

## Folgen von Sub- und Reurbanisierungsprozessen für die ländliche Entwicklung der Metropolregion Hamburg

Teuber, Mark-Oliver; Wedemeier, Jan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Teuber, M.-O., & Wedemeier, J. (2019). Folgen von Sub- und Reurbanisierungsprozessen für die ländliche Entwicklung der Metropolregion Hamburg. In D. Scholich (Hrsg.), *Reurbanisierung zwischen Wunsch und Wirklichkeit: ein Blick auf nordwestdeutsche Städte und Regionen* (S. 154-173). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-65601-2>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

*Teuber, Mark-Oliver; Wedemeier, Jan:*

**Folgen von Sub- und Reurbanisierungsprozessen für die  
ländliche Entwicklung der Metropolregion Hamburg**

— URN: urn:nbn:de:0156-4233098



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

— S. 154 bis 173

Aus:

*Schlich, Dietmar (Hrsg.):*

**Reurbanisierung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Ein Blick auf  
nordwestdeutsche Städte und Regionen.**

Hannover 2019

— Arbeitsberichte der ARL 27

Mark-Oliver Teuber, Jan Wedemeier

## FOLGEN VON SUB- UND REURBANISIERUNGSPROZESSEN FÜR DIE LÄNDLICHE ENTWICKLUNG DER METROPOLREGION HAMBURG

### Gliederung

- 1 Einleitung
  - 2 Strukturelle Entwicklung der Metropolregion Hamburg
    - 2.1 Ausgangslage im Umland – Strukturen und Trends
    - 2.2 Zukünftige Entwicklung der Bevölkerung
    - 2.3 Folgen für die Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen
  - 3 Beispiele von Anpassungsstrategien der peripheren Räume und die Rolle der Metropolregion Hamburg
    - 3.1 Die Bedeutung der Landesplanung für die Metropolregion Hamburg
    - 3.2 Die Rolle der Metropolregion Hamburg für die ländliche Entwicklung
    - 3.3 Handlungsempfehlungen
  - 4 Fazit
- Literatur

### Kurzfassung

Der fortlaufende Trend zur Urbanisierung stellt eine bedeutende Herausforderung für ländlich-periphere Räume dar. Diese grundsätzliche Feststellung lässt sich auf die äußeren Kreise der Metropolregion Hamburg übertragen. Während die Kernstadt Hamburg und die direkt umliegenden Kreise an Bevölkerung hinzugewinnen, sind die peripheren Kreise der Metropolregion mit starken Einwohnerverlusten, kombiniert mit einem zunehmenden Durchschnittsalter der Bevölkerung, konfrontiert. Diese Trends ziehen veränderte Anforderungen an die Daseinsvorsorge im ländlichen Raum nach sich. Schon heute ist das Angebot an öffentlicher, medizinischer und sozialer Infrastruktur in der Peripherie im Vergleich zum Durchschnittswert der Metropolregion geringer. Da für die Zukunft von weiteren Bevölkerungsrückgängen von mehr als 5% auszugehen ist, dürften die Investitionen in die Daseinsvorsorge und damit das entsprechende Angebot in den Peripheriekreisen weiter rückläufig sein, was mit negativen sozioökonomischen Folgen – bedingt durch eine sinkende Standortattraktivität – verbunden ist. Infolge dieser Entwicklungen stellt das Zentrale-Orte-System einen entscheidenden Baustein der öffentlichen Daseinsvorsorge der Zukunft dar, muss aber zunehmend flexibel adressiert werden, um den zukünftigen Herausforderungen zu begegnen.

### Schlüsselwörter

Metropolregion Hamburg – Entwicklung der Ränder der Metropolregion – Daseinsvorsorge – Bedeutung der Raumplanung

## The consequences of processes of suburbanisation and reurbanisation for the rural development of the Metropolitan Region of Hamburg

### Abstract

The continued urbanisation trend represents a significant challenge for areas of the rural periphery. This fundamental observation can be applied to the outer districts of the Metropolitan Region of Hamburg. While the inner city of Hamburg and the districts directly surrounding it are gaining population, the peripheral districts of the metropolitan region are confronted with a pronounced loss of population, combined with the advancing average age of residents. These trends alter the services of general interest required in rural areas. Even today the provision of public, medical and social infrastructure in the periphery is less than the averages for the metropolitan region. As it can be assumed that the population will fall by more than 5% in the future, it seems likely that investment in services of general interest and thus the provision of the same will continue to decline in the peripheral districts. This has negative socio-economic impacts, linked to the declining attractiveness of the locations. Due to these developments the central place system represents an important cornerstone for public service provision of the future, but must be flexibly addressed in order to meet the challenges to come.

### Keywords

Metropolitan Region of Hamburg – development of the periphery of the Metropolitan Region – services of general interest – significance of spatial planning

## 1 Einleitung

Die Metropolregion Hamburg ist ein Zusammenschluss von insgesamt 17 Landkreisen und drei kreisfreien Städten aus den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie dem Stadtstaat Hamburg.<sup>1</sup> Hamburg stellt hierbei das wirtschaftliche und kulturelle Zentrum der Metropolregion dar. In der jüngeren Vergangenheit hat sich die Bevölkerung Hamburgs und der direkt umliegenden Kreise deutlich dynamischer als in den peripher liegenden Regionen entwickelt. Diese typischen Kennzeichen der Reurbanisierung betreffen nicht nur die Metropolregion Hamburg. Sie stellt hierfür lediglich ein Beispiel dar, das sich ebenso auf andere räumliche Agglomerationen übertragen lässt. Der Trend, dass sich Menschen zunehmend in hoch verdichteten Räumen oder ihrem unmittelbaren Umland niederlassen, dürfte in der Zukunft fortbestehen, sich möglicherweise aber auch noch verstärken. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass insbesondere junge Menschen für Ausbildung oder Studium zunehmend in die Metropolen strömen, da die Angebote an beruflichen,

---

1 Die Metropolregion ist eine Verwaltungskooperation ohne eigene Körperschaft und verfügt damit über keine eigene Rechtsfähigkeit. Die Zusammenarbeit ist in einem Staatsvertrag der beteiligten Bundesländer (Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) sowie in einem Kooperationsvertrag der zugehörigen Kommunen geregelt (vgl. Staatsvertrag 2012; Metropolregion 2017). Weitere Trägerorganisationen sind die Industrie- und Handelskammern (Hamburg, Flensburg, Kiel, Lübeck, Lüneburg-Wolfsburg, Schwerin und Stade), Handwerkskammern, Unternehmensverbände (UV Nord) sowie der Deutsche Gewerkschaftsbund Nord (vgl. Metropolregion Hamburg 2018a).

kulturellen und sozialen Aspekten hier besonders hoch sind. Darüber hinaus sind die Städte vor allem auch für Zuwanderer aus dem Ausland attraktiv, da der Ausländeranteil hier aufgrund von Migrationsnetzwerken höher als im Bundesdurchschnitt sowie die Anzahl der Arbeitsplätze größer ist, was anziehend auf Fachkräfte aus dem Ausland wirkt (vgl. Quantum Research 2015). Im Zuge des demografischen Wandels wird der Bedarf an ausländischen Fachkräften stetig wachsen, was in der Folge die Reurbanisierung weiter antreibt. Für die nördlichste der deutschen Metropolregionen bedeutet dies, dass die Kernstadt Hamburg und der engere Verflechtungsraum mit weiteren Bevölkerungszuwächsen rechnen können, während sich die peripher-ländlichen Räume der Metropolregion gleichzeitig auf eine Ausdünnung der Bevölkerungszahlen einstellen müssen.

Vor diesem Hintergrund wird in diesem Artikel untersucht, welche Folgen Bevölkerungsrückgang und Alterung auf die Daseinsvorsorge (z. B. Gesundheitsversorgung, Nahversorgung, öffentliche Bildungsangebote) ländlicher Gebiete haben. Hierzu werden in Abschnitt 2 zunächst die Folgen der Reurbanisierung Hamburgs und die entsprechenden Auswirkungen auf das Umland betrachtet. Die unterschiedlichen Strukturen und Trends sowohl bezüglich demografischer, aber auch ökonomischer Aspekte zwischen den Kreisen der Metropolregion bedingen für die Zukunft verschiedene Entwicklungspfade der soziodemografischen Strukturen. Dies wiederum ist mit unterschiedlichen Implikationen für die Daseinsvorsorge verbunden, da rückläufige Bevölkerungszahlen und Veränderungen in der Altersstruktur mit erheblichen Anforderungen an die Landes- bzw. Regionalplanung einhergehen. Angesichts bereits heute teils sehr niedriger Bevölkerungsdichten – insbesondere in den peripher liegenden Kreisen der Metropolregion – wird die Bedeutung von Mittel- und Oberzentren für die Versorgung der ländlichen Räume auf Kreisebene beleuchtet. Darauf aufbauend wird im dritten Abschnitt betrachtet, ob die gegenwärtige Landesplanung Antworten auf die Veränderungen durch Alterung und Urbanisierung findet und genügend Spielräume für Anpassungen bietet.

