

In plaats van een alomvattende herziening van het federale stelsel wordt nu gemikt op veranderingen op deelterreinen.

Minder concreet zijn de plannen om van de drie noordelijke deelstaten Schleswig-Holstein, Hamburg en Mecklenburg-Vorpommern een nieuwe 'Nordstat' te maken. Voorlopig zien alleen de twee West-Duitse deelstaten hier brood in.

In Sachsen-Anhalt heeft de oppositie voorgesteld de deelstaat maar helemaal op te heffen en te verdelen over Niedersachsen, Thüringen, Sachsen en Mecklenburg-Vorpommern, verwijzend naar de grote culturele verscheidenheid binnen de huidige deelstaat en de zwakke economische structuur (de werkloosheid bedraagt 25 procent).

Solidariteitsbeginsel

De algemene frustratie in Duitsland over de traagheid van de politieke veranderingen speelt ook een grote rol bij de discussie over het federale systeem. Natuurlijk helpt een effectiever bestuur bij de flexibele aanpassing aan de globalisering, de vergrijzing en de Europese integratie. Politici en de grote partijen zijn het er allemaal over eens dat het federale systeem efficiënter en goedkoper kan. Zorgwekkend is echter dat het principe van gelijke leefomstandigheden in Duitsland, zoals vastgelegd in de grondwet, naar de achtergrond dreigt te verdwijnen. In een controversiële bijdrage heeft Bondspresident Horst Köhler laten weten dat hij dit streven niet meer haalbaar acht, en dat het overbruggen van het verschil tussen Oost- en West-Duitsland wat hem betreft geen belangrijk doel meer hoeft te zijn. In dezelfde geest denken de rijke deelstaten die geen geld meer willen overdragen aan de armere delen van Duitsland zonder daar zeggenschap over te hebben. Bij deze nieuwe interpretatie van de federale staat gaat het niet meer alleen om een nieuw machtsevenwicht tussen Bond en deelstaten, maar wordt de filosofie van de Duitse grondwet aangetast. Deze grondwet spreekt over het belang van Duitsland als rechtstaat en als sociale staat, die de wettelijke en de sociale gelijkheid van alle burgers moet waarborgen. De balans van beide staatsdoelen verschuift in de huidige debatten naar het recht. De discussie over een nieuwe staatkundige inrichting wordt hoe langer hoe meer gedomineerd door degenen die een hervorming van de verzorgingsstaat bepleiten, met een geringere rol voor het solidariteitsbeginsel. ■

Gezocht: Duitse metropool

Frankfurt heeft zijn vliegveld en financieel centrum, Hamburg een wereldhaven, München is een vooraanstaand wetenschaps- en high-techcentrum, Berlijn is in opkomst als creatieve stad. Maar een absolute *primate city* die de concurrentie met Londen of Parijs aankan, moet Duitsland missen vanwege haar federale opzet. Met het planningsconcept 'Europäische Metropolregionen' probeert de Duitse overheid haar grote steden op een hoger plan te brengen.

Het planningsconcept 'Europäische Metropolregionen' kwam midden jaren negentig op typisch Duitse wijze tot stand. De Ministerkonferenz für Raumordnung, het overleg van ministers van ruimtelijke ordening van de deelstaten en de bondsregering, bepaalde dat zes regio's zich Europese Metropolregio mochten noemen, te weten Berlijn-Brandenburg, Hamburg, Rhein-Ruhr, Rhein-Main (Frankfurt), Stuttgart en München. In 1997 werd hieraan het 'Sachsendreieck' Halle, Leipzig, Dresden en Chemnitz toegevoegd omdat Oost-Duitsland nog ondervertegenwoordigd was. Vervolgens meldden Hannover, Bremen, Nürnberg en Rhein-Neckar (Mannheim) zich als over het hoofd geziene regio's. In 2007 telt Duitsland dus elf Europäische Metropolregionen.

De metropoolregio's kregen twee doelstellingen mee. Ten eerste wordt verwacht dat ze innovatiecentra en motoren van economische ontwikkeling zijn en/of worden. De tweede doelstelling, bijdragen aan de Europese eenwording, sluit aan op het European Spatial Development Perspective (ESDP). Hieruit is het idee overgenomen dat een gelijkmatige spreiding van stedelijke regio's uit oogpunt van welvaartsverdeling en duurzaamheid de voorkeur heeft boven de ontwikkeling van enkele dominante metropolen. Deze ontwikkelingsvisie werd in 1999 in Potsdam met de nodige tamtam vastgesteld en is sindsdien door veel planologen de hemel in geprezen, maar leidt intussen een wat slapend bestaan.

