

Phillip Wagner



Stadtplanung für die Welt?

Internationales Expertenwissen
1900-1960

Phillip Wagner: Stadtplanung für die Welt?

V&R Academic

Phillip Wagner: Stadtplanung für die Welt?

Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft

Herausgegeben von

Gunilla Budde, Dieter Gosewinkel, Paul Nolte,
Alexander Nützenadel, Hans-Peter Ullmann

Frühere Herausgeber

Helmut Berding, Hans-Ulrich Wehler (1972–2011)
und Jürgen Kocka (1972–2013)

Band 220

Vandenhoeck & Ruprecht

Phillip Wagner: Stadtplanung für die Welt?

Phillip Wagner

Stadtplanung für die Welt?

Internationales Expertenwissen 1900–1960

Vandenhoeck & Ruprecht

Mit 22 Abbildungen

Umschlagabbildung:
Konferenz der International Federation
for Housing and Town Planning in Amsterdam 1950
© IFHP, Kopenhagen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISSN 2197-0130
ISBN 978-3-647-37044-6

Weitere Ausgaben und Online-Angebote
sind erhältlich unter: www.v-r.de

© 2016, Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Göttingen,
Theaterstraße 13, D-37073 Göttingen /
Vandenhoeck & Ruprecht LLC, Bristol, CT, U. S. A.
www.v-r.de

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen
schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Satz: textformart, Göttingen | www.text-form-art.de

Inhalt

Vorwort	9
Einleitung	11
1. Im Spannungsfeld zwischen Großbritannien und der Welt: die Inszenierung von Expertenwissen im Jahrzehnt um den Ersten Weltkrieg	39
1.1 Von England in die Welt: die Internationalisierung der Gartenstadt	40
1.1.1 Die Gartenstadtbewegung in Großbritannien	40
1.1.2 Auf den internationalen Wohnungskongressen	45
1.1.3 Studienreisen und Vortragsfahrten	52
1.2 Weltweite Werbung für englische Modelle: eine »Propagandagesellschaft« für die Gartenstadt	60
1.2.1 Kontroversen um ein Programm	60
1.2.2 Völkerbund und Verbandsreform	65
1.3 »The Message of Garden Cities and Town Planning«: die Vortragsreise in Australien und Neuseeland	68
1.3.1 Gartenstadt und Empire	68
1.3.2 Skandalisierungen, Bildstrategien und Wissenschaftsrhetorik	72
1.4 »Un besoin universel«? Seminare, Ausstellungen und Arbeitsgruppen für den belgischen Wiederaufbau	78
1.4.1 Wiederaufbaukonferenz und belgisches Stadtplanungsgesetz	78
1.4.2 Die Marginalisierung der Gartenstadt	83
1.4.3 Eine zweite Tagung für den Wiederaufbau	88
1.5 Von Gartenstädten zu War Villages: Unterstützung für ein staatliches Wohnungsbauprogramm in den USA	91
1.5.1 Pläne, Diagramme und Diafilme	91
1.5.2 Transatlantisches Lobbying	94
1.6 Internationale Kongresse zwischen Werbung für die Gartenstadt und wissenschaftlichen Debatten über den Wiederaufbau	97
1.6.1 Tagungen für die Gartenstadt	97
1.6.2 Eine neue Arbeitsordnung	100

2. Globaler Konsens oder europäische Fragmentierung?	
Rituale als Internationalisierungspraktiken in den 1920er Jahren . . .	105
2.1 Das Programm einer ritualisierten Expertenkooperation	106
2.1.1 Rituale und Konsens	106
2.1.2 Liberaler gegen sozialistischen Internationalismus	111
2.2 Internationale Konferenzen: auf dem Weg zu einer Übereinkunft über Stadt- und Regionalplanung?	118
2.2.1 Internationale Funktionäre und lokale Mitveranstalter . . .	119
2.2.2 Die Konstruktion eines Übereinkommens	124
2.2.3 Die Partialität des Konsens: Europa, USA und die Kolonien	133
2.3 Eine Wanderausstellung für die Welt?	145
2.3.1 Transnationale Ausstellungsorganisation	145
2.3.2 Konflikte um Geld	148
2.4 »Making rules«?	
Das internationale Darstellungssystem für Stadtpläne	153
2.4.1 Zwischen britischen, deutschen und amerikanischen Methoden	153
2.4.2 Grenzen der internationalen Verregelung	162
3. Szientistische Strategien im Zeitalter der Extreme:	
Transnationale Wissenschaft als hierarchische Performance zwischen Wirtschaftskrise und Weltkrieg	167
3.1 Wissenschaftliche Rationalität statt politischer Ideologie?	
Das Projekt einer transnationalen Planungswissenschaft	168
3.1.1 »Removing ambiguities and securing control«	168
3.1.2 Wissenschaftliche Neutralität gegen politische Konflikte . .	172
3.1.3 Sozialliberalismus versus Nationalsozialismus	181
3.2 Zwischen Wirtschaftskrise und Völkerbund:	
die Permanent Technical Commission	186
3.2.1 Stadtplanerische Strategien gegen die Große Depression . .	186
3.2.2 Ein Vorbild für den Völkerbund?	189
3.2.3 Forschungspraxis im Schatten der Krise	194
3.3 Ein Begriffssystem für Stadt und Region:	
das Glossar für Wohnungswesen und Stadtplanung	198
3.3.1 Die Suche nach einem Modus Operandi	198
3.3.2 Zusammentragen, Übersetzen und Anordnen	203
3.3.3 Eine intersprachliche Ordnung für Stadt und Region . . .	206
3.4 Internationale Konferenzen: die Standardisierung eines integralen Stadt-, Regional- und Nationalplanungswissens	210
3.4.1 Auf dem Weg zu einem neuen Programm?	211
3.4.2 Sammeln, Vergleichen und Evaluieren	220

3.4.3 Die Instrumentalisierung der Konferenzen in Europa, den USA und Mexiko	226
3.5 Unter deutscher Flagge:	
Zwischen Propaganda und transnationalen Studien	238
3.5.1 Eine Konvention für den Schutz der Städte im Luftkrieg	238
3.5.2 Nationalsozialistische Raumplanung für Europa?	242
3.5.3 »Grundsätze für den Wiederaufbau«	248
4. Europäischer Wiederaufbau und neue Weltordnung:	
Transnationale Wissenschaft als pluralistische Performance in den 1940er und 1950er Jahren	255
4.1 Vom Wiederaufbau zur Weltgeltung? Die Rekonfiguration der transnationalen Planungswissenschaft	256
4.1.1 Innovatives Expertenwissen produzieren	256
4.1.2 Die Herausforderung der Vereinten Nationen	264
4.2 Europäischer Wiederaufbau als Gemeinschaftsprojekt?	
Interalliierte Kooperation im Zweiten Weltkrieg	270
4.2.1 Zusammenarbeit in London	270
4.2.2 Gemeinsame Studien, getrennte Wege	276
4.3 Internationale Konferenzen: die Ausdifferenzierung einer integralen National-, Regional- und Stadtplanung und der westeuropäische Wiederaufbau	285
4.3.1 Die Hauptsitzungen in der Kritik	285
4.3.2 Study Groups und die Grenzen der Standardisierung in Westeuropa	293
4.4 Zwischen Kaltem Krieg und Dekolonisation: Study Groups in der UN-Entwicklungshilfe	303
4.4.1 Lissabon 1952: Fachwissen für Forschungsprojekte	303
4.4.2 Neu Delhi 1954: Expertise für Entwicklungshilfemissionen	310
5. Schluss	323
5.1 Internationalisierungspraktiken	323
5.2 Spannungsfelder des inoffiziellen Experteninternationalismus	337
5.3 Experteninternationalismus in der Hochmoderne	342
Glossar	347
a) Funktionäre der IFHTP, 1913–1954	347
b) Biographien der wichtigsten Funktionäre	348

Abkürzungen	357
Bildnachweis	359
Quellen- und Literaturverzeichnis	360
a) Ungedruckte Quellen	360
b) Literatur	362
Personenregister	396

Vorwort

Dieses Buch ist die geringfügig überarbeitete Version der Dissertation, mit der ich im Dezember 2014 am Institut für Geschichtswissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin promoviert worden bin. Herzlichen Dank gebührt als Erstes Prof. Dr. Gabriele Metzler, die das Projekt von der allerersten Skizze bis zur Fertigstellung der Dissertation mit sehr viel Unterstützung, Interesse und Vertrauen begleitet hat. Auch die lebendigen Diskussionen im Kolloquium ihres Lehrstuhls für die Geschichte Westeuropas und der transatlantischen Beziehungen haben viel zu dieser Arbeit beigetragen. Ebenfalls habe ich sehr Prof. Dr. Alexander Nützenadel zu danken, der bereitwillig das Zweitgutachten übernahm, in dessen Kolloquium ich zentrale Anregungen erhalten habe und der außerdem die Veröffentlichung der Arbeit maßgeblich unterstützt hat. Außerdem möchte ich mich bei Prof. Dr. Iris Schröder dafür bedanken, dass sie spontan das Drittgutachten übernommen hat und wichtige Hinweise für die Überarbeitung des Manuskripts gegeben hat. Schließlich habe ich den Herausgebern der »Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft« für die Aufnahme des Manuskripts in ihre Reihe und für weitere Kommentare zu danken, die in die Endfassung dieses Textes eingeflossen sind. Vielen Dank auch an Daniel Sander vom Vandenhoeck & Ruprecht Verlag, der die Drucklegung dieser Schrift professionell betreute.

