

INHALTSVERZEICHNIS

Vorbemerkungen	9
Danksagung	9
<i>Perspektivenwechsel</i>	11

Kapitel 1 **EINLEITUNG**

<i>Herleitung der Fragestellung</i>	13
<i>Hintergrund</i>	14
<i>Vorgehensweise</i>	15
<i>Quellenlage</i>	17
<i>Aufbau der Arbeit</i>	19
Exkurs: Sprachsysteme und die Tücken der Übersetzung.....	20

Kapitel 2 **DAS EUROPÄISCHE PROGRAMM URBAN – DER WICHTIGSTE BAUSTEIN EUROPÄISCHER STADTPOLITIK**

2.1 Was meint eigentlich „Stadtpolitik“?.....	25
2.2 Die Gemeinschaftsinitiative <i>Urban</i>	27
<i>Zur Entwicklung Europäischer Stadtpolitik</i>	27
<i>Ziele von Urban</i>	29
<i>Auswahlverfahren</i>	31
<i>Die Stadtgebiete</i>	33
<i>Erfolge und Schwächen von Urban</i>	34
<i>Zur Zukunft von Urban</i>	36

Kapitel 3 **DIE ITALIENISCHE STADTPLANUNG**

3.1 Und was meint „Stadtplanung“?.....	37
3.2 Historische und aktuelle Aufgaben der Stadtplanung.....	42
<i>Stadtumbau</i>	43
<i>Stadterweiterung</i>	46
<i>Stadterneuerung</i>	51

Kapitel

3.3 Beteiligte und Interessen.....	53
<i>Stadtplaner, Verwaltungsämter, ministerielle Zuständigkeiten und der Einfluss der Politik</i>	53
<i>Wissenschaftliche Begleitung</i>	55
<i>Verbände und Interessengruppen, Nichtregierungsorganisationen und Bürgerbeteiligung</i>	57
3.4 Planungsinstrumente und Planungsebenen	59
<i>Zuständigkeiten der Planungsebenen</i>	59
<i>Lokale Planungsinstrumente: Gesetze, Regeln und Pläne</i>	59
<i>Regionale Planungsinstrumente für die Städte</i>	63
<i>Nationale Planungsinstrumente für die Städte: Integrierte Maßnahmenprogramme</i>	65
<i>Die endlose Debatte um das Planungsgesetz</i>	67
3.5 Rahmenbedingungen	68
<i>Politische Rahmung: Italien und die EU</i>	68
<i>Sozioökonomische Aspekte</i>	69
<i>Die Bekämpfung der Korruption</i>	71
<i>Klimatische und geografische Aspekte</i>	72
3.6 Zwischenresümee – eine Bewertung aus der deutschen Perspektive..	73

Kapitel 4

UMSETZUNG VON URBAN

4.1 Überblick zu den Projekten	78
4.2 Fallbeispiel 1: <i>Urban</i> in Salerno	81
<i>Salerno im Überblick</i>	82
<i>Stadterweiterung und Zersiedelung zwischen 1943 und 1993</i>	84
<i>Erste Ansätze der Stadterneuerung</i>	86
<i>Stadterneuerung ab 1993</i>	87
<i>Die Situation des Urban-Gebietes</i>	89
<i>Ziele von Urban</i>	90
<i>Programmschwerpunkte und Maßnahmen</i>	91
<i>Durchführung und Beteiligte</i>	94
<i>Erfolge, Schwächen und Kritik</i>	97
<i>Urban und das stadtplanerische Alltagsgeschäft</i>	101
<i>Zwischenresümee</i>	102

4.3 Fallbeispiel 2: Urban in Genua Cornigliano – Sestri Ponente.....	103
<i>Cornigliano</i>	105
<i>Sestri Ponente</i>	108
<i>Programmschwerpunkte und Maßnahmen</i>	109
<i>Durchführung und Beteiligte</i>	111
<i>Erfolge, Schwächen und Kritik</i>	113
<i>Urban und das alltägliche Stadtplanungsgeschäft</i>	116
<i>Zwischenresümee</i>	117

Kapitel 5

EINSCHÄTZUNG VON *URBAN*

5.1 Erfolge	119
5.2 Schwächen	122
5.3 Schwelle	123

Kapitel 6

GRÜNDE FÜR DEN ERFOLG VON *URBAN*

6.1 Spezifische Gründe	125
Integrationsfigur.....	125
<i>Stadtgröße und Lage des Urban-Gebietes innerhalb der Stadt</i>	126
<i>Ausmaß der Probleme</i>	127
<i>Kulturelle Wertschätzung historischer Bausubstanz</i>	127
6.2 Allgemeine Gründe	128
<i>Zusätzliche finanzielle Mittel</i>	128
<i>Änderungsbedarf des traditionellen Planungssystems</i>	128

Kapitel 7

***URBAN* UND DIE ITALIENISCHE STADTPLANUNG**

7.1 Aufgaben.....	129
7.2 Institutionen, Beteiligungsmöglichkeiten und Interessensgruppen..	130
<i>Ausbildung</i>	130
<i>Beteiligung unterschiedlicher Institutionen –</i> <i>institutionelle Kooperation</i>	131

Kapitel

<i>Beteiligung an nationalem bzw. internationalem Austausch – Netzwerkarbeit.....</i>	<i>131</i>
<i>Beteiligung privater Partner (zur Verwaltung und/oder Finanzierung) – Partnerschaft.....</i>	<i>132</i>
<i>Beteiligung der Bewohner – Bürgerbeteiligung.....</i>	<i>133</i>
7.3 Instrumente und Planungsebenen	133
<i>Urban und integrierte Maßnahmenprogramme des italienischen Staates.....</i>	<i>135</i>
<i>Von Urban zu Urbanitalia</i>	<i>136</i>
7.4 Rahmenbedingungen	137
<i>Resümee</i>	<i>138</i>
Schlussbetrachtung.....	141
<i>Offene Fragen</i>	<i>143</i>

ANHANG

Quellen	147
<i>Literatur.....</i>	<i>147</i>
<i>Interviews und Gespräche.....</i>	<i>154</i>

VORBEMERKUNGEN

Die vorliegende Diplomarbeit basiert zu großen Teilen auf italienischen Quellen. Da die Verwendung von Literatur es unumgänglich macht, diese an einigen Stellen auch wörtlich zu zitieren, Übersetzungen aber meist an Präzision verlieren, zitiere ich in der Originalsprache. Die deutsche Bedeutung der Zitate findet sich in den entsprechenden Fußnoten. Englische Zitate wurden nicht übersetzt.

