

# 7 John Henry Chapman (1886–1948) – Expertise und Strukturwandel

The League of Nations was indeed set up as part of the peace settlement, and proved an almost total failure, except as an institution for collecting statistics.<sup>1857</sup>

Eric Hobsbawms harsche Bewertung des Völkerbunds führt unmittelbar an den Protagonisten des folgenden und letzten Kapitels dieser Untersuchung heran. Im Zentrum steht ein Völkerbundbeamter, der zu dieser Leistung auf dem Gebiet der Statistik beigetragen hat: der Neuseeländer John Henry Chapman, der von 1921 bis 1946 als Statistiker für den Economic Intelligence Service der Economic and Financial Section des Völkerbunds und anschließend bis zu seinem Tod für knapp zwei Jahre in leitender Position für das Sekretariat der Vereinten Nationen in New York tätig war.

Chapman war keiner der gestaltenden Protagonisten der Economic and Financial Section des Völkerbunds wie beispielsweise Alexander Loveday, Ansgar Rosenberg oder John B. Condliffe. Damit nimmt die folgende Untersuchung einen ausführenden Akteur der zweiten Reihe in den Fokus und verfolgt an ihm den Bedeutungswandel der technischen Expertise in diesem Bereich. Die Karriere Chapmans gibt Einblick in die Bedeutung von ökonomischer Expertise für internationale Organisationen und ermöglicht es, eine Geschichte zu erzählen, die Anfang des 20. Jahrhunderts in der neuseeländischen Zollbehörde begann, nach Genf führte und schließlich in den 1940er Jahren in der New Yorker Nachfolgeorganisation des Völkerbunds ihr Ende nahm. Es kann gezeigt werden, dass Chapman ein ‚unerwarteter‘ Völkerbundbeamter war, dessen internationale Karriere nicht abzusehen war. Die Untersuchung dieser Karriere zeigt, wie die Übernahme von Aufgaben im Feld ökonomischer Zusammenarbeit dazu führte, dass ein Außenseiter im Völkerbund zu einem der wichtigsten internationalen Beamten wurde.

Diese Fallstudie stützt sich auf die Personalakte Chapman. Ergänzt wird diese durch Bestände der Völkerbundsektionen, in denen Chapman angestellt war – insbesondere der Princeton Mission. Außerdem konnten einzelne Dokumente aus dem Besitz der

1857 Hobsbawm, Eric: *The Age of Extremes. 1914–1991*, London 1994, S. 34.

Familie hinzugezogen werden. Damit steht eine breite Quellengrundlage zur Verfügung. Diese wird durch umfangreiche Forschungsliteratur zu den Aktivitäten der Economic and Financial Section des Völkerbunds ergänzt, welche eine Verortung Chapmans in diesem komplexen Arbeitsfeld des Völkerbunds ermöglicht.

Den übergreifenden Kontext von Chapmans internationaler Karriere stellt die Entwicklung der wirtschaftsstatistischen Dienste des Völkerbunds, dem Economic Intelligence Service, dar. Denn trotz seiner offen geäußerten Antipathie gegen den Völkerbund<sup>1858</sup> muss Hobsbawm ihm auf dem Gebiet des Sammelns, Kompilierens und Publizierens von Wirtschafts- und Sozialdaten herausragende Leistungen zugestehen: „No history of economic social and cultural changes in this century could be written without such sources.“<sup>1859</sup> Patricia Clavin hat in ihrer Monographie die Aktivitäten der Economic and Financial Section des Völkerbunds und des statistischen Dienstes nachvollzogen: Die vom Völkerbund in Publikationen wie dem *Monthly Bulletin of Statistics* oder dem *World Economic Survey* veröffentlichten Daten stellen eine umfassende Grundlage zur Verfügung, welche es ermöglicht, globale Dynamiken statistisch nachzuvollziehen und die den „bedrock“ vieler vergleichender internationaler Wirtschafts- und Gesellschaftsgeschichten darstellt.<sup>1860</sup> Die heutige Forschung weist dem Völkerbund sogar eine wesentliche Rolle bei der Entwicklung und Etablierung spezifischer Ausdrucks- und Darstellungsfunktionen einer Weltwirtschaftsstatistik zu.<sup>1861</sup>

Diese Leistung war den Zeitgenossinnen und Zeitgenossen des Völkerbunds bereits bewusst: 1926 hob der deutsche Ökonom Arthur Heichen hervor, welche „fruchtbare Tätigkeit“ dieser „in den wenigen Jahren seines Bestehens“ im Bereich der Wirtschafts- und Finanzstatistik entfaltet habe.<sup>1862</sup> Als nach Ausbruch des Zweiten Weltkriegs in Asien und Europa die politische Arbeit des Völkerbunds zum Erliegen gekommen war, betonte Arthur Sweetser die Leistungen der statistischen Arbeit des Völkerbunds, die zum ersten Mal „a perspective of the world looking down from above rather than the

1858 Wiebe weist darauf hin, dass diese Haltung zum Völkerbund schon in einer starken Ablehnung von Woodrow Wilson angelegt war. Wiebe, Robert H.: *Who We Are. A History of Popular Nationalism*, Princeton 2002, S. 102.

1859 Hobsbawm: *The Age of Extremes*, S. xi.

1860 Clavin: *Securing the World Economy*, S. 3. Zu den regelmäßig erscheinenden statistischen Veröffentlichungen des Völkerbunds gehörten vor allem: *Monthly Bulletin of Statistics*, *Statistical Year Book*, *International Trade Statistics*, *World Production and Prices*, *Review of World Trade*, *Balance of Payments* und das *World Economic Survey*. Vgl. Loveday, Alexander: *Geneva as a Centre of Economic Information*, in: *INDEX 9/105* (1934), S. 195–209, hier S. 197.

1861 Vgl. dazu vor allem die von Martin Bemann an der Universität Freiburg vorgelegte Studie: *Weltwirtschaftsstatistik. Internationale Wirtschaftsstatistik und die Geschichte der Globalisierung, 1850–1950*. Habilitationsschrift, Freiburg 2020 (Publikation in Vorbereitung). Vgl. PD Dr. Martin Bemann, <https://www.wsu.geschichte.uni-freiburg.de/personen/bemann/dr.-martin-bemann> (4.11.2022).

1862 Heichen, Arthur: *Deutschlands Zahlungsbilanz 1925*, Wiesbaden 1926, S. 1.

usual foreshortened view as seen horizontally from the window of a particular nation“<sup>1863</sup> ermöglicht hätten. Dabei war die Economic and Financial Section des Völkerbunds, zu dem der Economic Intelligence Service gehörte, eine der Sektionen, die am stärksten dem institutionellen Wandel unterlagen. Mehrfach wurde die Sektion neu strukturiert, geteilt und wieder zusammengeführt. In diesem Kapitel wird der Einfachheit halber vor allem die zeitgenössisch etablierte Bezeichnung Economic and Financial Section verwendet.

Die Geschichte der Wirtschaftsstatistik wurde bislang vor allem nationalhistorisch untersucht,<sup>1864</sup> in den vergangenen Jahren fand jedoch zunehmend auch eine transnationale Dimension Beachtung.<sup>1865</sup> Martin Bemann hebt hervor, dass in der Forschung eine Übereinkunft herrscht, dass die Rolle des Völkerbunds auf diesem Gebiet „pioneering“ und „path breaking“ sowie von nachhaltiger Bedeutung“ gewesen sei.<sup>1866</sup> Dennoch bleibt in diesen Untersuchungen häufig eine Leerstelle: Es werden keine Überlegungen dazu angestellt, *wer* damit beauftragt war, diese Statistiken zusammenzuführen und zu veröffentlichen.<sup>1867</sup> Dabei war die Zusammenführung ökonomischer Daten eines der Aufgabenfelder innerhalb des Völkerbunds, welches Expertise in hohem Maße voraussetzte.