Durch das Promotionsstipendium der Studienstiftung des Deutschen Volkes konnte ich mich ganz auf die Arbeit an meiner Dissertation konzentrieren. Gerne denke ich außerdem an die Doktorandentreffen der Stiftung mit ihren vielen interessanten Vorträgen und Gesprächen zurück. Stellvertretend möchte ich Dr. Peter Antes und Carola Schmitz für ihre unbürokratische und umsichtige Unterstützung danken. Ebenfalls möchte ich mich bei den Deutschen Historischen Instituten in London und Washington, DC und in Stellvertretung bei ihren (ehemaligen) Direktoren Prof. Dr. Andreas Gestrich und Prof. Dr. Hartmut Berghoff dafür bedanken, dass sie meine Archivrecherchen in Großbritannien und den USA ermöglicht haben und dass ich von der stimulierenden Atmosphäre in beiden Institutionen profitieren durfte.

Während der Arbeit habe ich von vielen Seiten Unterstützung und Anregungen erfahren. In den Kolloquien von Prof. Dr. Dirk van Laak und Prof. Dr. Friedrich Lenger sowie Prof. Dr. Jens-Ivo Engels und Prof. Dr. Dieter Schott an der Justus-Liebig Universität zu Gießen beziehungsweise der Technischen Universität Darmstadt konnte ich mein Projekt vorstellen und habe konstruktiv-kritisches Feedback bekommen. Wichtige Hinweise und Zugang zu Quellen haben mir Peter Adderley, Graham Allan, Dr. Mervyn Miller, Dr. Michel Geertse, Dr. Stefan Couperus, Dominik Scholz, Andreas Joch, Dr. Julia Eichenberg, Heike

Wiewers, Prof. Dr. Martin Kohlrausch und Daniel Weiss gegeben. Prof. Dr. Pierre-Yves Saunier und PD Dr. Christoph Bernhardt haben Textentwürfe und Exposés mit mir besprochen. Prof. Dr. Carola Hein hat die Veröffentlichung einiger mit dieser Arbeit in Verbindung stehender Aufsätze sehr unterstützt. Konstruktive Kritik zum Manuskript habe ich zudem von Alexander Buchholtz, Anna Hartmann, Sarah Ehlers, Jan Hansen, Emanuel John und Marcel Post erhalten. Birgit Lulay hat den abschließenden Text lektoriert. Archivare in Deutschland, Großbritannien, den Vereinigten Staaten und den Niederlanden haben mir bereitwillig Zugang zu den Quellen verschafft und mir die Genehmigungen für den Abdruck ihrer Archivalien in diesem Buch erteilt. Besonders hervorheben möchte ich Dr. Derreck Martin und Iris Fieleton, die mich herzlich im ehemaligen Hauptquartier der International Federation for Housing and Planning (IFHP) in Den Haag aufgenommen haben, und Marianne Regitze Hess, die aktuelle Geschäftsführerin der IFHP, die mir erlaubt hat, zahlreiche Bilder aus dem Bestand ihres Verbandes hier abzudrucken. Henner Flohr hat mich während meiner Recherchen in Frankfurt am Main beherbergt. Die Gastfreundschaft von Emanuel John sowie Antonia Reif und Philipp Stumpf durfte ich in Amsterdam beziehungsweise Rotterdam genießen. Die Mitarbeiter der Staatsbibliothek Berlin haben das Umfeld geschaffen, in dem diese Arbeit entstanden ist. Ihnen allen sei sehr gedankt.

Ganz besonders herzlich möchte ich Agnes Müller für ihre Geduld und ihre Unterstützung danken. Dieses Buch verdankt eine Menge unserem gemeinsamen Interesse an Architektur und Stadtplanung. Ich hoffe, dass wir zusammen mit unserem Sohn Theodor Ferdinand noch viele urbanistische Entdeckungstouren machen werden!

Widmen möchte ich die Arbeit meinen Eltern, die mein Interesse an Geschichte stets gefördert und die Entstehung der Dissertation mit viel Vertrauen und Verständnis begleitet haben. Ohne sie hätte ich dieses Buch nicht schreiben können!

Berlin im Februar 2016

Einleitung

Erik Rolfsen bewegte sich in zwei Welten. Zum einen verfolgte der Norweger konsequent eine berufliche Karriere im nationalen Rahmen. Nach einem Studium der Ingenieurwissenschaften und der Arbeit in den Bauabteilungen einiger kleiner Gemeinden übernahm er schließlich 1947 das Planungsamt von Oslo, das er bis 1973 leiten sollte.¹ In dieser Position entwarf er 1950 einen Generalplan, der auf Grundlage sozialgeographischer Analysen die verdichtete Innenstadt dezentralisieren, neue Siedlungen am Rande der Stadt schaffen, die gesamte Metropolitanregion in Nachbarschaftseinheiten gliedern und die Industriegebiete in Randzonen auslagern sollte. Auf diese Weise wollte Rolfsen nicht nur das Wachstum der Stadt kontrollieren, sondern die urbanen Sozialbeziehungen konfigurieren, die Wirtschaftsabläufe effizienter machen und damit die umfassende Modernisierung der norwegischen Gesellschaft mit wissenschaftlich-technischen Mitteln vorantreiben.² Diese Ordnungsvorstellungen entwickelte Rolfsen jedoch nicht alleine in seinem Herkunftsland, sondern auch im Kontext grenzübergreifender Debatten. Ab den 1930er Jahren besuchte er internationale Tagungen der Stadtplaner und Architekten. Als Berater der norwegischen Exilregierung nahm er während des Zweiten Weltkriegs an den Treffen alliierter Stadtplaner in London teil, auf denen Strategien für den Wiederaufbau der zerstörten Städte Europas diskutiert wurden. Nach 1945 besuchte er regelmäßig die skandinavischen Konferenzen für Wohnungsbau und Wiederaufbau. Außerdem gestaltete er zahlreiche Tagungen der International Federation for Housing and Town Planning.³ In diesen Zusammenhängen lernte er die Handlungskonzepte einer wissenschaftsbasierten Regionalplanung, der Dezentralisierung und der Nachbarschaftseinheiten kennen, die er in den norwegischen Wiederaufbau zu übersetzen versuchte.

Rolfsen war sich bewusst, welche Ressource internationale Netzwerke für die Formulierung und Durchsetzung von Ordnungsvorstellungen auf nationaler und lokaler Ebene bieten konnten. Immer, wenn er von Konferenzen zurückkehrte, schrieb er 1952, werde er von seinen Kollegen gefragt, über was diskutiert worden sei. »The answer is not so easy and it is invariably met with the word: 'That's old stuff, it is a truism.' When a planning principle or solution has become obvious it means that it is accepted by all. Nothing can be better. One of the really important results of the international meetings of experts and representatives of institutions is that standards are maintained, and consequently

1 Zu Rolfsens Karriere: *Anker*.

2 *Sejerstedt*, S. 233 f.; *Jensen*.

3 *Lorange u. Myhre*, S. 147–149.

professional truisms accepted by authorities.«⁴ Für den erfahrenen Grenzgänger Rolfsen dienten also internationale Netzwerke dazu, professionelle Standards zu setzen und dabei zu helfen, dass diese Normen in die nationalen Debatten eindringen konnten und dort als »Binsenweisheiten« (»truisms«) anerkannt wurden.

