

**ÜBER DEN**

**KIRCHTURM**

**HINAUS**

ÜBER DEN KIRCHTURM HINAUS

# LEBEN IN DER METROPOLREGION

ANNA GROWE

**Mehr als die Hälfte der Menschheit – über 3,5 Milliarden Menschen – lebt gegenwärtig in Städten. Bis zum Jahr 2050, so prognostizieren es die Vereinten Nationen, werden mehr als 6,5 Milliarden Menschen und damit zwei Drittel der Menschheit in Städten leben. Dort konzentrieren sich Infrastruktur und Arbeitsplätze, die den Zuzug in Städte auch weiterhin motivieren. Die Frage, wie wir in Zukunft leben wollen, hängt eng zusammen mit der Frage, wo wir leben wollen – und wie wir diese Räume gestalten.**

# S

Städtische Räume nehmen zwar nur rund drei Prozent der Erdoberfläche ein, verbrauchen aber 60 bis 80 Prozent der global genutzten Energie und emittieren etwa 75 Prozent des weltweit ausgestoßenen Kohlendioxids. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, bei der Gestaltung städtischer Räume völlig neu zu denken. Nachhaltige Städte und Siedlungen zu schaffen, ist eines der „Sustainable Development Goals“ der Vereinten Nationen – auch weil ein großer Teil des dynamischen Städtewachstums verbunden mit Prozessen von Landflucht im globalen Süden stattfindet, wo Megastädte mit mehr als zehn Millionen Einwohnern entstehen.

Verstädterungen dieses Ausmaßes gibt es in Deutschland nicht. Dennoch ist auch hierzulande eine neue „Lust auf Stadt“ zu beobachten, wie die Wochenzeitung „Die Zeit“ schon im Jahr 2013 titelte. Die Gründe für die zu-

nehmende Attraktivität der Städte sind in einem Wandel der wirtschaftlichen Struktur hin zu einer wissensbasierten Ökonomie zu finden. Der Arbeitsmarkt erfordert größere Flexibilität und Mobilität, damit einher geht die steigende Bedeutung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, auch durch immer mehr Haushalte mit Doppelverdienern; beide Entwicklungen erhöhen die Attraktivität der Städte als Wohn- und Arbeitsort. Dieser Trend wird von der ausgedünnten Infrastruktur und den höheren Mobilitätskosten in gering verdichteten Räumen noch verstärkt. Zu den negativen Folgen der „Lust auf Stadt“ zählen steigende Wohnungskosten, Verkehrs- und Umweltprobleme sowie zunehmende Nutzungskonflikte. Doch es muss nicht nur mehr Wohnraum in den Städten geschaffen werden; zugleich gilt es, auf dem begrenzten städtischen Terrain Grün- und Freiflächen zu erhalten, um die Lebensqualität der Menschen zu sichern und die Ziele internationaler Abkommen, etwa zum Klimaschutz oder zum Erhalt der biologischen Vielfalt, umzusetzen. Diese Anforderungen machen eine enge Kooperation zwischen Städten und ihrem Umland notwendig. Was also bedeuten der Umbau und die veränderte Steuerung von städtischen Räumen für die deutschen Städte und Regionen? Wie können veränderte Handlungsräume geschaffen werden? Das sind Beispiele für Fragen, die wir mit unseren Forschungsarbeiten in der Arbeitsgruppe „Regional Governance“ am Geographischen Institut der Universität Heidelberg beantworten wollen.



**PROF. DR. ANNA GROWE** leitet seit 2015 als Juniorprofessorin die Arbeitsgruppe „Regional Governance“ am Geographischen Institut der Universität Heidelberg. Zuvor forschte sie am Institut für Umweltsozialwissenschaften und Geographie der Universität Freiburg zu grenzüberschreitenden Metropolregionen sowie an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund zu Metropolierungsprozessen im deutschen Städte-system. 2012 zeichnete die Fakultät Dortmund sie mit dem Forschungspreis und mit dem Dissertationspreis aus. Anna Growe ist Mitglied in der Landesarbeitsgemeinschaft Baden-Württemberg der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören die Entwicklung und die Steuerbarkeit von Metropolregionen.

