

Samuel MÖSSNER, Aachen<sup>1</sup>  
Rainer WEHRHAHN, Aachen

## **Akteurskonstellationen und Vertrauen in lokalen Governance-Prozessen in Mailand**

### **Summary**

In the last two decades governance has become one of the most challenging issues in urban research. Although no common ground for governance theory has been reached so far, some approaches which define governance as different modes of actor constellations in a complex system are well accepted. Actor cooperation, as the effective way of coordination, involves different modes, formal and informal ones. For the latter, interpersonal trust plays a crucial role. In this paper we argue, that integrated social development programmes as in Milan are neither based on a government nor on a governance actor constellation. There are rather two different constellations coexisting: one is based on traditional formal modes, while the latter gets its decision making capacity from interpersonal trust. Both constellations are overlapping and partially linked by certain members. The empirical data for this study have been collected in the city of Milan and in the quarter of Ponte Lambro in the periphery of this agglomeration.

### **1 Einleitung**

Seit den 1990er Jahren zeichnen sich in vielen europäischen Städten Formen einer neuen Governance ab, die sich vor allem in einer stärker programm- und projektbezogenen Planung unter Beteiligung verschiedener Akteursgruppen ausdrücken. Beispiele hierfür sind integrierte Entwicklungsprogramme auf lokaler Ebene – die „Contratti di Quartiere“ in Italien (vgl. BRICOCOLI 2001), das Programm „Soziale Stadt“ in Deutschland (vgl. ALISCH 1998) oder die europäische Gemeinschaftsinitiative URBAN. Auch auf der Ebene makroskaliger Planungen (vgl. MOULAERT et al. 2001; PINSON 2002) werden immer häufiger partnerschaftliche Kooperationen einge-

---

<sup>1</sup> Marie-Curie-Stipendiat im RTN „Urban Europe, between Identity and Change“ an der Universität Mailand-Bicocca.

gangen, welche die öffentlichen Planer in ihrem Entscheidungsspielraum zwar eingrenzen, doch zugleich mittels Einbeziehung privater Partner insgesamt eine erweiterte Handlungsfähigkeit schaffen (KLEGER 1996).

Struktureller Hintergrund für das Aufkommen neuer Governance-Formen im urbanen Kontext sind vielfach Deindustrialisierungs- bzw. Desurbanisierungsprozesse, die sich unmittelbar auf die kommunalen Haushalte auswirkten und zu einer zunehmenden „Unregierbarkeit“ der Städte führten. Die Grenzen der traditionellen urbanen Regierungsstrukturen lagen im ausgehenden 20. Jahrhundert auf der Hand (SOJA 1995, 157; MOULAERT et al. 2003). Die Gestaltung ökonomischer Restrukturierungen in urbanen Räumen versprach nur noch unter Einbeziehung privater Akteure Erfolg zu versprechen, und so fand selbst in traditionell wohlfahrtsstaatlich organisierten Metropolen wie Barcelona (vgl. MARSHALL 2000) eine Hinwendung zu partnerschaftlichen Kooperationen mit der Privatwirtschaft statt.

Auch Mailand war zunächst von großen Strukturproblemen betroffen. Die Stadt wies 1973 40% Industriebeschäftigte auf, 2003 waren es nur noch 27% (BUZZI-DONATO 2002, 193 und Daten der Kommune Mailand). Im Vergleich zu anderen europäischen Städten, die stark durch Altindustrie geprägt sind bzw. waren, konnte sich in Mailand jedoch schon zu den Hochzeiten des Fordismus sowohl ein bedeutender Finanzsektor als auch eine erfolgreiche Textil- und Modeindustrie etablieren, die heute als essentielle Pfeiler der städtischen Ökonomie fungieren.

Neben den strukturellen ökonomischen Zwängen ist ein weiterer Erklärungsansatz in dem Druck zu sehen, der von Seiten der lokalen, häufig stadtteilbezogenen Öffentlichkeit auf die Politik ausgeübt wird. Local Governance auf Quartiersebene bedeutet dabei für die Verwaltungen jedoch nicht nur einen wesentlichen Machtverlust, sondern auch einen sehr viel höheren Verwaltungs- und damit auch Finanzaufwand. Trotzdem etablieren sich diese neuen Konzepte immer mehr, da die Probleme in städtischen Quartieren auf andere Weise ganz offensichtlich nicht mehr zu lösen sind (vgl. z.B. HAFNER 2003). In Mailand spricht man heute öffentlich aus, dass die in den letzten Jahren überwiegend auf das Stadtzentrum orientierte neoliberale Politik zu einer Vernachlässigung der städtischen Peripherie, wo sich in Italien die meisten benachteiligten Quartiere befinden, führte (MAZZA 2004; OLIVA 2002).

Im Quartier Ponte Lambro, einem Mailänder Stadtviertel an der Peripherie mit multidimensionaler Problemlage, wird im vorliegenden Beitrag untersucht, wie sich Governance-Prozesse in Stadtteilen vollziehen, deren gesamtstädtische Bedeutung so gering ist, dass sich nicht mit städtebaulichen Großprojekten von internationalem Rang arbeiten lässt. Im Mittelpunkt stand dabei die schrittweise Entwicklung von einem Top-down-Sanierungsprogramm (Piano di Recupero, 1984) zu einem kommunalen Entwicklungs-

programm (Progetto Renzo Piano, 2000), das letztlich zu einem nationalen integrierten Stadtentwicklungsprogramm (Contratto di Quartiere II, seit April 2005) ausgeweitet wurde. Dabei wird insbesondere gefragt, wie sich in derartigen kleinskaligen Entwicklungsprogrammen Akteure einbringen können, die nicht über formelle Ressourcen verfügen, und wie die Handlungsprozesse innerhalb dieser vielfältigen Akteurskonstellationen letztlich begründet sind.

Im Verlauf der Untersuchungen wurde personenbasiertes Vertrauen als informeller Modus zur sozialen Koordination identifiziert (vgl. ENDREß 2002; OFFE 2001; LUHMANN 2000). Die Analyse der Koordinationsmechanismen erfolgte anhand von 16 teilstrukturierten Interviews und 24 Expertengesprächen sowie teilnehmenden Beobachtungen (u.a. auf 11 Versammlungen) im Verlaufe der Jahre 2003 und 2004. Daraus konnte schließlich eine Konzeptualisierung von Governance entwickelt werden, die aus zwei verschiedenen, parallel existierenden Konstellationen mit unterschiedlichen Voraussetzungen und Interaktionsmustern besteht und sich über das Vorhandensein von personenbasiertem Vertrauen definiert.

