

Berlijn in de uitverkoop?

Multinationals en hun projectontwikkelaars lijken in Berlijn het initiatief in de stedelijke planning overgenomen te hebben van de overheid. Hoe kon het zover komen en wat zijn de gevolgen van deze ontwikkeling voor de stad en haar bewoners?

MARCO BONTJE*

Enige jaren geleden kocht een bouwconsortium twee panden in het Berlijnse stadsdeel Mitte. Het consortium beloofde in het koopcontract dat het de monumentale panden intact zou laten. Desondanks vielen de beide panden al snel na de ondertekening van het contract ten prooi aan de sloopkogel. Het stadsbestuur bleek nog geen bestemmingsplan paraat te hebben en ook de monumentale status van de panden was nog nergens vastgelegd. Er bestaan sterke vermoedens dat de verantwoordelijke politici de gebruikelijke procedure bewust achterwege hebben gelaten om de ambitieuze nieuwbouwplannen van het consortium niets in de weg te leggen.

Een kilometer of vijf verderop, in de omgeving van Bahnhof Zoölogischer Garten kreeg een investeerder van het stadsdeelbestuur een vergunning om een woonblok te slopen zonder daarvoor de gebruikelijke inspraakprocedures te hoeven doorlopen. De sloop heeft inmiddels plaatsgevonden, maar de investeerder maakt voorlopig geen aanstalten de vrijgekomen grond te bebouwen.

Deze twee voorbeelden zijn treffende illustraties van de groeiende invloed die grote investeerders de laatste jaren lijken uit te oefenen op de planning en stedenbouw in Berlijn. Het lijkt eerder regel dan uitzondering te zijn dat het stadsbestuur vergaande concessies doet aan projectontwikkelaars. Zo komen op diverse locaties in de stad bouwprojecten tot stand die volgens de ter plekke geldende regels en normen eigenlijk nooit gebouwd hadden mogen worden.

SUBSIDIEPARADIJS

De oorzaken voor de voor onze -Nederlandse- begrippen ongekend grote invloed van inves-



De Postdamerplatz wordt grondig op de schop genomen. Foto: Marco Bontje

teerders en projectontwikkelaars op de stedelijke planning, moeten vooral gezocht worden in de unieke historische ontwikkeling die Berlijn in de laatste vijftig jaar doorgemaakt heeft.

Als direct gevolg van de Tweede Wereldoorlog bestond de stad van 1945 tot en met 1989 uit twee bestuurlijke eenheden in twee verschillende politieke systemen. Zo kenden West- en Oost-Berlijn ook ieder hun eigen plannings-traditie. Deze planningstraditie aan beide zijden van de voormalige Muur speelde de multinationals bij hun bouwplannen in de kaart.

In het westelijk deel was er lange tijd sprake van een zogenaamde *subventionopolis*, vrij vertaald een subsidieparadijs. West-Berlijn was de etalage van het Westen: juist hier wilde West-Duitsland aan haar oosterbuur laten zien wat er in een democratisch, maar vooral kapitalistisch systeem allemaal mogelijk was. De geïsoleerde ligging van West-Berlijn maakte het onvermijdelijk dat voor het bereiken van een volwaardig niveau van bedrijvigheid en voorzieningen een forse subsidiestroom uit Bonn nodig was. Bijna alles werd met financiële steun van de stedelijke of federale overheid gebouwd, en hierbij waren corruptie en belangenverstrengeling lange tijd de gewoonste zaak van de wereld. Dat deze praktijken in het herenigde Berlijn nog niet volledig verleden tijd zijn bewijst de gang van zaken rond de twee aan het begin van dit artikel be-

schreven nieuwbouw-projecten.

In het oostelijk deel werd de stedenbouw voor honderd procent door de staat bepaald. De planners en stedenbouwers hadden ongetwijfeld evenveel verstand van hun vak als hun tegenhangers in West-Berlijn, maar hun creaties moesten wel binnen het ideaalbeeld van de socialistische stad passen. Direct na de *Wende* was er in Oost-Berlijn als gevolg hiervan een groot gebrek aan onafhankelijke, kritische planners. Bovendien werd de socialistische planningstraditie door het bestuur van de herenigde stad bepaald niet gewaardeerd. Vooral in de eerste jaren na de hereniging heerste de neiging om de erfenis van veertig jaar socialistisch bouwen zoveel mogelijk en zo snel mogelijk uit de weg te ruimen.