Madeleine Herren hat darauf hingewiesen, dass sich im Verlauf der 1920er Jahre im Umfeld des Völkerbunds ein immenser internationaler Arbeitsmarkt für Expertinnen und Experten bildete.<sup>1868</sup> Dieser Arbeitsmarkt muss im Kontext einer sich seit Ende des 19. Jahrhunderts verdichtenden „knowledge society“<sup>1869</sup> gesehen werden, die zunehmend

- 1863 Zitiert nach: Bemann, Martin: Comparing Economic Activities on a Global Level in the 1920s and 1930s. Motives and Consequences, in: Willibald Steinmetz (Hrsg.): *The Force of Comparison*, Oxford 2018, S. 242–265, hier S. 247.
- 1864 Vgl. bspw. Tooze, J. Adam: *Statistics and the German State 1900–1945. The Making of Modern Knowledge*, Cambridge 2001; Stapleford, Thomas A.: *The Cost of Living in America. A Political History of Economic Statistics, 1880–2000*, Cambridge 2009.
- 1865 Bemann, Martin: Das Chaos beseitigen. Die internationale Standardisierung forst- und holzwirtschaftlicher Statistiken in den 1920er und 1930er Jahren und der Völkerbund, in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte / Economic History Yearbook 57/2* (2016), S. 545–587, hier S. 547.
- 1866 Pedersen: *Back to the League*, S. 1109. Bemann weist auf ein breites Literaturfeld hin. Vgl. bspw. am deutlichsten bei Clavin: *Securing the World Economy*; Endres, Anthony M. / Fleming, Grant A.: *International Organizations and the Analysis of Economic Policy, 1919–1950*, Cambridge 2002; Clavin: *Europe and the League*.
- 1867 Eine wichtige Ausnahme ist die akteurszentrierte Arbeit zu den Aktivitäten von Leon Estabrook im Zusammenhang mit dem *World Agricultural Census 1930* von Amalia Ribí Forclaz. Vgl. Ribí Forclaz, Amalia: *Agriculture, American Expertise, and the Quest for Global Data. Leon Estabrook and the First World Agricultural Census of 1930*, in: *Journal of Global History 11/1* (2016), S. 44–65.
- 1868 Herren: *Territoriality*, S. 116.
- 1869 Herren, Madeleine / Zala, Sacha: „Die Experten verpflichten ihre Regierungen in keiner Weise“. Experten im Milizsystem der schweizerischen Aussenpolitik der Zwischenkriegszeit, in: *Traverse. Zeitschrift für Geschichte 8/2* (2001), S. 96–109, hier S. 96. Zur sozialen Bedeutung von Expertise vgl. Bromann, Thomas: *The Semblance of Transparency. Expertise as a Social Good and an Ideology in Enlightened Societies*, in: *Osiris 27/1* (2012), S. 188–208, hier S. 188 und S. 207f.

vom „professional expert“ dominiert wurde.<sup>1870</sup> Berufssoziologische Untersuchungen zur Rolle von Expertinnen und Experten weisen darauf hin, dass diese „sich [...] insbesondere über Zertifikate [ausweisen], die ihnen Kompetenzen (Kenntnisse und Fähigkeiten) bescheinigen, welche sie sich über eine relativ voraussetzungsvolle, langdauernde und inhaltlich umfangreiche Ausbildung – in typischerweise öffentlichen Einrichtungen – erworben haben.“<sup>1871</sup> Insbesondere für die technischen Sektionen des Völkerbundsekretariats, welche sich unter anderem mit der zunehmenden Vernetzung im Bereich des Gesundheits-, Wirtschafts-, Finanz- und Rechtswesens beschäftigten, waren solche Expertinnen und Experten von großer Bedeutung. Der Besuch einer Universität war für infragekommene Personen, anders als beispielsweise bei Joseph Vivian Wilson oder Hessel Duncan Hall, kein formaler Karriereschritt, welcher gesellschaftlich verlangt wurde, um den Zugang zu gewissen Laufbahnen zu eröffnen, sondern qualifizierte die Akteurinnen und Akteure zum Erwerb des in ihrer späteren Funktion notwendigen Spezialwissens. Die Untersuchung eines Experten für Wirtschaftsstatistik bietet sich für die vorliegende Studie besonders an: Auch den Zeitgenossinnen und Zeitgenossen war bewusst, dass die 1920er und 1930er Jahre eine Zeit des wirtschaftspolitischen „quasi emergency“ waren.<sup>1872</sup> Die Hyperinflationen Ende der 1920er Jahre und die Weltwirtschaftskrise führten den Zeitgenossinnen und Zeitgenossen die Bedeutung volkswirtschaftlicher Fragestellungen vor Augen.

Biographisch interessant ist an Chapmans Karriere, dass er im Gegensatz zu den anderen in der vorliegenden Arbeit untersuchten Akteurinnen und Akteuren beinahe passiv wirkt. Obwohl eine breite Quellenbasis zu seiner Karriere beim Völkerbund existiert, scheint er, insbesondere ab den 1930er Jahren, immer wieder hinter den Entwicklungen des Völkerbundsekretariats zurückzutreten und wird dadurch in den Quellen unsichtbar. Dabei ist jedoch in dieser Passivität der Schlüssel zu einem Verständnis von Chapmans Karriere zu sehen: Biographie und Institutionengeschichte fallen bei Chapman in viel stärkeren Maße zusammen als in den anderen Fallstudien. Gerade seine Unsichtbarkeit in den Quellen zeigt, in welchem Ausmaß er für die weiteren Entwicklungen des Völkerbunds steht. Die folgenden Abschnitte orientieren sich am Lebensweg Chapmans von seiner Ausbildung in Neuseeland bis zu seinem Tod in New York. Im ersten Teil wird Chapman in die neuseeländische Sozialgeschichte eingeordnet und seine Ausbildung untersucht. Der zweite Abschnitt setzt mit dem Beginn seiner internationalen Karriere ein und folgt Chapmans wesentlichen Karrierestufen im Völkerbundsekretariat. Im letzten Teil der Fallstudie wird der Übergang Chapmans in das UN-System untersucht, in dem er aufgrund seines Todes 1948 in New York nur wenig Zeit verbrachte.

1870 Perkin, Harold: *The Third Revolution. Professional Elites in the Modern World*, London 1996, S. 1.

1871 Hartmann, Heinz/Hartmann, Marianne: Vom Elend der Experten, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 2 (1982), S. 193–223, hier S. 193.

1872 Clavin: *Securing the World Economy*, S. 5.

## 7.1 Milchwirtschaft und öffentlicher Dienst, 1903–1921

Zum familiären und sozialen Umfeld John Henry Chapmans in Neuseeland liegen nur sehr wenige Informationen vor. Die Quellen aus der Völkerbund-Personalakte bieten kaum Einblick in den familiären Kontext von Chapman. Einzelne Fotografien der Familie Chapman mit knappen Bildbeschreibungen sind über ein Community-basiertes neuseeländisches Quellenerschließungsprojekt zugänglich. Diese Quellen erlauben so eine Einordnung in die neuseeländische Sozialgeschichte.

John Henry Chapman wurde am 31. Mai 1886 als ältestes von fünf Kindern der Farmer William und Jane Chapman auf der von William Chapmans Eltern bewirtschafteten ‚Hope Farm‘ bei Wellington geboren. Seine Großeltern waren 1858 aus Schottland nach Australien eingewandert. Um 1901 zog die Familie nach Palmerston North bei Dunedin im Norden Neuseelands, um dort eine größere Farm zu betreiben.<sup>1873</sup> Die Familie lässt sich einem spezifischen sozialen Typus der neuseeländischen Geschichte, der sich auf Milchwirtschaft und Schafzucht konzentrierte, zuordnen.<sup>1874</sup> Der landwirtschaftliche Sektor spielte für Neuseeland zu dieser Zeit eine zentrale Rolle und gewann durch die Einführung von industrieller Kühltechnologie um 1880 zusätzlich an Bedeutung,<sup>1875</sup> da hierdurch eine engere Anbindung des neuseeländischen Wirtschaftsystems an einen auf Großbritannien ausgerichteten Markt möglich wurde. Innerhalb weniger Jahre wurde Neuseeland in diesem als ‚re-colonization‘ beschriebenen Prozess zu einem der bedeutendsten Exporteure von Milchprodukten sowie Schafen, wodurch es möglich wurde, Versorgungslücken während des britischen Winters und Frühlings zu schließen.<sup>1876</sup> Dies führte zu einer umfassenden Veränderung der neuseeländischen Landwirtschaft, die sich von einer ‚dry‘ pastoral economy to a ‚wet‘ dairying one‘ entwickelte.<sup>1877</sup> Shelley Richardson beschreibt in ihrer Geschichte der neuseeländischen Familie die gesellschaftlichen Auswirkungen dieser Transformation als ‚spread of the

1873 Die umfassendsten Informationen bietet der Text von Ian Martyn zur Rückgabe der Weltkriegsorden von John Henry Chapmans Bruder William Chapman an die Chapman Familie, der sich im Wesentlichen auf Informationen von John Henry Chapmans Enkel stützt. Martyn, Ian: William Andrew Chapman, in: *Medals Reunited NZ*, <https://medalsreunitednz.co.nz/william-andrew-chapman-the-travels-of-a-palmerston-north-familys-wwi-memorial-plaque-finally-end-in-london/> (4.11.2022).