## **2 Strukturelle Entwicklung der Metropolregion Hamburg**

### **2.1 Ausgangslage im Umland – Strukturen und Trends**

Die 20 zur Metropolregion Hamburg gehörenden Landkreise und kreisfreien Städte sowie die Stadt Hamburg unterscheiden sich in ihrer sozioökonomischen Struktur erheblich. Während Hamburg das prosperierende Zentrum der Metropolregion darstellt, nimmt die regionale Standortattraktivität immer stärker ab, je weiter man sich von Hamburg entfernt. Dies betrifft insbesondere die in der Peripherie liegenden Landkreise ohne direkte Kreisgrenze an die Hansestadt (vgl. Abbildung 1). Tabelle 1 gibt einen Überblick über den Status quo bezüglich Bevölkerungsstand und -dichte sowie die ökonomische Situation der Landkreise und kreisfreien Städte der Metropolregion, bewertet anhand der Produktivität (Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen am Arbeitsort) im Jahr 2015. Als Peripheriekreise werden alle Landkreise bezeichnet, die am äußeren Rand der Metropolregion liegen und keine direkte Grenze zum Stadtstaat Hamburg aufweisen.

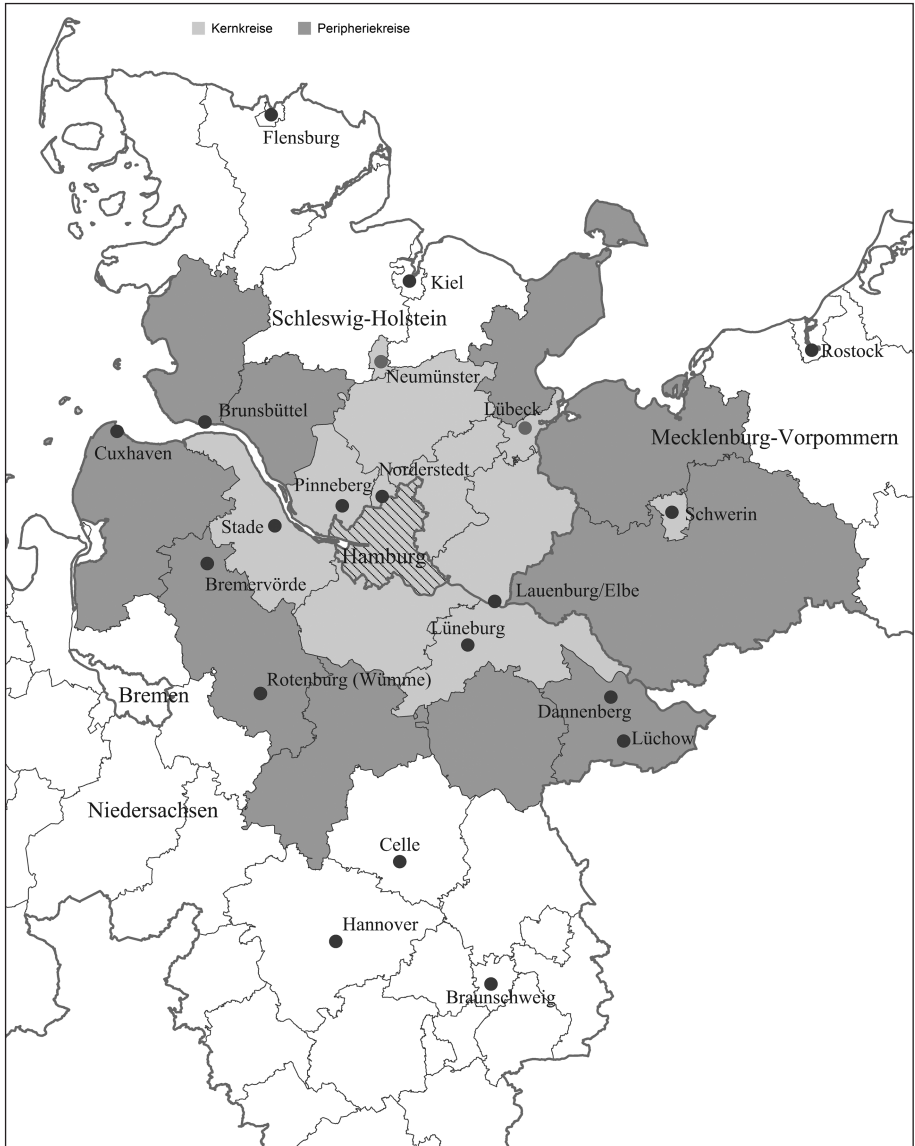


Abbildung 1: Metropolregion Hamburg / Quelle: Eigene Darstellung

Etwa 28% der Bevölkerung der Metropolregion Hamburg leben in den Peripheriekreisen (vgl. Tabelle 1). Diese sind mit durchschnittlich 76 Einwohnern je Quadratkilometer gleichzeitig erheblich dünner besiedelt als die inneren Landkreise und der Durchschnitt der Metropolregion. Im Vergleich zum Bevölkerungsanteil ist die Wirtschaftskraft im äußeren Rand der Metropolregion deutlich geringer. Lediglich 18,8% der gesamten Bruttowertschöpfung wurden 2015 dort erwirtschaftet (vgl. Statistische Ämter der Länder 2017). Dies ist hauptsächlich auf die niedrigere Produktivität in den

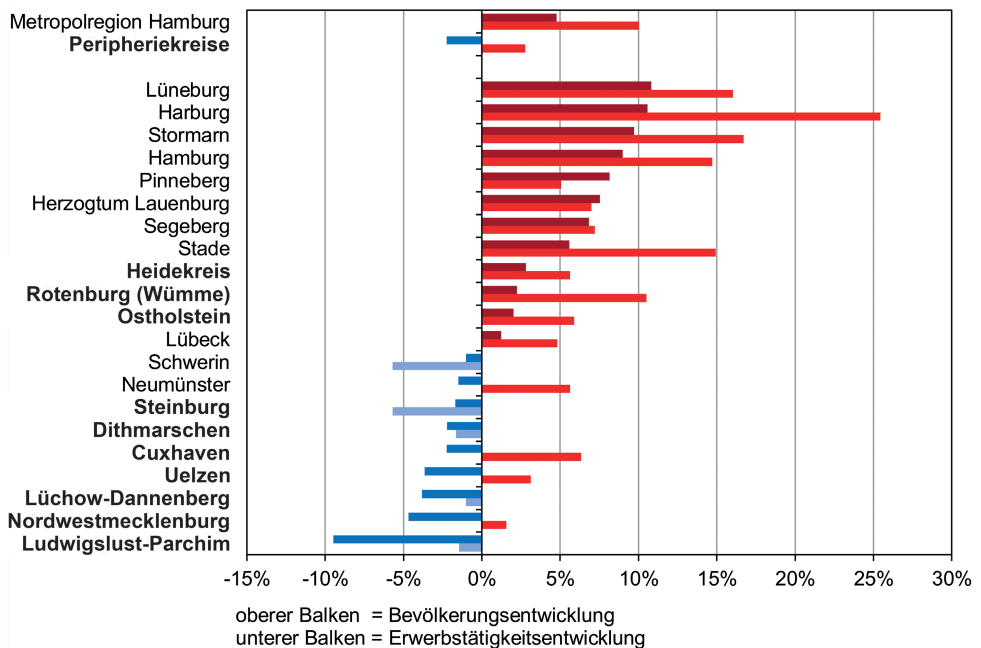
zugehörigen Landkreisen zurückzuführen, die sich im Wesentlichen aufgrund der geringeren Konzentration von wissensintensiven Industrien und Dienstleistungen im Vergleich zur gesamten Metropolregion ergibt.