## **2 Konzeptualisierung von Governance im Zusammenhang mit personenbasiertem Vertrauen**

### *2.1 Government und Governance*

Governance ist ganz allgemein zu verstehen als Koordinationsprozess unterschiedlicher Akteure, die sich in (wechselnden) Interaktionsmustern anordnen. Das Konzept der Governance ist also deutlich weitergefasst als das des traditionellen Staatshandelns, das in diesem Zusammenhang mit ‚Government‘ betitelt werden kann. Zugleich ersetzt Governance nicht Government, es geht nicht um „Governance without Government“ (RHODES 1996 u. 1999); vielmehr bestehen beide Konzepte weiterhin und ergänzen sich gegenseitig (PIERRE 2000; PETERS 2000).

Government und Governance basieren auf unterschiedlichen Machtkonzepten. Neben gesetzlich legitimierter Macht als Basis des hierarchischen Handelns (GUALINI 2002), bilden sich in Kooperationsprozessen andere Institutionen als Grundlage eines pluralisierten Handelns heraus. „The discourse of ‚governance‘ is moving us from an idea of power rooted in a particular institution at local level to a more dispersed notion of power and authority based on pluralism“ (TAYLOR 2000, 1022). Governance vollzieht sich in einem anderen institutionellen Rahmen als Government. Der Erfolg von „neuen Formen von Governance“ (TAYLOR 2000, 1025) ist damit unter anderem abhängig von der Effizienz dieser Institutionen.

Fragt man nun weiter nach den Akteuren, die diesen Handlungsrahmen ausfüllen, geht es um Akteure in einem Netzwerk, in dem der Einfluss des

Staates limitiert ist. Er verzichtet entweder auf die Ausübung seiner Macht (als bewusster, freiwilliger Vorgang) oder er kann sie nicht mehr anwenden (als erzwungener Vorgang). Mitunter zeigt sich allerdings, dass Governance weniger als netzwerkartige Konstellationsform, sondern eher als Mischform zwischen Hierarchie und verschiedenen partnerschaftlichen Formen (DAVIES 2002, 303) zu verstehen ist. Am Beispiel des untersuchten Quartiers Ponte Lambro wird hingegen deutlich werden, dass es noch eine weitere Möglichkeit gibt, Governance-Prozesse zu interpretieren, denn hier handelt es sich weniger um Mischformen zwischen den beiden Extremen als vielmehr um parallel existierende Konstellationen von Akteuren und Akteursgruppen, die das Handeln bestimmen. Die entscheidende Variable, die beide Akteursgruppen in jeweils unterschiedliche Konstellationen trennt, ist personenbasiertes Vertrauen.

## *2.2 Vertrauen und soziale Komplexität*

Vertrauen spielt eine wesentliche Rolle in Prozessen, an denen eine oder mehrere Personen beteiligt sind. Es stellt die „Grundlage des sozialen Zusammenhalts“ dar (OFFE 2001, 242) und ist vielleicht ‚die‘ moralische und kulturelle Ressource der Gesellschaft. Akteurskoordination hängt von der Kooperationsbereitschaft der Akteure ab, die wiederum auf Erwartungen, Dispositionen und Wahrnehmungen aufbaut. Vertrauen geht also über formelle Institutionen der Koordination weit hinaus. Als formelle Institutionen stellen sich „geldvermittelnde Marktmechanismen, demokratisch legitimes Recht und formalisiertes Wissen“ dar (ebd.). Übertragen auf integrierte Stadtentwicklungsprogramme werden die formellen Mechanismen repräsentiert durch jene gesetzlich legitimierte Akteure, die über das zu investierende Geld verfügen, das Wissen zur Plangestaltung mitbringen und ihr Handeln gesetzlich legitimieren können. In der Regel sind dies nur die Kommunen, Wohnungsbaugesellschaften als Objekteigentümer und eventuell vertraglich in das Programm eingebundene externe Planer (wie im vorliegenden Fall). Erst über informelle Modi der Kooperation, wie etwa Vertrauen, können auch andere Akteure in Planungen eingebunden werden.

Die Verbindung zwischen Governance und Vertrauen ergibt sich über die oben erläuterte Erkenntnis, dass Governance immer in Form spezifischer kooperativer Konstellationen von Akteuren erfolgt. Kooperation wird hierbei als Prozess verstanden, in dem sich alle beteiligten Akteure auf ein gemeinsames formelles oder informelles und dynamisches Regelwerk einigen. „Wenn ständig Misstrauen herrscht, dann scheitert Kooperation zwischen freien Akteuren. Wenn Vertrauen nur einseitig existiert, kann Kooperation ebenfalls scheitern. Und wenn Vertrauen blind ist, dann kann es eher einen Anreiz zu Betrug darstellen“ (GAMBETTA 2001, 214). Anhand dieser wenigen Aussagen wird bereits deutlich, dass Vertrauen ein sehr

komplexer Begriff ist. Zugleich umfasst Vertrauen selbst ein weites Spektrum an Bedeutungen (vgl. ENDREß 2001; LUHMANN 2001; MUTTI 1987). Begriffe wie Misstrauen, Vertraulichkeit, Vertrauenswürdigkeit oder Zuversicht selbst sind jedoch empirisch kaum unterscheidbar. Zwar stehen sie in gewisser hierarchischer bzw. logischer Abfolge zueinander, aber in der Praxis ist es äußerst schwierig, ihre genaue Spezifikation zu erfassen.

Einen hilfreichen Ansatz im Zusammenhang mit der empirischen Erfassbarkeit von Vertrauen bildet die soziale Komplexität. Es ist einleuchtend, dass in einem Koordinationsprozess die soziale Komplexität zunimmt. LUHMANN (2000, 5) erklärt Komplexität aus systemtheoretischer Perspektive: „Für jede Art realer Systeme in der Welt, und seien es physische oder biologische Einheiten, Steine, Pflanzen oder Tiere, ist die Welt übermäßig komplex: Sie enthält mehr Möglichkeiten als die, auf die das System sich erhaltend reagieren kann.“ Auf diese Komplexität, in der sich der Mensch bewegt und derer er sich auch bewusst ist, die seine ‚Systemerhaltung‘ erschwert und ihn sogar gefährden kann, muss der Mensch reagieren. „[Der] Mensch [muss] wirksame Formen der Reduktion von Komplexität entwickeln“ (LUHMANN 2000, 8). Vertrauen baut sich über Kommunikation und soziale Kopräsenz auf. Das bedeutet bezogen auf das Stadtviertel, dass die Akteure physisch präsent sein müssen und sich in einem regelmäßigen Prozess des gegenseitigen Austauschs befinden. Nur aufgrund von Kommunikation und Kopräsenz kann eine Reduktion von Komplexität erfolgen, eine Steigerung der Handlungsoptionen und damit schließlich eine erhöhte Handlungsfähigkeit des Systems insgesamt geschaffen werden.