MACHTSVACUUM

Direct na de *Wende* was er sprake van een machtsvacuum in de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Niemand, ook de Berlijners zelf niet, had zien aankomen dat de twee stadshelften weer zo snel één geheel zouden gaan vormen. Er was dus ook nog niet nagedacht over de inrichting van een herenigd Berlijn. Om dezelfde reden was er nog geen aan de nieuwe situatie aangepast bouwrecht. Het West-Berlijnse bouwrecht, gebaseerd op West-Duitse richtlijnen, kon niet direct voor de hele

stad worden overgenomen. In Oost-Berlijn waren in het geheel nog geen bestemmingsplannen voorradig. Als het stadsbestuur de formele weg had gevolgd en eerst voor alle percelen in Oost-Berlijn bestemmingsplannen had willen vastleggen, had de bouw van diverse prestigieuze projecten vele jaren vertraging opgelopen.

Een andere hindernis voor de planning werd gevormd door de *Rückgabe vor Entschädigung*-regeling. De voormalige particuliere bezitters van stukken grond en/of gebouwen, wiens bezit in het verleden door de DDR-overheid of door de nazi's was afgenomen, konden hun bezit nu terugclaimen. Wanneer eenmaal de rechtmatige eigenaar gevonden was, verkocht deze zijn bezit vaak door aan projectontwikkelaars.

De versnippering van het grond- en huizenbezit die zo optrad zat een geïntegreerde stadsplanning vaak in de weg. Bij dit alles moet ook gerealiseerd worden, dat Berlijn zich in een diepe financiële crisis bevindt. Sinds het voorjaar van 1996 is de stad zelfs niet meer in staat om de rente op de uitstaande kredieten af te lossen. De verhuizing van de regering vanuit Bonn brengt enorme financiële verplichtingen met zich mee, die voor een belangrijk deel door de stad zelf gedragen moeten worden. Een andere grote kostenpost is de stadsvernieuwing. Vooral in de negentiende eeuwse wijken in het oostelijk deel is sanering dringend nodig en ook de DDR-uitbreidingswijken zijn aan een opknapbeurt toe. Zo blijft er geen geld meer over voor prestigezaken als het bouwen van een nieuw centrum of het moderniseren van de infrastructuur. Er is het ambitieuze stadsbestuur echter veel aan gelegen om juist deze projecten snel van de grond te krijgen. Als particuliere investeerders daarvan een (groot) deel voor hun rekening willen nemen, worden deze dan ook met open armen ontvangen. Dat die investeerders dan ook een groter aandeel in de planning hebben dan normaal gesproken het geval is, spreekt eigenlijk voor zich.

POTSDAMER PLATZ

Het duidelijkste voorbeeld van de hiervoor omschreven algemene ontwikkelingen in de Berlijnse stedenbouw is de gang van zaken rond de Potsdamer Platz. Dit plein, zo ongeveer halverwege de beide *cities* van West- en Oost-Berlijn, staat momenteel beter bekend als de grootste bouwput van Europa. In de eerste decennia van deze eeuw vormde de Potsdamer



Her en der zijn nog herinneringen aan het DDR-regime terug te vinden. Foto: Marco Bontje

Platz in veel opzichten het hart van de stad. Het was een toonaangevend uitgaanscentrum en kende ook een uitgebreid winkelaanbod. Het was ook nog eens een belangrijk verkeersknooppunt; rond 1920 was het zelfs het drukste verkeersplein van Europa. Dit alles verdween letterlijk van de aardbodem tijdens de Tweede Wereldoorlog. Juist omdat het plein zo'n belangrijke functie in het verkeer vervulde, was het een concentratiepunt voor geallieerde bombardementen. Van de weinige panden die de oorlog overleefden, werd vervolgens in 1961 het grootste deel gesloopt ten behoeve van de aanleg van de Muur, die uitgerekend midden over de Potsdamer Platz liep. Bij de afbraak van de Muur eind 1989 zag het Berlijnse stadsbestuur zich geconfronteerd met een enorme leegte midden in de stad. Al snel werden ambitieuze plannen opgevat om de Potsdamer Platz in de oude staat te herstellen.