	<b>Bevölkerung (Stichtag 31.12.)</b>	<b>Bevölkerungs- dichte</b>	<b>Produktivität* in Euro</b>
Lübeck (Stadt)	216.253	983	56.346
Neumünster (Stadt)	79.197	1.080	55.577
<b>Dithmarschen</b>	132.917	94	62.387
Herzogtum Lauenburg	192.999	148	54.086
<b>Ostholstein</b>	199.574	142	48.779
Pinneberg	307.471	445	59.476
Segeberg	267.503	193	59.193
<b>Steinburg</b>	131.457	124	66.689
Stormarn	239.614	301	61.395
Hamburg (Stadt)	1.787.408	2.261	80.875
<b>Cuxhaven</b>	198.103	96	57.511
Harburg	248.122	191	56.929
<b>Lüchow- Dannenberg</b>	50.128	40	52.621
Lüneburg	180.719	131	51.002
<b>Rotenburg (Wümme)</b>	163.253	78	57.231
<b>Heidekreis</b>	140.264	73	56.789
Stade	200.054	154	60.232
<b>Uelzen</b>	93.131	64	51.683
Schwerin (Stadt)	96.800	704	49.317
<b>Nordwest- mecklenburg</b>	156.270	74	49.965
<b>Ludwigslust- Parchim</b>	214.113	45	47.033
Metropolregion HH	5.295.350	180	66.894
<b>Peripheriekreise</b>	1.479.210	76	54.730

\* Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen am Arbeitsort

Tabelle 1: Sozioökonomischer Status quo 2015 / Quelle: Eigene Zusammenstellung, Daten: Statistische Ämter der Länder 2017; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2017

Die Mehrzahl der Peripheriekreise ist in der Vergangenheit mit erheblichen Bevölkerungsverlusten konfrontiert worden. Während die Bevölkerung in der Metropolregion zwischen den Jahren 2000 und 2015 um 4,8% gewachsen ist, hat die Einwohnerzahl in der Peripherie um 2,3% abgenommen. Insbesondere Ludwigslust-Parchim mit einem Minus von 9,5%, aber auch Nordwestmecklenburg (-4,7%), Lüchow-Dannenberg (-3,8%) und Uelzen (-3,6%) haben deutliche Bevölkerungsrückgänge zu verzeichnen. Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit verlief in den Peripheriekreisen zwar positiv (+2,8%), der Zuwachs fiel im Vergleich zur gesamten Metropolregion (+10%) jedoch deutlich geringer aus (vgl. Abb. 2).



Die Peripheriekreise sind fett dargestellt.

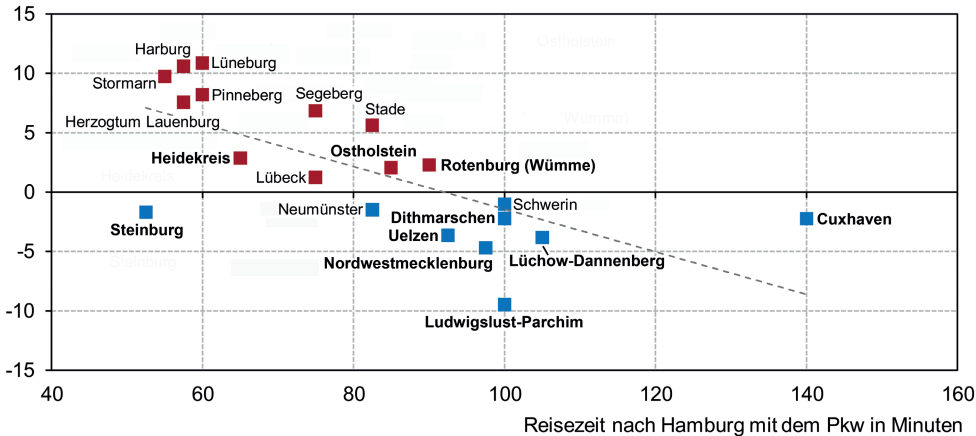
Abbildung 2: Bevölkerungs- und Erwerbstätigenentwicklung zwischen den Jahren 2000 und 2015 / Quellen: ETR 2017; Statistische Ämter der Länder 2017; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2017

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Regionen nimmt immer stärker ab, je weiter der jeweilige Kreis von Hamburg entfernt ist. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass viele Menschen, die ihren Wohnort außerhalb Hamburgs wählen, zum Arbeiten in die Hansestadt pendeln. Viele Peripheriekreise scheiden für einen Großteil dieses Personenkreises jedoch als Wohnort aus, da das Einpendeln nach Hamburg zu viel Zeit in Anspruch nimmt. Es gilt allerdings zu berücksichtigen, dass beispielsweise Einwohner der südlichen und westlichen Landkreise der Metropolregion Hamburg auch nach Bremen bzw. Hannover pendeln. Nichtsdestotrotz stellt Hamburg aufgrund



seiner allgemein hohen und herausragenden Bedeutung als Wirtschaftsstandort innerhalb der Metropolregion für diese Pendler ein potenzielles Ziel dar. Wie Abbildung 3 zeigt, ist die Bevölkerungsentwicklung in den Landkreisen und kreisfreien Städten der Metropolregion negativ mit den Fahrzeiten nach Hamburg korreliert.

Bevölkerungsentwicklung zwischen 2000 und 2015 in Prozent



Die Peripheriekreise sind fett dargestellt.

Abbildung 3: Zusammenhang von Reisezeiten nach Hamburg und Bevölkerungswachstum / Quellen: ETR 2017; Google Maps 2017; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2017

Dargestellt ist der Zusammenhang zwischen der Fahrzeit<sup>2</sup> nach Hamburg mit dem Pkw (mittwochs um 8 Uhr) und der Bevölkerungsentwicklung zwischen 2000 und 2015. Es zeigt sich, dass sich die Bevölkerung in den Kreisen mit hohen Fahrzeiten nach Hamburg schwächer entwickelt hat. Nimmt die Fahrzeit um zehn Minuten zu, so ist das Bevölkerungswachstum um 1,8 Prozentpunkte schwächer ausgefallen. Die Fahrzeiten erklären 48% der Variation des Bevölkerungswachstums zwischen den Kreisen. Die unterstellte kausale Beziehung zwischen den Fahrzeiten nach Hamburg und der Entwicklung der Bevölkerung besteht in den Wanderungen.<sup>3</sup> Innerhalb der Metropolregi-

2 Zur Ermittlung der Fahrzeiten nach Hamburg wird als Startpunkt jeweils das geografische Zentrum eines Kreises verwendet. Die Fahrzeit wurde mit einer Stichprobe zur Hauptpendlerzeit um 8 Uhr morgens an einem Mittwoch gezogen. Die so ermittelte relative Fahrzeit wurde herangezogen, da die Betrachtung des Raums in Zeiteinheiten insofern der absoluten Entfernung vorzuziehen ist, da entscheidend ist, in welcher Zeit der Raum überwunden werden kann (und nicht wie weit die Entfernung ist). Auf eine Betrachtung der Fahrzeiten mit dem ÖPNV wird hier verzichtet, da ausgehend von den geografischen Startpunkten auf der Analyseebene (Kreisebene) oftmals keine sinnvolle Verbindung nach Hamburg besteht. Die Pkw-Fahrzeiten werden daher als Proxy herangezogen. Da die Analyse auf Kreisebene durchgeführt worden ist, kann das Ergebnis entsprechend für die einzelnen Gemeinden anders ausfallen, sofern hier die spezifischen Verbindungen des ÖPNV mit der Stadt Hamburg im Detail abgebildet werden können (vgl. z. B. Geoportal Metropolregion Hamburg 2018).

3 Der Zusammenhang wurde auf Basis der Wanderungsstatistik überprüft und validiert, indem die natürlichen Bevölkerungsbewegungen ausgeschlossen wurden.

on ziehen die Menschen dorthin, von wo aus eine vergleichsweise schnelle verkehrliche Verbindung nach Hamburg gegeben ist. Daher ist es von großer Bedeutung, relative Entfernungen zu betrachten, da absolute Entfernungen nur über geringe Aussagekraft bezüglich der Erreichbarkeit verfügen. Zu einem ähnlichen Ergebnis für die Region Hamburg kommen auch Matthes (2016) sowie Matthes und Gertz (2014), wobei auch weitere Erklärungsfaktoren wie Immobilienpreise oder Verkehrssparsamkeit herangezogen werden.

Vergleicht man die verschiedenen siedlungsstrukturellen Regionstypen, so zeigen sich zum Teil deutliche Unterschiede in der Verkehrsmittelwahl. So werden in den ländlichen Räumen etwa 60% der Wege mit dem Auto zurückgelegt, jedoch nimmt die Nutzung des Pkw mit zunehmendem Lebensalter kontinuierlich ab. Aufgrund der zu erwartenden weiter rückläufigen Abdeckung mit öffentlichen Verkehrsmitteln stellt dies ein wachsendes Mobilitätshemmnis für die Bevölkerung in ländlichen Regionen dar (vgl. MiD 2008).

Eine verbesserte Anbindung bzw. eine schnellere Verbindung nach Hamburg könnte also zu einer Verbesserung der soziodemografischen Bedingungen in den Peripheriekreisen beitragen, indem die Attraktivität als Wohnort für Auspendler nach Hamburg erhöht wird. Außerdem könnte im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung eine verbesserte IT-Infrastruktur die Attraktivität der Peripheriekreise steigern, indem die Möglichkeiten zur Telearbeit ausgebaut werden. Zudem könnten mittelfristige Mobilitätskonzepte, wie das autonome Fahren, die räumliche Struktur der Stadt-Land-Beziehung neu ordnen.