1874 Chapman Family Home, Palmerston North Libraries and Community Services, Palmerston (PNLCS) COMM1500468421; William Chapman's Farm, PNLCS COMM1500473157.

1875 Belich: *Paradise Reforged*, S. 46–52. Zur globalen Bedeutung vgl. auch Osterhammel: *Die Verwandlung der Welt*, S. 334f.

1876 Belich, James: *Replenishing the Earth. The Settler Revolution and the Rise of the Angloworld*, Oxford 2009, S. 206–209; Hawke, Gary/Lattimore, Ralph: *Visionaries, Farmers & Markets. An Economic History of New Zealand Agriculture*, in: *NZ Trade Consortium Working Paper 1/1* (1999), S. 1–31, hier S. 6.

1877 Mein Smith, Philippa: *A Concise History of New Zealand*, Cambridge 2011, S. 96f.

small-scale dairy farm.“ Diese Entwicklung beruhte maßgeblich auf der unbezahlten Arbeit von Familienmitgliedern.<sup>1878</sup> Die knapp 70 Morgen<sup>1879</sup> umfassende Farm der Familie Chapman kann als typisches Ergebnis dieser Entwicklung gesehen werden. Sie sicherte das Auskommen der Familie – und die Größe der Familie trug gleichermaßen zur Bewirtschaftung bei.<sup>1880</sup>

Unter den ökonomisch prosperierenden Farmerinnen und Farmern entstand zunehmend ein Bewusstsein dafür, dass sozialer Aufstieg wünschenswert und möglich war. Dafür erschien es notwendig, den Kindern weiterführende Schulbildung zu ermöglichen.<sup>1881</sup> Einer der Hauptgründe für Chapmans Vater, nach Palmerston North zu ziehen, war die Eröffnung einer Schule dort, die schließlich alle Kinder der Familie besuchten.<sup>1882</sup> Zwei der Schwestern Chapmans arbeiteten nach dem Schulabschluss als Lehrerinnen. Die jüngste hatte zuvor studiert und einen Bachelorgrad erworben.<sup>1883</sup> Eine weitere Schwester arbeitete als Bürokraft in einem Warenhaus und Chapmans jüngerer Bruder als Büroangestellter. All diese Berufe setzten eine Ausbildung voraus.<sup>1884</sup> Auch für Chapmans Karriere als Experte für Statistik bildete die Bereitschaft seiner Familie, in seine Ausbildung zu investieren, die Grundlage.

Chapman besuchte die Palmerston North Boys' High School und schloss diese als Klassenbester ab,<sup>1885</sup> bevor er 1903 am Auswahltest für den neuseeländischen Civil Service teilnahm.<sup>1886</sup> Diesen Test bestand er mit sehr guten Ergebnissen und trat anschließend in die neuseeländische Zollbehörde in Westport im Buller District ein. Dort begann er eine Ausbildung und wurde als Verwaltungsangestellter im Bereich der allgemeinen Zollverwaltung, der Hafenverwaltung und der staatlichen Kohleförderung eingesetzt.<sup>1887</sup> 1909 wechselte er nach einer erfolgreichen Teilnahme an der Senior Civil Service Examination<sup>1888</sup> im Jahr 1907 in das Shipping Office in Wellington, wo er als Zollbeamter

1878 Richardson, Shelley: *Family Experiments. Middle-Class, Professional Families in Australia and New Zealand c. 1880–1920*, Canberra 2016, S. 13.

1879 Family Group, Chapman and Relations, PNLCS COMM1500468781.

1880 William Chapman's Farm, PNLCS COMM1500473157: „five or six cows now & a few sheep seems to keep me going all the time.“

1881 Richardson: *Family Experiments*, S. 10.

1882 Chapman Family History, Nachlass von John Henry Chapman im Familienbesitz, London (JHC) 3.

1883 Ibid.

1884 Louisa Jane Chapman, PNLCS COMM1500470251; Jessie Moore Chapman, PNLCS COMM1500473334; Office staff of C.M. Ross Ltd, PNLCS 2007N\_Pg71\_GRO\_1106.

1885 Personal Matters, in: *Evening Post*, 7. Juli 1921, S. 8.

1886 Civil Service Examination, in: *New Zealand Times*, 21. Februar 1903, S. 7.

1887 Record of Service of J. H. Chapman in H. M. Customs Department, New Zealand, undatiert, LoN S738.

1888 Senior Civil Service Exams, in: *West Coast Times*, 23. Februar 1907, S. 3; *The Civil Service*, in: *The New Zealand Times*, 13. Februar 1909, S. 11.

für die Abwicklung des Schiffsverkehrs verantwortlich war.<sup>1889</sup> Zwischen 1908 und 1912 studierte er berufs begleitend an der University of New Zealand.<sup>1890</sup> Im Rahmen dieses Studiums erwarb er nicht nur vertiefte Kenntnisse der Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften, sondern lernte vor allem auch verschiedene europäische Sprachen. Er belegte Kurse in Französisch, Deutsch und Italienisch. Der sprachbegeisterte Chapman zeigte ein durchaus beachtliches Talent im Spracherwerb: Er brachte sich autodidaktisch Grundkenntnisse des Serbokroatischen bei und war Abonnent der Zeitschrift *The Esperantist*.<sup>1891</sup> Dass Chapman neben seiner Arbeit als Zollbeamter studierte, legt nahe, dass er berufliche Ambitionen hegte und sich vermutlich für eine andere und höher qualifizierte Tätigkeit interessierte. Die erworbenen Sprachkenntnisse benötigte er für die Arbeit im Zollwesen, in dem die Zusammenarbeit mit internationalen Kontaktpersonen Alltag war. Gleichermäßen zeigt ein in dieser Zeit angelegtes Notizbuch seine Faszination für globale Handelsnetzwerke.<sup>1892</sup> Einen Studienabschluss erwarb er nicht. Insgesamt durchlief er eine vergleichbare Ausbildung wie sein ebenfalls aus Neuseeland stammender späterer Kollege und Freund John B. Condliffe, der 1907 in der Zollverwaltung von Christchurch eine Ausbildung begann, bevor er an diese ein Studium der Wirtschaftswissenschaften anschloss.<sup>1893</sup>

1911 wurde Chapman ins „Head Office (Wellington) in charge of the (Dominion) statistics“ in der Zollbehörde der Hauptstadt befördert.<sup>1894</sup> Dieses Amt hatte er bis 1916 inne. Im Rahmen dieser Stelle kam er erstmals mit statistischen Daten in Berührung und verantwortete „the collection, compilation of the whole of the (Customs, etc.) Statistics of the Dominion (some 170 tables per annum) – published weekly, monthly, quarterly and yearly – including practically the whole of the Annual Trade Volume.“<sup>1895</sup> Zunehmend übernahm er dort auch leitende sowie repräsentative Aufgaben: Er vertrat sein Department beispielsweise während des Besuchs der Royal Commission zum Trade of Empire 1912 und bereitete statistische Daten als Verhandlungsgrundlage für eine Londonreise des neuseeländischen Finanzministers vor. Chapman entwickelte sich zunehmend zu einem Spezialisten für Handelsstatistik, weshalb er auch damit beauftragt wurde, die Handelsstatistiken Neuseelands institutionell neu zu organisieren. In diesem Zusammenhang verfasste er im Auftrag des Handelsministeriums ein 91-seitiges

1889 Record of Service of J. H. Chapman in H. M. Customs Department, New Zealand, undatiert, LoN S738.

1890 John H. Chapman an Eric Drummond, 3. April 1925, LoN S738; Victoria College, in: New Zealand Times, 27. Oktober 1909, S. 7; Full Name, 15. November 1941, LoN C1626-N-1-40-46.

