

Dromen van een metropool

SUSANNE HEEG*

Tot de val van de muur in 1989 was Berlijn een buitenbeentje binnen de hiërarchie van westerse steden. Berlijn als symbool van zowel Oost als West werd gekenmerkt door een sterke overheid die weinig ruimte liet voor privé-initiatieven en interstedelijke concurrentie. Nu Berlijn is opgenomen in de strijd tussen de steden als aantrekkelijke vestigingsplaats, blijkt dat de stad in grote mate kampt met problemen die in de andere westerse steden al sinds de jaren zeventig spelen: imagoproblematiek, deïndustrialisering en een zich terugtrekkende overheid.



Vernieuwde openbare ruimte (Bron: Jeroen van der Velden)

Op het gebied van stedelijke en economische ontwikkelingen vertoonde Berlijn tot de hereniging weinig overeenkomsten met andere westerse steden. Er was geen sprake van 'urban sprawl' of grote commerciële investeringsprojecten die elders tot het uitgebreide agglomeratielandschap leidden dat zo typisch is voor westerse steden.

Na de inlijving van Berlijn in de hiërarchie van westerse steden en de daarmee gepaard gaande eisen aan politiek beleid en economische herstructurering laat Berlijn zich wel degelijk vergelijken met andere steden. Industriële neergang, massaal stijgende werkloosheid, het wegvallen van grote subsidiestromen en algemene bezuinigingen dwingen Berlijn tot het heroverwegen van het stedelijk beleid. Deze situatie is kenmerkend voor een, weliswaar omstreden, overgang van een op de overheids-

diensten en distributie gerichte stad naar een ondernemende stad. De achtergrond voor deze omslag kan gevonden worden in de wens een gunstige positie in de stedelijke hiërarchie na te streven: dromen van een metropool.

SYMBOOL

Ten tijde van de Koude Oorlog overheerste in West-Berlijn modernistische planning, waarin een grote rol was weggelegd voor de overheid. Een omvangrijke nationale subsidiestroom moest de levensstandaard in West-Berlijn gelijktrekken met die in de rest van de Bondsrepubliek. Pas na de hereniging en het verlies van de eilandstatus werd er minder belang gehecht aan een centralistisch geleide stad en aan herverdeling van de welvaart. Net als in andere West-Duitse steden richtte de politiek zich op

de eisen van een globale economie. Dit ging gepaard met een herformulering van het stedelijke beleid.

Berlijn werd aan de ene kant gedomineerd door een te grote publieke sector en aan de andere kant door productie aan de lopende band met een hoog aandeel laaggeschoolde arbeid. De voornaamste oorzaak voor deze ontwikkeling lag enerzijds in de symbolische waarde van Berlijn en anderzijds in een nationale politiek van herverdeling van de welvaart binnen de Bondsrepubliek. Op basis van een Keynesiaans economisch beleid moest door vraag van de overheid in achtergestelde regio's arbeidplaatsen, economische groei en welvaart gegeneerd worden. Zo beziens was de stedelijke en economische ontwikkeling van Berlijn een uiting van nationale evenwichtspolitiek: Berlijn hing aan de kraan van de nationale subsidiestroom.

Ondanks de status aparte werd Berlijn, net als andere West-Duitse steden gekenmerkt door een fordistisch planningsmechanisme. In tegenstelling tot andere steden, die al vanaf de jaren zeventig op de eisen van een economische crisis moesten reageren, werd de grootschalige industrialisering van Berlijn echter gewoon voortgezet. In Berlijn kwam tot 1989 geen diensteneconomie met internationale hoofdkantoren, hoogwaardige gespecialiseerde bedrijven en financiële dienstverlening op gang. Deze bedrijven vestigden zich voornamelijk in Frankfurt am Main, München, Keulen en Hamburg.