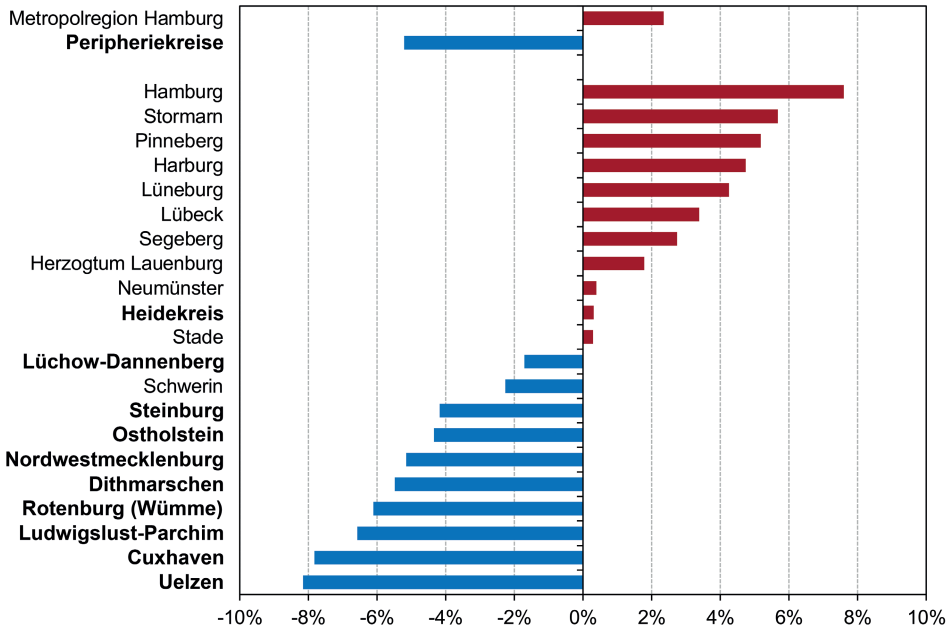
## 2.2 Zukünftige Entwicklung der Bevölkerung

Die Analysen haben gezeigt, dass sich sowohl die Bevölkerung der Metropolregion als auch die ökonomischen Aktivitäten in der jüngeren Vergangenheit zunehmend stärker auf Hamburg und die unmittelbar angrenzenden Kreise ausgerichtet haben (Abschnitt 2.1). Es stellt sich die Frage, wie sich diese Trends voraussichtlich weiterentwickeln werden und welche Implikationen damit für die peripheren Regionen einhergehen.

Die oben gezeichnete bisherige Entwicklung wird sich voraussichtlich auch bis 2030 auf Kreisebene fortsetzen (vgl. Abbildung 4). Während die Metropolregion insgesamt mit einem Bevölkerungszuwachs von 2,4% zwischen 2015 und 2030 rechnen kann, was wesentlich auf Hamburg und die direkt angrenzenden Kreise zurückzuführen ist, müssen die Peripheriekreise mit deutlichen Rückgängen der Bevölkerung rechnen. Im Durchschnitt ist hier ein Minus von 5,2% zu erwarten, das beispielsweise in Uelzen (-8,2%) noch erheblich stärker ausfallen könnte (vgl. ETR 2017).<sup>4</sup> Die Bevölkerung der Metropolregion dürfte sich in der Zukunft also noch stärker in ihren Zentren konzentrieren, wodurch die Heterogenität der Räume weiter zunimmt.

---

4 Den hier verwendeten Bevölkerungsvorausrechnungen liegen die Prognosen auf Kreisebene des jeweiligen Statistischen Landesamtes zugrunde. Diese werden auf Basis der aktualisierten 13. koordinierten Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Bundesamtes (vgl. Statistisches Bundesamt 2017) in einen konsistenten bundesdeutschen Zusammenhang gestellt.



Die Peripheriekreise sind fett dargestellt.

Abbildung 4: Prognostizierte Entwicklung der Bevölkerung im Zeitraum 2015 bis 2030 / Quelle: Eigene Darstellung, Daten: ETR 2017; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2017

Dadurch sinkt die Bevölkerungsdichte in der Peripherie, die ohnehin schon deutlich geringer als im Durchschnitt der Metropolregion ist, weiter. Insbesondere im Vergleich zum bundesdeutschen Durchschnitt von 230 Einwohnern je Quadratkilometer sind die Peripheriekreise der Metropolregion Hamburg sehr dünn besiedelt (76 Einwohner je km<sup>2</sup>). Dies gilt aber auch für die Metropolregion selbst (180 Einwohner je km<sup>2</sup>). Mit den rückläufigen Bevölkerungszahlen wird sich die Altersstruktur der Bevölkerung weiter verändern. Während im Jahr 2015 in der Peripherie der Metropolregion 17,8% der Bevölkerung 20 Jahre und jünger waren, betrug der Anteil der über 60-Jährigen bereits 30,8%. Bis ins Jahr 2030 ist mit einem Rückgang der unter 20-jährigen Bevölkerung auf einen Anteil von 16,1% zu rechnen, während der Bevölkerungsanteil der über 60-Jährigen auf einen Anteil von 40,5% anwachsen könnte (vgl. BBSR 2013). Es sind vor allem die jungen Menschen, die räumlich mobil sind. Beispielsweise gehört der Peripheriekreis Lüchow-Dannenberg zu denen in Norddeutschland<sup>5</sup>, die einen der höchsten Anteile (mehr als 26%) an Einwohnern über 65 Jahre aufweisen (vgl. Wedemeier/Wilke 2014). Die Gründe für das Wandern der jungen Bevölkerung aus diesen Regionen, zumeist über Kreisgrenzen, sind vielfältig, wobei junge Menschen bevorzugt in Regionen ziehen, die sich durch zahlreiche Angebote an Arbeitsplätzen, Möglichkeiten zur Ausbildung oder Studium, einer hohen Produktvielfalt oder auch Erlebnisökonomie auszeichnen.

<sup>5</sup> Nach gängiger Definition und in den Grenzen der Bundesländer umfasst Norddeutschland die Bundesländer Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein.

### 2.3 Folgen für die Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen

Die grundsätzlich zu erwartenden Bevölkerungsverluste kombiniert mit einer erheblichen Zunahme des Bevölkerungsanteils der über 60-Jährigen weisen auf einen deutlichen Verlust des Erwerbspersonenpotenzials hin, was wiederum die ökonomischen Zukunftsperspektiven der Peripheriekreise eintrübt. Einhergehend mit den negativen demografischen Trends dürfte zukünftig auch das Angebot an öffentlicher und sozialer Infrastruktur in den Peripheriekreisen weiter eingeschränkt werden, da sich die Finanzierung schwieriger gestaltet, wenn die Anzahl ihrer potenziellen Nutzer rückläufig ist.

Die Veränderungen der soziodemografischen Strukturen sind daher mit erheblichen Implikationen für die flächendeckende Daseinsvorsorge im ländlichen Raum verbunden. Die Grundversorgung der Bevölkerung mit Bildung (wie Bibliotheken und Schulen), Gesundheit (wie Fachärzten und Krankenhäusern) und Sicherheit (wie Feuerwehr und Polizei) wird – auf den Einwohner gerechnet – nicht nur kostenintensiver, sondern angebotsseitig auch immer schwieriger zu bewerkstelligen. Dabei ist die Daseinsvorsorge eine der Grundsätze der Raumordnung im Raumordnungsgesetz des Bundes (§ 2 ROG), um die flächendeckende Infrastrukturversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Hingegen sind soziale Infrastrukturen vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln. Während die stärkere Konzentration der Bevölkerung in den inneren Kreisen der Metropolregion und der Stadt Hamburg selbst dazu führt, dass Investitionen in Infrastruktur oder die Attraktivität für medizinische und kulturelle Angebote zunehmen, ist die Situation in der Peripherie genau umgekehrt. Rückläufige Bevölkerungszahlen bei gleichzeitiger Alterung der verbleibenden Bevölkerung und ein sinkendes Erwerbspersonenpotenzial beeinträchtigen nicht nur die ökonomischen Perspektiven, sondern durch entsprechende negative Implikationen langfristig auch die Lebensqualität in den Regionen.