1891 Chapman Family History 2, JHC 5.

1892 Ibid.

1893 Fleming; Condliffe.

1894 Record of Service of J. H. Chapman in H. M. Customs Department, New Zealand, undatiert, LoN S738.

1895 Ibid.

Handbuch, das die neuseeländische Handelsstatistik an aktuelle internationale Entwicklungen anschließen sollte und zur Grundlage der neuseeländischen Handelsstatistiken der 1920er Jahre wurde. In seiner Funktion als Leiter des Head Office arbeitete er intensiv mit internationalen Stellen zusammen und verfasste etwa 1915 im Auftrag des International Institute of Agriculture in Rom die Studie *Organisation of the Overseas Trade Statistics of New Zealand*. Seinen Karrierezenit in Neuseeland erreichte Chapman 1916, als er zum „Examining Officer“ der Zollbehörde Wellingtons befördert wurde. In dieser Rolle als Sachverständiger hatte er die Aufsicht über die verschiedenen Bereiche des Zollwesens Neuseelands. Er selbst beschrieb dieses Aufgabenfeld in einem Lebenslauf als „protection of the revenue in its various aspects, including auditing of duties paid or payable by examination of invoices and other relevant documents, appraisal, classification, adjustment of claims, authorising of refunds, assessment of damage, minor adjudications, etc.“<sup>1896</sup>

Mit der Bewerbung auf die Stelle des Secretary of the Board of Trade des neuseeländischen Handelsministeriums wollte er 1916 einen weiteren Karriereschritt gehen. Seine Eignung für diese Stelle hob sein Vorgesetzter, der Leiter des neuseeländischen Zollamtes, William B. Montgomery, in einem Empfehlungsschreiben hervor:

Mr. Chapman has proved himself to be possessed of a very high degree of ability, and, considering his educational qualifications, the important trade statistics which he has had under supervision during the past five years, and the various other achievements set forth in his application. I have no personal doubt that it would be impossible to find in the whole Dominion a man better suited to the position of Secretary of the Board of Trade.<sup>1897</sup>

Weshalb die Bewerbung nicht erfolgreich war, lässt sich auf Grundlage der verfügbaren Quellen nicht nachvollziehen. Die Bewertung durch seinen Vorgesetzten Montgomery zeigt jedoch: Chapman hatte sich in der neuseeländischen Zollverwaltung und durch sein universitäres Studium ein Spezialwissen angeeignet, das ihn in seiner Heimat zu einem Experten auf dem Gebiet der Handelsstatistik machte.

Chapman meldete sich im Ersten Weltkrieg nicht als Freiwilliger. Die Gründe dafür sind in den vorliegenden Quellen nicht explizit genannt. Zuvor hatte er durchaus Interesse an militärischer Ausbildung gezeigt: 1905 hatte er sich für die neuseeländische Armee gemeldet und nahm mindestens bis 1911 an Übungen teil.<sup>1898</sup> Generell ging die Zahl der Freiwilligen, die sich für den Kriegsdienst meldeten, stark zurück, nachdem die

1896 John H. Chapman an Eric Drummond, 3. April 1925, LoN S738.

1897 William B. Montgomery, Memorandum to Secretary, Public Service Commissioner, 16. März 1916, LoN S738.

1898 Chapman Family History 2, JHC 5.



Verlustzahlen der Schlacht um Gallipoli 1915/16 bekannt geworden waren.<sup>1899</sup> Chapmans jüngerer Bruder William, der in der neuseeländischen Armee an der französischen Westfront kämpfte, starb am 27. November 1918 an der Spanischen Grippe.<sup>1900</sup> Am wahrscheinlichsten scheint, dass sich Chapman aufgrund seiner Familiengründung gegen den Kriegsdienst entschieden hatte. Im April 1915 heiratete er die Neuseeländerin Gertrude Harriet Pearson und zwischen 1915 und 1921 kamen zwei Söhne und eine Tochter zur Welt.<sup>1901</sup> Über seine Frau und die Familie gibt es in den vorliegenden Quellen kaum Informationen. Zeitungsartikel belegen, dass Gertrude Pearson Musik am Trinity College London studiert hatte und anschließend zurück nach Neuseeland gekommen war.<sup>1902</sup> Darüber hinaus sind Gertrude Chapman und die gemeinsamen Kinder bis zu Gertrudes Todesanzeige in einer Genfer Zeitung kaum zu greifen.<sup>1903</sup> Der Studienabschluss von Gertrude Pearson legt nahe, dass sie höchstwahrscheinlich aus einem gebildeten und wohlhabenden Milieu Neuseelands stammte. Leben und Studieren in der Metropole war in Neuseeland Anfang des 20. Jahrhunderts eine bedeutsame Sehnsucht für junge Künstlerinnen. Für gewöhnlich konnten sich selbst unter denen, die die notwendigen finanziellen Mittel besaßen, nur die Ehrgeizigsten und Begabtesten den Traum des Studiums in London erfüllen.<sup>1904</sup>

Nachdem Chapman als 35-Jähriger zu einem der wichtigsten Handelsexperten im neuseeländischen Zollamt aufgestiegen war, fasste er 1921 den Entschluss, Neuseeland zu verlassen und für den erst knapp zwei Jahre existierenden Völkerbund zu arbeiten. Verfolgt man den Karriereverlauf von Chapman bis zu diesem Zeitpunkt, verwundert es, dass er diese Entscheidung fällte. Chapman bekleidete in Neuseeland eine Leitungsposition und es finden sich keine Hinweise, dass er oder seine Familienmitglieder sich für pazifistische oder internationalistische Vereine oder Organisationen engagierten. Die Gründung seiner Familie in Wellington legt vielmehr nahe, dass er für die nächsten Jahre seinen beruflichen und privaten Mittelpunkt in der neuseeländischen Hauptstadt sah. Jedoch waren in einem kleinen Land wie Neuseeland seine Aufstiegschancen begrenzt und als Experte für Zollbestimmungen und Handelsstatistiken verfügte er über ein Spezialwissen, das andernorts bessere Jobaussichten versprach. Zudem waren das Handelsministerium und die Zollverwaltung schlanke Institutionen, in denen nur selten Stellen frei wurden. Gleichzeitig ist anzunehmen, dass Chapman als Zollbeamter die internationale Dimension seiner Arbeit bewusst war und er daher wusste, dass der

1899 Hunter: New Zealand.

1900 Last Letter to Will Chapman, PNLCS COMM1499786625.

1901 Chapman (Mr), John Henry, undatiert, LoN S738.

1902 Full Name, 13. Dezember 1941, LoN C1626-N-1-40-46.

1903 H. Gertrude Chapman, in: Journal de Genève, 17. September 1963, S. 9.

1904 Barnes: New Zealand's London, S. 41 f. Dieser Punkt wird auch von Angela Woollacott herausgehoben, die in ihrer Arbeit zu den Australierinnen in London auch auf Neuseeländerinnen eingeht. Woollacott: To Try Her Fortune.

Völkerbund ihm neue Gestaltungsspielräume bieten konnte. Auch wenn sich mit den vorhandenen Quellen kein Engagement in internationalistischen Verbänden nachweisen lässt, zeigt sein Interesse an Esperanto, dass er sich bereits vor 1921 mit pazifistischen Diskursen beschäftigte.<sup>1905</sup>

## 7.2 Bedeutungswandel statistischer Expertise, 1921–1946

### Hürden internationaler Rekrutierung

Den Anfang von Chapmans internationaler Karriere bildet ein profundes Missverständnis, an dem sich die praktischen Schwierigkeiten des Aufbaus eines internationalen Sekretariats nachvollziehen lassen. Die Selbstverpflichtung der multinationalen Zusammensetzung, die nationalen Interessen der Mitgliedsstaaten sowie die den Globus umspannende Distanz zwischen Genf und Neuseeland führten zu einer Verkettung von Fehlkommunikation, welche die Anstellung von Chapman beinahe verhinderte.