Personenbezeichnungen werden aus Gründen der besseren Lesbarkeit nur in der männlichen Form verwendet, weibliche Personen sind darin ausdrücklich mit eingeschlossen.

DANKSAGUNG

Meine Diplomarbeit konnte ohne einen Aufenthalt in Italien nicht realisiert werden. Für die Recherchen vor Ort wurde ich vom Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) in Form eines zweimonatigen Kurzstipendiums unterstützt, wofür ich mich an dieser Stelle ausdrücklich bedanke. Ich bedanke mich bei Prof. Marco Cremaschi, der mir eine Vielzahl von Literatur zur Verfügung stellte und beim Zugang zur Bibliothek der Universität *Roma Tre* eine große Hilfe war. Bei Pietro Elisei bedanke ich mich für die zahlreichen Diskussionen und einen Arbeitsplatz im römischen Büro von *planum.net*. Weiterhin geht mein Dank an die beiden Betreuer der Arbeit, Prof. Adrian Atkinson und Prof. Susanne Frank. Dabei freue ich mich besonders, mit Frau Frank über die Grenzen der Technischen Universität hinaus eine Unterstützerin dieser Arbeit gefunden zu haben. Außerdem danke ich meinen Interviewpartnern in Italien für die Zeit, die sie meinen Fragen gewidmet haben. Schließlich bedanke ich mich bei Ralph Gabriel, Cornelia Kalz und Alja Rogeé, die sich Zeit für Diskussionen mit mir genommen haben und mich durch ihre kritischen Anregungen unterstützt haben. Valentina Smiraglia und Armando Celico bin ich für zahlreiche Gespräche über die kulturellen Besonderheiten Italiens und die freundliche Unterbringung in Rom dankbar.

KAPITEL 1

EINLEITUNG

Die vorliegende Diplomarbeit soll einen Einblick in die Strukturen und Wesensarten der italienischen Stadtplanung liefern. Anhand der europäischen Gemeinschaftsinitiative *Urban* steht darin einerseits die zunehmende Bedeutung europäischer Integration für die Stadtplanung und andererseits der Wandel italienischer Stadtplanung seit Beginn der 1990er Jahre zur Debatte. Dabei geht es weniger darum, Problemlagen in italienischen Städten auszumachen und entsprechende Handlungsansätze vorzuschlagen, sondern Prozesse der Stadtpolitik, Stadtplanung und Stadtentwicklung aus dem Blickwinkel einer externen Beobachterin abzubilden.

Perspektivenwechsel

„Italienische Verhältnisse – das wäre nicht gut, wenn wir die hierzulande hätten.“ Mit diesen Worten kommentierte die Nachrichtensprecherin Annika Debuhr Parlamentswahlen im April 2006 in Italien (*ZDF, heute nacht*, 11.4.2006). Die Vorstellungen von Italien sind in Deutschland durch Stereotype geprägt. Die Schlagwörter und Bilder, mit denen sie charakterisiert werden, könnten widersprüchlicher nicht sein: Auf der einen Seite reichen sie von Chaos und Tatenlosigkeit bis zu den Vorstellungen von den verbrecherischen Machenschaften der Mafiosi oder den Politikern der Mediendemokratie. Die Bilder auf der anderen Seite umfassen Toskanaromantik mit Chianti und Pinien oder das römische Dolce Vita im Charme von 1950er-Jahre-Filmen. Enge, verwinkelte Gassen, kleine Läden und Bars in den historischen Altstädten, das Leben auf der zentralen Piazza und sogar der Verkehr in den italienischen Straßen ziehen nach wie vor Scharen von Touristen nach Italien. Weitaus seltener aber findet man eine differenzierte Auseinandersetzung mit den Bewohnern des Landes und ihren kulturellen Eigenheiten.

Diese stereotypen Vorstellungen von „italienischen Verhältnissen“ spitzen sich im Rahmen einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung in der Dis-

ziplin der Stadtplanung zu, denn zunächst scheinen sie bestätigt: „L'urbanistica in Italia non esiste.“¹ Die Relevanz der Stadtplanung in Italien wird selbst von italienischen Experten belächelt und ihre Bedeutung in der neueren Geschichte negiert. Tatsächlich sind es vor allem informelle Bauaktivitäten und Spekulation, welche die Entwicklung vieler italienischer Städte nach dem Zweiten Weltkrieg prägen. Dem stehen zwar eine Vielzahl von Planungsinstrumenten, Gesetzen und Regelungen zur Stadtplanung sowie eine reichhaltige Fachdiskussion gegenüber, dies alles fand aber in der tatsächlichen Stadtentwicklung nur selten Berücksichtigung. Darüber hinaus wird Stadtplanung häufig rein als Städtebau verstanden und traditionell von Architekten betrieben. Der Stadtplanung nahe Disziplinen wie die Denkmalpflege, der Umweltschutz, die Verkehrsplanung oder die Sozialarbeit gingen überwiegend eigene Wege, was oft genug zu einander widersprechenden Plänen und Vorhaben innerhalb derselben Städte führte.