Tabelle 2 beinhaltet ausgewählte Indikatoren zur medizinischen, sozialen und bildungsrelevanten Versorgungslage in den Landkreisen und kreisfreien Städten der Metropolregion Hamburg. Hinsichtlich des fachärztlichen<sup>6</sup> Angebots zeigt sich in ländlich-peripher gelegenen Kreisen ein deutlicher Rückstand gegenüber der gesamten Metropolregion. Dies ist wesentlich auf die gute Versorgungslage in den kreisfreien Städten und Hamburg zurückzuführen. Menschen aus den inneren Kreisen der Metropolregion können aufgrund der kürzeren Fahrtwege leichter auf Ärzte in Hamburg ausweichen. Für die weiter außenliegenden Regionen spielen die Mittel- und Oberzentren in diesem Zusammenhang eine bedeutende Rolle. So dürfte beispielsweise für die Einwohner der Landkreise Nordwestmecklenburg und Ludwigslust-Parchim das medizinische Angebot in Schwerin von größerer Bedeutung sein als die Versorgungslage in Hamburg. Darüber hinaus sind die Fahrzeiten zu Fachärzten in der Peripherie höher als in den anderen Regionen. Diese Trends dürften auch in Zukunft anhalten, da die Attraktivität für die Ansiedelung zusätzlicher Fachärzte in der Peripherie durch die demografische Entwicklung weiter abnimmt. Den Mittel- und Oberzentren dürfte daher zukünftig eine noch wichtigere Rolle zukommen. Analog dazu dauert es in den Peripheriekreisen länger, Krankenhäuser der medizinischen Grundversorgung zu er-

6 Unter Fachärzten werden hier sowohl Orthopäden als auch Augen- und Kinderärzte zusammengefasst.

reichen als im Durchschnitt der Metropolregion. Dies gilt insbesondere für Uelzen und Lüchow-Dannenberg. Zur Hauptverkehrszeit benötigt man in Uelzen mit dem Pkw durchschnittlich 20 Minuten, um das nächste Krankenhaus zu erreichen, was fünfmal länger als beispielsweise in Hamburg ist. Ähnliche Trends dürften für die Sicherheit, wie Feuerwehr und Polizei, bestehen. Dies bedeutet zudem, dass vielerorts die gesetzlichen Vorgaben zur Hilfsfrist der Rettungsdienste zukünftig immer schwieriger zu erfüllen sein werden.<sup>7</sup>

Die soziale Daseinsvorsorge kann beispielhaft anhand des Angebots an Pflegekräften in der Region betrachtet werden. Je 10.000 Einwohner waren im Jahr 2013 im Durchschnitt der Metropolregion etwa 44 Personen pflegerisch tätig. In den Peripheriekreisen waren es hingegen etwa 38 Personen. Aufgrund der Tatsache, dass die Wohnbevölkerung in der Peripherie zunehmend an Durchschnittsalter gewinnen wird, dürfte sich der Bedarf an Pflegepersonal zukünftig deutlich erhöhen. Hinzu kommt, dass insbesondere die Nachfrage nach mobiler Pflege wachsen wird, da viele Menschen trotz ihrer Hilfsbedürftigkeit ihr Leben, sofern möglich, weiterhin in ihrer Wohnung bzw. ihrem Haus verbringen möchten. Vor allem in ländlichen Regionen sind in diesem Zusammenhang von den Pflegekräften zum Teil sehr große Distanzen zu überbrücken, was mit erheblichem Zeitaufwand verbunden ist. Dies erhöht die Nachfrage nach Pflegepersonal, aber auch der Vollzeitbetreuung, zusätzlich. Beides wird sich in steigenden Sozial- und Privatkosten widerspiegeln und die peripher-ländliche Versorgung herausfordern.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Versorgung mit öffentlichen Gütern ist das regionale Bildungsangebot. Für eine potenzielle Zuzugsentscheidung junger Menschen und Familien spielt insbesondere die Möglichkeit der schulischen Bildung eine entscheidende Rolle. Hierbei ist außerdem von Bedeutung, dass die Entfernung zur entsprechenden Schule („Kurze Beine, kurze Wege“) angemessen ist. So gibt es beispielsweise in Relation zu 10.000 Einwohnern, die jünger als 20 Jahre sind, in der Metropolregion Hamburg im Durchschnitt 4,5 Schulen, an denen das Abitur erworben werden kann. In den Peripheriekreisen der Metropolregion sind es hingegen lediglich 3,8 Schulen (vgl. Tabelle 2). Allerdings bestehen bei diesem Aspekt deutliche regionale Unterschiede. In der schleswig-holsteinischen Peripherie ist das Angebot an Gymnasien oder integrierten Gesamtschulen erheblich größer als in Niedersachsen oder Mecklenburg-Vorpommern. Betrachtet man die Bevölkerungsentwicklung in der jüngeren Vergangenheit (vgl. Abb. 2), so lässt sich erkennen, dass die Bevölkerungsrückgänge im Durchschnitt in den Peripheriekreisen Niedersachsens und Mecklenburg-Vorpommerns stärker ausgefallen sind als in Schleswig-Holstein. In diesem Zusammenhang könnten die Bildungsangebote durchaus eine Rolle spielen, da sie eine entscheidende Determinante der regionalen Standortattraktivität – insbesondere für Familien – sind. Die Verbesserung der bildungsrelevanten Daseinsvorsorge könnte in einigen Regionen somit einen Beitrag leisten, um der Abwanderung zu begegnen und Zuzüge junger Menschen zu begünstigen.

---

7 Die Hilfsfristen für Rettungsdienste sind in den Landesgesetzen festgelegt und unterscheiden sich nach Vorgaben – beispielsweise bzgl. Einsatzentscheidung oder Einsatzeröffnung – und Verstärkungsgrad in zeitlicher Hinsicht teilweise deutlich. Auch kann der Erreichungsgrad, dies sind die Vorgaben hinsichtlich der Erreichbarkeit der Bevölkerung durch die einzelnen Dienste innerhalb einer bestimmten Zeit, voneinander abweichen. Dieser Erreichungsgrad könnte durch den demografischen Rückgang in der Fläche aufgeweicht werden (vgl. u. a. Niedersächsischer Landtag 2008; AGBF-Bund 2015).

	Fachärzte je 100.000 Einwohner* 2014	Durchschnitt- liche Fahrzeit zum nächsten Krankenhaus in Minuten (Pkw)** 2015	Personal in Pflege- diensten je 10.000 Einwohner 2013	Gymnasien und Gesamt- schulen je 10.000 Ein- wohner unter 20 Jahren 2015
Lübeck (Stadt)	31,7	5	33,9	6,1
Neumünster (Stadt)	15,5	2	40,1	7
<b>Dithmarschen</b>	13,6	17	33,9	7,2
Herzogtum Lauenburg	14,6	17	44,2	4,3
<b>Ostholstein</b>	18,7	11	31,3	6,7
Pinneberg	17,7	12	34,8	5,7
Segeberg	14,3	15	24,3	5,9
<b>Steinburg</b>	18,4	17	36,8	5,7
Stormarn	16,9	13	33,2	5
Hamburg (Stadt)	26	4	58,4	5
Cuxhaven	13,3	17	40,3	2,5
Harburg	13,1	14	36,6	2,7
<b>Lüchow- Dannenberg</b>	22,7	19	47,1	3,5
Lüneburg	16,3	19	36,2	2,9
<b>Rotenburg (Wümme)</b>	14,1	13	32,1	2,8
<b>Heidekreis</b>	16,1	13	37,9	1,9
Stade	14,3	16	26,3	2
<b>Uelzen</b>	17,3	20	45,3	1,8
Schwerin (Stadt)	36,9	4	49,9	6
<b>Nordwest- mecklenburg</b>	13,5	17	33,6	3
<b>Ludwigslust- Parchim</b>	15,9	15	47	2,9
Metropolregion HH	20,1	13,3	43,5	4,5
<b>Peripheriekreise</b>	15,8	15,9	37,9	3,8

\* Orthopäden, Augen- und Kinderärzte

\*\* Flächengewichtete Durchschnittswerte der Pkw-Fahrzeiten zum nächsten Krankenhaus der Grundversorgung

Tabelle 2: Ausgewählte Indikatoren der öffentlichen Daseinsvorsorge / Quelle: Eigene Zusammenstellung, Daten: BBSR 2017a; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2017

### 3 Beispiele von Anpassungsstrategien der peripheren Räume und die Rolle der Metropolregion Hamburg

#### 3.1 Die Bedeutung der Landesplanung für die Metropolregion Hamburg

Für die Zukunft ist davon auszugehen, dass die Verminderung des Erwerbsspersonenzpotenzials, die sich aus der Abwanderung junger Menschen ergibt, zum regionalen Wachstumshemmnis werden könnte. Ein wesentliches Problem der nahen Zukunft dürfte daher die Frage der Mobilität und der Daseinsvorsorge der Bevölkerung im ländlichen Raum sein. Neben den größeren Zentren gibt es jedoch auch kleinstädtische Mittelzentren, die die Konzentration von Bevölkerung – insbesondere Älterer – auf sich ziehen. Die räumliche Entwicklung ist daher nicht in allen Land- und Stadtkreisen ausschließlich auf die Metropole Hamburg fokussiert (vgl. Beitrag Steinführer/Kohring in diesem Band).