Het planningsconcept roept voorlopig meer vragen op dan het beantwoordt. Is Duitsland wel groot genoeg voor zeven, en straks elf, internationaal meetellende metropolen? Had men niet beter alle kaarten op een of een paar regio's kunnen zetten? Zijn de gekozen regio's functioneel samenhangende eenheden of bestaan ze slechts op papier? Zijn planners überhaupt bij machte de concurrentiekracht van metropoolregio's te versterken? En zal het geheel (de regio) meer concurrentiekracht hebben dan de som der delen (de steden)?



Opkomst en ondergang

De belangrijkste factor voor het ontbreken van een alles overheersende *primate city* à la Londen of Parijs is de politieke geschiedenis van Duitsland. Tot 1871 bestond er een wirwar van koninkrijkes, hertogdommen en stadstaten, die vanaf 1871 werden ondergebracht in het autoritaire keizerrijk van de Hohenzollerns. Van 1919 tot 1933 waren ze verenigd in de Weimarrepubliek, die een federale opzet kende. Vanaf 1949 koos de Bondsrepubliek opnieuw een federale staatsvorm, terwijl het socialistische Oost-Duitsland een centraal geleide staat werd. Sinds 1990 is heel Duitsland federaal. Berlijn (en later Oost-Berlijn) kon zich alleen tussen 1871 en 1919 (respectievelijk 1949-1990) als absoluut machts- en economisch centrum ontwikkelen. Vooral rond 1900 leek Berlijn hard op weg een echte Duitse metropool te worden. Naast de concentratie van politieke macht speelde de snelle opmars van Duitsland als industriële natie een grote rol in de groei-explosie van de stad. Ook Hamburg, München, Leipzig, Dresden en Breslau groeiden echter stormachtig. Het midden en oosten van Duitsland overvleugelden het westen en zuiden, waar de industrialisatie wat aarzelend op gang kwam, met uitzondering van het Ruhrgebied. Maar dit bestond uit een groep kleinere steden zonder dat er één duidelijk uitsprong.

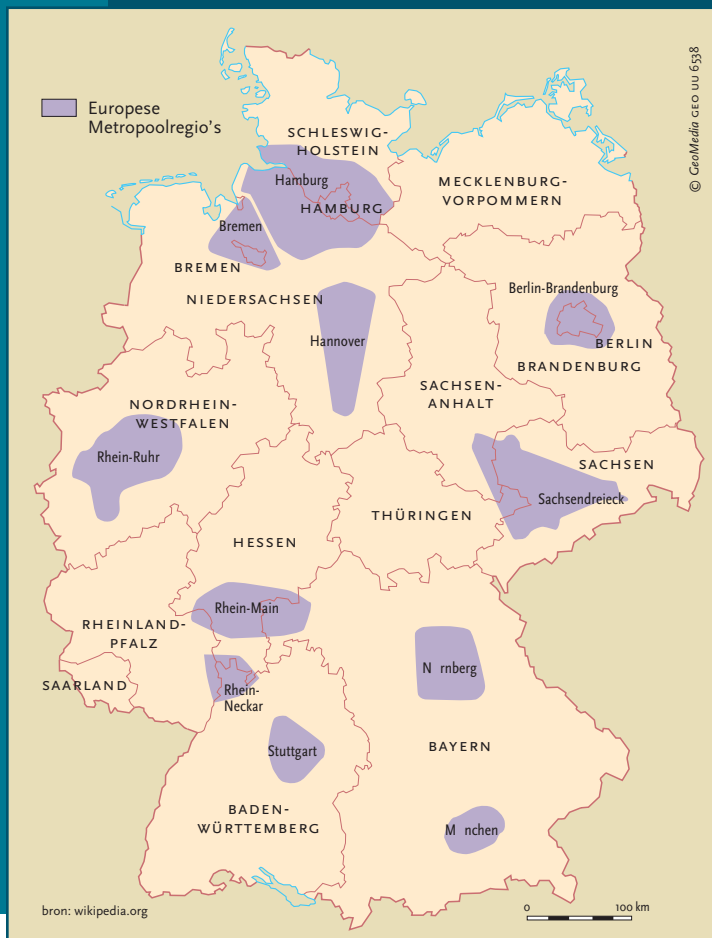
Terwijl Berlijn vlak voor de Tweede Wereldoorlog internationaal op het niveau van Londen, Parijs en Wenen werd geplaatst en binnen Duitsland duidelijk nummer één stond, was Hamburg een belangrijk regionaal centrum en een toonaangevend internationaal haven- en handelscentrum. Verder waren München, Stuttgart, Frankfurt, Keulen, Leipzig, Dresden en Breslau van belang als regionale centra. Na de Tweede Wereldoorlog kwam Breslau in Poolse handen (Wroclaw)