Durch sein jahrzehntelanges Engagement in internationalen Netzwerken wusste Rolfsen, dass die Aushandlung internationaler Normen ein konfliktreiches Unterfangen war. Seit dem ersten internationalen Wohnungskongress 1889 in Paris stritten in den Netzwerken der Stadtplaner⁵ die Delegierten der Großmächte, die Vertreter rivalisierender Städte, die Parteigänger unterschiedlicher politischer Richtungen und die Anhänger verschiedener Stadtreformkonzepte.⁶ Denn sie alle versuchten, die Ressourcen länderübergreifender Netzwerke für eigene Zwecke strategisch zu mobilisieren: sei es um die eigenen Vorstellungen der Stadtplanung und Wohnungsreform übernational zu propagieren, sei es um sich Unterstützung für heimische Kampagnen, zum Beispiel für die Institutionalisierung des eigenen Berufsfeldes zu sichern.⁷

Als Rolfsen 1952 über das Funktionieren von Stadtplanerorganisationen schrieb, war er sich darüber im Klaren, dass die Netzwerke nur dann die Normen des Handlungs- und Wissensfeldes der Stadtplanung etablieren konnten, wenn sie fähig waren, die unterschiedlichen politischen und professionellen Spannungen zu neutralisieren. Dafür mussten sie ihre Tätigkeiten nach ganz bestimmten Maximen arrangieren. Deswegen machte der Norweger zahlreiche Vorschläge, wie die Arbeit der International Federation for Housing and Town Planning, des größten Netzwerks der Stadtplaner in den frühen 1950er Jahren, besser organisiert werden könnte. Man solle sich auf den Konferenzen auf die Diskussion einiger weniger Probleme beschränken, besonders ergiebige Themen auf mehreren Treffen in Folge erörtern, gemeinsam beschlossene Resolutionen sammeln und deren Umsetzung in den nationalen Kontexten evaluieren.⁸

Rolfsens Vorschläge werfen eine Reihe von produktiven Fragen auf, die im Mittelpunkt dieser Studie stehen. Mit welchen Mitteln glaubten internationale Stadtplanerorganisationen die politischen und professionellen Spannungen zwischen verschiedenen nationalen Gruppen neutralisieren zu können? Durch wel-

4 Rolfsen, S. 9f.

5 Eine Geschichte von Stadtplanern sowie Experten allgemein in der Moderne ist überwiegend eine Geschichte von Männern. Da die Akteure in dieser Arbeit fast ausschließlich männlichen Geschlechts sind, wird in dieser Arbeit auch das generische Maskulinum verwendet. Überall dort, wo nur von Frauen die Rede ist, wird das kenntlich gemacht.

6 Schott, *Die Stadt als Thema*; Saunier, *Sketches from the Urban Internationale*; Payre u. Saunier; Meller, *Philanthropy*.

7 Allgemein zum strategischen Internationalismus: Geyer u. Paulmann, S. 15–18; zum Verhältnis zwischen Internationalismus und Nationalismus speziell vgl. Sluga, *Internationalism*; Laqua, *The Age of Internationalism*; Rosenberg; vgl. dazu auch die instruktiven Fallstudien aus der Geschichte der Stadtplanung: Whyte, *The 1910 Royal Institute of Architects' Conference*; Magri.

8 Rolfsen, S. 10.

che Handlungsformen versuchten sie ihre Wissensbestände, Normen und Forderungen grenzübergreifend zu verbreiten? Welche Rolle spielte dabei, nach welchen Leitbildern sie ihre Konferenzen, Forschungsprojekte und Kampagnen choreographierten? Inwieweit veränderten sich diese Praktiken im Zuge der Wahrnehmung gesellschaftlicher Krisen und der mehr oder minder latenten Spannung zwischen szientistischem Universalismus und strategischem Internationalismus?

Mit diesen Leitfragen soll neues Licht auf die Geschichte des Experteninternationalismus geworfen werden. Martin H. Geyer und Johannes Paulmann zufolge bedeutet Internationalismus sowohl die Reform von Gesellschaft und Politik durch grenzübergreifende Kooperation als auch den Prozess der Internationalisierung von kulturellen, politischen und ökonomischen Ideen.⁹ Beide Autoren betonen, dass dieser Vorgang kein blinder Makroprozess war, sondern dass identifizierbare Akteure die internationale Verbreitung von unterschiedlichen Konzepten und Gütern prägten.¹⁰ Ähnliches lässt sich auch bei den Experten beobachten. Die Stadtplaner waren nur eine der vielen neuen Akteursgruppen, die etwa ab der Jahrhundertwende auf Grundlage ihrer ingenieur- und sozialwissenschaftlichen Ausbildung den Status eines Experten und damit gesellschaftliche Einflussmacht beanspruchten. Diese Gruppen traten in Briefkontakt mit ihren ausländischen Kollegen, lasen international zirkulierende Zeitschriften, unternahmten Studienreisen in andere Länder und gründeten mitunter auch internationale Berufsorganisationen für die Institutionalisierung des professionellen Austauschs. Die Kooperation über Grenzen hinweg hatte zum Ziel, die Grundlagen des jeweiligen Handlungs- und Wissensfeldes zu konstituieren, Wissensbestände zusammenzutragen und zu klassifizieren sowie darauf aufbauend auch gesellschaftspolitische Forderungen zu formulieren.¹¹ Getragen wurde diese Zusammenarbeit von dem Glauben, dass die Ergebnisse der Wissenschaft und die Methoden der Technik eine universelle Gültigkeit besitzen. Gleichzeitig stritten unterschiedliche politische, professionelle und nationale Gruppen um die Vormacht in den verschiedenen Expertennetzwerken, die sich ab dem Ende des 19. Jahrhunderts vor allem in Europa herausbildeten. Sie rivalisierten darum, ihre eigenen Wissensbestände, Normen und Forderungen prominent auf der internationalen Agenda zu platzieren und die Netzwerke für ihre heimischen Deutungskämpfe zu instrumentalisieren.

Um zu klären, wie internationale Netzwerke der Stadtplaner Wissen, Standards und Forderungen trotz der professionellen und politischen Kontroversen zwischen unterschiedlichen nationalen Gruppen generieren konnten, schließt dieses Buch an Eric Engstrom und andere an, die von einer »performative[n] Konstruk-

9 Geyer u. Paulmann, S. 3. Vgl. auch: Sluga, *Internationalism*, S. 1–9; Rosenberg, S. 823–825; Zimmermann, S. 13–20; Iriye, *Cultural Internationalism*, S. 3, 16.

10 Geyer u. Paulmann, S. 2–4.

11 Zusammenfassend zu den Zielen von Experten- und Wissenschaftsnetzwerken: Mazower, *Governing the World*, S. 94–115; Kohlrausch, *Technologische Innovationen*; Crawford u. a.; Rasmussen, *Jalons*.

tion von Expertise«¹² ausgehen. Den Autoren zufolge war das, was als Expertenwissen galt, Resultat öffentlicher Aushandlungsprozesse. Nur wer zeigen konnte, dass die eigenen Deutungsmuster und Handlungskonzepte einen wissenschaftlich-universalen Status besaßen, konnte in modernen Gesellschaften auf staatliche Garantien für Berufszertifikate, Zugriff auf Regierungsgelder oder die Gestaltung von Politikprogrammen hoffen. Rolfsens Vorschläge für die Reform der Funktionsweise einer Stadtplanerorganisation deuten darauf hin, dass man die These einer performativen Konstruktion von Expertenwissen auch auf die internationalen Netzwerke übertragen kann. Denn auch dort waren offenbar bestimmte Praktiken vonnöten, um Wissensbeständen, Normen und Forderungen den Anschein von technisch-wissenschaftlicher Universalität zu verleihen.¹³ Nur so schienen diese Verbände fähig zu werden, ihr Expertenwissen länderübergreifend zu verbreiten. Denn nationale Gruppen konnten die Wissensbestände, Normen und Forderungen internationaler Zusammenschlüsse insbesondere dann für ihre Zwecke in heimischen Deutungskämpfen nutzen, wenn diese den Status wissenschaftlicher Allgemeingültigkeit besaßen. Die Einflusschancen internationaler Expertennetzwerke waren also offenbar abhängig von der Wahl der Praktiken, mit denen wissenschaftliche Rationalität suggeriert werden sollte. Daher widmet sich diese Arbeit der Frage, mit welchen Handlungsformen internationale Expertenorganisationen Wissensbestände, Standards und Forderungen generierten. Inwieweit trugen diese Praktiken dazu bei, bestimmte Wissensbestände, Normen und Imperative mit einer szientistischen Universalität aufzuladen? In welchem Maß stellten die Expertenverbände durch spezifische wissenschaftlich-technische Allgemeinheit suggerierende Handlungsweisen Legitimität für ihr Wissen und ihre Forderungen her? Inwieweit forcierten die Organisationen auf diese Weise die Verbreitung ihres Wissens und ihrer Imperative?