Doch ein Blick in die jüngste Geschichte der italienischen Stadtplanung zeigt, dass einiges in Bewegung geraten ist. Seit den 1990er Jahren vollzog sich ein tief greifender Wandel, als dem gesellschaftlich etablierten, informellen Bauen der Kampf angesagt, neue stadtplanerische Methoden ausprobiert und lange verfallene Altstädte wieder belebt wurden – eine Entwicklung, die im Übrigen noch nicht abgeschlossen ist. Bemerkenswert ist dabei die Rolle der europäischen Gemeinschaftsinitiative *Urban*, die in diesem Prozess eine nicht unerhebliche Rolle spielte. Dies geht aus einer Reihe von Beiträgen zu den Erfolgen von *Urban* hervor, die in der italienischen Fachdiskussion insbesondere zwischen 1999 und 2002 publiziert wurden.

Der italienische Stadttheoretiker Marco Cremaschi brachte es auf den Punkt als er meinte: „*Urban* va di moda in Italia“ – „*Urban* ist modern in Italien“ (ders. 2000, S. 27). Doch eigentlich ist diese Bedeutung von *Urban* erstaunlich, wenn man bedenkt, dass dieses Programm offensichtlich nie auf die spezifischen Problemlagen italienischer Städte zugeschnitten wurde. Die Initiative zielte vor allem auf die Beseitigung der wesentlichen Ursachen sozialer und räumlicher Segregation in west- und mitteleuropäischen Städten ab, wie sie dort in einzelnen Stadtquartieren beobachtet wurden. Unmissverständlich argumentierte die Europäische Kommission in der Mitte der 1990er Jahre, dass diese Symptome in den Industriestädten des Nordens weit stärker auftreten als im Süden (vgl. Europäische Kommission 1995, S. 100 f).

¹ „Stadtplanung in Italien - existiert nicht!“

Herleitung der Fragestellung

Maßnahmen im Rahmen der Strukturpolitik, die nach der Agrarpolitik zu den wichtigsten Aufgabenfeldern der Europäischen Union zählt, galten in der Vergangenheit vor allem als Kompensationsbemühungen, um die im europäischen Wettbewerb unterlegenen Regionen zu unterstützen (vgl. Sinz 2004, S. 348). Im Jahr 1994 legte die Europäische Kommission mit dem Programm *Urban* zum ersten Mal auch eine Gemeinschaftsinitiative zur Förderung städtischer Problemgebiete auf.² Hier waren die Zielstellungen besonders ambitioniert formuliert, denn es hieß: „Die *Urban*-Projekte sollen dem Anspruch gerecht werden, innovativ zu sein.“ (Toepel 2000 u.a., S. XI)

Etwa zur selben Zeit diskutierten Planer (vor allem im deutschsprachigen Raum) unter dem Stichwort *Planungskulturen* Spezifika von Planung in unterschiedlichen europäischen Ländern (z.B. Keller u.a. 1993; Kunzmann 1995; Albers 1997). Die aus dieser Diskussion hervorgegangenen Veröffentlichungen thematisierten zumeist die Stadtplanung unterschiedlicher Länder parallel, um sie in Ansätzen miteinander zu vergleichen. Häufig prognostizierten die Autoren darin, dass im zusammenwachsenden Europa Angleichungen des Planungsrechts, der Planungsinstrumente und -aufgaben aber auch von Werten und Orientierungen eintreten werden. So erwartete beispielsweise Dietrich Fürst, „dass über die EU ein Zwang zur Harmonisierung der nationalen Steuerungs- und damit auch Planungssysteme institutionalisiert wird“ (ders. 1999, S. 19).

Studien zur Regionalplanung belegen, dass die Strukturpolitik der EU (und darin vor allem das Instrument der Gemeinschaftsinitiative) Angleichungen in den Praktiken von Regionalplanung der europäischen Länder zur Folge hatten (z.B. Magrassi 2004). Für die Stadtplanung gibt es kaum derartige Untersuchungen und so blieb bisher die Frage weitestgehend offen, ob und inwiefern durch die Instrumente der europäischen Stadtpolitik eine Angleichung der traditionell unterschiedlichen Formen von Stadtplanung in den einzelnen Nationalstaaten erfolgte. Für eine solche Untersuchung wäre ohne Zweifel ein umfangreiches vergleichendes Forschungsprojekt nötig. Ein Baustein darin müsste meines Erachtens der Frage nachgehen, ob und inwieweit europäische Stadtpolitik Einfluss auf die nationale bzw. lokale Stadtplanung nimmt, neue Impulse gibt, eine Harmonisierung befördert oder zu neuen Konflikten führt. Es bietet sich in diesem Zusammenhang zunächst an, den Einfluss eines konkreten Instruments europäischer Stadtpolitik an

² Diese Art der Förderung ist seit dem Jahr 2000 als eigenständige Kategorie im Rahmen der Ziel-2-Gebiete fest im europäischen Förderkatalog verankert (vgl. Eltges 2002, S. 257).

konkreten Orten zu untersuchen. Die vorliegende Arbeit widmet sich daher der Gemeinschaftsinitiative *Urban* (als konkretes Instrument europäischer Stadtpolitik) und seiner Umsetzung in Italien (als konkretem Ort). Daraus ergibt sich für diese Untersuchung die leitende Fragestellung, ob und in welcher Form die Gemeinschaftsinitiative Praktiken und Ansätze der italienischen Stadtplanung nachhaltig beeinflusst oder gar verändert hat.