Kontakt: [anna.growe@uni-heidelberg.de](mailto:anna.growe@uni-heidelberg.de)

### Handlungsraum Metropolregion

Waren es früher noch Kreisstädte oder Mittelzentren, in denen alle relevanten Funktionen verortet waren, zeigt sich in einer globalisierten und ökonomisch spezialisierten Welt die zunehmende Bedeutung eines neuen Raumzuschnitts: der Metropolregion. Immer weiter reichen die alltäglichen Lebens- und Wirtschaftsräume der Menschen über eine einzelne Stadt hinaus. Auf dem Weg zur Arbeit pendeln viele Menschen in benachbarte Orte, per ICE auch in weiter entfernte Städte. Auch die ökonomischen Beziehungen reichen weit über einzelne Standorte hinaus. Um Städte in globale Wirtschaftsnetze einzubinden, ist aber auch das Potenzial des jeweiligen Umlandes wichtig – als Absatzmarkt, als Einzugsraum für Beschäftigte oder um spezialisierte Infrastruktur wie Hochschulen oder Flughäfen bereitzustellen. Aus allen diesen Gründen gewinnen Metropolregionen als Handlungsräume zunehmend an Bedeutung.

In Deutschland existiert eine Vielzahl von Metropolregionen, in denen neue räumliche Steuerungsmöglichkeiten eingeführt und erprobt werden. Historische Gründe, etwa das lange Bestehen der Kleinstaaten mit ihren Haupt- und Handelsstädten seit dem Mittelalter und unser ausgeprägt föderaler Staatsaufbau, haben dazu geführt, dass in Deutschland nicht ein einzelnes großes Wirtschafts- und Bevölkerungszentrum existiert. Stattdessen prägen zahlreiche im globalen Vergleich eher mittelgroße Städte die Siedlungsstruktur. Aufgrund des Wachstums dieser Städte und nahe beisammenliegender Zentren sind mehrkernige Regionen entstanden: Hier lebt der Großteil der Bevölkerung, hier haben sich große Unternehmen angesiedelt, hier sind politische Entscheidungsfunktionen und kulturelle Einrichtungen verortet.

Für die kommunale und regionale Politik sind solche Metropolregionen eine sehr attraktive Kategorie, weil sie eine große Dynamik und internationale Bedeutung verheißen. Übersehen wird dabei jedoch häufig, dass sich zwar die Lebens- und Arbeitsräume regionalisiert haben, aber zugleich weiterhin eine Vielzahl von kommunalen Grenzen die Region teilen. Die kommunalen und regionalen Akteure müssen das Versprechen der Metropolregionen daher selbst umsetzen. Dazu zählt zum einen, neue Formen der Zusammenarbeit über Grenzen hinweg in den Metropolregionen zu entwickeln. Zum andern gilt es, regionale Lösungen für globale Herausforderungen, etwa den Klimawandel, zu erarbeiten.

#### Wer gehört dazu?

Die Zusammenarbeit in Metropolregionen ist stark geprägt von der Frage: Wer gehört dazu? Denn für die Zusammenarbeit müssen – wie bereits gesagt – Grenzen überwunden und neue Konstellationen für die Akteure geschaffen werden. Welche Grenzen überwunden werden und welche Akteure Treiber hinter der Überwindung dieser Grenzen sind, steht

im Fokus der Heidelberger Metropolregionenforschung. Grundsätzlich bestehen Metropolregionen aus mehreren Kommunen: Es müssen also immer kommunale Grenzen überwunden werden. Darüber hinaus gibt es Metropolregionen, die von den Grenzen unterschiedlicher Bundesländer durchschnitten werden – die „Metropolregion Rhein-Neckar“ ist ein prominentes Beispiel dafür.