Diese Fragen schließen an unterschiedliche Forschungsstränge unter anderem der transnationalen und internationalen Geschichte sowie der Globalgeschichte an, insbesondere an Arbeiten, deren Perspektive an Postcolonial Studies und postmoderner Wissenssoziologie geschult sind. Diese Studien teilen eine Skepsis gegenüber Vorstellungen von Internationalisierung als blinde Diffusionsprozesse ebenso wie gegenüber einer unkritischen Hinnahme westlicher Allgemeinheitsansprüche. Sie hegen dafür eine Sensibilität für konkurrierende Universalismen und versuchen, die internationalen oder globalen Ansprüche unterschiedlicher Akteursgruppen zu rekonstruieren. Insbesondere legen sie einen Fokus darauf, inwieweit das Handeln individueller und kollektiver Akteure Prozesse der länderübergreifenden Verbreitung von Ideen und Gütern prägte.

12 Engstrom u. a., S. 8; vgl. auch Vandendriessche u. a.; Bijker u. a.; Hilgartner.

13 Universalität ist also in dieser Arbeit eine Statusbeschreibung wissenschaftlich-technischen Wissens. Wissen mit einer Suggestion von Universalität ist nicht automatisch international. Beispielsweise können auch nationale Gruppen behaupten, dass ihre Wissensbestände allgemeine Gültigkeit besitzen. Indem Wissen so dargestellt wird, dass es universell gültig wirkt, wird eine Bedingung für seine Internationalisierung geschaffen. Zum Verhältnis von Universalismus und Internationalismus vgl. Somsen.

Nur einige paradigmatische Arbeiten sollen im Folgenden Erwähnung finden. Die Politikwissenschaftlerinnen Kathryn Sikkink und Margareth Keck haben bereits 1999 darauf hingewiesen, dass internationale Nichtregierungsorganisationen nicht einfach grenzüberschreitende Standardisierungsprozesse forcieren, sondern stark von internationalen Machtverhältnissen geprägt sind.¹⁴ In einem Aufsatz zur International Labour Organization hat die Historikerin Sandrine Kott verdeutlicht, dass man in Anbetracht konkurrierender nationaler Mitgliedsgruppen internationale Verbände nicht als vermeintlich harmonische epistemische Gemeinschaften deuten kann.¹⁵ Die Historiker und Historikerinnen Patricia Clavin, Jens-Wilhelm Wessels, Susan Pedersen, Johan Schot und Vincent Legendijk haben in ihren Pionierstudien zu den Kommissionen des Völkerbundes sowie den technokratischen Expertennetzwerken der Zwischenkriegszeit gezeigt, dass unterschiedliche Arbeitsroutinen der Sekretariate, Führungsgremien und Konferenzen prägten, in welchem Ausmaß internationale Institutionen die grenzüberschreitende Zirkulation von Ideen steuern und sogar Einfluss auf die Politik von Nationalstaaten und Kolonialmächten nehmen konnten.¹⁶ Neben diesen Vorstudien hat die Kulturwissenschaftlerin Doris Bachmann-Medick dafür plädiert, die Generierung und Verbreitung globaler Standards wie zum Beispiel der Menschenrechte »handlungsanalytisch«¹⁷ aufzuschlüsseln. So analysiert sie etwa am Beispiel der Adaption der Erklärung der Menschenrechte in Afrika, Asien und der muslimischen Welt, dass sich solche ursprünglich westlichen Normen nicht selbstläufig verbreiteten, sondern Akteure benötigten, die diese in »lokale Verhältnisse und Vorstellungswelten«¹⁸ hinein übersetzten. Der Historiker Daniel Speich Chassé hat am Beispiel der Geschichte des Brutto-sozialprodukts gezeigt, mit welchen Praktiken der Sammlung und Verarbeitung von Daten Expertenwissen in einen »globalisierungsfähigen Zustand«¹⁹ versetzt wurde. Er untersucht, auf welche Weise Wirtschaftsexperten durch statistische Verfahren, wie zum Beispiel die Methode der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, Ökonomien weltweit vergleichbar machten und damit Handlungsanweisungen für das neue Feld der Entwicklungspolitik produzierten. Die Historikerin Debora Gerstenberger hat zusammen mit ihrem Kollegen Joël Glasman im Anschluss an Bruno Latour zuletzt pointiert dafür argumentiert, unterschiedliche Globalisierungsprozesse als Produkte menschlicher Aktivitäten zu analysieren. In der Perspektive dieser Autoren ist Globalisierung keine »mysteriöse Kraft, die den Menschen bewegt«, sondern etwas, das Akteure »mühsam und mit unterschiedlichen Mitteln versuchen, hervorzubringen.«²⁰

14 Sikkink u. Keck. Kritisiert werden: Boli u. Thomas.

15 Kott, Une »communauté épistémique«. Kritisiert wird: Haas.

16 Clavin u. Wessels; Pedersen, The Meaning; Schot u. Legendijk.

17 Bachmann-Medick, S. 332.

18 Ebd., S. 336 sowie S. 339–344.

19 Speich Chassé, S. 14; vgl. auch die Vorstudien: Speich, The Use of Global Abstractions; Speich, Der Blick.

20 Gerstenberger u. Glasman.

Dieses Buch leistet auf drei Wegen einen Beitrag zu diesen Forschungsdiskussionen. Zuerst interessiert sich diese Arbeit am Beispiel grenzüberschreitender Zusammenschlüsse von Stadtplanern für die Praktiken, mit denen inoffizielle internationale Organisationen Legitimität für ihre Forderungen erzeugen wollten. Bisher wurden vor allem diejenigen Praktiken einer Analyse unterzogen, die in den technischen Kommissionen des Völkerbundes und den Expertengremien der Vereinten Nationen zum Austrag gekommen sind. In dieser Studie soll hingegen gezeigt werden, dass, anders als Institutionen wie der Völkerbund, die auf multilateralen Verträgen fußten, Zugang zur offiziellen Diplomatie besaßen und so über privilegierte Einflussmöglichkeiten verfügten, inoffizielle Verbände nur mit verschiedenen Aktionsformen Plausibilität für ihre Wissensbestände erzeugten und auf diese Weise anregten, dass nationale Gruppen diese Normen in ihre heimischen Kontexte einschleusten.

Außerdem sollen die folgenden Seiten nicht bei der abstrakten Feststellung stehenbleiben, dass Handlungen individueller und kollektiver Akteure Internationalisierungsprozesse prägten. Stattdessen soll gezeigt werden, dass Internationalisierungspraktiken historisch veränderlich waren. Sie wurden im Zuge unterschiedlicher Vorstellungen vom Sinn und Zweck grenzüberschreitender Kooperation geformt. Ebenso gingen in sie Wahrnehmungen und Deutungen verschiedener sozialer und politischer Krisen auf den innen- wie außenpolitischen Ebenen ein. Auch wurden sie von den Spannungen zwischen unterschiedlichen politischen und professionellen Gruppen beeinflusst.

Schließlich soll es in der folgenden Darstellung nicht nur darum gehen, nachzuvollziehen, wie bestimmte Praktiken dazu beitrugen, internationales Expertenwissen zu produzieren und zu zirkulieren. Sie soll auch darüber aufklären, in welchem Ausmaß diese Praktiken Anteil daran hatten, bestimmte wissenschaftsbasierte Handlungs- und Politikfelder in unterschiedlichen Ländern zu verankern. Damit soll auch Licht darauf geworfen werden, inwieweit diese Praktiken dazu beitrugen, gesellschaftliche und politische Dynamiken im 20. Jahrhundert zu forcieren.