Aan de andere kant van de muur zetelde het politieke beslissingsorgaan van het toenmalige Oost-Duitsland. Dit leidde net als in West-Berlijn tot een publieke sector die voor de politieke verhoudingen van na 1989 vele malen te groot was. Daarbij komt nog dat in Oost-Berlijn de belangrijkste Oost-Duitse 'Kombinate' (staatsbedrijven) gevestigd waren. Door technologische veroudering en een lage productiviteit ontstond na 1989 de moeilijke opgave de bedrijvigheid te herstructureren. Wat dat betreft hadden West- en Oost-Berlijn dezelfde economische karakteristieken.

Voor de beide stadshelften gold dat ze gevormd werden door een nationale politiek van welvaartsverdeling, sociale homogenisering en een soort opgedrongen modernisering. Door de verschillende overheden werd aangenomen dat door overheidsinterventie een gewenste maatschappelijke ontwikkeling, modernisering en rationaliteit gegarandeerd zouden kunnen worden.



Sony-complex (Bron: Marco Bontje)

De technocratische logica van een voortdurende modernisering door de staat werd echter niet door iedereen gedeeld. Voor West-Berlijners gold dat het meest op het gebied van woningbouw en stadsontwikkeling. Een belangrijk onderdeel van economisch en sociaal beleid naar Keynesiaans model bestond in de Bondrepubliek uit de ontwikkeling van sociale woningbouw. Hiermee moesten twee doelen bereikt worden. Ten eerste het creëren van arbeidsplaatsen en ten tweede het bouwen van geschikte woningen voor brede lagen in de bevolking. De meest voor de hand liggende plek voor woningbouw was aan de stadsranden van Berlijn. Terwijl in de binnenstad panden werden verwaarloosd, werden er op de tekenafel woningen ontwikkeld voor de hoeksteen van de samenleving: het gezin. Maar de technocratisch-rationele planning hoefde niet op veel steun van de Berlijners te rekenen. In de beginjaren kenmerkten de nieuwbouwwijken zich door een gebrekkige woonkwaliteit en een tekortschietende sociale en verkeersinfrastructuur. Terwijl in de nieuwbouwwijken bewoners protesteerden, vormden zich tegelijkertijd in het centrum kraakbewegingen die zowel de technocratische planning afwezen als het gezin als hoeksteen van de samenleving. De hegemonie van de overheid op het gebied van modernisering en planning begon aan verschillende kanten af te brokkelen. Maar ook vanuit de conservatieve hoek kwam kritiek op het overheidsbeleid. Een regulerende

overheid zou privé-initiatief in de kiem smoren. Deze ontwikkelingen raakten door de val van de muur in een stroomversnelling.

NEOLIBERALISME

Na de hereniging werd Berlijn al vrij snel geconfronteerd met een indamming van de subsidiestroom en een neergaande economische ontwikkeling. Binnen zeven jaar gingen meer dan 280.000 arbeidsplaatsen in de industrie verloren. De reden daarvoor moet vooral worden gezocht in de manier waarop Oost-Berlijnse bedrijven na de hereniging zijn geprivatiseerd. Verkoop ging voor sanering. Alleen de markt kon beslissen over een eventuele herstructurering. Het gevolg was een verregaande deïndustrialisatie van Oost-Berlijn. Voor West-Berlijn gold dat een groot gedeelte van de arbeidsintensieve, laaggeschoolde arbeid met het wegvallen van de subsidies voor West-Berlijn naar elders werd verplaatst of werd gesaneerd. Maar niet alleen door de toegenomen werkloosheid werd de financiële situatie van Berlijn een stuk penibeler. Dit was ook het geval omdat de staatshulp aan Berlijn een stuk minder werd. Tot de val van de muur werd meer dan de helft van de West-Berlijnse begroting door de nationale overheidsfinanciën gedekt. Berlijn is zich op dit moment aan het oriënteren op andere westerse steden. De gehoopte stijging van de aantrekkelijkheid van Berlijn als standplaats voor internationale investeringen is

in de politieke discussie onlosmakelijk verbonden met het zoeken naar een nieuwe bestemming voor de stad. Hierbij onderscheidt men drie doelstellingen: het aanbieden van een aantrekkelijk bedrijfsklimaat; het creëren van 'de stadsburger'; en het beëindigen van de overheersende rol van de overheid.