### **3 Fallstudie Ponte Lambro: Akteurskonstellationen und Vertrauen**

Namen großer Industrieunternehmen wie Edison, die Eisenhütten Ferriere/Redaelli, Carlo Erba oder MontEdison erinnern heute nicht mehr nur an die Industrialisierung Mailands, sondern sie wurden zu Inbegriffen urbaner Entwicklungspläne oder komplett neu geplanter Stadtteile, zum Beispiel Pirelli-Bicocca, die Bovisa oder die von Norman Foster geplante Montecity (vgl. Abb. 1). Während in Mailand auf der einen Seite gigantische Vorzeigeprojekte entstanden, existieren parallel dazu eine Reihe von Projekten, die im Sinne einer integrierten sozialen Stadtentwicklung vor allem jene Quartiere ins Auge fassen, die lange Zeit vernachlässigt worden waren.

Innerhalb der Stadt Mailand sind beide Typen fast ausschließlich auf die Peripherie konzentriert. Diese Gebiete wieder in den städtischen Kontext zu integrieren, ist seit langem Aufgabe der italienischen Planer und Politiker (MAZZA 2004). „Peripherie“ beginnt dabei in der Mailänder Terminologie jenseits der Ringstraße Circonvallazione (GUIDUCCI 1993), jener „Grenze“, bis zu der sich die Stadterweiterung des Piano Beruto Ende des 19. Jh. erstreckt (vgl. RAMELLI 1956). Dass es sich dabei um die Peripherie der

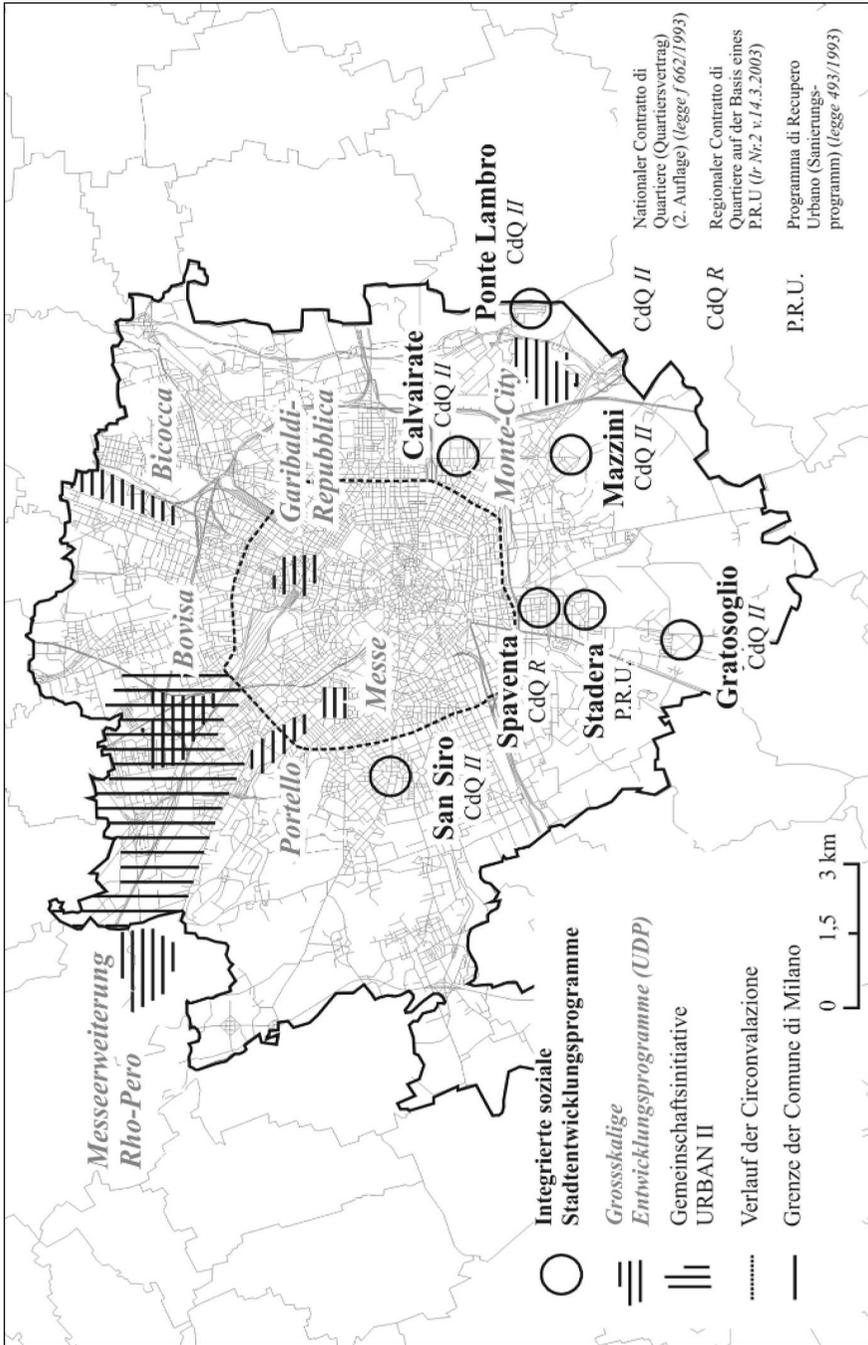


Abb. 1: Bedeutende Großprojekte und integrierte Entwicklungsprogramme in Mailand. Quelle: eigene Darstellung

1950er Jahre handelt und die heutige Peripherie der Stadt insbesondere im Norden sehr viel weiter nach außen gewachsen ist, spielt bei der Benutzung des Begriffes im lokalen Kontext keine Rolle.

Eine Verbindung von städtebaulichen Großprojekten und Maßnahmen der Stadterneuerung im Bestand wäre prinzipiell durchaus möglich. Vorgesehen ist diese integrierende Entwicklung von Seiten der Stadtregierung Mailands bislang jedoch nicht. Als Beispiele für das Nebeneinander von isolierten Stadtentwicklungsmaßnahmen stellen sich das Großprojekt der Monte-City und die Quartiersentwicklung von Ponte Lambro dar, sind beide Stadträume doch nur durch die Umgehungsstraße Tangenziale Est getrennt.

Ponte Lambro eignet sich aufgrund mehrerer Faktoren für eine Konzeptualisierung von Governance. Im Viertel stellt sich eine Situation multipler Problemlagen dar, die teilweise internen und teilweise externen Ursprungs sind. Das Quartier ist in urbane Entwicklungsprojekte involviert, es erfährt eine große öffentliche Aufmerksamkeit, es besteht eine ungewöhnlich vielschichtige Akteursstruktur, und außerdem war für eine empirische Untersuchung von Vorteil, dass sich das Quartier aufgrund seiner isolierten Lage eindeutig nach außen abgrenzen lässt.

