Bauwirtschaft.

Karin Veith leitet seit 2014 am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung das Referat RS 4 »Städtebauförderung/soziale Stadtentwicklung«, zuständig für das Monitoring und die Evaluation der Städtebauförderung und weiterer Förderprogramme sowie für die innerstädtische Raumb Beobachtung. Als promovierte Haushaltswissenschaftlerin liegt ihr Fokus auf sozialen Fragestellungen. Als Referatsleiterin springt sie dort ein, wo Engpässe bestehen.

Matthias Waltersbacher ist studierter Diplom-Geograph und leitet am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) das Referat WB 1 »Wohnungs- und Immobilienmärkte«, zuständig für die Wohnungsmarktbeobachtung des Bundes. Neben seiner Funktion als stellvertretender Abteilungsleiter betreut er Forschungsprojekte und -programme, forscht und publiziert zu Themen des Wohnungs- und Immobilienmarktes.

Manuel Weiß ist seit 2023 wissenschaftlicher Referent am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Referat RS 5 »Digitale Stadt, Risikovorsorge und Verkehr«. Er studierte Raumplanung in Dortmund und Geographie in Marburg und arbeitete zuvor in Bereichen der Verkehrs- und Mobilitätsplanung bzw. -forschung. Sein Fokus im BBSR liegt auf der raumbezogenen Verkehrsforschung.

Stephan Willinger arbeitet seit 2002 als wissenschaftlicher Referent im Referat Stadtentwicklung im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Er studierte Raumplanung an der Technischen Universität Dortmund und Baukunst an der Kunstakademie Düsseldorf. Er ist Projektleiter der Nationalen Stadtentwicklungspolitik und hat Forschungsprojekte in vielen Feldern der Stadtentwicklung umgesetzt, mit einem Fokus auf lokaler Governance, urbanen Narrativen und innovativen Planungsprozessen.

Dorothee Winkler arbeitet seit 2013 als (Büro-)Sachbearbeiterin am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Referat RS 4 »Städtebauförderung und soziale Stadtentwicklung«. Sie studierte Wirtschaftspsychologie in Bonn. Ihr Fokus im BBSR liegt auf der Datenaufbereitung und -analyse der Innerstädtischen Raumb Beobachtung.