en werd Duitsland in een democratisch-kapitalistisch en een socialistisch deel gesplitst. In West-Duitsland nam Hamburg de leidende positie van (West-)Berlijn over, gevolgd door het opkomende München en 'nieuwkomer' Frankfurt. De laatste werd het financiële centrum van West-Duitsland toen de Deutsche Bank en vele commerciële banken hun hoofdkantoor uit Berlijn en Leipzig hierheen verplaatsten. München was al een belangrijk regionaal centrum, maar ging als hoofdstad van groeiregio Beieren ook nationaal en internationaal meetellen. In Oost-Duitsland bleef de oude hiërarchie bestaan. Oost-Berlijn kreeg als hoofdstad van de DDR prioriteit in alle opzichten, maar de nummers twee en drie, Leipzig en Dresden, hadden ook belangrijke regionale bestuurs- en economische functies.

In het herenigde Duitsland heeft Berlijn vanaf 1990 verwoede pogingen gedaan de topositie van weleer te heroveren. De bondsregering is terug in de Rijksdag, maar in economisch opzicht moet Berlijn voorlopig genoegen nemen met de status van groot uitgevallen provincie stad. De banken zijn in Frankfurt gebleven, de verzekeringen en *high tech*-industrie in München, en de hoofdkantoren van Duitse en buitenlandse multinationals zitten nog altijd vooral in West-Duitse steden. Berlijn heeft welgeteld één hoofdkantoor van een internationaal beursgenoteerd bedrijf (Schering) en een

Skyline van Frankfurt, het financiële centrum van Duitsland.

Duitsland is te klein voor de zeven, laat staan elf metropoolregio's die het voor ogen heeft.



handvol Europese hoofvestigingen. Alleen als wetenschapstad en in de creatieve industrie doet Berlijn een beetje aan een Europese metropool denken.

Lijstjes

Over wat een metropool is, zijn de meningen verdeeld. In de beleidswereld en vooral in de stadsmarketing wordt een stad heel wat sneller een metropool genoemd dan in de wetenschappelijke geografie en planologie. Een scherp afgebakende definitie is er niet. Waar wel overeenstemming over bestaat is dat metropolen in een land de stedelijke topcategorie vormen en meestal ook van internationale betekenis zijn. Het zijn knooppunten in nationale en internationale verkeers-, handels- en informatienetwerken, vestigingsplaatsen van hoofdkantoren van multinationals en vaak (maar niet altijd) nationale of internationale politieke centra.

Welke Duitse steden tellen nu internationaal mee en verdienen de status van metropool? Hierover zijn vele lijstjes in omloop, gebaseerd op inventarisaties van wetenschappers, beleidsmakers en consultants. Zo heeft de *world city*-onderzoeksgroep rond Peter Taylor vijftien toonaangevende bronnen uit eerder wereldstedenonderzoek op een rij gezet, waaruit blijkt dat Frankfurt veruit het meest genoemd wordt, namelijk in dertien van de vijftien bronnen. Verrassende tweede blijkt Düsseldorf (zeven keer genoemd), gevolgd door München (vier keer), Hamburg (drie keer), Keulen

Frankfurt wordt het meest genoemd op de internationale lijstjes van wereldsteden.