An diese generelle Fragestellung schließen sich detailreich spezifischere Untersuchungsfragen an: Worin besteht der Erfolg der Gemeinschaftsinitiative in italienischen Städten? Handelt es sich tatsächlich um nachhaltige Veränderungen oder ist *Urban* nur eine Randerscheinung? Welche Aspekte von Stadtplanung wurden durch *Urban* (positiv und negativ) beeinflusst? Und welche charakteristischen Voraussetzungen lassen sich dafür nachweisen, dass die Stadtplanung in Italien Erfolge feiern konnte, die durch Europa angestoßen wurden?

Hintergrund

„Fragestellungen erwachsen nicht aus dem Nichts. Sie haben häufig ihren Ursprung in der persönlichen Biographie des Forschers und in seinem sozialen Kontext. Die Entscheidung für eine Fragestellung hängt zumeist von lebenspraktischen Interessen des Forschers und seiner Einbindung in bestimmte soziale und historische Kontexte ab.“ (Flick 2005, S. 78)

Im Rahmen meiner Auseinandersetzung mit Stadtplanung in Italien stellte ich fest, dass in der italienischen Debatte unter Stadtplanern der europäischen Stadtpolitik und insbesondere dem Programm *Urban* eine hohe Aufmerksamkeit zukommt. Ich hatte den Eindruck, dass diese Gemeinschaftsinitiative in Italien sehr positiv aufgenommen wurde. Demgegenüber stieß ich in der deutschen Diskussion eher auf skeptische Beiträge zum Thema, wie beispielsweise einen Aufsatz von Klaus Kunzmann, in dem er die Idee einer „Stadtpolitik ‚von oben‘“ kritisierte. (ders. 2004, S. 193).

Diese scheinbar unterschiedliche Wahrnehmung nahm ich als Anstoß, mich in meiner Diplomarbeit einerseits näher mit europäischer Stadtpolitik zu beschäftigen und diese in den italienischen Kontext einzubetten. Vor diesem Hintergrund ordne ich meine Arbeit in das Feld der Europaforschung einerseits und der konkreten Untersuchung von italienischer Stadtplanung andererseits ein. Beide Bereiche sind innerhalb der deutschsprachigen Stadtplanungsdebatte nach wie vor aktuell und für Lehre und Forschung ein interessantes Feld.

Vorgehensweise

Ich konzentriere mich in meiner Studie auf *Urban I*, dem ersten Programm der Europäischen Union im Bereich Stadtentwicklung. Auch wenn dessen Umsetzung schon länger zurück liegt, bietet es doch den Vorteil, dass die ersten Erfahrungen nicht durch einen fortlaufenden Prozess während der Untersuchung beeinflusst sind.

Die Klärung der obigen Fragestellungen erfolgte in drei großen Schritten, einer theoretischen Annäherung, einer empirischen Erhebung und einer Analyse des zusammengetragenen Materials.

Im ersten Schritt hatte die Auseinandersetzung mit dem Begriff der Stadtplanung auf einer theoretischen Ebene einen Zugang zum Diskurs ermöglicht. Dabei fand ich greifbare Aspekte zur Disziplin der Stadtplanung, anhand derer ich an späterer Stelle die italienische Stadtplanung beschreiben konnte, und die in ihrer Gesamtschau eine Idee des Wesens der italienischen Stadtplanung transportieren. Es ging mir dabei nicht um eine umfassende Definition von Stadtplanung, sondern um ein nützliches Grundgerüst. Den Begriff der Stadtplanung habe ich dabei vom Begriff der Stadtpolitik unterschieden, um Schnittstellen dieser beider Disziplinen aufzuspüren. Diese Vorüberlegungen und die generelle Einordnung europäischer Stadtpolitik basieren auf der Auswertung von Primär- und Sekundärliteratur, auf die ich in Berlin zugreifen konnte. Zur Anwendung kamen insbesondere sekundäre Quellen aus den Bereichen der (Stadt-)Planungstheorie und Stadtsoziologie sowie Untersuchungen zum Programm *Urban*, die überwiegend als so genannte graue Literatur vorliegen. Darüber hinaus griff ich auf von der Europäischen Kommission publizierte Papiere zur europäischen Stadtpolitik und zur Initiative *Urban* zurück. Für die Darstellung wesentlicher Charakteristika der italienischen Stadtplanung erhob ich außerdem im August und September 2005 vor allem in Rom weitere Daten, wo ich die Möglichkeit einer umfangreichen Literatursammlung an der Universität *Roma Tre* und in verschiedenen städtischen Bibliotheken hatte. Für die anschließende Dokumentenanalyse nutzte ich dementsprechend überwiegend italienische Sekundärliteratur und schriftlich dokumentierte Konferenzbeiträge sowie Ministerialveröffentlichungen. In die Beschreibung der italienischen Stadtplanung flossen zudem die Erkenntnisse aus Aussagen italienischer Experten der Stadtplanung ein. Die Expertengespräche führte ich als Leitfaden gestützte Interviews und Gespräche in Rom. Dabei ergaben sich einige Gespräche zufällig innerhalb einer Konferenz zur Änderung des Planungsgesetzes im September an der Universität *La Sapienza*.