Debis, een onderdeel van het Daimler-Benz concern, had zelfs al voor de *Wende* belangstelling voor een stukje Potsdamer Platz. Deze multinational was dan ook na de hereniging van de twee stadshelften de eerste die een aanzienlijk deel van het braakliggende terrein opkocht. Daimler-Benz beloofde om een groot deel van het opgekochte stuk grond te bebouwen met de hoofdvesting van Debis. Dit zou duizenden nieuwe hoogwaardige arbeidsplassen voor Berlijn opleveren. De overheid beloonde deze impuls voor de Berlijnse economie met een onwaarschijnlijk lage verkoopprijs, die ongeveer de helft van de reële waarde bedroeg. Bovendien mocht Debis veel hoger bouwen dan normaal gesproken in het Berlijnse centrumgebied toegestaan was. In een later stadium besloten ook Sony en Asea Brown Boveri

een perceel op de Potsdamer Platz te kopen. Beide multinationals wilden hun nieuwe Europese hoofdvesting op deze locatie bouwen. Aangezien er ook in deze gevallen sprake was van een waardevolle uitbreiding van de stedelijke economie werden ook deze percelen verhandeld tegen een bedrag dat aanzienlijk onder de marktprijs lag.

Voor de inrichting van de Potsdamer Platz werd een stedenbouwkundige prijsvraag uitgeschreven. Het winnende ontwerp richtte zich vooral op integratie van de nieuwbouw in het bestaande stadsbeeld. Kenmerkende aspecten waren het overheersen van een blokstructuur en een maximum bouwhoogte van tweeëntwintig meter, het maximum dat in principe voor alle nieuwbouw in de Oost-Berlijnse binnenstad geldt. Zoals te verwachten was, wezen de investeerders het winnende ontwerp collectief af. Daimler Benz schreef voor haar perceel zelfs doodleuk een nieuwe prijsvraag uit, en Sony nam ook een nieuwe architect in dienst. Het uiteindelijke resultaat zal dan ook sterk gaan afwijken van het winnende ontwerp van de prijsvraag. In de ontwerpen van Debis en Sony komen driehoekige en cirkelvormige complexen voor in plaats van de oorspronkelijke blokken, en beide concerns hebben ook torens in hun ontwerp opgenomen die de tweeëntwintig meter ruim overschrijden. Het feit dat de overheid hier zonder enig tegenstribbelen genoeg mee neemt, zegt genoeg over de handelingsvrijheid die de ondernemers op hun bouwterrein hebben gekregen. De ongelijke verhoudingen tussen overheid en investeerders worden nog duidelijker als de gang van zaken rond twee monumentale gebouwen op de Potsdamer Platz be-

schouwd wordt. Het 'Weinhaus Huth' en het hotel Esplanade waren de enige gebouwen, die de verwoestingen van de geallieerde bombardementen én de sloop ten behoeve van de Muur overleefd hadden. De panden bevonden zich echter nu middenin de bouwplannen van Debis en Sony.

Het 'Weinhaus' zal door Debis in zijn ontwikkelingsplannen worden geïntegreerd, en in de oude staat worden hersteld. Omgeven door kantoren en winkels in jaren negentig-stijl zal het desondanks veel van zijn monumentale status verliezen. Het hotel Esplanade kwam er nog veel slechter vanaf. Sony had geen boodschap aan de historische waarde van dit gebouw. Alleen de officieel als monument aangeduide 'Kaisersaal' bleef behouden, maar alleen omdat dat nu eenmaal moest. Op de plek van die zaal moest en zou echter een straat komen. De oplossing was om de zaal vijftien meter naar achteren te verplaatsen. De geruchten gaan dat de zaal uiteindelijk in een soort vitrine tussen de nieuwe kantoren geplaatst zal worden. Sloop was wellicht toch een sympathieker oplossing geweest!

De nieuwe Potsdamer Platz is grotendeels een initiatief van multinationals, die bij hun bouwactiviteiten vooral gericht zijn op representativiteit en misschien ook een prettige werkomgeving voor hun werknemers. Een aantrekkelijke en toegankelijke openbare ruimte voor de Berlijnse bevolking is een factor van hooguit beperkte betekenis. In het project van Debis zijn weliswaar ook appartementen, winkels en horeca opgenomen, maar hun plannen doen vermoeden dat het eindresultaat slechts voor een klein (welgesteld) deel van de Berlijners interessant zal zijn. Het is zelfs maar de vraag of die andere functies er wel komen; het risico dat de Potsdamer Platz 's avonds en 's nachts uitgestorven zal zijn is niet denkbeeldig. Of de vernieuwde Potsdamer Platz inderdaad de impuls aan de Berlijnse economie kan geven en het nieuwe winkel- en uitgaanscentrum kan worden dat men nu nog voor ogen heeft, valt dus nog te bezien. Aan één economische sector heeft de *Großbaustelle* in ieder geval nu al een enorme impuls gegeven: de 'Info Box' aan de Potsdamer Platz trekt jaarlijks één miljoen toeristen en is na de Brandenburger Tor het meest bezochte plekje van Berlijn.