IMAGO

"De toestand van de openbare ruimte in de binnenstad voldoet tegenwoordig niet meer aan de eisen die een Europese metropool stelt. Vooral in het historische centrum is een kwalitatieve verbetering noodzakelijk om de leefbaarheid voor de Berlijner en voor bezoekers te verbeteren, om de functie van representatieve hoofdstad te kunnen vervullen maar ook om zich in de internationale strijd tussen metropolen te kunnen handhaven." In dit citaat van de wethouder voor stedelijke ontwikkeling, Strieder, is een nieuwe ruimtelijke dimensie van politiek denken herkenbaar: Berlijn als hoofdstad moet een representatieve functie hebben en zich kunnen handhaven in een internationale strijd met als inzet het aantrekken van mobiele investeringen. Dit vereist een verandering in het beeld van de stad en een nieuwe definitie van stad en stadsbeeld. Ook burgemeester Diepgen benadrukt de internationale oriëntatie van Berlijn "[Aan de Potsdamer Platz] komen investeerders en architecten uit de hele wereld bij elkaar. Ze laten zien hoe internationaal de

economische standplaats Berlijn is." Berlijn wordt in deze context niet zozeer gezien als een stad binnen een nationaal systeem, maar meer als een stad binnen een internationaal stedelijk systeem. Ook de stedelijke ruimte wordt nu geplaatst in een internationaal kader. Berlijn als toekomstige standplaats van internationale bedrijven in een wereldwijde concurrentiestrijd moet daarom op zoek naar een herformulering van het imago van de stad. De nieuwe beelden van Berlijn zijn niet langer gebaseerd op beelden uit het fordistische Berlijn. Ondanks alle inspanningen is het nog niet gelukt om van Berlijn een 'Europese dienstverlenende stad' of een 'draaischijf tussen Oost en West' te maken. Investerings van grote ondernemingen blijven achter bij de ramingen en bedrijven verplaatsen alleen hun hoofdkantoren naar Berlijn.

STADSBURGER

Als wondermiddel tegen een kleingeestige buurtmentaliteit en voor een kosmopolitische stad wordt de geschiedenis van de welgestelde stadsburger weer nieuw leven ingeblazen. De burger wordt naar voren geschoven als identificatiemiddel en als acteur. Zijn belangrijkste karakteristieken zijn een kosmopolitische geest en liberale opvattingen die het Berlijn van de jaren twintig kenmerkten. De stad moet weer van de burgers worden. Het weer in bezit nemen van de binnenstad tegen de koude moderniteit moet door de stadsburgers gedragen worden als een symbool van de gedecentraliseerde stedelijke maatschappij. Deze ontwikkeling richt zich expliciet tegen de planning die in de jaren zeventig door de overheid werd geleid. "De stad die overgenomen werd door de burgers na 1989, voldoet niet aan de eisen van een nieuwe stedelijke maatschappij. Deze maatschappij heeft geen behoefte aan een bureaucratisch geleide stad, aan de stad als toneel van de overheid. [...] De stad moet geen aanhangsel zijn van de machtsstructuur, maar een plek waar onderlinge relaties tellen", aldus de wethouder voor stedelijke ontwikkeling in Berlijn. Grote delen van het historisch centrum van Berlijn hebben relatief veel groene en open ruimten. Deze ruimten zijn echter niet op elkaar aangesloten en hebben weinig recreatieve of gebruikswaarde. In het kader van de beleidsvoornemens is het aan de planologen om hier verandering in te brengen.