Der zweite Schritt der Arbeit bestand in der Erforschung von *Urban* in Italien, der ich anhand der beiden Fallbeispiele Genua und Salerno auf die Spur zu kommen versuchte. Bewusst fiel meine Wahl auf eine nord- und eine süditalienische Stadt, da Nord- und Süditalien noch immer extreme strukturelle Unterschiede aufweisen. Zudem sind Genua und Salerno hinsichtlich ihrer Größe voneinander verschieden. Obwohl es sich in beiden Fällen um Großstädte handelt, ist Salerno (mit knapp 150.000 Einwohnern) wesentlich kleiner als Genua (600.000 Einwohner). Einziges gemeinsames Merkmal beider Städte liegt in ihrer Funktion als Hafenstadt. Die Bedeutung des Hafens ist in beiden Städten jedoch sehr unterschiedlich. In Salerno hat der Hafen überwiegend historische und touristische Bedeutung, das *Urban*-Gebiet in Genua allerdings ist wirtschaftlich und verkehrlich direkt mit dem Hafen verknüpft. Die Probleme der Projektgebiete und die daraus hervorgegangen Maßnahmen im Rahmen von *Urban* sind ebenfalls sehr verschieden. Salerno steht dabei stellvertretend für insgesamt neun italienische Städte, in denen das Programm in den Altstädten durchgeführt wurde. Eine solche Konzentration auf historische Stadtzentren fand in Europa nur in Italien und Spanien statt. Das *Urban*-Gebiet in Genua ist demgegenüber zwar im italienischen Vergleich einmalig, die dortigen Problemstellungen weisen aber dafür Ähnlichkeiten mit denen in anderen altindustriellen Regionen Mittel- und Westeuropas auf. Die beiden Beispiele habe ich im weiteren Verlauf der Arbeit bewusst nicht miteinander verglichen. Dieses Vorgehen sollte es möglich machen, größtmögliche Unterschiede (most dissimilar cases) aufzudecken und damit die breite Auslegung ein und desselben Programms darzustellen.

Die Darstellung der Fallbeispiele stützt sich vorwiegend auf Interviews und informelle Gespräche, die ich im September und Oktober 2005 in Salerno und Genua mit unterschiedlichen Personen geführt habe, welche an der Ausgestaltung oder Umsetzung der *Urban*-Projekte beteiligt waren. Die Gespräche mit Angestellten der städtischen Verwaltung (Verwaltungsbeamte, städtisches Tourismusbüro, Bibliothek, Jobcentre) fanden sowohl als Leitfadeninterviews statt als auch in Form informeller Unterhaltungen, zum Beispiel bei einem zufälligen gemeinsamen Mittagessen mit einem Angestellten der Verwaltung von Salerno. Auf eine Tonaufzeichnung der Gespräche habe ich verzichtet, um die Gesprächsatmosphäre möglichst locker zu gestalten. Stattdessen entschied ich mich für eine Dokumentation in Form von handschriftlichen Aufzeichnungen. In beiden Städten habe ich darüber hinaus informelle Gespräche mit Bewohnern und Geschäftsinhabern geführt. Diese Unterhaltungen habe ich unmittelbar im Anschluss als Gedächtnisprotokol-

le notiert. Zusätzlich führte ich teilnehmende Beobachtungen in den Projektgebieten durch und hielt diese als Beobachtungsnotizen fest. Im Februar 2006 habe ich außerdem an die beiden Stadtverwaltungen Fragebögen mit noch offenen Fragen geschickt. Im Rahmen der Gespräche (sowie als Antworten auf den Fragebogen) stellten mir meine Gesprächspartner darüber hinaus Informationsmaterialien zur Verfügung, die ich ebenfalls auswertete. Weiterhin flossen in die Untersuchung der Fallbeispiele Erkenntnisse aus Sekundärliteratur ein, welche im Rahmen der Ex-Post Evaluation des Programms veröffentlicht wurde.

Im Anschluss an die Fallbeispiele glich ich die in Salerno und Genua festgestellten Erfolge und Schwächen von *Urban* mit den übergreifenden Aussagen von Experten zur Einschätzung des Programms in Italien insgesamt ab. Diese Expertenaussagen entnahm ich überwiegend italienischen Publikationen sowie einigen persönlichen Gesprächen. Mit Hilfe dieser unterschiedlichen Quellen und Vorgehensweisen gelang es mir, einen umfassenden Eindruck zum Erfolg der Gemeinschaftsinitiative zu bekommen.

Die anschließende Bearbeitung der Fragestellung in Form einer Analyse erfolgte überwiegend in Berlin. Dazu habe ich die Fragestellung zunächst in spezifische Fragen zerlegt. Meine erste Frage lautete dabei konkret: aus welchen Gründen konnte *Urban* in Italien erfolgreich werden? Diese Frage ergab sich aus der Tatsache, dass das Programm in seiner Gesamtheit von den meisten Experten und auch in den Beispielstädten überwiegend als erfolgreich eingeschätzt wurde. Mit Hilfe der Erkenntnisse aus Salerno und Genua sowie allgemeinen Expertenaussagen gelang es mir, ein Konglomerat unterschiedlicher Gründe auszumachen.

Erst im Anschluss daran fragte ich nach der Bedeutung des Programms für die italienische Stadtplanung. Für die Beantwortung nutzte ich die im ersten Schritt erarbeiteten Aspekte der Stadtplanung. Dabei untersuchte ich jeden dieser einzelnen Aspekte hinsichtlich seiner Veränderungen seit Beginn der 1990er Jahre sowie dem Beitrag von *Urban* darin und charakterisierte somit schließlich den Wandel der italienischen Stadtplanung. Dieser letzte Schritt der Arbeit bleibt zweifelsohne auf einem eher oberflächlichen Niveau, da eine umfassende Darstellung aller Aspekte landesweit den Rahmen dieser Untersuchung sprengen würde.