Vor allem durch die letzte Zielsetzung möchte die Studie zu einem besseren Verständnis der etwa von 1890 bis 1980 reichenden Epochenkonstellation der Hochmoderne beitragen.²¹ Denn in diesem Zeitraum vollzog sich der Aufstieg der akademisch gebildeten Spezialisten – der Experten –, bei dem auch grenzüberschreitende Netzwerke eine zentrale Rolle spielten. Im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts avancierten in Europa und Nordamerika neue Berufsgruppen zu Deutungseliten. Sie leiteten aus ihrem technisch-wissenschaftlichen Fachwissen den Anspruch ab, die krisenhafte soziale Dynamik im Zeitalter der Urbanisierung und Industrialisierung systematisch analysieren und langfristig steu-

21 Vgl. zum Begriff der Hochmoderne: *Raphael*, Ordnungsmuster der »Hochmoderne«; *Herbert*, Europe; *Scott*. Vgl. auch *Herbert*, Geschichte Deutschlands, S. 17–19; *Lenger*, S. 12–14; *Fraunholz u. Woschech*. Hochmoderne wird aus Gründen der Lesbarkeit in diesem Buch ohne Anführungszeichen verwendet.

ern zu können.²² Zwar hatten sich mit der Französischen Revolution und dem Beginn der Industrialisierung bereits Ende des 18. Jahrhunderts – in der berühmten Formulierung von Reinhart Koselleck – »Erfahrungsraum« und »Erwartungshorizont« entkoppelt, so dass die gesellschaftliche Zukunft als etwas Gestaltbares wahrgenommen wurde.²³ Aber erst Ende des 19. Jahrhunderts traten neue Berufsgruppen, wie Sozialmediziner, Ökonomen, Psychologen, Gesellschaftswissenschaftler und Ingenieure auf den Plan, die selbstbewusst den Anspruch artikulierten, soziale Prozesse auch langfristig kontrollieren zu können. Diese Gruppen setzten sich als Experten für das Soziale in Szene, denn sie wollten mit ihrem Fachwissen direkt auf die Gestaltung der Gesellschaften einwirken.²⁴

Bei aller Unterschiedlichkeit einte die verschiedenen Spezialisten in den unterschiedlichen Industriegesellschaften eine Skepsis gegenüber dem klassisch liberalen Laissez-faire, den traditionellen Kontinuitätsvorstellungen des Historismus und den vermeintlich ineffizienten Aushandlungsformen des Parlamentarismus.²⁵ Gegen diese Phänomene einer vorgeblich überkommenen Zeit setzten sie die Rationalität von Wissenschaft und Technik. Allen voran Mediziner und Proto-Gesellschaftswissenschaftler entwickelten neuartiges Wissen über städtisches Elend, abweichendes Verhalten oder die »Degeneration« der Bevölkerung.²⁶ Gleichzeitig entdeckten Ingenieure und Wirtschaftsführer Kräfteverschleiß und Ineffizienz als Probleme für das Funktionieren der Gesellschaften.²⁷

Trotz unterschiedlicher Diagnosen der sozialen Verwerfungen im Zeitalter von Urbanisierung und Industrialisierung glichen sich die verschiedenen Expertengruppen in der Hochmoderne in ihrem Drang zur Tat. Sie wollten nicht nur die Probleme beschreiben, sondern sie systematisch, auf wissenschaftlich-technische Weise lösen. Durch »Social Engineering«²⁸ versuchten sie, ihre Gesellschaften auf grundlegende Weise effizienter, rationaler und kohärenter zu machen und durch »Planung«²⁹ sogar die Zukunft zu beherrschen. So entstanden in Europa und Nordamerika Entwürfe für eine Bevölkerungspolitik, welche die Entwicklung und Zusammensetzung der nationalen Population langfris-

22 Grundsätzlich dazu: *Sweeney; Raphael*, Imperiale Gewalt und mobilisierte Nation, S. 10–12.

Die unterschiedlichen Berufsgruppen sind vor allem für die westliche Welt gut erforscht. Vgl. dazu nur die Beiträge in: *Brückweh u. a.; Reinecke u. Mergel; Hartmann u. Vogel*, Zukunftswissen; *Etzemüller*, Die Ordnung der Moderne; *Topalov*, Laboratoires; speziell für Ost- beziehungsweise Ostmitteleuropa: *Kohlrausch u. a.*, Expert Cultures.

23 *Koselleck*; vgl. auch: *Hartmann u. Vogel*, Prognosen.

24 Zum Unterschied zwischen Wissenschaftlern, die eher an der Grundsatzforschung interessiert waren, und Experten, die Forschungsergebnisse gesellschaftlich anwenden wollten, vgl. *Szöllösi-Janze*, S. 282.

25 *Doering-Manteuffel*, Ordnung jenseits der politischen Systeme; *Doering-Manteuffel*, Mensch, Maschine, Zeit.

26 *Raphael*, Die Verwissenschaftlichung des Sozialen, S. 169; vgl. auch: *Raphael*, Embedding; vgl. zu den Mediziner: *Hardy*, Ärzte.

27 *Van Laak*, Technokratie, S. 106.

28 *Etzemüller*, Social engineering; vgl. auch *Hardtwig; Scott; Jordan*.

29 *Van Laak*, Planung.

tig steuern wollte;³⁰ für eine Stadtplanung, die sowohl Gemeinschaften als auch Wirtschaftsprozesse räumlich zu organisieren suchte;³¹ für eine Betriebspolitik, welche die Körper und die Bewegungen der Arbeiter rationalisieren sollte;³² sowie erste Ansätze einer protokeynesianischen Wirtschaftspolitik für die gezielte Stimulierung der Produktivität ganzer Volkswirtschaften.³³

Obwohl die verschiedenen Planungsprogramme aus heutiger Sicht ambivalente und in den meisten Fällen nicht intendierte Resultate produzierten,³⁴ waren sich die Sozialexperten darin einig, mit ihren Konzepten eine soziale und ökonomische Rationalität »jenseits der politischen Systeme«³⁵ zu repräsentieren. Aus diesem Grund versuchten sie, ihre Ordnungsentwürfe in ganz unterschiedliche politische Kontexte einzuspeisen. Vor 1914 wollten sie sich vor allem in den Wohlfahrtsbehörden der mehr oder minder liberalen Industrienationen etablieren.³⁶ Als nach den Mobilisierungskampagnen des Ersten Weltkriegs eine »Planungseuphorie«³⁷ in der krisengeschüttelten, nordatlantischen Zwischenkriegszeit anbrach, dienten sie sich den unterschiedlichen politischen Ideologien wie Liberalismus, Sozialismus, Kommunismus, Nationalsozialismus oder Faschismus an.³⁸ Auch versuchten sie, ihre Konzepte in den europäischen Kolonien umzusetzen, und das vor allem im Zuge der spätkolonialen Wohlfahrtsplanungen ab den 1940er Jahren.³⁹ Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs prägten sie in unterschiedlicher Intensität den europäischen Wiederaufbau und die Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen.⁴⁰ Erst ab den 1970er Jahren zogen neue gesellschaftliche Kräfte wie zum Beispiel die Neuen Sozialen Bewegungen den Gestaltungsanspruch der Experten in Zweifel. Der tendenziell autoritäre Gestus der Fachleute schien keine demokratische Legitimation mehr zu besitzen; außerdem wurden ihre Programme den neuen sozialen Krisen nicht mehr gerecht, ja hatten sie scheinbar sogar selbst verursacht. Trotz dieser Kritik blieben Experten in nationalen (und internationalen) Institutionen oftmals in ihren einflussreichen Positionen.⁴¹

30 Vgl. dafür den schwedischen Fall: *Etzemüller*, Die Romantik der Rationalität.

31 *Kuchenbuch*; *Kohlrausch*, Warszawa Funkcjonalja.

32 Vgl. vor allem die überbordende Literatur zu Fordismus und Taylorismus: *Saldern*; *Luks*; *Sarasin*.

33 *Gosewinkel*.

34 *Sweeney*.

35 *Doering-Manteuffel*, Ordnung jenseits der politischen Systeme.

36 *Rodgers*.

37 *Metzler u. Van Laak*, S. 23.

38 *Schivelbusch*; *Raphael*, Radikales Ordnungsdenken.

39 Vgl. für die spätkoloniale Sozialplanung: *Cooper*, Modernizing Bureaucrats; zum Vorlauf dieser Programme in den 1930er Jahren: *Tilley*; zur Bedeutung spätkolonialer Planung für die Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen: *Webster*.

40 Vgl. für den Zusammenhang zwischen Wiederaufbau, Wohlfahrtsstaat und Planung: *Judt*, S. 63–86; für die Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen und der ILO: *Speich*, Der Blick; *Maul*.

41 *Doering-Manteuffel u. Raphael*, S. 75; *Speich Chassé*, S. 258–261.