In den einzelnen Landkreisen übernehmen die Mittelzentren die Grundversorgung mit Schulen, Berufsschulen, kulturellen Angeboten, Ärzten und Schwimmbädern für das Umland, und weisen damit grundlegende Daseinsfunktionen aus. Allerdings sind viele dieser Mittelzentren relativ schlecht mit anderen Mittelzentren oder auch Mittelzentren mit oberzentraler Teilfunktion bzw. Oberzentren über den Regionalverkehr verbunden. Die Bevölkerungsverluste könnten mittelfristig zudem die kommunale Finanzdecke zur Finanzierung des ÖPNV weiter schmälern und die Nutzerzahlen sinken lassen, was wiederum die Bereitstellung des ÖPNV einschränkt und somit rückkopplend auf den Effekt des Wegzuges der Bevölkerung wirkt. Umgekehrt kann es in Städten mit einer sinkenden bzw. konstanten Bevölkerungszahl, aber mit einer relativ hohen Anzahl an Einpendlern mit einer entsprechenden Nachfrage nach kommunaler Infrastruktur, zu einer Unterfinanzierung des ÖPNV kommen. Die Aufrechterhaltung der kommunalen Infrastruktur verteilt sich in einer entsprechenden Stadt auf immer weniger Köpfe (vgl. Frei/Ragnitz/Rösel 2018).<sup>8</sup> Aus diesem Grund gilt es, die kommunalen Verkehre weiter zu aktivieren. So sind beispielsweise für einige Mittelzentren Vorranggebiete des Eisenbahnverkehrs angemeldet. In der niedersächsischen Raumplanung heißt es daneben bspw., dass eine „flexible Bedienform und ÖPNV-ergänzende Mobilitätsangebote“ für die Erschließung peripher-ländlicher Räume geschaffen werden sollen (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2012: 35). Die Sicherung des ÖPNV ist in den entsprechenden Landesplanungen der Länder festgehalten, um eine Grundversorgung der Bevölkerung mit öffentlichem Personenverkehr zu ermöglichen sowie die Erreichbarkeit und damit die Zentralität der Regionen zu gewährleisten. Dieses Instrument zur Steigerung der Attraktivität des peripheren Raums soll erhalten werden.

Die sich verändernden soziodemografischen Gegebenheiten erfordern daher ein hohes Maß an Kreativität und Anpassungsfähigkeit von der Landesplanung. Zur Bewältigung dieser Herausforderung wurde beispielsweise im Land Brandenburg ein neuer Typ Mittelzentrum in Funktionsteilung eingeführt, um in Kooperation mit mehreren Mittelzentren die Versorgung der Bevölkerung zu sichern und damit die üblichen mit-

<sup>8</sup> Die Untersuchung von Frei/Ragnitz/Rösel (2018) zeigt auf, dass ein einprozentiger Bevölkerungsrückgang mit steigenden Pro-Kopf-Ausgaben von etwa 1,8% verbunden ist.

telzentralen Angebote gewährleisten zu können. Diese Typologie könnte auch für andere Mittelzentren der Metropolregion Hamburg sinnvoll sein. Allerdings ist in der Landesplanung eine trennscharfe Abgrenzung für die Ausweisung von Teilfunktionen bzw. Nutzungsansprüchen (z. B. die Ziele zur Erfüllung eines Einzelhandelsstandorts) vorgeschrieben, um die Regelungsmethodik der Planung nicht aufzuweichen. Auf der Grundlage von Fachplanungen erarbeiten Landes- und Regionalplanung raumwirksame Entwicklungsvorstellungen in einem mittelfristigen Zielkorridor hinsichtlich der Nutzungsansprüche für das Land bzw. dessen Teilräume. Nutzungskonflikte können dabei zum Beispiel beim Bau von Straßen- und Schieneninfrastruktur als auch in der Standortausweisung von Gewerbe, Handel und Siedlungen entstehen, da die Nutzungsansprüche sich im Zeitverlauf verändern können (z. B. aufgrund der demografischen Entwicklung). Dies widerspricht jedoch der oben beschriebenen Flexibilität: Letztlich muss laufend eine grundlegende Änderung der Landesplanung erfolgen, um die Flexibilität zu erhöhen, was die Komplexität jedoch vergrößert und die Anforderungen an die Landes- und Regionalplanung überbeansprucht. Dies ist ein klassischer Zielkonflikt, da die raumwirksamen, planerisch-mittelfristigen Entwicklungsvorstellungen nicht zeitgleich mit einer Flexibilisierung vereinbar sind. Nichtsdestotrotz ermöglichen die einzelnen Planungen heute, dass ein zeitgemäßes Angebot an Einrichtungen zur Versorgung im Grundsatz erstellt werden kann. Zudem sind regionale oder interkommunale Anpassungen i. S. einer Neuordnung der Gebietsabgrenzungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge möglich, auch wenn hier nur auf kommunale Ebene zurückgegriffen wird.

Es lässt sich festhalten, dass die gegenwärtige Entwicklung der Metropolregion und die Antworten durch die Landesplanung sich defragmentiert darstellen, da jedes Bundesland eine eigene Landesplanung vorhält, aber keine koordinierende bzw. institutionalisierte Antwort auf die derzeitige demografische Entwicklung – auch auf den Boom Hamburgs mit hohem Bevölkerungswachstum – hat.<sup>9</sup> Die Metropolregion Hamburg hat gegenwärtig nicht den notwendigen Handlungsrahmen, die Gestaltungsfragen für ihre Teilräume zu beantworten, da die Zuständigkeit in den Bereich der jeweiligen Bundesländer (der Träger der Metropolregion) und (Land-)Kreise fällt. Jedoch gibt es gegenwärtig Tendenzen, neue Leitprojekte zum Wohnen für das Hamburger Umland zu entwickeln, sowie die Einbettung in die Landesplanung zu ermöglichen (vgl. Sempell 2017). Dies ist auch notwendig, um den Wohnraumdruck aus dem Hamburger Markt zu nehmen und die umliegenden Räume zu stärken.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass es eine Notwendigkeit zur Flexibilisierung des Zentrale-Orte-Konzepts gibt, da die wirtschaftliche Dynamik als auch die sozioökonomische Veränderung den Handlungsdruck erhöht hat. Die exemplarischen Beispiele der Raumplanung zeigen auf, dass eine Flexibilisierung der räumlichen Entwicklung zugutekommen und dieser damit zugleich, in Zusammenarbeit mit der Regionalpolitik, eine wachsende Rolle zugewiesen werden könnte.

---

<sup>9</sup> Die strategischen Rahmen der Landesplanung sind: „Grüne, gerechte, wachsende Stadt am Wasser – Perspektiven der Stadtentwicklung für Hamburg“ (vgl. Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2014); „Landesraumordnungs-Programm (LROP)“ für Niedersachsen (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2012); „Landesraumentwicklungsprogramm (LEP)“ für Mecklenburg-Vorpommern (vgl. Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung 2016); „Landesentwicklungsplan (LEP)“ für Schleswig-Holstein (vgl. Der Ministerpräsident – Staatskanzlei 2010).



### 3.2 Die Rolle der Metropolregion Hamburg für die ländliche Entwicklung

Die Metropolregion Hamburg hat eine hohe Zentralitätsfunktion, unter anderem hat Hamburg für das mecklenburg-vorpommerische, niedersächsische und schleswig-holsteinische Umland oberzentrale Bedeutung, daneben sind in der Metropolregion weitere Oberzentren, wie Lübeck und Lüneburg, sowie weitere Mittelzentren, wie Rotenburg (Wümme) oder auch Soltau, zu finden. Die Metropolregion kann im Gesamten nur durch die Entwicklung aller Mitgliedsregionen gewinnen, obgleich das unmittelbare Umland durch die Wirtschaftskraft der Kernstadt Hamburg überproportional profitiert. Dies betrifft somit auch den Zugewinn von Neu-Hamburgern, die aus anderen Teilen Deutschlands oder aus dem Ausland zuwandern (vgl. Anders/Lau/Süß et al. 2016). Allerdings, dies zeigen die Ergebnisse, verliert Hamburg an Strahlkraft, je weiter die Regionen vom Zentrum entfernt liegen. Die Ausnahmen bilden dezentrale Lagen, von denen vergleichsweise schnelle Verbindungen nach Hamburg gegeben sind, d. h. nicht die absolute, sondern die relative Entfernung spielt eine zentrale Entwicklungsrolle.

Die Metropolregion Hamburg soll dabei Größenvorteile hinsichtlich Unternehmen, Arbeitsmarkt, Versorgung und Verkehr realisieren, um die Zentralität im europäischen Kontext zu erhöhen. Diese übergeordnete Zentralität kommt jedoch in den peripheren Landkreisen kaum bzw. nur eingeschränkt an. Letztlich ist die Metropolregion in ihrer Funktionalität hinsichtlich einer verflochtenen Arbeitsmarktregion, die von der Kernstadt Hamburg ausgeht, zu groß gewählt. Durch die Metropolregion können keine wertgleichen Lebensverhältnisse – wie von der Raumordnung angedacht – in allen Teilregionen ermöglicht werden.