Quellenlage

Der Blick in Berliner Bibliotheken verdeutlichte nicht nur die spärlich vorhandene deutschsprachige Fachliteratur zu Fragen der italienischen Stadtpla-

nung, sondern zur europäischen Stadtpolitik überhaupt. Zur italienischen Stadtplanung fanden sich im Wesentlichen nur drei große Titel: Gerd Albers hat Mitte der 1990er Jahre ein überblicksartiges Werk zur Stadtplanung in unterschiedlichen europäischen Ländern herausgegeben (Albers 1997). Donald A. Keller, Michael Koch und Klaus Selle widmeten sich zu Beginn der 1990er Jahre einem Vergleich der Planungskulturen anhand von Beispielen in Deutschland, der Schweiz, Frankreich und Italien (Keller u.a. 1993). Und 2002/2003 beschäftigte sich eine Ausgabe der Zeitschrift *Planungsrundschau* mit „Planungssystemen in Europa“, in dessen Zusammenhang auch Beispiele aus Italien thematisiert wurden. Darüber hinaus finden sich gelegentliche Veröffentlichungen zu ausgewählten stadtplanerischen Themen in Italien (z.B. Potz 2002; Bricocoli 2001; Falini 1996). Eine hilfreiche Veröffentlichung zur italienischen Stadtplanung wurde außerdem von der Europäischen Kommission als Teil des „EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies“ (European Commission 2000) herausgegeben. Eine fokussierte Recherche aufgrund von Expertenhinweisen zum Programm *Urban* förderte eine Auswahl von grauer Literatur zu Tage. Zur konkreten Umsetzung von *Urban* in Italien liegen neben Papieren der Europäischen Kommission einige Veröffentlichungen in internationalen Zeitschriften (insbesondere unter www.planum.net) oder als schriftlich dokumentierte Konferenzbeiträge (z.B. Barbanente/Tedesco 2005; Nuvolati 2002) vor. Aber auch in diesem Bereich konnte ich zunächst von Berlin aus nicht auf eine reichhaltige Literaturauswahl zurückgreifen.

Demgegenüber überraschte mich die in Italien vorliegende Literatur zu den Themen *Urban* und integrierte Stadtentwicklung. Im Verlauf meiner Forschungen verfestigte sich der Eindruck, dass das Thema in der italienischen Fachliteratur wesentlich präsenter ist als in Deutschland. Im Rahmen der Evaluation des Programms *Urban* wurde vom *Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti*³ eine dreibändige Veröffentlichung erstellt. Ebenso ging aus einer Konferenz 2002 in Sorrent ein umfangreicher Sammelband hervor. Die im Bereich der Stadtplanung bedeutendsten Zeitschriften *Urbanistica* sowie *Urbanistica Informazioni* beschäftigten sich zwischen 1994 und 2003 immer wieder mit europäischer Stadtpolitik, so dass auch hier eine Reihe von Aufsätzen vorliegt. Darüber hinaus werden in Italien seit 1998 die zwei Themen „Programmi integrati/Programmi complessi“⁴ (z.B. Cremaschi 2001

³ Ministerium für Infrastruktur und Transport

⁴ „Integrierte Programme/Komplexe Programme“; in der italienischen Literatur werden die beiden Begriffe für einen während der 1990er Jahre geborenen neuen Programmtypus parallel zueinander verwendet.

u. 2003a; Karrer u.a. 1998) und „European Spatial Planning“⁵ (z.B. Janin Rivolin 2003 u. 2004) in zahlreichen Veröffentlichungen diskutiert – beide Themenfelder greifen am Rande auch das Programm *Urban* auf.

Aufbau der Arbeit

Für die Darstellung meiner Forschung habe ich folgenden Aufbau gewählt: Zunächst beschäftige ich mich im Rahmen eines Exkurses mit den sprachlichen Problemen, die sich aufgrund der Arbeit mit Quellen unterschiedlicher Sprachen ergeben. Anschließend an diese einleitenden Überlegungen ist meine Arbeit in drei Teile gegliedert.

Im ersten Teil (A) habe ich Fragen zur europäischen Stadtpolitik und zur italienischen Stadtplanung betrachtet. Dazu stelle ich im *1. Kapitel* auf einer theoretischen Ebene meine Überlegungen zum Begriff der Stadtpolitik und dem Programm *Urban* im Kontext europäischer Stadtpolitik dar. Im *2. Kapitel* widme ich mich zunächst den definitorischen Schwierigkeiten des Begriffes der Stadtplanung, um anschließend Einzelaspekte herauszuarbeiten, mit deren Hilfe landesweite Merkmale der Stadtplanung in Italien beschrieben werden können.

Im zweiten Teil (B), dem Herzstück der Arbeit, geschieht ein Perspektivenwechsel zur italienischen Ebene. Dementsprechend erfolgt in *Kapitel 3* die Darstellung der Umsetzung von *Urban* anhand der beiden Fallbeispiele Salerno und Genua. In *Kapitel 4* habe ich die Erfolge und Schwächen des Programms *Urban* in Italien herausgearbeitet.

Der dritte Teil (C) ist schließlich die Analyse. Das *Kapitel 5* widmet sich zunächst den möglichen Gründen für den Erfolg von *Urban* in Italien. In *Kapitel 6* untersuche ich, ob sich tatsächlich spezifische Veränderungen einzelner Aspekte von Stadtplanung in Italien während der 1990er Jahre finden lassen, und welchen Anteil *Urban* daran haben könnte.

Die *Schlussbetrachtung* dient der Zusammenfassung der Ergebnisse und dokumentiert offen gebliebene Fragestellungen.

⁵ Für die europäische Raumentwicklung hat sich in der italienischen Debatte offensichtlich noch kein eigener Begriff durchgesetzt, so dass zahlreiche Autoren – und Umberto Janin Rivolin ist sicher der bedeutendste unter ihnen – den englischen Begriff nutzen.