Internationale Netzwerke waren in den Aufstieg dieser neuen wissenschafts- und technik-basierten Ordnungsmodelle von Anfang an involviert. In der Folge der halb diplomatischen, halb wissenschaftlichen Sanitätskonferenzen, der Weltausstellungen und ihren Wissenschaftstagungen, der Institutionalisierung der ersten internationalen Verwaltungsunionen, der Gründung zivilgesellschaftlicher Verbände und der Konsolidierung der kolonialen Wissenschaftsnetzwerke begannen unterschiedliche Expertengruppierungen um 1900 vor allem in Europa damit, international zirkulierende Zeitschriften zu publizieren, regelmäßige Konferenzen zu veranstalten, grenzübergreifende Forschungsprojekte durchzuführen und schließlich internationale Verbände zu gründen.⁴² Die Spezialisten für Sozialpolitik forcierten in der Internationalen Vereinigung für den Gesetzlichen Arbeiterschutz und den International Congresses of Actuaries die Verwissenschaftlichung der Gesellschaftsreform;⁴³ in der Permanent International Association of Road Congresses und den World Power Conferences stellten Ingenieure ihre Projekte für eine infrastrukturelle Modernisierung des Sozialen vor;⁴⁴ die »Internationale der Rassisten«⁴⁵ im Permanent International Eugenics Committee arbeitete an der Verwissenschaftlichung einer anwendungsorientierten Eugenik; Netzwerke wie die International Garden Cities and Town Planning Association und die Union Internationale des Villes versuchten die Stadtreform auf eine szientistische Grundlage zu stellen.⁴⁶ Diese Verbände hatten einen überwiegend inoffiziellen Charakter, da sie nicht auf multilateralen Verträgen beruhten. In der Zwischenkriegszeit erhielten diese hauptsächlich europäisch und nordamerikanisch dominierten Netzwerke Konkurrenz von einer Vielzahl neuer Akteure. Hier sind zuerst die technischen Kommissionen des Völkerbundes und die Expertenkomitees der Internationalen Arbeitsorganisation zu nennen, die teilweise die Funktionen der inoffiziellen Netzwerke übernahmen und gleichzeitig einen Anspruch auf die globale Steuerung der Zirkulation von Expertise erhoben.⁴⁷ Daneben etablierten sich auch internationale Foren, die der Wissenschaftskommunikation in bestimmten außereuro-

42 Vgl. zu den frühen Wissenschafts- und Expertennetzwerken: *Mazower*, *Governing the World*, S. 94–115; zu den Weltausstellungen: *Fuchs*; *Rasmussen*, *Les Congrès internationaux*; zu den Sanitätskonferenzen: *Huber*; zusammenfassend zu den kolonialen Wissenschaftsnetzwerken am Beispiel des britischen Empires: *Bennett*; zusammenfassend zu den gesamten Entwicklungen: *Davies*, S. 44–64.

43 Zur Internationalen Vereinigung für den Gesetzlichen Arbeiterschutz: *Van Daele*, S. 442–446; *Herren*, *Internationale Sozialpolitik*; zu den International Congresses of Actuaries: *Lengwiler*, *Kalkulierte Solidarität*; vgl. zum Kontext der transnationalen Sozialpolitik: *Herren*, *Sozialpolitik*.

44 *Schot u. Lagendijk*.

45 *Kühl*, *Die Internationale der Rassisten*.

46 Vgl. allgemein: *Saunier*, *Taking Up the Bet*; *Saunier*, *Sketches from the Urban Internationales*; *Payre u. Saunier*.

47 Einige dieser Kommissionen wurden in den letzten Jahren zum Gegenstand der Forschung: *Clavin*, *Securing the World Economy*; *Laqua*, *Transnational Intellectual Cooperation*; *Borowy*; Vgl. zur Arbeitsorganisation die Beiträge in *Kott u. Droux*; *Van Daele u. a.*

päischen Weltregionen gewidmet waren, wie zum Beispiel die Pacific Science Congresses oder das Institute for Pacific Relations.⁴⁸ Außerdem wurden Zusammenschlüsse für die interimperiale Zusammenarbeit von Kolonialexperten gegründet, wie zum Beispiel das sozialanthropologische International Institute of African Languages and Cultures.⁴⁹ Nach dem Zweiten Weltkrieg begann für die europäischen und nordamerikanischen Expertennetzwerke ein zwischen Ablehnung und Kooperation oszillierendes Verhältnis zu den Sozial- und Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen.⁵⁰

Überzeugt von der allgemeinen Gültigkeit ihrer technokratischen Herangehensweise an die Probleme der modernen Welt glaubten die Spezialisten, durch die Zusammenarbeit mit ihren Kollegen aus anderen Ländern die Grundlagen ihrer Expertisefelder zu legen.⁵¹ Zu diesem Zweck wandten sie in ihren Netzwerken spezifische rhetorische Strategien an, um das Wissenschaftliche vom Politischen zu trennen und so ihren angeblichen szientistischen Universalismus gegenüber dem Partikularismus der klassischen Politik zu akzentuieren.⁵² Gleichzeitig versuchten sie durch die grenzübergreifende Klassifikation und Evaluation von Informationen Standards zu generieren, die dann ganze Wissensbereiche strukturieren und sozialpolitische Forderungen fundieren konnten.⁵³ Auch wenn diese Verbände überwiegend einen inoffiziellen Status hatten, konnten sie dennoch in die unterschiedlichen nationalstaatlichen Kontexte hineinwirken. Denn nationale Gruppen besaßen die Möglichkeit, sich in ihren Lobbykampagnen auf die wissenschaftlich-technische Allgemeingültigkeit suggestierenden Standards internationaler Expertenorganisationen zu berufen und auf diese Weise Autorität zu beanspruchen.⁵⁴

Doch die Konstruktion von Expertisefeldern in internationalen Netzwerken war nie nur eine friedliche Kooperation unter dem Stern eines wissenschaftlichen Universalismus. Denn das Projekt der Etablierung von wissenschafts- und technikbasierten Ordnungsmodellen für die Gesellschaft war stets auf den Staat gerichtet.⁵⁵ Verschiedene Gruppen kooperierten oftmals nur deswegen über Grenzen hinweg, weil sie sich davon Vorteile in ihren innenpolitischen Deutungskämpfen erhofften. Durch die Zurschaustellung ihrer Wissenschaftlichkeit suggestierenden Internationalität versuchten sie im nationalen Rahmen

48 Akami.

49 De L'Estoile.

50 Das Verhältnis der Vereinten Nationen zu inoffiziellen Expertennetzwerken ist noch immer so gut wie unerforscht. Hinweise zum Verhältnis der neuen Weltorganisation zum aufgelösten Völkerbund finden sich unter anderem bei: *Clavin*, *Securing the World Economy*, S. 342–357.

51 Vgl. am Beispiel der Stadtplaner und Rassenhygieniker: *Saunier*, *Sketches from the Urban Internationale*; *Kühl*, *Die Internationale der Rassisten*, S. 32–39, vor allem S. 37.

52 *Schot u. Lagendijk*, S. 198 f.

53 *Crawford u. a.*; vgl. auch *Kohlrausch*, *Technologische Innovationen*, S. 189.

54 *Kohlrausch u. a.*, *Expert Cultures – Introduction*, S. 19–25; *Geyer u. Paulmann*, S. 17 f.; vgl. auch die Fallstudien: *Lengwiler*, *Internationale Expertennetzwerke*; *Eckert*.

55 *Clavin*, *Conceptualising Internationalism*; *Maier*.

ihre Professionalisierung zu forcieren, sich als Funktions- und Deutungseliten in den Wohlfahrtsbehörden zu etablieren und konkurrierende Berufsgruppen auszuschalten.⁵⁶ Aus diesem Grund konkurrierten immer wieder verschiedene Gruppen darum, die internationalen Netzwerke für innenpolitische Projekte zu instrumentalisieren, beispielsweise indem sie versuchten, Forderungen aus ihrem Herkunftsland auf die Agenda zu setzen oder nationale Deutungsmuster, Wissenschaftskonzeptionen und Handlungsmodelle in grenzübergreifend gültige Normen zu transformieren.⁵⁷ Diese Konflikte waren stark vom Wettstreit der Großmächte und der Konkurrenz unterschiedlicher politischer Ideologien wie Liberalismus, Sozialismus, Kommunismus, Nationalsozialismus oder Faschismus im »Zeitalter der Extreme«⁵⁸ geprägt. Allerdings fielen die Kontroversen in den einzelnen Expertenorganisationen sehr unterschiedlich aus. Während der aus ihrem Expertenethos herrührende Chauvinismus der Rassenhygieniker immer wieder ihre grenzübergreifende Kooperation behinderte, beherrschten die Konflikte zwischen Kommunismus und Sozialliberalismus die Auseinandersetzungen in den sozialpolitischen Netzwerken.⁵⁹