PLANUNGSDIKTATUR

Het planningsproces in Berlijn komt in grote lijnen overeen met het systeem dat we in Nederland kennen, inclusief ruime mogelijkheden tot

inspraak van alle betrokkenen. Zoals uit de bovenstaande voorbeelden blijkt wordt echter op die procedure regelmatig een uitzondering gemaakt. Hierdoor is bij vele Berlijners het gevoel ontstaan dat ze, als het er echt op aankomt, niets in te brengen hebben in het planningsproces. Om onafhankelijke planningsdeskundigen en stadsbewoners een kans te geven hun ideeën over de toekomstige ontwikkeling van het centrumgebied naar voren te brengen, stelde het stadsbestuur enkele jaren geleden een *stadforum* samen. Deze verzameling van ideeën zou uiteindelijk de basis moeten vormen voor het ruimtelijke orderingsbeleid in de stad. Eind 1996 kwam de 'Stadtentwicklungssenator' van het Bundesland Berlin inderdaad met een masterplan voor de verdere ontwikkeling van het centrumgebied. Wie deze plannen nader beschouwt, komt echter al snel tot de conclusie dat hierin weinig van de aanbevelingen van het *stadforum* terug te vinden is. Mede om deze reden wordt dit plan in de publieke opinie met de nodige argwaan bekeken. Er wordt zelfs gesproken van een terugkeer naar een *planungsdictatur*. Met grootschalige plannen voor een nieuwe stad heeft Berlijn een reeks van slechte ervaringen opgedaan. Voorbeelden hiervan zijn de ingrijpende verbouwing

moet' staat aan de Friedrichstraße. Dit moest weer de levendige winkelstraat van weleer worden, maar is nu een concentratie van kantoorcomplexen, dure restaurants en exclusieve boetiekjes, die bijna zonder uitzondering in dezelfde fantasieloze blokstructuur zijn opgetrokken. De gemiddelde Oost-Berlijner heeft in de Friedrichstraße niets te zoeken. Wie het oostelijk deel van het masterplan bekijkt, krijgt al snel de indruk dat de aanpak in deze straat in een groot deel van de binnenstad gekopieerd zal worden. De ontwerpers beweren weliswaar dat ze de bebouwingsstructuur van 1960 weer willen herstellen (wat overigens ook inhoudt, dat alle herinneringen aan de DDR-stedenbouw uit de weg geruimd zouden worden), maar dat werd eerder bij de herinrichting van de Friedrichstraße ook al gesteld.

Via het ambitieuze masterplan voor het centrumgebied lijkt de overheid opnieuw een toonaangevende rol in de ruimtelijke ontwikkeling van Berlijn voor zich op te willen eisen. Het plan zou gezien kunnen worden als een tegenoffensief ten opzichte van de multinationals die direct of indirect via hun projectontwikkelaars, de planning in Berlijn grotendeels naar zich toe getrokken hebben. De overheid



Achter deze stellage gaat een stadsvernieuwingsproject van een negentiende eeuwse week in Oost-Berlijn schuil. Foto: Marco Bontje

van de Oost-Berlijnse binnenstad onder het DDR-regime, de sloop van een groot deel van de negentiende eeuwse bebouwing in Kreuzberg en Wedding en het nooit uitgevoerde *generalbebauungsplan* van nazi-architect Speer.

FANTASIELOOS

De Oost-Berlijners zien met zo mogelijk nog meer argwaan de *Wessis* hun stadsdeel herontwerpen. Een eerste voorbeeld van 'hoe het niet

opereert echter nauwelijks als vertegenwoordiger van de belangen van de Berlijnse bevolking. Bij het opstellen van het masterplan ging het er vooral om de investeerders zoveel mogelijk tegemoet te komen. Uiteindelijk zal ook dit masterplan dus niet veel veranderen aan de constatering dat de ruimtelijke planning in Berlijn bijna volledig bepaald wordt door de hoogste bidders.

*Redactie AGORA