EXKURS: SPRACHSYSTEME UND DIE TÜCKEN DER ÜBERSETZUNG

Oft genug ist es schwierig, im wissenschaftlichen Diskurs klare Definitionen oder Bedeutungen für bestimmte Termini zu finden und somit eine eindeutige Kommunikation zu gewährleisten. Diese Schwierigkeit erhöht sich, wenn – wie im Falle der vorliegenden Arbeit – mit Quellen unterschiedlicher Sprachen und in einem länderübergreifenden Diskurs geforscht wird. Klaus Kunzmann bringt diese Probleme für seine Forschungen in der Disziplin der Raumplanung auf den Punkt, wenn er schreibt:

„Selbst eine sprachlich völlig korrekte Übersetzung eines Begriffs aus dem Tätigkeitsfeld Raumplanung kann zu größeren Missverständnissen führen, weil das Wort nur der Code für ein sehr komplexes System von Erfahrungen, Regelungen und institutionellen Abhängigkeiten ist.“ (Kunzmann 1995, S. 53)

Ich will das Problem an einigen Beispielen erläutern und nehme dafür zunächst den Titel der vorliegenden Arbeit auf: „Urbanistica in movimento. Die italienische Stadtplanung und das europäische Programm *Urban*“. Darin habe ich das Wort *Urbanistica* des Haupttitels mit dem Begriff der Stadtplanung im Untertitel übersetzt. Vermutlich hätte ich kaum Widerspruch geerntet, wenn ich *Urbanistica* mit *Urbanistik* übersetzt hätte. Doch nach dem Duden wäre diese Übersetzung nicht treffend gewesen, denn mit dem deutschen Begriff *Urbanistik* ist die „Wissenschaft des Städtebaus“ gemeint (Duden 1991, S. 756). In der italienischen Praxis geht *Urbanistica* dagegen weit über diese Bedeutung hinaus, wobei im großen „Lo Zingarelli“⁶ vor allem die Funktion von *Urbanistica* als angewandte Disziplin betont wird:

„Disciplina che si occupa di disporre e organizzare razionalmente ed esteticamente gli aggregati urbani, utilizzando ed equilibrando ad un tempo cognizioni e norme scientifiche, artistiche e sociali.“⁷ (Zingarelli 2005)

Dementsprechend beschäftigt sich *Urbanistica* mit der rationalen und ästhetischen Anordnung, Gliederung und Organisation städtischer Elemente und nutzt dafür gleichzeitig wissenschaftliche, künstlerische und soziale Methoden. Es ist dabei die Formulierung „aggregati urbani“, die offen lässt, ob nur

⁶ Das Werk Lo Zingarelli ist mit dem Duden vergleichbar.

⁷ „Disziplin, die sich damit beschäftigt, städtische Elemente rational und ästhetisch anzuordnen und zu organisieren, dabei gleichzeitig wissenschaftliche, künstlerische und soziale Konditionen und Nomen nutzt und miteinander in Ausgleich bringt.“

konkrete bauliche Elemente gemeint sind oder auch soziale, wirtschaftliche, politische oder ökologische Aspekte mitgedacht werden müssen.

Doch damit nicht genug: Mit einem Blick auf den Titel des viersprachigen Wörterbuches „Town Planning Glossary“ von Marco Venturi wird eine weiterreichende Bedeutung von *Urbanistica* offensichtlich: „Glossario di Urbanistica“ heißt der italienische Titel und der deutsche „Stadtplanungsglossar“. Venturi übersetzt folglich *Urbanistica* mit *Stadtplanung* (Venturi 1990). Aufgrund meines Wissens um die Inhalte dessen, was innerhalb der Studienkurse zur *Urbanistica* an der Universität in Rom vermittelt wird, habe ich mich dieser Übersetzung angeschlossen.⁸ Das Problem ist damit aber noch immer nicht vollständig gelöst. Zwar wird im Glossar des Buches *Stadtplanung* mit *Urbanistica* übersetzt, andersherum findet sich im Inhalt aber für *Urbanistica* (im Gegensatz zum Titel) die Übersetzung *Städtebau* (ebenda, S. 256). Was zunächst wie ein Übersetzungsfehler aussieht, liefert in Wirklichkeit nur einen Beleg für die Schwierigkeiten der Übersetzung von Fachbegriffen im Kontext ihrer Bedeutung. Denn Stadtplanung ist in Italien viel stärker dem reinen Städtebau verpflichtet, als dies in Deutschland der Fall ist.

Ein weiteres Beispiel: Für das Programm *Urban* und andere Aktivitäten der Europäischen Union, die sich direkt auf die städtische Ebene auswirken, hat sich in der deutschen Fachliteratur inzwischen der Begriff der *europäischen Stadtpolitik* bzw. im Englischen *European urban policy* durchgesetzt (vgl. Frank 2005a u. b; Eltges 2002; Tofarides 2003). In der italienischen Sprache hingegen hat sich diesbezüglich noch kein Begriff gefestigt. Während Stadtpolitik gemeinhin als *Politiche Urbane* bezeichnet wird, finden sich für europäische Stadtpolitik unterschiedliche Umschreibungen wie beispielsweise „politica europea per la città“⁹ (Tedesco 2005), „politiche urbane comunitarie“¹⁰ (Fontana 2002) oder noch allgemeiner „politiche comunitarie per il territorio“¹¹ (Cremaschi 2005).

Hier ist es zunächst die Übersetzung vom Englischen ins Deutsche, die Schwierigkeiten bereitet, da der deutsche Begriff der Politik im Englischen analog zu seinen drei unterschiedlichen Bedeutungen mit drei Begriffen gefasst werden kann. Zunächst zur deutschen Sprache: Der heute noch vielfach zitierte Politikwissenschaftler Fritz Scharpf versteht unter Politik „die Möglichkeit kollektiven Handelns bei nicht vorauszusetzendem Konsens“

⁸ Ein Blick auf deutsche Texte italienischer Autoren bestätigt, dass häufig *Stadtplanung* als Äquivalent für *Urbanistica* verwendet wird (z.B. Cremaschi 2003b oder Elisei 2003).

⁹ „Europäische Politik für die Stadt“

¹⁰ „Gemeinschaftliche Stadtpolitik“

¹¹ „Gemeinschaftliche Politik für das Territorium“ (oder „Gemeinschaftliche Raumpolitik“)

(Scharpf 1973 zit. n. Fürst 2002, S. 23), wobei die Handlungsschritte aus Konsensfindung, Entscheidung und Auswahl bestehen. Gleichzeitig genügt diese Definition im deutschen Diskurs aber offensichtlich nicht mehr und so verweisen inzwischen viele Autoren auf die begriffliche Trennung im Englischen in *politics*, *policy* und *polity*.