ACTIVEREN

De geboorte van de nieuwe burger en de stedelijke maatschappij gaat samen met een verlies aan legitimatie van de passieve bureaucratische stadsplanning. Het nieuwe denken over de stad vraagt om de mobilisatie van privé-initiatieven waardoor ook de taken van de overheid opnieuw moeten worden geformuleerd. Het is daarom noodzakelijk om bij de herformulering van de taken van de staat burgerlijke verantwoordelijkheid te creëren, zodat een passende taakverdeling tussen overheid en

burger wordt verzekerd. De hoofdtaak van de staat zal echter bestaan uit het scheppen van de nodige randvoorwaarden. In de context van de privatisering van stedelijke ondernemingen en met de vermindering van de sociaal-politieke maatregelen en instellingen is de politieke hervorming al aan het nieuwe denken voorbij en structureert het al het leven van alledag. Vooral grote delen van sociaal en cultureel beleid worden tot financiële belasting van de stad verklaard en overgelaten aan individuen en de markt. Maar niet alleen op sociaal terrein is deze trend zichtbaar. Ook op economisch gebied trekt de overheid zich terug en richt zich op de aanbodzijde. Teveel wettelijke regelingen remmen particuliere initiatieven. Omdat de concurrentie tussen regio's scherper wordt, moeten steden leren zich als ondernemingen te gedragen. Dat vraagt om een slanke, functionele en activerende overheid die optimale omstandigheden voor de private actoren schept. Een voorbeeld van zulk voorwaarden-scheppend beleid zijn de privaatsamenwerkingsverbanden. Het terugtrekken van de overheid is niet het project van een politieke minderheid, maar wint aan gewicht in brede lagen van de maatschappij en in politieke groeperingen. Hoewel het in dit geval specifiek over Berlijn gaat, zijn soortgelijke ontwikkelingen in discussies over economisch en sociaal beleid ook waar te nemen in de rest van de Bondsrepubliek.

In de context van 'dromen van een metropool' wordt de nadruk gelegd op een stedelijk beleid dat zich richt op globale economische trends. Dit valt af te leiden uit de constructie van een concurrentie tussen steden als standplaats. In Berlijn kan men zien dat dit onder andere wordt bereikt door een manipulatie van ima-

go's, selectieve geschiedschrijving en het gebruik van neoliberale argumenten. Deregulering en terugtrekking van de overheid is daarnaast ook nog met de poging verbonden nieuwe onderhandelingsvormen te vinden tussen burger en overheid. Terwijl in de fordistische stad nog bindende principes van sociaal evenwicht en modernisering bestonden die centraal bepaald werden, wordt het huidige tijdperk gekenmerkt door neoliberale principes binnen de lokale politiek. Centraal hierin staan het vormen van nieuwe economische samenwerkingsverbanden, disciplineren van bepaalde bevolkinggroepen, privatisering, decentralisatie en platte organisatiestructuren. Deze veranderingen zijn gebonden aan een interne stedelijke modernisering, die zich onder meer kenmerkt door publiek-private samenwerking, strategische samenwerkingsverbanden en netwerken die nieuw ontdekten of gerecycled worden. Binnen stedelijk beleid gaat dit alles gepaard met een verschuiving van een administratieve en uitvoerende overheid naar management, vaak aangeduid met het begrip 'governance'. Nieuwe organisatiestructuren leggen meer nadruk op verschillende vormen van samenwerking in plaats van het bemiddelen tussen private, semi-overheids en overheidsactoren. Deze organisatiestructuren moeten via horizontale banen leiden tot de activering van bevolkinggroepen en sociale integratie veilig stellen. Het zou echter niet juist zijn om te concluderen dat deze structuren het zonder een bepaalde hiërarchie binnen stedelijke ontwikkeling zouden kunnen stellen: het gaat hier ook om geïntegreerde en structurele machtverhoudingen.

* Susanne Heeg werkt als onderzoeker aan het Institut für Geographie van de Universiteit Hamburg.



Goede huisvesting is voor minder Berlijners bereikbaar geworden (Bron: Jeroen van der Velden)