(drie keer) en Stuttgart (twee keer). Berlijn moet het met slechts één vermelding als wereldstad doen. In hun wereldsteden netwerk delen Taylor cum suis Frankfurt in bij de categorie 'alpha world city', met een iets lagere score dan de grote vier, Londen, Parijs, New York en Tokyo. Düsseldorf, Berlijn, München en Hamburg zijn 'gamma world cities'. Daarbij is gekeken naar de aanwezigheid van internationale topfirma's in *accountancy*, reclame, banken, verzekeringen, *consultancy* en juridische dienstverlening. Op een soortgelijke manier analyseert de Duitse economisch-geograaf Krätke de wereldwijd toonaangevende mediasteden. Hij rekent Berlijn en München tot de wereldelite. Hamburg en Frankfurt zitten op 'betaniveau', en Keulen en Düsseldorf zijn 'gamma'.

Het Britse ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) heeft recent ook een groot aantal lijstjes over de Europese stedenhiërarchie geïnventariseerd. Hierbij kwamen de uiteenlopende specialisaties van de Duitse grote steden duidelijk tot uiting. München, Stuttgart en Berlijn scoren bijvoorbeeld goed op de 'European Innovation Index'. Frankfurt doet het op die lijst veel minder, maar is een toonaangevend financieel centrum, bezit na Londen het grootste vliegveld in Europa en is een belangrijke internethub. In het jaarlijkse lijstje van Healey & Baker van 'the best cities to locate a business today' staan Frankfurt en Berlijn in de top-10, en München, Düsseldorf en Hamburg in de top-20. Ondanks de aanhoudende Duitse economische stagnatie worden veel Duitse steden dus internationaal nog als interessante zakencentra gezien. Frankfurt, München, Berlijn en Nürnberg staan international hoog aangeschreven op het steeds belangrijker wordende aspect 'quality of life'.

Fantasieregio's

Terwijl de Duitse grote steden op Europees niveau en soms zelfs op wereldniveau meetellen, behoort geen van hen op alle fronten tot de Europese elite. Frankfurt komt nog het dichtst bij Londen en Parijs, maar mist de 'kritische massa' om die steden serieus te bedreigen. Het planningsconcept *Europäische Metropolregionen* is een poging van de Duitse federale overheid het gat met de Europese topsteden te verkleinen. Dit zou niet alleen moeten gebeuren door de versterking van de economische en ruimtelijke structuur binnen de regio's, maar ook door het bundelen van krachten tussen de regio's. De regio's hebben zich georganiseerd in de *Initiativkreis Metropolregionen*, die onder andere moet zorgen voor een uitwisseling van ideeën en ervaringen in regionale ontwikkeling en een gezamenlijke lobby bij de Europese instanties. Wat nu precies het doel en nut van die *Initiativkreis* is blijft vaag, net als de bedoeling van de *Europäische Metropolregionen*.

De selectie van regio's is een typisch Duits compromis, waarbij zo veel mogelijk steden en vooral ook zo veel mogelijk deelstaten aan hun trekken moesten komen. Zodoende zijn niet alleen de absolute top-regio's gekozen, maar is ook een gelijkmatige spreiding over de deelstaten nagestreefd. Het meest extreme

De bondsregering is terug in de Berlijnse Rijksdag, maar in economisch opzicht blijft Berlijn voorlopig een groot uitgevallen provinciestad.

voorbeeld is de door de deelstaat Sachsen uit de hoge hoed getoverde fantasieregio *Sachsendreieck*. Leipzig, Dresden en Chemnitz bevinden zich alledrie in Sachsen, maar dat is ook het enige wat hen bindt. Leipzig en Dresden lijken het initiatief nauwelijks serieus te nemen. Leipzig geeft de voorkeur aan samenwerking met buurstad Halle in Sachsen-Anhalt, waarmee het onder andere een vliegveld deelt. Dresden verwacht als hoofdstad van Sachsen op eigen kracht te groeien. Alleen Chemnitz en buurstad Zwickau verwelkomen de metropoolregio als mogelijke uitweg uit hun langdurige economische crisis.