Wenn in dieser Arbeit nach den Praktiken der Internationalisierung gefragt wird, geht es darum zu erhellen, wie inoffizielle Netzwerke trotz der Konflikte entlang professioneller, politischer und nationaler Linien internationales Expertenwissen produzieren konnten. Auf diese Weise soll ein Zeitraum abgegrenzt werden, in dem Expertenverbände gerade aufgrund ihrer spezifischen Techniken die Etablierung von Expertisefeldern prägen konnten. Welche Rahmenbedingungen begünstigten den Aufstieg dieser Zusammenschlüsse? Und welche Kontexte trugen schließlich dazu bei, dass diese Netzwerke marginalisiert wurden? Inwieweit prägte zum Beispiel das Aufkommen der Organisationen des Versailler Vertrages und ihrer Expertenkommissionen die Strategien der inoffiziellen Verbände? Wie gingen sie mit der Konkurrenz der Vereinten Nationen um? Was taten sie, wenn sie ihre Wissensbestände, Forderungen und Standards auf der staatlichen Ebene etabliert hatten? Mit diesen Fragen soll eine Epochenkonstellation beschrieben werden, in welcher der Internationalismus inoffizieller Expertenorganisationen eine Bedeutung für den Aufstieg wissenschaftsbasierter Ordnungsmodelle entfalten konnte. Dabei soll es nicht darum gehen, die Zäsuren der Hochmoderne oder gar die Zäsuren der politischen Ereignisgeschichte zu reproduzieren.⁶⁰ Stattdessen soll in dieser Arbeit die These

56 Dieser strategische Internationalismus wird von fast allen Autoren betont. Vgl. stellvertretend *Geyer u. Paulmann*, S. 17.

57 *Kott*, *International Organizations*; vgl. auch die Fallstudien der Autorin zur Internationalen Arbeitsorganisation: *Kott*, *Dynamiques*; *Kott*, *Une »communauté épistémique«*.

58 *Hobsbawm* (Übersetzung d. Vf.); vgl. außerdem zur Konkurrenz der Großmächte: *Fisch*, S. 327–359; vor allem zur ideologischen Rivalität in der Zwischenkriegszeit: *Raphael*, *Imperiale Gewalt und mobilisierte Nation*.

59 Vgl. *Kühl*, *Die Internationale der Rassisten*; *Van Daele*.

60 Auch aktuellen Arbeiten über die Geschichte internationaler Organisationen reproduzieren oftmals die ereignisgeschichtlichen Zäsuren der Politikgeschichte (vgl. *Davies*). Andere

entwickelt werden, dass über die politischen Epochengrenzen hinaus inoffizielle Netzwerke der Experten die Entwicklung von wissenschaftsbasierten Handlungsfeldern vor allem zwischen der Jahrhundertwende und den 1950er Jahren durch spezifische Internationalisierungspraktiken zumindest in Europa und Nordamerika vorantreiben konnten.

Die Leitfragen dieser Arbeit werden exemplarisch anhand einer Expertenorganisation, der International Federation for Housing and Town Planning (IFHTP)⁶¹ behandelt. Dieser Verband bietet sich für eine Analyse zum einen deshalb an, da er mit der Stadtplanung ein besonders markantes Expertisefeld repräsentiert. Denn es waren im weitesten Sinne Stadtplaner, die zu den ersten Berufsgruppen gehörten, welche wissenschaftsbasierte Ordnungskonzepte in konkrete Politikprogramme umsetzten und »Planung« zu einem der Schlagwörter für eine technokratische und szientistische Steuerung der Gesellschaft machten.⁶² Das hing vor allem damit zusammen, dass in der Hochphase von Industrialisierung und Urbanisierung die vielfältigen sozialen Probleme zuerst als räumliche Phänomene wahrgenommen wurden.⁶³ Die Ausbreitung von überbelegten Elendsvierteln, die Überlastung der teilweise noch aus dem Mittelalter kommenden Stadtgrundrisse durch den modernen Verkehr, das Durcheinander verschiedener Baustile und Funktionsflächen, das chaotische Wachstum der Städte und die Verschandelung der Landschaft galt den Zeitgenossen als Anzeichen einer tiefen gesellschaftlichen Krise. So schrieb der englische Sozialstatistiker James Kay bereits 1832, dass in den »Armutshäusern«, in den »engen Gassen« und den »dicht gedrängten Hinterhöfe[n]« die »Quelle sozialen Unmuts und politischer Unordnung« zu finden sei, »die mitten im Herzen der Gesellschaft im Geheimen«⁶⁴ gedeihe. Wenn die großen sozialen Krisen der Gegenwart tatsächlich räumlicher Natur waren, so glaubten die Sozialreformer, dass sie sich auch über die Ordnung des Raumes lösen ließen.⁶⁵ Aus diesem Grund wurde die Großstadt zu einem Testfeld für unterschiedliche Handlungskonzepte, die über die Verwissenschaftlichung und die Gliederung des Raumes die Krise des Sozialen abmildern sollten.

Arbeiten zeigen dagegen, dass die Konjunkturen des Internationalismus nicht allein von politischen Zäsuren geprägt werden (vgl. *Laqua*, *The Age of Internationalism*).

61 Diese Organisation verwendete ab 1926 den dreisprachigen Namen International Federation for Housing and Town Planning, Fédération International de l'habitation et de l'Aménagement des Villes, Internationaler Verband für Wohnungswesen und Städtebau. Außerdem waren Englisch, Französisch und Deutsch offizielle Verbandssprachen. Da britische Funktionäre den Verband jedoch dominierten, sich das Hauptquartier zwischen 1913 und 1937 sowie 1940 und 1949 in England befand, und die englische Sprache, selbst als andere Nationen verstärkt in die Organisation eindrangten, die lingua franca blieb, wird hier nur der englische Titel des Verbandes genutzt.

62 *Van Laak*, *Planung*.

63 *Etzemüller*, *Social engineering*, S. 15.

64 Zitiert nach: *Lindner*, S. 29.

65 *Guckes*.

Ab dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts begannen Fachleute in den kommunalen Leistungsverwaltungen, reformorientierte Fabrikbesitzer und progressive Sozialpolitiker, mit neuen Formen einer wissenschaftsbasierten und technikorientierten Gesellschaftspolitik auf lokaler Ebene zu experimentieren.⁶⁶ In diesem Kontext erlangte die Stadtplanung zuerst in Nordwesteuropa und an der Ostküste der Vereinigten Staaten, die besonders stark von Industrialisierung und Urbanisierung betroffen waren, eine zentrale Bedeutung. So einte die unterschiedlichen Protagonisten der Anspruch, auf Grundlage sozialstatistischer Mittel, sozialmedizinischer Interpretamente und effizienztheoretischer Erwägungen konkrete Interventionsorte für raumgestalterische Planung zu demarkieren, sei es um gezielt soziale Kohäsion zu verstärken, sei es um wirtschaftliche Produktivität zu steigern.⁶⁷ Damit wollten die Gruppen – anders als die mehr an einer Makrosteuerung interessierte Sozial- und Wirtschaftsplanung – auf unmittelbarem Wege die gesellschaftlichen und ökonomischen Beziehungen konfigurieren. Da sie direkt in die Besitzverhältnisse der liberal verfassten Gesellschaften einzugreifen versuchten, war die Etablierung der Stadtplanung in der Mehrzahl der westlichen Industrienationen auch von zahlreichen Rückschlägen geprägt.⁶⁸

Trotz ähnlicher Imperative ersannen die Zeitgenossen eine Vielzahl unterschiedlicher räumlicher Interventionsmethoden. Sie experimentierten mit Methoden für die Reform des innerstädtischen Wohnungsbaus; im Anschluss an den britischen Sozialreformer Robert Owen versuchten sie sich an der Planung gemeinschaftsorientierter Siedlungen; in den Elendsvierteln richteten sie sozialpädagogische Institutionen wie etwa die Settlement Houses ein; nach dem Vorbild von Georges-Eugène Haussmanns Paris wollten sie ihre Stadt in monumentalistischer Manier verschönern und damit den Immobilienmarkt stimulieren; oder sie meinten, mit dem aus dem Deutschen Reich kommenden Instrument der Zonenbauordnungen die Verteilung von urbanen Funktionsflächen zu kontrollieren.⁶⁹ Die unterschiedlichen räumlichen Ordnungsmodelle der Stadtplanung prägten auch in unterschiedlichem Maße die staatliche Sozialpolitik. Beispielsweise machten nach dem Ersten Weltkrieg verschiedene europäische Regierungen unterschiedliche Formen des sozialen Wohnungsbaus

66 Vgl. zu den Leistungsverwaltungen: *Kühl*, Der Munizipalsozialismus; *Krabbe*; zu den Fabrikbesitzern und Philanthropen: *Meller*, Philanthropy; zu den Sozialpolitikern: *Rodgers*.