Ursprünglich war die Beschäftigung eines Statistikers wie Chapman beim Völkerbund nicht vorgesehen. 1919 hatte es in der Satzung des Völkerbunds mit Artikel 23 (e) nur ein unbestimmtes Bekenntnis zu „equitable treatment for the commerce of all Members of the League“<sup>1906</sup> gegeben. Insbesondere Großbritannien und die USA zögerten gerade während der krisenhaften Nachkriegszeit, dem neugegründeten internationalen Völkerbund ein Aufgabenfeld zu übertragen, mit dem Kompetenzen verbunden waren, welche direkten Einfluss auf die finanzielle Stabilität von Wirtschaftssystemen ausüben konnten.<sup>1907</sup> Daher wurde zu Beginn der 1920er Jahre entschieden, dass der Völkerbund keine eigene statistische Abteilung einrichten sollte.<sup>1908</sup> Nur für den internen Bedarf wurde dem Völkerbund die Erhebung von statistischen Daten zugestanden.

Schnell wurde der Völkerbund jedoch von den Realitäten der unmittelbaren Nachkriegszeit eingeholt. Spätestens John Maynard Keynes Studie *The Economic Consequences of the Peace*<sup>1909</sup> hatte den Zeitgenossinnen und Zeitgenossen die Bedeutung von Wirtschafts- und Finanzkreisläufen für die Nachkriegsordnung vor Augen geführt. Seit

1905 Vgl. zur soziokulturellen Bedeutung von Esperanto v. a. Forster, Peter G.: *The Esperanto Movement*, Den Haag 1982, S. 145–169.

1906 Article 23 (e), *The Covenant of the League of Nations*.

1907 Clavin: *Securing the World Economy*, S. 12.

1908 Bemmann, Martin: *Internationale und Weltwirtschaftsstatistik. Beobachtungen, Überlegungen und Thesen zur Genese internationaler Wirtschaftsstatistik in den 1920er und 1930er Jahren*, in: Nicolas Bilo / Stefan Haas / Michael C. Schneider (Hrsg.): *Die Zählung der Welt. Kulturgeschichte der Statistik*, Stuttgart 2019, S. 193–216.

1909 Keynes, John M.: *The Economic Consequences of the Peace*, London 1919.

1917 stellte das revolutionäre Russland die kapitalistische Ordnung in Frage.<sup>1910</sup> Insbesondere die Finanzpolitik wurde für viele Staaten zu einem beherrschenden politischen Problem der Nachkriegszeit.<sup>1911</sup> Da es sich um ein inhärent internationales Thema handelte, lag es zeitgenössisch für viele auf der Hand, dass der Völkerbund sich mit finanz- und wirtschaftspolitischen Fragestellungen beschäftigen sollte.

Diese Themen wurden 1920 auf einer vom Völkerbundrat beschlossenen internationalen Finanzkonferenz in Brüssel aufgegriffen, welche nach den politischen Beschlüssen der Pariser Friedenskonferenz nun den Anspruch besaß, die wirtschaftlichen Fragen der Nachkriegszeit zu klären.<sup>1912</sup> In Vorbereitung auf diese Konferenz richtete der Völkerbund bereits 1919 eine vorläufige Wirtschaftssektion ein, die schließlich von der Brüsseler Konferenz bestätigt wurde. Zu ihrem Leiter ernannte Eric Drummond den Briten Arthur Salter, der während des Ersten Weltkriegs für die Koordination der britischen Handelsflotte verantwortlich gewesen und anschließend als Sekretär für das Pariser Supreme Economic Council tätig war.<sup>1913</sup> Eine der ersten Personalentscheidungen Salters war die Anstellung des schottischen Statistikers Alexander Loveday, der als Leiter des Economic Intelligence Service die Datenkompilationen des Völkerbunds verantwortete.<sup>1914</sup> Aufgrund der Ergebnisse der internationalen Finanzkonferenz entschied der Völkerbundrat, dass das Völkerbundsekretariat die Veröffentlichung des *Monthly Bulletin of Statistics* übernehmen sollte. Dieses war bislang vom britischen Board of Trade publiziert worden und beinhaltete länderspezifische Angaben zur Sammlung und Kompilierung von internationalen Wirtschaftsdaten.<sup>1915</sup>

Im April 1921 wandte sich der Schwede Per Jacobsson, Mitarbeiter der Economic and Financial Section des Völkerbunds, telefonisch an das Büro des neuseeländischen High Commissioner in London und teilte mit, dass in Genf eine erfahrene Handelsstatistikerin oder ein erfahrener Handelsstatistiker benötigt werden würde, um die Sektion

1910 Clavin: *Securing the World Economy*, S. 12.

1911 *Ibid.*, S. 25.

1912 Orde, Anne: *British Policy and European Reconstruction after the First World War*, Cambridge 1990, S. 105–107. Vgl. dazu auch Decorzant, Yann: *La Société des Nations et la naissance d’une conception de la régulation économique internationale*, Brüssel 2011, S. 253–255.

1913 Zu Salters Engagement in den alliierten Körperschaften vor 1920 vgl. v. a. die Darstellung in seiner Autobiographie *Slave of the Lamp*, Salter, Arthur: *Slave of the Lamp. A Public Servant’s Notebook*, London 1967, S. 70–96. Zuletzt erschien auch eine umfassende Darstellung zu Salters Leben, die ausführlich auf sein Engagement für die internationalen Beziehungen eingeht. Aster, Sidney: *Power Policy and Personality. The Life and Times of Lord Salter 1881–1975*, North Charleston 2016. Vgl. v. a. die Kapitel „One of the Apostles of the New Age“ und „Nations of the World Together Building up a New World. L’etiology et l’evolution“.

1914 Clavin: *Securing the World Economy*, S. 19.

1915 „Das Monthly Bulletin enthielt länderspezifische Angaben über die Produktion wichtiger industrieller Waren, den Außenhandel, Groß- und Einzelhandelspreise, Lebenshaltungskosten, Arbeitslosigkeit, Zinssätze, Gold- und Devisenreserven, Bankeinlagen und dem Geldumlauf.“ Vgl. Bemann: *Internationale und Weltwirtschaftsstatistik*.

bei einer Studie zu Rohstoffen zu unterstützen.<sup>1916</sup> Die Anfrage stand im Kontext eines Versuchs, die umfassende Rohstoffkrise nach dem Ersten Weltkrieg lösungsorientiert zu untersuchen.<sup>1917</sup> Um die nationale Diversität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erhöhen, erhoffte man sich, eine Neuseeländerin oder einen Neuseeländer für die angedachte Stelle zu gewinnen, da dieses Dominion zu diesem Zeitpunkt noch nicht im Sekretariat vertreten war.

Jacobssons Anfrage wurde dem neuseeländischen High Commissioner Allen mitgeteilt, der ihr offensichtlich höchste Dringlichkeit zusprach. Allen stand dem Völkerbund als internationaler Organisation zwar kritisch gegenüber, legte aber besonderen Wert darauf, dass die Interessen Neuseelands in Genf angemessen vertreten wurden. Besonders empfindlich reagierte Allen, wenn der Anschein erweckt wurde, dass Neuseeland nicht wie ein vollwertiges Mitglied des Völkerbunds behandelt wurde.<sup>1918</sup> Da in New Zealand House in London keine geeignete Kandidatin und kein geeigneter Kandidat zur Verfügung stand, entschied sich Allen, die Anfrage nach Neuseeland weiterzuleiten. Telegraphisch wandte er sich an das Büro des neuseeländischen Premierministers William Massey:

League of nations requires experienced Statistician with some knowledge of raw materials knowledge French advantage New Zealander preferred appointment six months probable extension Salary Pound 600 to Pound 700 per annum Candidate must pay own fair Can you supply?<sup>1919</sup>

Bereits die telegraphische Übermittlung dieser Anfrage unterstreicht die Bedeutung, welche er dieser Personalie beimaß. Die Ausschreibung wurde mit der Bitte um schnelle Bearbeitung an verschiedene neuseeländische Institutionen weitergegeben. Unter anderem wurde der Public Service Commissioner informiert, der schließlich Chapman als Kandidaten empfahl. Neben seinen Qualifikationen als Spezialist für statistische Daten machten ihn vor allem seine Fremdsprachenkenntnisse zu einem idealen Kandidaten für die Stelle.<sup>1920</sup> Bereits innerhalb weniger Tage sagte Chapman zu, erhielt eine positive Rückmeldung des Büros des Premierministers und bereitete sich auf die Überfahrt nach Genf vor.<sup>1921</sup> Ob es auch andere Kandidatinnen und Kandidaten für diesen Posten

1916 Unbekannt an Per Jacobsson, 18. Mai 1921, LoN S738. Dazu vgl. vor allem Hill, Martin: *The Economic and Financial Organization of the League of Nations. A Survey of Twenty-Five Years' Experience*, Washington, DC 1946, S. 17 f.