Ponte Lambro trat in den vergangenen Jahren in zweifacher Hinsicht in den Vordergrund: Zum einen aufgrund seiner Vergangenheit als eher unsicheres, „problematisches“ Viertel (BENASSI 2001, 105), zum anderen wurde es von dem Architekten Renzo Piano ausgewählt, den politisch schon lange geforderten Aufwertungsprozess der Peripherien zu exemplifizieren. Ponte Lambro ist ein relativ kleines Quartier an der westlichen Peripherie Mailands mit ca. 3.800 Einwohnern (2002), von denen die Hälfte in Bauten des sozialen Wohnungsbaus untergebracht ist (COMUNE DI MILANO u. POLITECNICO DI MILANO 2005, 27). In den 1970er Jahren wurde der erste Teil der öffentlich finanzierten Wohnungsbauten errichtet. 1975 folgten auf der östlichen Hälfte der Via Ucelli Nemi die aufgrund ihres weißen Anstriches im Volksmund „Case Bianche“ genannten Wohnblöcke (Abb. 2). Wenig später schloss sich die Bebauung des anderen Straßenabschnitts an. Insgesamt verdoppelte sich dadurch die Bevölkerung des kleinen Viertels in sehr kurzer Zeit (COMUNE DI MILANO 2002). Für diese Entwicklung, die durch das Leitbild geprägt wurde, „die Stadt in die Stadt zu holen“, war die damalige staatliche Wohnungsbaugesellschaft verantwortlich, der heute die mittlerweile privatisierte ALER (Aziende Lombarde Edilizia Residenziale) entspricht (Informationen der ALER 2003). Die Errichtung der sehr dominanten Case Bianche führte zu einer räumlichen wie sozialen Aufspaltung der Bewohner des Viertels in alte Einwohner und Bewohner der Case Bianche. Zu den neuen Bewohnern gehörten die für jene Zeit üblichen Zuwanderer aus südlichen Regionen des Landes, deren Mentalität und Lebensstil sich noch heute deutlich von denen der älteren Bevölkerung unterscheidet.

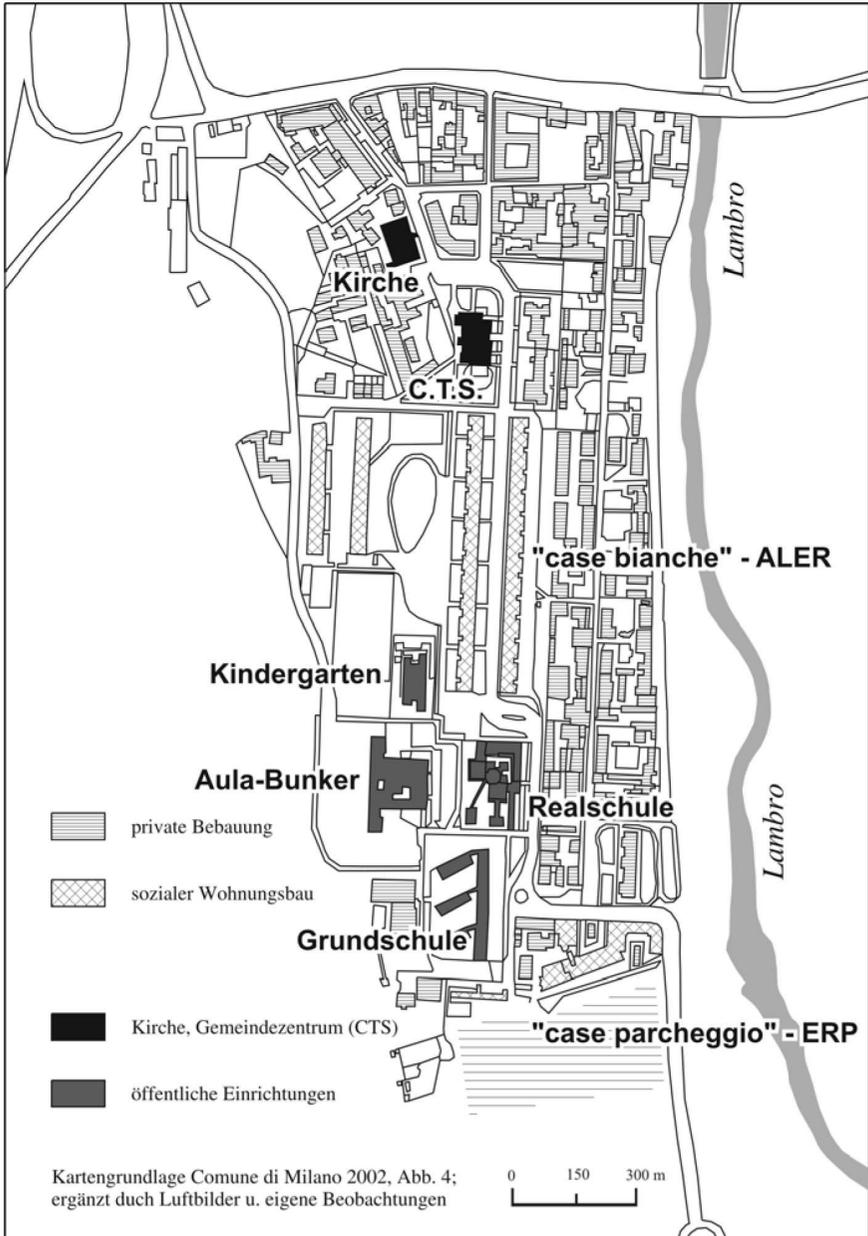


Abb. 2: Städtebauliche Struktur Ponte Lambros

Quelle: eigener Entwurf

Das Quartier war lange Zeit einer Vernachlässigung durch die öffentliche Hand ausgesetzt. Zuletzt gipfelte dies in die Errichtung eines sog. Aula-Bunker zwischen Kindergarten und Grundschule – einem bunkerähnlichen

Bau, in dem für die Mailänder Innenstadt als zu gefährlich eingestufte Gerichtsprozesse durchgeführt werden. Ein zweites Beispiel: die Kirchengemeinde bemühte sich, auf dem freien Gelände vor einer für die Fußballweltmeisterschaft 1990 geplanten und nicht fertig gestellten Hotelanlage am Rande des Viertels einen Fußballplatz anzulegen. Obgleich dies in Eigeninitiative realisiert wurde, erteilte ihr die Comune di Milano nachträglich eine Absage und verbot die Inbetriebnahme des Platzes. Drittens besteht in Ponte Lambro ein hohes Maß an sog. Abusivismo, d.h. dass leer stehende Sozialwohnungen durch organisierte Banden aufgebrochen und verkauft werden. Der Anteil illegal belegter Sozialwohnungen, einschließlich der Wohnungen, die anderweitig unrechtmäßig weiterverkauft wurden, soll in dem Viertel inoffiziellen Schätzungen zufolge bei 40% liegen.