Zudem entspricht die Metropolregion Hamburg nicht zwangsläufig ihrer angedachten Funktion. In funktionaler Dimension ist eine Metropolregion als Standort mit metropolitanen Einrichtungen – die großräumig wirksame Steuerungs-, Innovations- und Dienstleistungsfunktionen ausüben – und als Motor der Regional- und Landesentwicklung gedacht (vgl. Schlitte/Sünner/Wedemeier et al. 2014). Durch Flächenzuwachs – wie zuletzt in 2017 geschehen – kommt der Metropolregion jedoch keine wachsende metropolitane Bedeutung zu. Einerseits können periphere Regionen wie Ludwigslust-Parchim, Lüchow-Dannenberg und Nordwestmecklenburg nicht an Zentralität hinzugewinnen, andererseits kann die Metropolregion selbst hierdurch keine Größenvorteile aus dem Verbund erzielen. Es bleiben die eher symbolhaften Vorteile der Angliederung an die Metropolregion, wenn sich nicht die verkehrliche Erreichbarkeit der peripheren Räume zum Zentralen Ort Hamburg verbessert. Dies scheint aufgrund der Entleerung der peripheren Räume der Metropolregion eher unwahrscheinlich. Dies wird insbesondere deutlich, wenn die Fläche der Metropolregion verteilt nach Bundesländern betrachtet wird (Niedersachsen 26%, Mecklenburg-Vorpommern 30%, Schleswig-Holstein 52%) und zu dem jeweiligen Bevölkerungsanteil der Metropolregion in Relation gesetzt wird (Niedersachsen 16%, Mecklenburg-Vorpommern 23%, Schleswig-Holstein 62%) (vgl. Anders/Lau/Süß et al. 2016). Danach ist Niedersachsens Anteil an der Bevölkerung relativ gering, obwohl der entsprechende Flächenanteil vergleichsweise hoch ist (Verhältnis 0,61 in Niedersachsen, 0,78 in Mecklenburg-Vorpommern und 1,19 in Schleswig-Holstein). Dies bedeutet, dass die Kreise der

Metropolregion in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern im Durchschnitt zu dünn besiedelt sind, um hinsichtlich des Aspekts der Zentralität durch die Metropolregion an Gewicht zu gewinnen. Noch deutlicher wird dies, wenn die Flächenproduktivität der Metropolregionen herangezogen wird. In diesem Fall findet sich die Metropolregion Hamburg etwa mit Berlin-Brandenburg auf einem Niveau wieder.<sup>10</sup>

Um den durch den Trend des demografischen Rückgangs und Alterns entstehenden Herausforderungen in ländlich-peripheren Räumen zu begegnen, werden bereits heute von verschiedenen Institutionen – wie den zuständigen Ressorts in den Ländern, Wirtschafts- und Verkehrsministerien oder auch öffentlich-rechtlichen Körperschaften – Maßnahmen ergriffen. Beispielsweise soll die Raumentwicklungspolitik zur Stärkung von Wachstums- und Innovationspotenzialen in den Regionen beitragen und die besonderen Anforderungen in Regionen mit starken Bevölkerungsrückgängen und starkem Anwachsen des Anteils älterer Menschen berücksichtigen (vgl. Metropolregion Hamburg 2018b; MKRO 2006, 2016; Siedentop/Uphues 2015). Daher ist es folgerichtig, dass u. a. die Industrie- und Handelskammern und der Bezirk Nord des Deutschen Gewerkschaftsbundes im Jahr 2017 der Metropolregion Hamburg beigetreten sind.

Nach den zugehörigen Leitbildern und Handlungsstrategien sollen die Metropolregionen in Deutschland auch die Verantwortungsgemeinschaft für die regionale Entwicklung stützen und (neue) Kooperationsformen der Zusammenarbeit entwickeln. Letztlich ist es das festgelegte Ziel, auch künftig wertgleiche Lebensverhältnisse in allen Regionen Deutschlands zu ermöglichen. Allerdings gilt, und hier sollte neben der Zusammenarbeit im Verkehrsverbund und der weiteren Zusammenarbeit zur Verkehrsplanung der dritte Schwerpunkt liegen, dass die Siedlungstätigkeit nicht ausschließlich auf leistungsfähige Zentrale Orte, sondern auch auf kleinere Mittelzentren auszurichten ist (vgl. Beitrag Steinführer/Kohring und Beitrag Matthes in diesem Band). Dies wird den Wohnungsmarktdruck durch die Reurbanisierung schmälern können und die Bedeutung der europäischen Metropolregion Hamburg als Ganzes stärken. Das Beispiel der Metropolregion Hamburg zeigt auch, dass der Regionalplanung damit eine wachsende Bedeutung von regionalen Kooperationen zukommen sollte.

### 3.3 Handlungsempfehlungen

Um die Daseinsvorsorge weiterhin flächendeckend gewährleisten zu können, existieren Initiativen wie das Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge als Modellvorhaben der Raumordnung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur. Die Modellvorhaben haben explizit zum Ziel „[...] praktische Erprobung und Umsetzung innovativer, raumordnerischer Handlungsansätze und Instrumente [...]“ mithilfe von Wissenschaft und Praxis zu entwickeln (BBSR 2017b).

---

<sup>10</sup> Verhältnis vom Bruttoinlandsprodukt einer Region zu ihrer Fläche: Berlin-Brandenburg (5,7 Mio. Euro BIP je Quadratkilometer), FrankfurtRheinMain (15,6 Mio. Euro BIP je Quadratkilometer), Hamburg (6,5 Mio. Euro BIP je Quadratkilometer), München (10,6 Mio. Euro BIP je Quadratkilometer) und Stuttgart (14 Mio. Euro BIP je Quadratkilometer). Basisjahr 2014 (vgl. IKM 2018).

Beispiele, wie Entleerungsregionen zu gestalten sind, gibt es in Skandinavien (vgl. Röhl 2011). Um diese zu testen, wurde beispielsweise für Niedersachsen 2012/13 die Modellregion „Mitte Niedersachsen“ geschaffen. Bei der Region „Mitte Niedersachsen“ handelt es um einen Kooperationsverbund aus 15 Samtgemeinden und Städten über drei Landkreise hinweg. Grundidee ist, in prioritären Aktionsfeldern die Sicherung der medizinischen Versorgung und das Angebot von tragfähiger, bedarfsgerechter Mobilität sicherstellen zu können sowie ein Leerstandsmanagement für Wohnungen einzuführen.

Weitere Modellregionen des Aktionsprogramms finden sich verstreut in Deutschland, beispielsweise auch in der Altmark in Sachsen-Anhalt. Die Maßnahmen in dieser Region betreffen exemplarisch die hausärztliche Versorgung (z. B. Einrichtung von Arzthelfer-Stellen, Praxisaußenstellen, Ärzdebussen; vgl. Fichtner 2013; Renelt/Ziesmann 2013), Kitas und Schulen (z. B. Optimierung von Schulwegen, Freizeitgestaltung direkt nach der Schule im Schulgebäude; vgl. Renelt/Ziesmann 2013), die Mobilität (z. B. Sharing-Ansätze, ÖPNV-Optimierungen; vgl. Fichtner 2013) oder auch die Siedlungsentwicklung (z. B. Förderung von Rückbau, Flexibilisierung von Mieten für gewerblichen Leerstand; vgl. Fichtner 2013).

Die grundlegende Idee ist, mithilfe solcher Modellvorhaben die Landesplanung dahingehend anzupassen, dass die beispielhaft genannten Maßnahmen umgesetzt werden können. Hierfür bedarf es allerdings gesetzlicher Änderungen, z. B. bzgl. der gesetzlichen Vorgaben für Heilpraktiker oder auch der Ausweisung von Einzelhandel. Dies spricht für eine Flexibilisierung der einzelnen Instrumente der Landesplanung, um den Bedarfen gerecht werden zu können. Die Förderung des ländlichen Raumes sollte zudem vom vergeblichen Versuch, dem Bevölkerungsrückgang, der mit einem Fachkräfterrückgang auf dem Arbeitsmarkt einhergeht, zumindest flächendeckend zu begegnen, abrücken (vgl. Kröhnert 2011). Die Möglichkeiten der Regionalpolitik sind hier nicht als allzu wirkungsvoll einzuschätzen.

Zudem kann ein Rückbau von Siedlungseinheiten eine, wenn auch weitgehende, Option sein, um bestimmte Räume zu verdichten und andere gezielt zu entleeren (vgl. Bojarra-Becker/Beckmann/Danielzyk et al. 2016). Dies kann punktuell zu verbesserten Angeboten der Daseinsvorsorge aufgrund der Realisierung von Größenvorteilen an wenigen Zentralen Orten führen und damit die Situation hinsichtlich gleichwertiger Lebensverhältnisse – zumindest partiell – verbessern. Die Konzentration in Zentralen Orten ist bereits Teil dieser Entwicklung, obwohl diese nicht gesteuert ist. Innerhalb der Metropolregion Hamburg wandern die Menschen in zentrumsnahe Kreise, um ihre sozioökonomischen Perspektiven zu verbessern. Die Metropolregion Hamburg kann hierbei die Verantwortung für eine institutionalisierte Regionalplanung übernehmen. Die Anpassungsstrategie muss die Entwicklung eines Systems der Zentralen Orte innerhalb der Metropolregion vorsehen, um den Reurbanisierungstrend – welcher die Metropolregion in Schwund- und Boomregionen aufteilt – zu steuern.