1917 *Ibid.*, S. 39.

1918 Chaudron: *New Zealand's International Initiation*, S. 67.

1919 James Allen, Telegram, 27. April 1921, ANZ C 584 912.

1920 George Craig, Statistician for the League of Nations, 27. Juni 1921, ANZ C 343 049.

1921 John H. Chapman, Position of Statistician, 9. Mai 1921, ANZ C 343 049.

gab, wird aus den vorliegenden Akten nicht deutlich. Zumindest vermitteln diese den Eindruck, dass die Wahl sehr schnell und ohne größere Diskussionen auf Chapman fiel.

Vor Chapmans Reiseantritt wurde beschlossen, dass „it will be necessary for that officer to have an insight into the working of the Statistician’s Office here before his departure, in order that if any question of Statistical administration in this country arise, Mr Chapman may be in a position to answer them.“<sup>1922</sup> Daher wurde vereinbart, dass er vor seiner Abfahrt nach Genf noch einige Tage im Büro des neuseeländischen Chefstatistikers verbringen sollte.<sup>1923</sup> Chapman sollte umfassend über die neuseeländischen Entwicklungen im Bereich der nationalen statistischen Dienste informiert sein, damit er diese im internationalen Sekretariat auch einbringen konnte.

Dass mit Chapman eine passende Person für die offene Stelle gefunden worden war, wurde ebenfalls telegraphisch an Allens Londoner Büro gemeldet. Von dort aus wurde mit dem Völkerbund Kontakt aufgenommen und der neuseeländische Kandidat vorgestellt:

J. H. Chapman, Customs Department, has statistical knowledge and knowledge of French, German and Italian, and a general acquaintance of other European languages. Aged 35 years willing to accept position and is recommended. If services required please telegraph date salary will be payable from and where required to live and also date on which desired he should take up duty.<sup>1924</sup>

Erst als diese Nachricht die provisorische Wirtschaftssektion des Völkerbunds erreichte, stellte sich heraus, dass es zwischen dem Völkerbundsekretariat und dem Büro des High Commissioner zu einem Missverständnis gekommen war: Die Studie, für die der Völkerbund dringend auf die Hilfe einer Statistikerin oder eines Statistikers angewiesen war, war kurzfristig fällig. Keinesfalls konnte sie um die Zeit aufgeschoben werden, welche die Überfahrt Chapmans von Neuseeland nach Genf und seine Einarbeitung beansprucht hätten.<sup>1925</sup> Stattdessen hätte eine Neuseeländerin oder ein Neuseeländer rekrutiert werden sollen, der bereits in London ansässig war. Dies zeigt deutlich, mit welchen praktischen Schwierigkeiten der Aufbau des internationalen Sekretariats in Genf insbesondere in den Anfangsjahren konfrontiert war. Bei dem Versuch, die nationale Diversität zu erhöhen, wurde offensichtlich nicht über die möglichen Hürden, die Kandidatinnen und Kandidaten in einer vertretbaren Zeit zu rekrutieren, nachgedacht:

1922 John Hislop, Statistician for League of Nations, 4. Juni 1921, ANZ C 584 912.

1923 The Permanent Memorandum for The Permanent Head, Customs Dept., 4. Juni 1921, ANZ C 343 049.

1924 Unbekannt an Per Jacobsson, 18. Mai 1921, LoN S738.

1925 Per Jacobsson an James Allen, 26. Mai 1921, LoN S738.

Es scheint in der Wirtschaftssektion des Völkerbunds kein Bewusstsein dafür gegeben zu haben, dass neuseeländische Statistikexpertinnen und -experten mit Kenntnissen zu Rohstoffen nicht unbedingt bereits in London ansässig sein würden. Entschuldigend musste Jacobsson gegenüber dem Büro des High Commissioner einräumen: „I fear that the Raw Materials Enquiry will have to be completed by too early a date to make it possible for us to avail ourselves of the services of an assistant coming from New Zealand in that connection.“<sup>1926</sup>

Das Missverständnis brachte das Völkerbundsekretariat in eine schwierige Situation: Zwar wurde festgehalten, dass der neuseeländische High Commissioner die Anfrage übereilt und ohne Rücksprache nach Neuseeland weitergeleitet hatte. Dennoch bestanden die neuseeländische Regierung und High Commissioner Allen weiterhin auf die Anstellung Chapmans.<sup>1927</sup> Dies abzulehnen, hätte die Beziehungen zwischen dem Völkerbund und Neuseeland belastet, weshalb Loveday vorschlug, Chapman dennoch eine Stelle anzubieten. Er sei sich sicher, dass seine Sektion aufgrund des hohen Arbeitsaufkommens eine weitere Arbeitskraft gut brauchen könnte. Zudem war Chapman aus seiner Perspektive der ideale Kandidat:

As you are aware, however, I have to do myself a very great deal of unnecessary work on account of the fact that I am the only English man in my Section. It would therefore, be a very great advantage to me to have a colonial, who, in addition to the special work allotted to him, could relieve me of translating the somewhat pigeon English which my various assistants write into our Mother tongue.<sup>1928</sup>

Lovedays Sektion war zu diesem Zeitpunkt mehrheitlich mit französischsprachigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besetzt. Die Rekrutierung einer Britin oder eines Briten hätte jedoch für Kritik durch die Mitgliedsstaaten des Völkerbunds gesorgt, die eine zu starke Dominierung des Völkerbunds durch Frankreich und Großbritannien fürchteten. Dabei stand Loveday für eine große nationale Diversität seiner Sektion ein, da er hoffte, die globale Ausrichtung des statistischen Dienstes zu verbessern.<sup>1929</sup> Einen Statistikexperten aus einer nicht-europäischen Region zu finden, der den Ansprüchen des Völkerbunds genüge, war somit ein regelrechter Glücksgriff. So würde die nationale Diversität der Sektion vergrößert, Wissen über die Pazifikregion aus erster Hand zugänglich und zugleich zur Erweiterung der britischen Teile der Sektion beigetragen. Dass Loveday gegenüber seinem britischen Chef, dem Leiter der Sektion Frank Nixon,

1926 Ibid.

1927 Ibid.

1928 Alexander Loveday an Frank H. Nixon, 14. Juni 1921, LoN S738.

1929 Für diesen Hinweis danke ich Martin Bemann.

von einem ‚colonial‘ sprach, gibt Einblick in das Fortbestehen der imperialen Hierarchien im internationalen Sekretariat.<sup>1930</sup> Handschriftlich unter den Brief an Nixon notierte Loveday Chapmans Qualifikationen und hob dessen Spezialkenntnisse in Statistik, seine Sprachkenntnisse und die Tatsache, dass er der erste Neuseeländer im Sekretariat werden würde, hervor. Nur eine negative Anmerkung musste er machen: Chapman könnte sich leicht als „pig in a poke“<sup>1931</sup> entpuppen, da es nicht möglich war, ihn vor seiner Anstellung in einem Bewerbungsgespräch kennenzulernen und man sich in diesem Falle nur auf den Vorschlag des neuseeländischen Ministeriums verlassen musste.