Ook de regio Rhein-Ruhr bestaat (voorlopig?) slechts in de rijke fantasie van de federale en regionale planners. Het aantal inwoners van ruim 10 miljoen maakt indruk, maar de regio is een samenraapsel van twee polycentrische gebieden die ieder voor zich niet eens als samenhangende regio functioneren, laat staan dat ze dat samen doen. De verstedelijkte zone langs de Rijn doet het met Keulen, Düsseldorf en Bonn economisch relatief goed. Het Ruhrgebied, de andere helft van de metropoolregio, heeft nog altijd structurele economische problemen. Het lijkt er sterk op dat de combinatie 'Rhein-Ruhr' gekozen is om het negatieve imago van het Ruhrgebied te omzeilen of op te poetsen.

Polycentrisch

Voor de wél functionerende regio's is de keuze voor polycentrische metropoolregio's in plaats van monocentrische metropolen wel logisch, gezien de algemene trend van deconcentratie in verschillende kernen in grote delen van de westerse wereld. Voor regio's als Rhein-Main, Stuttgart en Hannover biedt de polycentrische regio zeker meerwaarde. De kernsteden Frankfurt, Stuttgart en Hannover zijn te klein om met de wereldtop te kunnen concurreren en hebben hun ommeland hard nodig voor hun verdere ontwikkeling. Van dit trio is Frankfurt overigens de enige die zich met recht metropool mag noemen. München en Hamburg zijn een stuk groter, maar zagen de afgelopen jaren veel internationaal georiënteerde en hooggekwalificeerde banen naar buurgemeenten verdwijnen. Ook deze steden hebben baat bij regionale samenwerking. Dit geldt veel minder voor Berlijn, dat zich in een grotendeels leeg ommeland bevindt.

De kans dat de Duitse grote steden door hun nieuwe status als *Europäische Metropolregion* het beslissende stapje naar de Europese of zelfs de wereldtop gaan zetten is klein. De status en invloed van het concept is erg bescheiden: het is een federaal initiatief, maar voor de regionale planning is het deelstaatniveau veel belangrijker. Sommige deelstaten werken enthousiast mee, andere lopen er niet echt warm voor. Bovendien staat



Container Terminal Altenwerder in Hamburg, een van de aangewezen metropoolregio's.

samenwerking over deelstaatgrenzen heen vaak nog in de kinderschoenen. Berlijn loopt daardoor tegen een extra handicap aan: het is een stadstaat omgeven door een ommeland in een andere deelstaat. Berlijn en Brandenburg hebben op papier een gezamenlijke regionale planning, maar in de praktijk is daarmee nog niets bereikt. Zo ligt het langverwachte gezamenlijke internationale vliegveld er nog altijd niet, tot grote frustratie van multinationals als Sony en Universal. Hamburg wordt zelfs omgeven door twee andere deelstaten: Schleswig-Holstein en Niedersachsen. Zolang de deelstaatgrenzen grote barrières voor samenwerking blijven, kan zich nauwelijks een sterke metropoolregio vormen. Maar ook waar alle betrokken gemeenten in dezelfde deelstaat liggen, is de onderlinge naijver voorlopig veel groter dan het inzicht dat eendracht misschien wat meer macht maakt. ■

Bronnen

- Adam, B. & J. Göddecke-Stellmann 2002. *Metropolregionen – Konzepte, Definitionen und Herausforderungen*. Informationen zur Raumentwicklung 2002 (9): 513-525.
- Beaverstock, J.V., P.J. Taylor & R.G. Smith 1999. A roster of world cities. *Cities* 16 (6): 445-458.
- Blotevogel, H. H. 2000. Gibt es in Deutschland Metropolregionen? In: D. Matejovski (red.). *Metropolen. Laboratorien der Moderne*, p. 139-167. Campus, Frankfurt/New York.
- Burdack, J. 2005. A place in the sun. Co-operation, competition and Leipzig's quest for a size of European importance. Paper gepresenteerd op congres 'Competition of cities: chances and risks of cooperation', Bratislava, 3-4 maart 2005.
- Hoyer, M. 2004. London und Frankfurt als Weltstädte. *Geographische Rundschau* 56 (7): 26-31.
- Knapp, W., K. Kunzmann & P. Schmitt 2004. A cooperative spatial future for RheinRuhr. *European Planning Studies* 12 (3): 323-350.
- Krätke, S. 2004. Berlin – Stadt im Globalisierungsprozess. *Geographische Rundschau* 56 (7): 20-25.
- Office of the Deputy Prime Minister 2004. *Competitive European cities; where do the Core Cities stand?* ODPM, London.