Der Lebens- und Wirtschaftsraum Rhein-Neckar umfasst im Kern die großen Zentren Ludwigshafen, Mannheim und Heidelberg. Das damit eng verflochtene Umland erstreckt sich in die Bundesländer Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Hessen. Die erfolgreiche Zusammenarbeit in der Region Rhein-Neckar über die Grenzen von drei Bundesländern hinweg beruht vor allem auf dem Engagement regionaler Akteure, was ein Blick zurück verdeutlichen soll: In den 1990er-Jahren wurden zunächst sieben Metropolregionen – zunächst ohne die Region Rhein-Neckar – „top-down“ durch Landes- und Bundesminister für Raumordnung als Metropolregionen ausgezeichnet. Von der attraktiven Begrifflichkeit motiviert, bauten daraufhin Akteure in der Region Rhein-Neckar „bottom-up“ neue regionale Governance-Strukturen auf. Ihr Ziel war es, die Steuerungsprozesse zu verbessern und die Region nach innen und außen als Einheit sichtbar zu machen. Angetrieben wurde diese Entwicklung maßgeblich von wirtschaftlichen Akteuren, beispielsweise von dem in der Region angesiedelten Chemiekonzern BASF – sie hatten erkannt, dass ein kommunales „Kirchturmdenken“ im globalen Wettbewerb von Standortregionen hinderlich ist. Die aktiven Bemühungen der Region Rhein-Neckar, Steuerungsstrukturen an einen regionalen Handlungsraum anzupassen, haben nicht nur dazu geführt, dass die Region im Jahr 2006 ebenfalls zur Metropolregion wurde, sondern auch dazu, dass die Region besonders stark den regionalen Handlungsraum mit Leben füllt. Trotz aller Schwierigkeiten, die eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit für Politik und Verwaltung mit sich bringt, wurde die Metropolregion Rhein-Neckar zu einer der Regionen in Deutschland, in denen die Gebietskulisse der Metropolregion besonders erfolgreich genutzt wird.

Vor noch weit größeren Herausforderungen stehen Metropolregionen, die nationale Grenzen überschreiten. Wie sich Steuerungsstrukturen an Lebens- und Arbeitsräume anpassen lassen, die Ländergrenzen überschreiten, ist eine weitere Frage, die wir mit der Heidelberger Metropolregionenforschung beantworten wollen. Zu den Herausforderungen hierbei zählen nicht nur unterschiedliche Rechtssysteme, Administrations- und Finanzstrukturen, sondern auch unterschiedliche Kulturen des Regierens und Steuerns. Trotz dieser komplexen Ausgangslage gibt es seit den 2010er-Jahren intensive Bemühungen, grenzüberschreitende Metropolregionen zu etablieren und zu entwickeln. Auffallend ist, dass die treibenden Akteure hinter den Regionalisierungsprozessen in diesen Regionen weniger aus der

# „Über 3,5 Milliarden Menschen leben gegenwärtig in Städten. Bis zum Jahr 2050 werden es über 6,5 Milliarden sein.“

Privatwirtschaft stammen, sondern vor allem aus der lokalen und regionalen Politik kommen. Die Gründe für diese Besonderheit untersuchen wir ebenfalls in unserer Arbeitsgruppe.

Ein Beispiel für eine Ländergrenzen überschreitende Region ist die „Metropolregion Oberrhein“. Sie besteht aus den großen Kernen Karlsruhe und Freiburg in Deutschland, Straßburg in Frankreich und Basel in der Schweiz. Die lokale und regionale Politik ist bemüht, das wirtschaftliche, politische und zivilgesellschaftliche Zusammenwachsen der Region durch veränderte Steuerungsstrukturen auf drei Ebenen zu stärken: Erstens zeigen die Pendlerverflechtungen in der Region, dass die Lebens- und Arbeitsräume vieler Menschen grenzüberschreitend organisiert sind und dass sie die regional unterschiedlichen Einkommens- und Lebenshaltungsstrukturen nutzen. Zweitens können durch regionale Verflechtungen Synergien von Einrichtungen in der grenzüberschreitenden Metropolregion besser genutzt werden: So erkennen Hochschulen in der grenzüberschreitenden Metropolregion gegenseitig Veranstaltungen an und vervielfachen somit die Angebote für die Studierenden. Drittens hat die Debatte über Metropolregionen und ihre Funktionen in den letzten Jahrzehnten in Deutschland bei vielen politischen

Akteuren ein Bewusstsein dafür geschaffen, dass eine kritische Masse von metropolitanen Funktionen notwendig ist, um im bundesweiten Vergleich als dynamischer Lebens- und Arbeitsraum wahrgenommen zu werden. Das mentale „Abtrennen“ von Funktionen, die in Nachbarländern lokalisiert sind – beispielsweise die Hochschulen in Straßburg und Basel, Verkehrsinfrastruktur wie der Flughafen Basel-Mulhouse oder politische Organisationen wie das EU-Parlament in Straßburg –, bewirkt, dass die Funktionen grenzüberschreitender Metropolregionen häufig unterschätzt werden, obwohl sie das Leben und Arbeiten der hier lebenden Menschen stark beeinflussen.