Für Allen reagierte der Völkerbund nicht schnell genug. Telegraphisch setzte er das Völkerbundsekretariat unter Druck: „New Zealand High Commissioner anxious immediate decision re Chapman. [...] Immediate decision appears imperative.“<sup>1932</sup> Der Leiter der Economic and Financial Section entschloss sich daher, dem Vorschlag von Loveday zu folgen und für Chapman eine zusätzliche Stelle zu schaffen. Hugh McKinnon-Wood, ein Mitarbeiter der Legal Section, stellte den Fall im Auftrag von Nixon gegenüber Drummond vor. Er schilderte das Missverständnis, das durch die übereilte Weitergabe des Gesuchs nach Neuseeland entstanden war und präsentierte die Anstellung als elegante Lösung des Dilemmas. Auch gegenüber Drummond wurden Chapmans „good statistical experience – customs + exercise“ und seine polyglotten Sprachkenntnisse hervorgehoben. Außerdem habe seine Anstellung durchaus politische Vorteile, da „his appointment would placate Sir James Allen.“<sup>1933</sup> Der einzige kritische Punkt in dieser Schilderung war die Möglichkeit, dass sich „the man’s personality“ als ungeeignet für den internationalen Dienst erweisen könne, weswegen eine dreimonatige Probezeit vereinbart werden sollte. Die Stelle sollte als Member of Section der Stufe B eingerichtet werden, was einer Entlohnung von 700 Pfund beziehungsweise 14.000 Goldfranken entsprach. Damit war die Stelle geringer dotiert als die ursprünglich angedachte, die der Stufe A hatte zugeordnet werden sollen.

Eric Drummond zeigte sich mit dieser Lösung einverstanden. Offensichtlich überzeugte ihn die Gelegenheit, einen neuseeländischen Mitarbeiter anzustellen und damit ein politisches Zeichen zu setzen. Um jedoch den Erfolg dieser Maßnahme nicht zu gefährden, sollte sich Loveday nochmal gegenüber dem High Commissioner absichern:

One object which the Secretary-General hopes to obtain by the appointment of Mr. Chapman is the representation of New Zealand on the Secretariat by a person who was born and educated in the country. We have not received the

1930 Woollacott: To Try Her Fortune, S. 152.

1931 Alexander Loveday an Frank H. Nixon, 14. Juni 1921, LoN S738.

1932 Alexander Loveday an Frank H. Nixon, 13. Juni 1921, LoN S738.

1933 Hugh McKinnon-Wood an Eric Drummond, undatiert, LoN S738.

details of Mr. Chapman's origin and education, but in view of his being recommended by the New Zealand Government, the Secretary-General assumes that he can be regarded as satisfactory from this point of view.<sup>1934</sup>

Die Befürchtung Drummonds war offenbar, dass die Stelle unter Umständen nicht den gewünschten Effekt besaß, die Beziehungen zu Neuseeland zu verbessern. Ein Mitarbeiter der neuseeländischen High Commission konnte jedoch diese Zweifel entkräften,<sup>1935</sup> worauf Drummond einer Anstellung zustimmte. Allein die Tatsache, dass es sich um „an appointment as to which no inquiries have been made as to candidates of other nationalities“<sup>1936</sup> handelte, stellte ein Problem dar, da dies gegen die Rekrutierungsrichtlinien des Völkerbunds verstieß. Jedoch konnte die Zustimmung des Vorsitzenden des Staff Committee, Erik Colban, eingeholt werden, der den Vorgang nachträglich legitimierte.<sup>1937</sup> Damit folgte der Völkerbund bei der Anstellung Chapmans ausschließlich dem Vorschlag der neuseeländischen Regierung. Seine Personalakte enthält kein Bewerbungsschreiben, keinen Lebenslauf oder sonstige Informationen zur Person. Aufgrund des Drucks, den Allen auf das Sekretariat ausübte, wäre dafür auch gar keine Zeit geblieben. Daher blieb Chapmans Anstellung eine politische Entscheidung – der Völkerbund akzeptierte ihn als ‚pig in a poke‘.

In Neuseeland stimmte Chapman dem neu ausgesprochenen Angebot zu und buchte eine Schiffspassage, die am 20. Juli 1921 in Wellington begann.<sup>1938</sup> Seine Familie begleitete ihn bei seiner Überfahrt nicht, sondern trat die Reise erst einige Monate später an, nachdem Chapman eine passende Bleibe in Genf gefunden hatte. Da noch unklar war, ob die Beschäftigung beim Völkerbund dauerhaft sein würde, wurde innerhalb der neuseeländischen Zollverwaltung vereinbart, dass der bestehende Arbeitsvertrag von Chapman nicht aufgelöst werden würde, sondern dass Chapman nur auf unbefristete Zeit von seiner Stelle in Neuseeland beurlaubt wurde.<sup>1939</sup>

Chapman wurde nach seiner Ankunft in London im September zuerst in New Zealand House empfangen.<sup>1940</sup> High Commissioner Allen hob in einem Memorandum hervor, dass die Erfahrung, die Chapman in der Economic and Financial Section des Völkerbunds sammeln würde, nach seiner Rückkehr einen großen Zugewinn für die neuseeländische Verwaltung darstellen würde. Zudem würde die zeitweilige Entsendung Chapmans nach Genf zu einem Austausch von Expertise zwischen Neuseeland

1934 Alexander Loveday an C. Knowles, 21. Juni 1921, LoN S738.

1935 C. Knowles an Hugh McKinnon-Wood, 4. Juli 1921, LoN S738.

1936 Eric Drummond, Note, 20. Juni 1921, LoN S738.

1937 Ibid.

1938 John H. Chapman, Appointment – League of Nations, 27. Juni 1921, ANZ C 343 049.

1939 Alexander Loveday an C. Knowles, 21. Juni 1921, LoN S738.

1940 Hugh McKinnon-Wood an Frank H. Nixon, 6. Juli 1921, LoN S738.



und Genf beitragen.<sup>1941</sup> Am 6. September 1921 nahm Chapman seine Arbeit im Völkerbundsekretariat auf.

In Chapmans Heimat Neuseeland löste sein Wechsel in das Völkerbundsekretariat ein beträchtliches Medienecho aus.<sup>1942</sup> Ganz ähnlich wie bei Ella Amelia Doyle und Hall einige Jahre später in Australien wurden hier nationalistische Diskurse bedient. Dabei waren die Journalistinnen und Journalisten gut über die Umstände der Anstellung informiert: „The appointment, which was made by the Dominion Government, was offered through the High Commissioner’s Office and the League of Nations intimated that it wanted someone from New Zealand to fill the position.“<sup>1943</sup> Die Anstellung wurde als „compliment paid to the Dominion“ verstanden.<sup>1944</sup> Der *Auckland Star* hob hervor, dass der Völkerbund „stipulated that a man from New Zealand should be sent to fill the position.“<sup>1945</sup> Am ausführlichsten ging der aus Chapmans Heimatort Palmerston North stammende *Manawatu Standard* auf seine Person ein. Jedoch fokussierte sich diese Zeitung primär darauf, dass Chapman „Dux of the Palmerston North Boys’ High School in the early period of his existence“ gewesen war.<sup>1946</sup>

Gemein ist allen Artikeln, dass sie kaum Informationen zu Chapmans Karriere und Qualifikationen enthalten. Zwar wurde angeführt, dass er Teil des neuseeländischen Zollamtes war, jedoch wurde auf seine statistischen Fähigkeiten nicht eingegangen. Die Rekrutierung wurde in erster Linie durch politische Motivation erklärt. Allenfalls seine Fremdsprachenkenntnisse fanden vereinzelt Erwähnung.<sup>1947</sup> Dieser Befund wird durch die Beobachtung verstärkt, dass nur wenige Jahre später in denselben Zeitungen lange Berichte über die herausragende Leistung der französischen Völkerbundstenotypistin Odette Piau erschienen, welche den Weltrekord als schnellste Stenotypistin hielt.<sup>1948</sup> Anders als Piaus Fähigkeiten an der Schreibmaschine blieb die statistische und ökonomische Expertise Chapmans abstrakt und funktionierte nicht als Projektionsfläche für nationalen Stolz. Vermutlich war den meisten Zeitgenossinnen und Zeitgenossen die Bedeutung von ökonomischer Expertise für die zu diesem Zeitpunkt noch als rein politisch wahrgenommene Institution des Völkerbunds nicht bewusst. Somit wurde

1941 James Allen an William Massey, 17. Oktober 1921, ANZ C 343 049.

1942 League of Nations, in: Press (Christchurch), 4. Juli 1921, S. 6; Personal, in: Waikato Times, 2. Juli 1921, S. 5; Personal Items, in: Hawera & Normanby Star, 2. Juli 1921, S. 4; League of Nations, in: Otago Daily Times, 4. Juli 1921, S. 6.