Diese Problematiken erzeugten für das Quartier eine große negative Symbolik. Gegen dieses Image konnten kleinere Gegenmaßnahmen, wie sie zunächst von Seiten der Kirchengemeinde initiiert wurden, nicht ankommen. Um einen Umschwung zu erzielen, brauchte es eine gleichartige Symbolkraft, die nur von außerhalb des Viertels kommen konnte. In der Person des international renommierten Architekten Renzo Piano fand sich schließlich ein geeignetes Symbol. Piano entwickelte im Rahmen der von der Stadt als politisches Programm angedachten Aufwertung der Peripherien einen städtebaulichen Entwurf. Er sah vor, in der Mitte der sich gegenüberstehenden Häuserzeilen der Case Bianche eine Brückenkonstruktion zu errichten, in deren Räume dann spezielle im Viertel fehlende Funktionen untergebracht werden sollten. Die zu integrierenden Funktionen wurden in vier Gruppen unterteilt: „Enterprise, Life, Project, Factory“ (NUVOLATI u. TORNAGHI 2002, 65). Der Entwurf wurde im Jahre 2000 wohl nicht zuletzt aufgrund des Renommées seines Erfinders aufgenommen, und die Comune di Milano startete das Programm Laboratorio di Quartiere Ponte Lambro. Finanziert werden sollte das Projekt von der Stadt sowie zu einem Teil von der Eigentümerin der Wohnungen, der lombardischen Wohnungsbaugesellschaft ALER.

Bis zu diesem Zeitpunkt war das Projekt Laboratorio di Ponte Lambro ein rein staatliches, hierarchisches „Government“-Projekt. Das sollte sich erst ändern, als die Vorgehensweise mit unvorhergesehenen Problemen konfrontiert wurde, denn schon in der Anfangsphase stieß das Programm auf heftige Einwände seitens der Anwohner. Um die Brückenkonstruktion Renzo Pianos nämlich verwirklichen zu können, mussten die Bewohner/innen zweier sich gegenüberliegender Wohnblöcke umgesiedelt werden. Bei dieser Gelegenheit kam ans Tageslicht, dass viele Mieter über zum Teil große Mietschulden verfügten. Hinzu traten Probleme, die sich aus der sog. Vererbung von Mietverträgen ergaben, so dass viele Bewohner nicht mehr die originären Mieter und damit rechtlich nicht die richtigen

Ansprechpartner für die ALER waren. Als wesentliches Problem, das den Unmut der Anwohner/innen erklärt, ist insgesamt zu sehen, dass Partizipation zwar einen Teilbereich des Projektes darstellte, diese aber ausschließlich als transparente Informationsvermittlung bei der Durchführung des Projektvorhabens verstanden wurde.

Vor Projektbeginn mussten all diese Probleme aufgearbeitet werden. Die Comune di Milano war offensichtlich mit dieser Aufgabe überfordert, und der öffentliche Druck wegen des vermeintlichen Stillstands des Projektes wurde immer größer. Man engagierte daher externes Know-how in Form von professionellen, privat organisierten Quartiersmanagern.

Die ursprünglichen architektonischen Ziele Renzo Pianos mussten erst einmal aufgegeben werden, weil sich die Planer plötzlich mit einer Gruppe konfrontiert sahen, mit der sie nicht gerechnet hatte: den Anwohnern. Vor dem Hintergrund aktive Partizipation durchzuführen, gründete sich als ihr Sprachrohr das Bürgerforum Ponte Lambro unter der Leitung der Quartiersmanager und in Anwesenheit der städtischen Planer. An dieser Stelle erfuhr das Programm eine entscheidende Erweiterung, indem nun Projekte erarbeitet wurden, deren Reichweite das gesamte Stadtviertel umfasste und nicht länger nur die Ausgestaltung des Projektes Renzo Pianos.

Da für die Aufarbeitung der Probleme des gesamten Viertels von Seiten der Stadt keine Mittel vorgesehen waren, war das weitere Vorgehen nicht mehr gesetzlich legitimiert. Dennoch wurde von einem Teil der Akteure diese Entwicklung unterstützt, von anderen jedoch abgelehnt.

Damit zeichneten sich zwei Akteurskonstellationen im Viertel ab: eine, die die Akteure über formale Legitimation verband und eine zweite, in der z.T. die gleichen Akteure über den Faktor personenbasiertes Vertrauen außerhalb des ursprünglichen Programmrahmens zusammenarbeiteten. Der Versuch einer schematischen Anordnung dieser Konstellationen macht deutlich, dass einige Akteure in doppelter Funktion eingebunden sind (vgl. Abb. 3). Im linken Teil der Abbildung ist dabei jene Konstellation dargestellt, wie sie sich zu Beginn des Projektes „Laboratorio di Renzo Piano“ ergab. Im Zentrum steht jene Gruppe, die über die größte gesetzlich legitimierte Macht verfügt. Weiter im Außenbereich erscheinen Akteure, die aufgrund des Fehlens dieser Ressource immer weniger an den Entscheidungen beteiligt sind. Im rechten Teil der Abbildung 3 ist die Konstellation dargestellt, die sich zuletzt parallel dazu im Viertel gebildet hat. Hier steht jene Gruppe im Vordergrund, die sich über Vertrauen genug Einfluss erworben hat, um selbst Entscheidungen zu fällen oder diese doch wesentlich zu beeinflussen.

Am deutlichsten kann diese doppelte Konstellation anhand der sog. Equipe Ponte Lambro dargestellt werden, also jener Gruppe von städtischen Planern und externen Quartiersmanagern, die in kleinen Gruppen mit weite-