## 4 Fazit

Die peripheren Räume der Metropolregion werden, aufgrund ihrer dezentralen Lage, zukünftig weiter Einwohner verlieren. Die weitere Sicherung der Daseinsvorsorge in diesen Regionen ist somit nicht nur für die Regionalplanung der Länder eine große Herausforderung, sondern gibt der Metropolregion Hamburg auch eine größere Verantwortung zur Kooperation. Darüber hinaus sind die Herausforderungen für die Stadt Hamburg aufgrund des erwarteten hohen Bevölkerungszuwachses immens. Eine weitgehende Maßnahme ist daher, nicht nur die Zusammenarbeit im Verkehrsverbund und der Verkehrsplanung zu schärfen, sondern auch die Siedlungstätigkeiten hinsichtlich weiterer leistungsfähiger Oberzentren, aber auch kleinerer Mittelzentren, zu entwickeln. Hieraus lassen sich drei Kerngedanken ableiten: Erstens, dass es keine Reurbanisierung in den peripheren Teilräumen der Metropolregion Hamburg gibt, aber dass es teilweise zu Konzentrationsprozessen kommt. Zweitens, dass es eine Notwendigkeit für die Flexibilisierung des Zentrale-Orte-Konzepts gibt, auch aufgrund der wachsenden Bedeutung von regionalen Kooperationen und drittens, dass der räumlichen Planung in Zusammenarbeit mit der Regionalpolitik eine wichtige Rolle zukommt.

---

### Literatur

- AGBF-Bund – Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der Bundesrepublik Deutschland (2015): AGBF-Bund – Qualitätskriterien für die Bedarfsplanung von Feuerwehren in Städten, vom 16. September 1998, Fortschreibung vom 19. November 2015. Bonn.
- Anders, A.; Lau, D.; Süß, D.; Busch, A. (2016): Wettbewerbsfähigkeit der Metropolregion Hamburg voranbringen. Handelskammer Hamburg (Hrsg.). Hamburg.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2013): Raumordnungsprognose 2035.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017a): INKAR (Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung).  
<http://www.inkar.de> (28.04.2017).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017b): MORO – Modellvorhaben der Raumordnung.  
[http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/moro\\_node.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/moro_node.html) (15.05.2017).
- Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2014): Grüne, gerechte, wachsende Stadt am Wasser – Perspektiven der Stadtentwicklung für Hamburg. Hamburg.
- Bojarra-Becker, E.; Beckmann, K. J.; Danielzyk, R.; Dehne, P.; Eltges, M.; Köckler, H.; Ritzinger, A.; Schäde, G.; Stielike, M.; Tautz, A. (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Perspektiven und Handlungsfelder. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 108.
- Der Ministerpräsident – Staatskanzlei (2010): Landesentwicklungsplan (LEP), Fortschreibung 2013. Kiel.
- ETR – Economic Trends Research (2017): Zensuskorrigierte Bevölkerungsentwicklung seit 2000 und Prognosen auf Kreisebene von 2016 bis 2030.
- Fichtner, T. (2013): Regionalstrategie Daseinsvorsorge, Modellvorhaben der Raumordnung (MORO). Regionalmanagement Mitte Niedersachsen (Hrsg.). o. O.
- Frei, X.; Ragnitz, J.; Rösel, F. (2018): Kosten kommunaler Leistungserstellung unter dem Einfluss von demografischem Wandel und Urbanisierung. Gutachten im Auftrag der KfW Bankengruppe. Dresden. = ifo Dresden Studie 80.
- Geoportal Metropolregion Hamburg (2018): Geoportal Erreichbarkeitsportal.  
[http://geoportal.metropolregion.hamburg.de/mrh\\_erreichbarkeitsanalysen/#](http://geoportal.metropolregion.hamburg.de/mrh_erreichbarkeitsanalysen/#) (23.01.2018).
- Google Maps (2017): Reisezeiten aus den Landkreisen und kreisfreien Städten der Metropolregion Hamburg in die Stadt Hamburg mit dem Pkw, mittwochs um 8 Uhr.  
<https://www.google.de/maps> (27.04.2017).
- IKM – Initiativkreis Europäische Metropolregionen (2018): Regionales Monitoring 2017.  
<http://www.deutsche-metropolregionen.org/aktivaeten/monitoring/> (12.05.2018).

- Kröhnert, S. (2011): Der demografische Wandel teilt Deutschland in Schwund und Boomregionen – aufzuhalten ist diese Entwicklung nicht. In: Wirtschaftsdienst 91 (4), 230-233.
- Matthes, G. (2016): Reurbanisierung und Verkehr. Hamburg.
- Matthes, G.; Gertz, C. (2014): Raumtypen für Fragestellungen der handlungstheoretisch orientierten Personenverkehrsforschung. Hamburg. = ECTL Working Paper 45.
- Metropolregion Hamburg (2017): Kooperationsvertrag über die Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg. Datum des Inkrafttretens: 01.03.2017. Hamburg.
- Metropolregion Hamburg (2018a): Über uns. <http://metropolregion.hamburg.de/> (23.01.2018).
- Metropolregion Hamburg (2018b): Siedlungsentwicklung, Damit Wege nicht weiter werden. <http://metropolregion.hamburg.de/> (06.09.2018).
- MiD – Mobilität in Deutschland (2008): Alltagsverkehr in Deutschland: Struktur, Aufkommen, Emissionen, Trends. Verbundprojekt infas – Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH; DLR – Institut für Verkehrsforschung am Deutschen Zentrum für Luft- Raumfahrt e.V.; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Bonn.
- Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung (2016): Landesraum-entwicklungs-programm (LEP). Schwerin.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016. Berlin.
- Niedersächsischer Landtag (2008): Kleine Anfrage mit Antwort – Alarmierende Situation der Notfallhilfe in Niedersachsen? Wie wird in Niedersachsen die Hilfsfrist für den Rettungsdienst eingehalten? Hannover. = Drucksache 16/134.
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP), Fortschreibung 2016 und neugefasst 26.09.2017. Hannover.
- Quantum Research (2015): Triumph der Städte – Schwarmverhalten und Migration als Motoren der Reurbanisierung. Hamburg. = Focus No. 16.
- Renelt, C.; Ziesmann, K. (2013): Regionale Daseinsvorsorge für die Altmark im Jahr 2030. Strategiepapier, Modellvorhaben der Raumordnung (MORO). o.O.
- Röhl, K.-H. (2011): Die Möglichkeiten der Regionalpolitik sind vor dem Hintergrund des demografischen Wandels begrenzt. In: Wirtschaftsdienst 91 (4), 2030-233.
- Schlitte, F.; Sünnner, I.; Wedemeier, J.; Wilke, C. (2014): Metropolregion Nordwest im Aufwind: Ein Standortvergleich deutscher Metropolregionen. Hamburg. = HWWI Policy Paper 2014.
- Sempell, G. (2017): Bericht aus der Hamburger Landesplanung, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Amt für Landesplanung und Stadtentwicklung. Präsentation am 20.10.2017 in Hildesheim. Hamburg.
- Siedentop, S.; Uphues, N. (2015): Ländliche Räume im Sog der Reurbanisierung? Befunde für Baden-Württemberg und raumordnungspolitische Schlussfolgerungen. In: Fricke, A.; Siedentop, S.; Zakrzewski, P. (Hrsg.): Reurbanisierung in baden-württembergischen Stadtregionen. Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 14.
- Staatsvertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg, dem Land Mecklenburg-Vorpommern, dem Land Niedersachsen und dem Land Schleswig-Holstein zur Änderung des Staatsvertrages zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg, dem Land Niedersachsen und dem Land Schleswig-Holstein über die Finanzierung der Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg und die Fortführung der Förderfonds (2012).
- Staatsvertrag zur Zusammenarbeit der Metropolregion Hamburg, Die Freie und Hansestadt Hamburg, vertreten durch den Ersten Bürgermeister, das Land Mecklenburg-Vorpommern, vertreten durch den Ministerpräsidenten, das Land Niedersachsen, vertreten durch den Ministerpräsidenten, das Land Schleswig-Holstein, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Datum des Inkrafttretens 01.03.2017, Hamburg.
- Statistische Ämter der Länder (2017): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1992 und 1994 bis 2015.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Regionaldatenbank Deutschland, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Statistik der allgemein bildenden Schulen. <https://www.regionalstatistik.de/genesis/online> (29.04.2017).

Statistisches Bundesamt (2017): Bevölkerungsentwicklung bis 2060. Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Aktualisierte Rechnung auf Basis 2015. Wiesbaden.  
Wedemeier, J.; Wilke, C. (2014): Wenn Wege immer weiter werden – Mobilität im ländlichen norddeutschen Raum. Hamburg. = HWWI Insights 06.

---

### **Autoren**

*Dr. Mark-Oliver Teuber (\*1985) ist Senior Economist bei Economic Trends Research (ETR) und Lehrbeauftragter für Makroökonomie und Wirtschaftspolitik an der Hochschule für Ökonomie und Management (FOM).*

*Dr. Jan Wedemeier (\*1979) ist seit 2011 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) in Bremen tätig. Er ist neben seiner Tätigkeit Geschäftsführer des HWWI-Förderkreises Bremen zur Unterstützung der Erforschung der regionalen Wirtschaft und lehrt an der Hochschule Bremen.*