Die Überwindung vielfältiger Grenzen durch die Schaffung neuer Räume wie den Metropolregionen ist ein Beispiel für unsere Forschungen zur Frage, wie sich lokale und regionale Handlungsräume durch Prozesse der Globalisierung ändern. Die Anforderungen globaler Netzwerke fordern die territorialen Bezugsräume von politischen Akteuren und Akteuren aus der Verwaltung heraus. Das führt zu räumlichen Restrukturierungen, um die regionale Sichtbarkeit im globalen Wettbewerb der Regionen zu erhöhen, regionale Synergien zu nutzen und den veränderten Lebensräumen der Bevölkerung zu entsprechen.

# „Früher waren es die Kreisstädte oder Mittelzentren, in denen alle relevanten Funktionen verortet waren. In der globalisierten Welt zeigt sich die zunehmende Bedeutung eines neuen Raumzuschnitts: der Metropolregion.“

## Klimaschutz und Wahrnehmung

Die Frage nach den Grenzen und wie Grenzen überwunden werden können, ist jedoch nur ein Aspekt von Metropolregionen als Handlungsraum. Relevant ist auch, für welche überregionalen Herausforderungen Metropolregionen einen geeigneten Handlungsraum bieten können und sollen. Der Klimawandel spielt seit der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahr 1992 für die Steuerung von Städten und Regionen eine maßgebliche Rolle. Der Frage, welche Herausforderungen und Möglichkeiten in Metropolregionen bestehen, den Klimawandel und seine Folgen zu bewältigen, gehen wir derzeit gemeinsam mit Forschern des Karlsruher Instituts für Technologie nach.

Die regionale Ebene steht dabei vor zwei Aufgaben. Zum einen müssen die regional wirksamen Folgeerscheinungen des globalen Klimawandels bewältigt werden (Klimaanpassung), zum anderen gilt es, Maßnahmen zu ergreifen, die den Prozess des Klimawandels verlangsamen (Klimaschutz). Zu den regionalen Folgen des Klimawandels zählen beispielsweise Hochwasser an Flüssen nach plötzlichem

Starkregen, fallende Grundwasserpegel infolge von Trockenperioden, Hitzeinseln in Städten bei anhaltend hohen Temperaturen oder Gebäudeschäden durch Hagel oder Stürme. Sowohl die Klimaanpassung als auch der Klimaschutz stellen die regionale und kommunale Ebene vor große strategische Herausforderungen.

Insbesondere in wirtschaftlich dynamischen Regionen ist es eine wichtige Aufgabe, regionale Grün- und Freiflächen zu sichern und deren Qualität zu verbessern, übt doch die zunehmende Bevölkerungszahl einen hohen Verdrängungsdruck auf Grün- und Freiflächen in den Metropolregionen aus. Lokale und regionale Akteure stehen hier vor der Aufgabe, Grün- und Freiflächen zu erhalten und zugleich mit der Ausweisung neuer Siedlungsflächen der steigenden Nachfrage nach Wohnraum und Gewerbeflächen zu entsprechen. Die Entscheidung, welche Grün- und Freiflächen für welche künftige Nutzung geeignet sind, ist Gegenstand politischer und planerischer Abwägungsprozesse. Da unterschiedliche Akteure die Eignung von Flächen und deren Nutzungspotenzial zumeist auch unterschiedlich wahrnehmen und bewerten,

BEYOND THE CHURCH SPIRE

# LIFE IN THE METROPOLITAN REGION

ANNA GROWE

The question of how we want to live in future is closely tied to the question of where we want to live and what our surroundings should be like. In a globalised and economically specialised world, metropolitan regions are gaining in importance, because our day-to-day life and economic activities increasingly extend beyond a single city. Cooperation in metropolitan regions frequently hinges on the question: who belongs to us? But to foster such cooperation, we need to overcome boundaries and create new constellations of stakeholders.

One urgent topic in metropolitan regions is the provision and protection of green spaces and open spaces. Due to the dynamic growth and increasing numbers of inhabitants in these regions, there is a great deal of pressure to develop such spaces. Local and regional stakeholders are faced with the challenge of developing new building land to satisfy the growing demand for housing and commercial property, on the one hand, and safeguarding green and open spaces, on the other. However, these green and open spaces are also the ones on which measures for climate change adaptation and climate protection must be implemented.