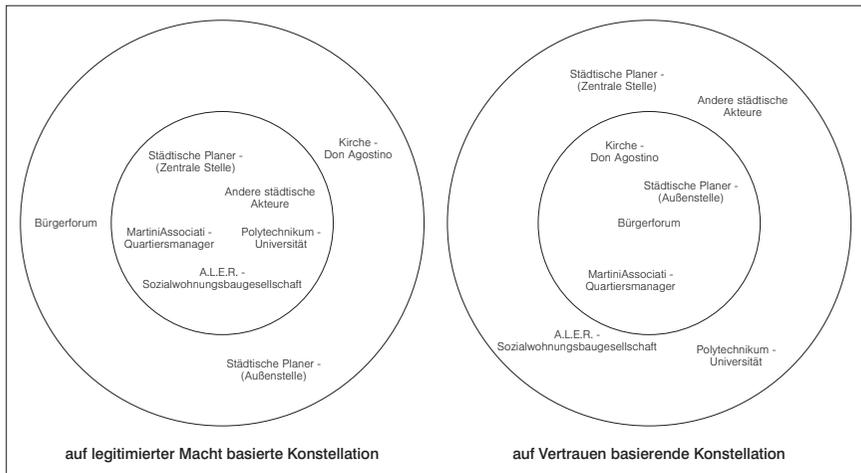


Abb. 3: Konstellationen ausgewählter Akteure in Ponte Lambro. Quelle: eigener Entwurf

ren wechselnden Akteuren vor Ort zusammenarbeiteten. Dabei ist diese Art der engen Kooperation zwischen diesen beiden unterschiedlichen Akteuren nicht etwa von selbst gegeben: „Die beiden verfolgen sehr unterschiedliche Ansätze, die dann irgendwie integriert werden müssen.“ (Quartiersmanagerin, 25.11.2003). Eigentlich liegt der Zusammenarbeit dieser beiden Partner ein Vertrag zugrunde, in dem die Aufgabenverteilung klar geregelt ist. „Die Stadt und die Quartiersmanager haben einen Vertrag abgeschlossen, der die gemeinsame Entwicklung des Prozesses vorsieht und natürlich werden die Quartiersmanager von der Stadt bezahlt.“ Auf die Frage hin, ob dieser Vertrag jemals gesehen wurde: „Ja, gesehen wohl schon, aber ich kann mich nicht mehr daran erinnern, diese Sachen musst du mit A. (Quartiersmanager) besprechen ...“ (Quartiersmanagerin, 25.11.2003). Die tatsächliche Zusammenarbeit basiert demnach wohl auf anderen Prinzipien als der Verpflichtung gegenüber den Vorgesetzten und dem Vertragsinhalt. Dies wird durch das folgende Beispiel noch deutlicher: Zunächst mit der offiziellen Aufgabe betraut, einen Mobilitätsplan zu erstellen, durch den der problemlose Umzug jener Familien garantiert werden sollte, die durch den bevorstehenden Neubau ihre alten Wohnungen verlassen mussten, erwies sich für die Quartiersmanager und die städtischen Planer schnell, dass zuvor eine Reihe von Problemen aufgearbeitet werden müssen. Die daraus entstandene Idee, einen Möbelmarkt für die Bewohner zu veranstalten, hatte aber neben pragmatischen Überlegungen auch noch einen anderen Hintergrund. Die neuen Akteure standen zu Beginn vor einem großen Problem: Ihnen fehlte der Überblick über die Problemlage im Quartier und der Zugang sowohl zu den Anwohnern, die eher mit Skepsis auf Neuerungen reagierten, als auch zu bereits vor Ort tätigten Akteuren. Die Stadt, die eigentlich diese Lücke

füllen sollte, sah hier allerdings keinen Handlungsbedarf. „Auf Seiten der Kommune hatte niemand die Qualifikation, ein solches Programm durchzuführen. Eigentlich sollte das nicht so sein. Ich glaube, dass auch die Kommune diese Qualifikation mitbringen sollte. Aber das ist nun mal nicht so“ (Quartiersmanager, 27.11.2003). „Die ersten Erfahrungen haben wir gemacht, als A. (Quartiersmanager) und ich loszogen, um den Anwohnern zu sagen, dass sie ausziehen müssen“ (Planerin, 27.11.2003). Aufgrund erster negativer Erfahrungen schlossen sich beide Akteure dann zusammen, um den Möbelmarkt zu organisieren: „Zu Anfang, als das mit dem Umzug losging, da hatten wir zum Beispiel die Idee gehabt, einen Möbelmarkt zu veranstalten, als wir sahen, dass viele Familien, die in kleinere Wohnungen zogen, viele Möbel abzugeben hatte. Andere hingegen hatten einen großen Bedarf an billigen Möbeln. Das war eine gute Sache, die vielen geholfen hatte und uns erstes Vertrauen einbrachte. Mein Chef sah das aber als Zeitverschwendung an“ (Planerin, 22.11.2003). Trotz der Widerstände von formeller Seite aus und ohne offizielle Genehmigung wurde der Möbelmarkt unter Beteiligung verschiedener Akteure durchgeführt.

Aus dieser und ähnlichen Aktionen entwickelten sich dann feste Institutionen. Teilweise betraf dies neue Felder, für die es bislang keine Verantwortlichen gab, wie die Aktivitäten im Bereich „Kultur und Kreativität“. Problematischer allerdings wurde es, wenn diese informellen Konstellationen in Bereiche vordrangen, für die andere Akteure formell vorgesehen, allerdings nicht bereit waren, sich auf die informelle Konstellation einzulassen. Dies betraf vor allem die Wohnungen. Als Eigentümerin war die ALER für den Zustand und die Wartung des Wohnungsbestands verantwortlich, und sie sollte den Kontakt mit ihren Kunden pflegen. Allerdings wandten sich immer häufiger sowohl Anwohner als auch andere Einrichtungen an die vor Ort anwesende Equipe di Ponte Lambro, wie die Gruppe städtischer Planer und externer Quartiersmanager bald genannt wurde. Diese nahm dann auf informellem Wege mit einem Vertreter der ALER Kontakt auf. Der dortige Vertreter sagte in einem Interview: „Nein, ich habe direkten Kontakt mit den Bürgern und nur wenig läuft über das Laboratorium. Ich habe die Quartiersmanager nicht nötig“ (Vertreter ALER, 14.01.2004). Während des Aufenthalts sowohl im Büro der Equipe als auch im Büro der ALER konnte jedoch beobachtet werden, dass durchaus viele Bürger sich in erster Linie an die Quartiersmanager wandten. So wurden zum Beispiel Arbeiten in einer bestimmten Wohnung von Seiten der ALER nach der hartnäckigen Intervention der Equipe doch schnell ausgeführt, um „der städtischen Planerin einen Gefallen zu tun“ (Vertreter ALER, 14.01.2004). Obgleich er wesentlicher formeller Partner des Programms Laboratorio di Quartiere Renzo Piano ist, äußerte er sich dahin gehend, dass er persönlich seine Arbeit wie immer seit 32 Jahren mache. Von Seiten der städtischen

Planerin wurde dagegen eingeworfen, dass „... das Zwischenmenschliche, Zwischenpersönliche sehr wichtig ist. ... Auch mit der ALER beispielsweise funktioniert das so“ (Planerin, 27.11.2003).