1. *Politics* (= prozesshafte, methodische Dimension): meint die Gestaltung der Politik durch politische Verfahren und wird in Willensbildungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse unterschieden (z.B. Wahl- und Abstimmungsverfahren, Öffentlichkeitsarbeit, Lobbyismus).
2. *Policy* (= inhaltliche Dimension): meint die politischen Inhalte (z.B. Richtlinien, Vorgehensweisen oder Taktiken), wie sie in (partei-) politischen Programmen niedergeschrieben sind. Im Rahmen von *policy* werden Probleme ausgemacht und analysiert, Handlungsalternativen überlegt, Programmierung betrieben, diese Programme schließlich durchgeführt und immer wieder kontrolliert.
3. *Polity* (= strukturelle, formelle und institutionelle Dimension): meint jene Politikfelder, in denen die Regelwerke und Institutionen als politisch-administrativer Rahmen zusammengefasst sind (z.B. Gesetzestexte, Verfassungen, Institutionen).

Zu diesen Bestimmungen gibt es keine äquivalente deutsche Übersetzung, sie bieten aber den Vorteil, die drei grundsätzlichen Felder von Politik eindeutig voneinander zu trennen. Dagegen deckt die oben zitierte Definition von Scharpf nur den Bereich von *politics* ab (vgl. Peters/ Walter 2004, o. S.).

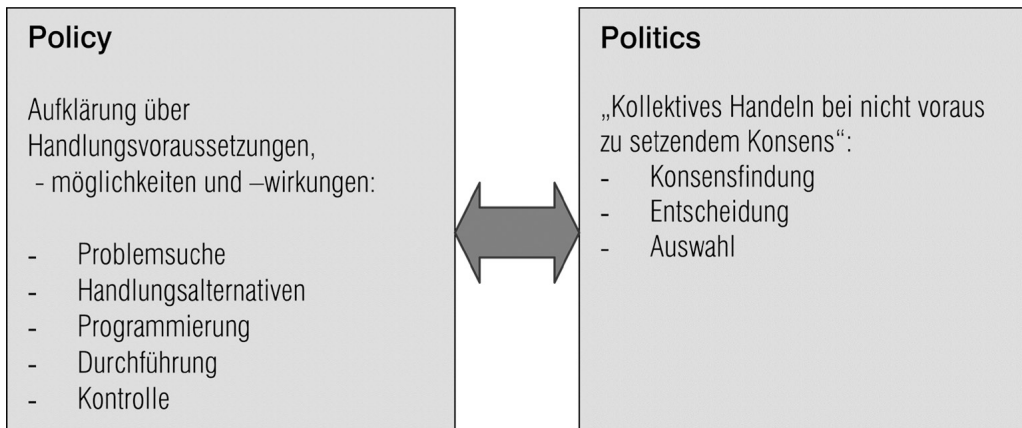


Abb. 1: Zur Unterscheidung von *policy* und *politics*. Quelle: eigenen Darstellung nach Peters/Walter, 2004

In der italienischen Sprache gibt es immerhin zwei Politikbegriffe: *politica* und *politiche*, wobei *politica* dem englischen *politics* entspricht und *politiche* mit *policy* übersetzt wird. Gleichzeitig ist eine Entsprechung für *polity* nicht bekannt (vgl. Garau 2003, o. S.). Dies verursacht in dieser Studie aber keine größeren Schwierigkeiten, denn für das Feld der Stadtplanung (deren genaue Begriffsklärung an anderer Stelle stattfinden wird) sind vor allem die Bedeutungen von *politics* und *policy* relevant. *Polity* spielt darin im Allgemeinen nur als administrative Rahmung eine Rolle, weniger jedoch für das planerisch-städtische Alltagsgeschäft.

Ein drittes Beispiel betrifft den in dieser Arbeit thematisierten so genannten *integrierten Ansatz* aktueller Programme, der sich auch in der Gemeinschaftsinitiative *Urban* wieder findet. So ist in der Ausschreibung des Programms zu lesen, dass städtische Probleme mit einem „integrierten Konzept“ (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 180/7 1994, S. 6) angegangen werden sollen. Dieser *integrierte Ansatz* meint im Wesentlichen, dass unterschiedliche Ressorts (Wirtschaft, Soziales, Ökologie, Infrastruktur, Städtebau etc.) und Ressourcen (sowohl personell als auch finanziell) in einer Handlungsstrategie gemeinsam wirksam werden. Darüber hinaus sind diese speziellen Strategien vorzugsweise in übergeordnete städtische Konzepte zu integrieren. Ein Blick in den deutschen Duden belegt die Bedeutung des Wortes *integriert* als „durch Integration entstanden“. Andererseits entsteht die Integration dieser unterschiedlichen Bereiche erst aufgrund des ausgeschriebenen Handlungsprogramms. Das Programm an sich wirkt somit *integrativ*. Dementsprechend verwendet beispielsweise Laura Mattiucci in ihrer Masterarbeit auch die Bezeichnung „integrative approach“ (Mattiucci 2005) zur Beschreibung des zumeist als *integriert* bezeichneten Handlungsansatzes.

Im Verlauf der vorliegenden Untersuchung wird an zahlreichen Punkten deutlich, welche Schwierigkeiten verschiedene Sprachen mit sich bringen, und wie kompliziert es oft ist, eine formal „richtige“ Übersetzung zu finden. An vielen Stellen wäre eine andere Begriffswahl anstatt der von mir gewählten sicherlich genauso überzeugend gewesen.