The question of which spaces are suitable for which future use is debated by politicians and urban planners, who must consider both the perceived suitability of the spaces and preferences regarding their future use. As the various stakeholders usually have different opinions regarding the suitability of spaces, conflicts in these planning and decision-making processes are inevitable. Strategic planning and decision-making is hindered by two aspects in particular: Ambiguity regarding the distinction between strategies for climate change adaptation and those for climate protection and a lack of trust between the stakeholders involved in the planning processes. ●

PROF. DR ANNA GROWE is a junior professor at Heidelberg University and has been heading the Regional Governance research group at the Institute of Geography since 2015. She previously conducted research on cross-border metropolitan regions at the Institute of Environmental Social Sciences and Geography of the University of Freiburg and on metropolisation processes in the German urban system at the School of Spatial Planning of TU Dortmund. In 2012, the school recognised her work with its research award and dissertation prize. Anna Growe is a member of the Baden-Wuerttemberg work group of the Academy for Spatial Research and Planning. One of her research interests is the development and governance of metropolitan regions.

Contact: [anna.growe@uni-heidelberg.de](mailto:anna.growe@uni-heidelberg.de)

**“In the past, all functions relevant to urban life were located in district towns or middle-order centres. In a globalised world, another spatial-planning concept is gaining in importance: the metropolitan region.”**

sind Konflikte in diesen Planungs- und Entscheidungsprozessen keine Seltenheit, sondern eher der Normalfall. Zusammengefasst zeigen unsere Forschungsarbeiten zur Metropolregion Rhein-Neckar: Für die räumliche Auseinandersetzung mit Klimawandel ist die Metropolregion ein geeigneter Handlungsraum. Die rechtlichen Rahmenbedingungen, um verbindliche Strategien zur Raumentwicklung zu erarbeiten, wurden durch das Engagement der regionalen Akteure bei der Entstehung der Metropolregion geschaffen. Es gibt in der Region zudem eine funktionierende Gremienstruktur, die lokale und regionale Akteure zusammenbringt. Damit sind die Grundlagen für ein Zusammenwirken von Politik und Verwaltung gelegt – aber es bleibt dennoch schwierig, räumliche Lösungen für die mit dem Klimawandel einhergehenden Konsequenzen zu erarbeiten. Dies wird insbesondere durch die unterschiedliche Wahrnehmung der Akteure erschwert.

Die Forschungsergebnisse der Abteilung „Regional Governance“ zeigen vor allem zwei Hindernisse auf: inhaltliche Unklarheiten und fehlendes Vertrauen. Zu den inhaltlichen Unklarheiten zählt beispielsweise, dass zwischen den Strategien zur Klimaanpassung und den Strategien für den Klimaschutz nicht ausreichend unterschieden wird. Das erschwert eine systematische Bearbeitung und Abstimmung aller Maßnahmen in der Region. Fehlendes Vertrauen ist zwischen drei der an Planungsprozessen beteiligten Akteuren auszumachen: bei Politik, Verwaltung und Bürgerschaft. Es ist wichtig, dieses fehlende Vertrauen als ursächlich für die Probleme beim Erarbeiten räumlicher Lösungen für die Herausforderungen des Klimawandels zu erkennen. Denn die Auseinandersetzung mit „etablierten“ Konflikten zwischen den Akteuren – beispielsweise Abstimmungsschwierigkeiten zwischen der kommunalen und der regionalen Ebene oder zwischen unterschiedlichen Fachressorts – überdeckt die Notwendigkeit, sich intensiv inhaltlich mit den aktuellen Erfordernissen auseinanderzusetzen: „Etablierte“ Konflikte sind den beteiligten Akteuren präsenter als inhaltliche Unklarheiten.

Vertrauen und gemeinsame Ziele müssen auch in Steuerungsstrukturen, die grundsätzlich funktionieren, stets neu erarbeitet werden. Die Zeit, die dafür erforderlich ist, wird jedoch bei der Einführung und Ausgestaltung neuer Arbeitsstrukturen systematisch unterschätzt. Eine Folge davon ist, dass die Wahrnehmung der Akteure stark auf die Kommunikationsprobleme in den alltäglichen Arbeitsprozessen ausgerichtet ist – und erst in zweiter Linie auf globale Herausforderungen wie den Klimawandel. ●

**„Vertrauen und gemeinsame Ziele müssen auch in Steuerungsstrukturen, die grundsätzlich funktionieren, stets neu erarbeitet werden. Die Zeit, die dafür einzusetzen ist, wird jedoch zumeist unterschätzt.“**