In den meisten Fällen wurden während der Zeit der empirischen Untersuchungen Entscheidungen entweder innerhalb der einen oder der anderen Konstellation getroffen. Dennoch gab es Probleme bei Kompetenzüberschneidungen. Problematisch war dies zumeist für die Außenstelle der städtischen Planer, da sie praktisch immer zwischen den Stühlen saßen. Diese spezielle Situation führte immer wieder zu Spannungen. Den Quartiersmanagern, die nur mittelbar an die zentrale Verwaltung gebunden waren, bereitete dies jedoch weniger Probleme, denn den ausführenden Akteuren im Quartier war der genaue Vertragsinhalt kaum bekannt (s.o.). Die Quartiersmanager nahmen somit den wichtigsten Platz innerhalb dieser Konstellation ein. Sie versuchten vor allem zusammen mit dem Bürgerforum die anderen Akteure zu motivieren und in das Programm einzubinden, z.T. auch gegen Widerstände anderer Akteure, insbesondere der zentralen Stadtplanungsstelle und der Wohnungsgesellschaft ALER.

Zusammengehörigkeit und persönliche Identifikation spielten im Verlaufe des Prozesses eine große Rolle, wie aus folgender Aussage hervorgeht: „Aber deren [bezogen auf andere Akteure, d. Verf.] Teilnahme ist sehr stark abhängig von meiner Person. Sie vertrauen nur mir und fragen immer, ob ich selbst teilnehme, ach ja, dann kommen wir auch.“ (Quartiersmanagerin, 15.11.2003). Auf Vertrauen direkt angesprochen wurde geantwortet: „Ich halte das Vertrauen der Beteiligten in den Prozess aufrecht, durch das Vertrauen in meine Person“ (Quartiersmanagerin, 15.11.2003). Nicht nur verliehen fast sämtliche Kommunikationswege der Anwohner über das Quartiersmanagement, sondern auch zwischen den vor Ort ansässigen Akteuren konnte die Kommunikation nun auf diese Weise getätigt werden: „Hier bin ich V. und nicht die (städtische) Architektin, auch wenn es manchmal in der Equipe zu Situationen kommt, in denen A. seine Organisation vertritt und ich die Stadt beispielsweise. Aber im Grunde kennen wir uns alle gut“ (Planerin, 27.11.2003). Durch derartige Aussagen konnte immer wieder – nicht nur von Seiten der Außenstelle der Kommune – belegt werden, welche unterschiedlichen Kommunikationsmodi existieren und wie sie wirken. Allwöchentlich musste in der zentralen Lenkungsstelle Rechenschaft abgelegt werden, und die Positionen wurden neu bestimmt. Dabei wurde es immer schwieriger, die Maßgaben der zentralen Lenkungsstelle vor Ort durchzusetzen: „Aber es gibt hier im Laboratorium ganz andere Zielsetzungen als im zentralen Sitz der Kommune“ (Planerin, 27.11.2003). Außerdem konnte die Außenstelle der Kommune nicht wirklich von der Vorarbeit der zentralen Lenkungsstelle profitieren, sondern musste sich ein eigenes, neues Image und eine eigene Autorität erarbeiten: „Von der Tatsache, dass

die Kommune hier gearbeitet hat, konnte ich nicht profitieren“ (Planerin 27.11.2003).

Die von den Quartiersmanagern insbesondere zu Beginn initiierten Maßnahmen dienten dabei ganz wesentlich dem Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zwischen den bis dahin unberücksichtigten Bewohner/innen und den Planungsakteuren. Der Erfolg dieser Maßnahmen lässt sich anhand von Gesprächsprotokollen vielfach belegen. Personenbasiertes Vertrauen – nicht prozessorientiertes oder institutionenorientiertes (vgl. ENDREß 2002) – führte dazu, dass die Bewohner/innen an Aktionen im Viertel, wie z.B. einem Weihnachtsfest oder der Hundertjahrfeier sehr engagiert beteiligt waren, was zuvor in keiner Weise möglich gewesen wäre. Vertrauen spielt also eine große Rolle für ergebnisorientiertes Handeln in bestimmten Konstellationen, wobei einzelne Akteure immer am Rande „stehen“ bleiben. Die ALER gibt z.B. selbst zu, dass häufig das „Vertrauen zwischen uns und den Mietern“ fehle (Funktionär ALER-Wohnungsbaugesellschaft, 14.01.04); dieses Beiseitestehen führt in nicht hierarchischen Handlungsstrukturen letztlich dazu, dass Entscheidungen zwar nicht gänzlich ohne diese Akteure getroffen, aber doch ganz wesentlich durch andere Akteure beeinflusst werden können.

#### **4 Schlussfolgerungen**

Vertrauen ist im Kontext der Umsetzung von lokalen integrierten Stadtentwicklungsprogrammen noch unzureichend untersucht. Am Beispiel Ponte Lambros konnte gezeigt werden, dass dieser Faktor jedoch eine wesentliche Rolle im Handlungsablauf spielt. Kooperationen zwischen verschiedenartigen Akteuren finden ihre Basis im personenbezogenen Vertrauen, was sich insbesondere in Akteurskonstellationen belegen lässt, bei denen neben formellen Modi der Koordination auch informelle Modi zum Tragen kommen, für die es keine festgeschriebenen Regeln und Handlungsanweisungen gibt.

In der empirischen Untersuchung wurden Kommunikation und soziale Kopräsenz als Indikatoren für Vertrauen zugrunde gelegt. Die Analyse persönlicher Treffen und Gesprächsrunden, bilateraler Absprachen und anderer kommunikativer Maßnahmen im Quartier belegt zum einen, dass die Generierung von Vertrauen nicht einhergeht mit einer Schwächung anderer formeller Modi, sondern sich unabhängig davon in einer Parallelkonstellation realisiert. Zum anderen wurde deutlich, dass nicht alle Entscheidungen in dieser neuen, auf Vertrauen setzenden Akteurskonstellation getroffen werden, sondern weiterhin gesetzlich legitimierte Macht bei gewissen Entscheidungen unabdingbar ist.

Bislang kann noch keine Aussage darüber getroffen werden, wie sich die Vertrauenskonstellation in Ponte Lambro weiterentwickeln wird. Es ist zu

vermuten, dass die Quartiersmanager, die bislang eine führende Rolle innehatten, langsam aus dem Prozess hinausgedrängt werden, da im neuesten Verlauf des Programms (seit Februar 2005) die Seite der formellen Modi deutlich gestärkt wird. Insofern erfährt die Untersuchung in Ponte Lambro, anhand derer dargestellt werden konnte, wie sich aus einem Top-Down-Programm ein integriertes soziales Stadtentwicklungsprogramm entwickelt, im Moment erneut eine Wende in Richtung einer Stärkung hierarchischer Strukturen. Das veränderte Entscheidungsgleichgewicht zwischen beiden Konstellationen wird dadurch gestört. Wie das so entstehende Vakuum auf Seiten der Vertrauenskonstellation gefüllt werden kann und welche Auswirkungen dies auf beide Konstellationen haben wird, muss zunächst noch offen bleiben.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass alle Entscheidungen und ihre jeweilige Realisierung von unterschiedlichen Akteurskonstellationen im Rahmen eines Governance-Prozesses getroffen und umgesetzt werden, der sowohl (alte) formelle Modi als auch (neue) informelle Modi bereithält. Dies gilt für lokale Prozesse auf Quartiersebene ebenso wie für Governance auf gesamtstädtischer Ebene sowie insbesondere für die Zwischenbereiche, die Kontaktstellen zwischen den verschiedenen räumlichen Ebenen innerhalb von Städten. Besonders die informellen Modi müssen in weiteren Untersuchungen zu Local Governance einen größeren Stellenwert einnehmen.