67 Dazu bereits: *Albers*, S. 276–284; vgl. auch die Fallstudien zur Stadtplanung: *Kuchenbuch*; *Schubert*, Die Renaissance der Nachbarschaftsidee; *Schubert*, Stadterneuerung; speziell für die Verwissenschaftlichung der Stadtverwaltung: *Couperus*, De machinerie van de stad; *Moore u. Rodger*; *Payre*, Une science communale?.

68 Das ist der Ausgangspunkt von *Albers* und wird auch von *Rodgers* betont.

69 Für die Vielfalt der räumlichen Ordnungsmuster der Stadtplanung vor allem in den westlichen Industrieländern vgl. *Lampugnani*; *Hall*, Cities of Tomorrow; *Ward*, Planning the Twentieth-Century City; *Albers*; *Sutcliffe*, Towards the Planned City; vor allem für Osteuropa sind außerdem folgende Sammelbände heranzuziehen: *Kohlrausch u. Behrends*, Races to Modernity; *Gunzberger Makaš u. Damljanovic Conley*; *Janatková u. Kozinska-Witt*; für Stadtplanung in den britischen und französischen Kolonien: *Njoh*; *Home*; *Wright*.

zur Staatsaufgabe.⁷⁰ Auch prägten beispielsweise erste Vorstudien zu einer die Wachstumsdynamik, die Verkehrsströme und die Wirtschaftstätigkeit in Stadt und Umland koordinierenden Regionalplanung New Yorks die Infrastruktur- und Stadtplanungspolitik des US-amerikanischen New Deals.⁷¹ Mit diesen politischen Implikationen hing auch zusammen, dass die verschiedenen Gruppen unterschiedliche politische Modelle mit der Stadtplanung verbanden. Während es den einen um eine vorsichtige Reform der liberalen Ordnung ging, galt anderen Stadtplanung als ein Weg zu einer sozialistischen oder auch faschistischen Organisation der Gesellschaft.⁷² Diese professionellen und politischen Unterschiede drückten sich in den verschiedenen Bezeichnungen des Handlungsfeldes in den einzelnen Ländern aus: »town planning« (England), »city planning« (USA), »aménagement de villes« (Frankreich), »Städtebau« (Deutschland), »stedebouw« (Niederlande) oder »urbanismo« (Italien).⁷³ Somit erinnerte die Etablierung des Handlungs- und Wissensbereichs der Stadtplanung an andere Expertisefelder: Trotz grenzübergreifender Ähnlichkeiten der Imperative war die Umsetzung stark von länderspezifischen sozialen, politischen und kulturellen Kontexten abhängig.

Zum anderen eignet sich die IFHTP für diese Studie, da in den letzten Jahren die Geschichtswissenschaft begonnen hat, internationale Organisationen als Untersuchungsgegenstände für die Geschichte des Internationalismus fruchtbar zu machen:⁷⁴ so etwa um den Wandel internationaler Ordnungskonzepte zu analysieren,⁷⁵ die Entstehung und Bedeutung von Universalismuspostulaten zu untersuchen,⁷⁶ das Aufkommen einer grenzüberschreitenden Zivilgesellschaft zu beschreiben,⁷⁷ oder die Spannungen zwischen dem Nationalen und dem Internationalen zu sondieren.⁷⁸ Der Historikerin Madeleine Herren zufolge sind internationale Organisationen »grenzüberschreitend formalisierte Strukturen«⁷⁹, die von Zivilgesellschaften und Staaten als Akteure wahrgenommen werden, aus Mitgliedern von mehr als drei Staaten bestehen und den grenzübergreifenden Informationsaustausch regeln.

70 *Lebas u. a.*

71 *Johnson.*

72 Vgl. beispielsweise die sozialistischen Munizipalisten (*Dogliani*) oder die faschistischen Stadtplaner Italiens (*Bodenschatz u. a.*).

73 *Albers*, S. 136–171.

74 Zuerst *Geyer u. Paulmann*; vgl. auch *Sluga*, *Internationalism*; *Rosenberg*; *Zimmermann*.

75 *Herren*, *Internationale Organisationen*.

76 *Schröder*.

77 *Iriye*, *Global Community*.

78 *Kott*, *International Organizations*.

79 *Herren*, *Internationale Organisationen*, S. 6. Die Autorin unterscheidet grob zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich der Internationalisierung politischer Forderungen verschrieben haben, und Expertenorganisationen, die sich um die Etablierung internationalen Wissens kümmern. Gleichwohl existierten auch Expertenverbände wie die IFHTP, die genau am Schnittpunkt zwischen beiden Feldern angesiedelt waren, da ihre Wissensbestände politisches Handeln legitimieren sollten.

Im Vergleich zu anderen Expertenverbänden entstand die IFHTP erst relativ spät, und zwar 1913.⁸⁰ Bereits im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts suchten Proto-Stadtplaner und Sozialreformer die Diskussion mit ihren Kollegen aus anderen Ländern, die ebenfalls in den Sog von Industrialisierung und Urbanisierung geraten waren.⁸¹ Auf Studienreisen wollten sie lernen, wie die Fachgenossen im Ausland mit der sozialen Dynamik der Hochmoderne umgingen. Auf Tagungen diskutierte die grenzübergreifende Planergemeinde die effizientesten Methoden für die räumliche Organisation der Gesellschaft. Sie einte der Glaube, dass auf Wissenschaft und Technik aufbauende Handlungskonzepte eine Länder überschreitende Gültigkeit besaßen.⁸² Gleichzeitig versuchten sie bereits unmittelbar ab Beginn der Vernetzung, internationale Kontakte, Vergleiche mit Projekten aus dem Ausland und auch das internationale Prestige eigener Projekte als Argumente für die Professionalisierung des eigenen Berufsstandes zu instrumentalisieren – und das oftmals gegen Gruppen aus anderen Nationen, die genau das Gleiche beabsichtigten.⁸³

Nachdem die länderübergreifenden Austauschprozesse einige Jahrzehnte im Rahmen von internationalen Wohnungskongressen, institutionalisierten Studienreisen und regelmäßigen Gewerbeausstellungen organisiert worden waren,⁸⁴ übernahmen Verbände wie etwa die IFHTP beziehungsweise ihre unmittelbare Vorgängerorganisation International Garden Cities and Town Planning Association (IGCTPA) ab 1913 eine Pionierrolle für die Institutionalisierung und Stabilisierung der länderübergreifenden Expertenbeziehungen.⁸⁵ Die IFHTP versuchte jedoch nicht, »die« Stadtplanung zu internationalisieren. Sie wollte ganz spezifische räumliche und sozialpolitische Ordnungsmodelle zu grenzübergreifenden Standards für das sich herausbildende Handlungsfeld der Stadtplanung machen und auf diese Weise die Gruppen in den verschiedenen Ländern bei ihren innenpolitischen Deutungskämpfen unterstützen. Der internationale Verband entstand aus der englischen Gartenstadtbewegung, einem Zweig der bürgerlichen Sozialreformbewegung, der durch den Bau aufgelockerter und gemeinschaftsorientierter Siedlungen das krisenhafte Stadtwachstum kanalisieren und auf diese Weise das ins Wanken geratene soziale Gefüge reformieren wollte, ohne die Grundannahmen des marktwirtschaftlichen Systems in Frage zu stellen.⁸⁶ Diese

80 Der International Congress of Actuaries wurde beispielsweise 1895, die Internationale Vereinigung für Gesetzlichen Arbeiterschutz 1900 und die Permanent International Association of Road Congresses 1908 gegründet. Das spiegelt die unterschiedlichen Tempi der Professionalisierungsprozesse in den Expertisefeldern der Versicherungsmathematik, der Sozialpolitik und des Straßenbaus wider.

81 Vgl. dazu aus US-amerikanischer Sicht: *Rodgers*.

82 *Schott*, Die Stadt als Thema.

83 Vgl. die Fallstudien: *Whyte*, The 1910 Royal Institute of Architects' Conference; *Magri*; *Phillips*.

84 *Meller*, Philanthropy.

85 *Saunier*, Sketches from the Urban Internationale.

86 Eine grundsätzliche Gesellschaftsreform war nur das Anliegen des Gründervaters der Bewegung, Ebenezer Howard. Seine Nachfolger kehrten sich schnell von seinen zu radikal