## 5 Literatur

- ALER 2003 = AZIENDE LOMBARDE EDILIZIA RESIDENZIALE (Hrsg.): La storia della case popolari è la storia della città. Milano, <http://www.aler.it> (Abfrage: November 2003).
- ALISCH, M. 1998: Stadtteilmanagement. Zwischen politischer Strategie und Beruhigungsmitteln. In: ALISCH, M. (Hrsg.): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. Opladen, S. 7–24.
- BENASSI, D. 2001: The Neighbourhood of Ponte Lambro. In: ANDREOTTI, A. u. Y. KAZEPOV (Hrsg.): The Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration. (= URBEX Series, 16), <http://www.frw.uva.nl/ame/urbex> (Abfrage: Juli 2004).
- BRICOCOLI, M. 2001: Erfahrungen bei der Erneuerung von Sozialwohnungsquartieren in Italien. Der Contratto di Quartiere in Cinisello Balsamo, Milano. In: *stadtentwicklung.zh*, 4, S. 11–13.
- BUZZI-DONATO, A. 2002: Milano: una transizione di fine millennio. In: *Civica*, 1, S. 183–214.
- COMUNE DI MILANO – SETTORE PERIFERIE (Hrsg.) 2002: Ponte Lambro – Dossier. Milano.
- COMUNE DI MILANO u. POLITECNICO DI MILANO (Hrsg.) 2005: Muovere Ponte Lambro. Milano.
- DAVIES, J. 2002: The Governance of Urban Regeneration: A Critique of the ‘Governing without Government’ Thesis. In: *Public Administration*, 80, S. 301–322.
- ENDREß, M. 2001: Vertrauen und Vertrautheit. Eine phänomenologisch-anthropologische Grundlegung. In: HARTMANN, M. und C. OFFE (Hrsg.): *Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*. Frankfurt am Main, S. 161–203.
- ENDREß, M. 2002: *Vertrauen*. Bielefeld.

- GAMBETTA, D. 2001: Kann man dem Vertrauen vertrauen? In: HARTMANN, M. und C. OFFE (Hrsg.): *Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*. Frankfurt am Main, New York, S. 204–237.
- GUALINI, E. 2002: Institutional Capacity Building as an Issue of Collective Action and Institutionalisation: Some Theoretical Remarks. In: CARS, G., P. HEALEY, A. MADANIPOUR und C. DE MAGALHAES (Hrsg.): *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. Ashgate, Aldershot, S. 29–44.
- GUIDUCCI, R. 1993: *Periferie: le voci dei cittadini*. Milano.
- HAFNER, S. 2003: Strategien zur Aufwertung von Stadtquartieren und zur Qualifizierung von benachteiligten Menschen. Passau (= Münchener Geographische Hefte, 84).
- KLEGER, H. 1996: *Metropolitane Transformation durch urbane Regime. Berlin-Brandenburg auf dem Weg zu regionaler Handlungsfähigkeit*. Berlin.
- LUHMANN, N. 2000: *Vertrauen. Ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität*. 4. Auflage. Stuttgart.
- LUHMANN, N. 2001: *Vertrautheit, Zuversicht, Vertrauen. Probleme und Alternativen*. In: HARTMANN, M. und C. OFFE (Hrsg.): *Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*. Frankfurt am Main, New York, S. 143–160.
- MARSHALL, T. 2000: *Urban Planning and Governance: Is there a Barcelona Model?* In: *International Planning Studies*, 5, S. 299–319.
- MAZZA, L. 2004: *Prove parziali di riforma urbanistica*. Milano.
- MOULAERT, F., E. SWYNGEDOUW und A. RODRIGUEZ 2001: *Large Scale Urban Development and Local Governance*. In: *Geographische Zeitschrift*, 89, S. 85–103.
- MOULAERT, F., A. RODRIGUEZ und E. SWYNGEDOUW (Hrsg.) 2003: *The Globalized City – Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford.
- MUTTI, A. 1987: *La fiducia. Un concetto fragile, una solida realtà*. In: *Rassegna Italiana di Sociologia*, 28, S. 223–247.
- NUVOLATI, G. und C. TORNAGHI 2002: *Urban Renewal Policies in Italy: the Case of Milan*. In: KESTELOOT, Ch. (Hrsg.): *The Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration. Urban Territorial Policies and their Effects at the Neighbourhood Level*, Amsterdam, S. 62–68 (= URBEX Series, 21).
- OFFE, C. 2001: *Wie können wir unseren Mitbürgern vertrauen?* In: HARTMANN, M. und C. OFFE (Hrsg.): *Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*. Frankfurt am Main, New York, S. 241–294.
- OLIVA, F. 2002: *L'Urbanistica di Milano. Quel che resta dei piani urbanistici nella crescita e nella trasformazione della città*. Milano.
- PETERS, B. G. 2000: *Governance and Comparative Politics*. In: PIERRE, J. (Hrsg.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford, S. 36–53.
- PIERRE, J. 2000: *Introduction: Understanding Governance*. In: PIERRE, J. (Hrsg.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford, S. 1–12.
- PINSON, G. 2002: *Political Government and Governance: Strategic Planning and the Reshaping of Political Capacity in Turin*. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 26, S. 477–493.
- RAMELLI, A. C. 1956: *Milano sino al 1860*. In: ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA-INU (Hrsg.): *Milano – Il Piano Regolatore Generale 1953*, Urbanistica. Turin, S. 10–23.
- RHODES, R.A.W. 1996: *The New Governance: Governing without Government*. In: *Political Studies*, 44, S. 652–667.
- RHODES, R.A.W. 1999: *Governance and Networks*. In: STOKER, G. (Hrsg.): *The New Management of British Local Governance*. Basingstoke, S. 12–24.
- SOJA, E. W. 1995: *Postmoderne Urbanisierung*. In: FUCHS, G., B. MOLTMANN und W. PRIGGE (Hrsg.): *Mythos Metropole*. Frankfurt am Main, S. 143–164.
- TAYLOR, M. 2000: *Communities in the Lead: Power, Organisational Capacity and Social Capital*. In: *Urban Studies*, 37, S. 1019–1035.