1943 The League of Nations, in: Ashburton Guardian, 4. Juli 1921, S. 4; Personal Matters, in: Evening Post, 22. Juni 1921, S. 6.

1944 The League of Nations, in: Ashburton Guardian, 4. Juli 1921, S. 4.

1945 League of Nations, in: Auckland Star, 2. Juli 1921, S. 6.

1946 Personal, in: Manawatu Standard, 6. Juli 1921, S. 5.

1947 League of Nations, in: Auckland Star, 2. Juli 1921, S. 6.

1948 A Champion Typist, in: New Zealand Herald, 30. Dezember 1925, S. 11; Good Typists Born Not Made, in: Dunstan Times, 17. März 1924, S. 2; Girl Champion, in: Evening News (Sydney), 22. Juli 1924, S. 8.

Chapman der neuseeländischen Öffentlichkeit als ihr Repräsentant gezeigt. Dies führte sogar soweit, dass der *New Zealand Herald* im folgenden Jahr berichtete, dass Chapman als „New Zealand representative on the secretariat of the League of Nations [...] is having a few weeks holiday from his duties at Geneva.“<sup>1949</sup>

Die Art, wie Chapman rekrutiert wurde, gibt Einblick in den Personalaufbau des Völkerbundsekretariats in den ersten Jahren seines Bestehens. In späteren Jahren professionalisierte sich die Vorgehensweise, mit der nationale Diversität sichergestellt werden sollte. Gleichzeitig offenbart sich, wie politisch die Einstellung von Expertinnen und Experten sein konnte: Das Missverständnis zwischen dem Genfer Völkerbundsekretariat und dem Londoner Büro des neuseeländischen High Commissioner führte dazu, dass unter großem Zeitdruck innerhalb weniger Wochen eine zusätzliche Stelle geschaffen wurde, um politische Komplikationen zu verhindern. Dabei war es Chapman zuträglich, dass er aus Neuseeland stammte, was für den Briten Loveday nützlich war. Seine eigentliche Qualifikation als Statistiker und Experte für Zollbestimmungen und internationalen Handel tritt zu diesem Zeitpunkt hinter politische Erwägungen zurück. Zwar wäre er ohne diese Qualifikation nicht ausgewählt worden, später spielt sie jedoch keine Rolle mehr. Für den Völkerbund war es wichtiger, Chapman anzustellen, um keine politischen Verstimmungen zwischen dem Sekretariat und dem High Commissioner James Allen auszulösen. Selbst für die neuseeländische Medienlandschaft war es offensichtlich zentral, dass Chapman das erste neuseeländische Mitglied im Sekretariat war.

## Internationale Bedeutung ökonomischer Expertise

Einen Monat nach Chapmans Ankunft in Genf wandte sich Allen direkt an den neuseeländischen Premierminister Massey und teilte ihm den erfolgreichen Dienstantritt Chapmans mit.<sup>1950</sup> Doch bereits kurz nach Stellenantritt zeichnete sich ein Problemkomplex ab, welcher die folgenden Jahre prägen sollte: Die Beschäftigung beim Völkerbund entsprach weder was Befristung noch was Bezahlung betrifft den Qualifikationen und Erwartungen Chapmans. In den folgenden Jahren bemühte sich Chapman immer wieder um eine bessere Bezahlung. Daran, wie sich seine Besoldung entwickelte, lässt sich erkennen, wie sich der Wert von ökonomischer Expertise für den Alltag des Völkerbunds veränderte.

Schon im Oktober 1921 brachte Chapman sein Anliegen gegenüber dem Generalsekretär erstmals persönlich vor. Er hoffte, Drummond zu überzeugen, nach Ablauf seiner dreimonatigen Probezeit sein Gehalt neu auszuhandeln. Dabei argumentierte er mit seiner persönlichen Situation. Er betonte, dass er von der Sinnhaftigkeit seiner

1949 New Zealanders at Home, in: *New Zealand Herald*, 29. Mai 1922, S. 8.

1950 James Allen an William Massey, 17. Oktober 1921, ANZ C 343 049.

Arbeit überzeugt war: „I have a very sincere desire for service with the League – otherwise I should not have brought my wife and family a distance of 14,000 miles.“<sup>1951</sup> Dennoch würde es ihm unter den gegebenen Umständen schwerfallen, dieser Arbeit nachzugehen:

I should like to point out that the cost of living here, enormous as compared with that in my own country, makes it impossible to live without a considerable lowering of the standard of comfort. There is no question, of course, of being unable to exist – in fact, a single man could live quite comfortably on the salary, but when one has a family of young children the matter is different.<sup>1952</sup>

Während Völkerbundmitarbeiterinnen und -mitarbeiter der Kategorie B üblicherweise Berufseinsteigerinnen und -einsteiger ohne Familie waren, die mit den geringeren Einkünften eher auskommen konnten,<sup>1953</sup> stellte die Besoldung für den 35 Jahre alten Chapman, der mit seiner gesamten Familie nach Genf gezogen war, eine starke Belastung dar. Zur Illustration seiner misslichen Lage verwendete der Statistiker plakativ statistisches Datenmaterial („e.g. meat is from three to five times its New Zealand price“)<sup>1954</sup> und bot Drummond an, bis zu den Gehaltsverhandlungen weitere solche Beispiele zusammenzutragen, um seine Position zu untermauern. Er selbst sah zwei Möglichkeiten: Entweder die Einstufung in die Kategorie A der Sekretariatsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter oder alternativ die Gewährung einer Familienzulage.<sup>1955</sup> Drummond entschied, dass dieses Problem erst nach Ablauf der Probezeit Chapmans angegangen werden sollte, sah aber bei allem Verständnis für dessen Lage keine Möglichkeit, eine Familienzulage einzuführen.<sup>1956</sup> Allen unterstützte Chapmans Anliegen. Dass sich der neuseeländische High Commissioner in diese Verhandlung einschaltete, zeigt die nationale Bedeutung von Chapmans Anstellung, da sich Allen nur wenige Monate zuvor Drummond gegenüber kritisch bezüglich der hohen Bezahlung der internationalen Beamtinnen und Beamten gezeigt hatte.<sup>1957</sup> Für kurze Zeit gab es sogar Überlegungen, Chapman finanziell durch den neuseeländischen Staat zu unterstützen.<sup>1958</sup>

Die schlechte finanzielle Stellung Chapmans frustrierte ihn durchaus, wozu er sich auch öffentlich äußerte. Im Februar 1922 erschien im *New Zealand Herald* ein längerer Artikel zum Völkerbundsekretariat und dem Leben in Genf, in dem sich Chapman

1951 John H. Chapman an Eric Drummond, 21. Oktober 1921, LoN S738.

1952 Ibid.

1953 Ranshofen-Wertheimer: *The International Secretariat*, S. 285.

1954 Ibid.

1955 Ibid.

1956 Eric Drummond an John H. Chapman, 4. November 1921, LoN S738.

1957 Alexander Loveday an Frank H. Nixon, 13. April 1921, LoN 30/12072/12072.

1958 George Richards an John H. Chapman, undatiert [vermutlich 1922], JHC 4.

persönlich zu seinen ersten Erfahrungen in Genf zu Wort meldete, wobei er Wert darauf legte, dass seine Schilderungen die ersten Eindrücke eines Neulings und keine Klage seien: „[H]e is careful, however, to point out that what he writes must not be construed in the nature of a complaint, but merely as the early impressions of a new-comer.“<sup>1959</sup> Die Beschreibung seines Arbeitsalltags entsprach dabei nicht den sonst verbreiteten romanisierenden, zeitgenössischen Beschreibungen der Arbeit im internationalen Sekretariat:

“There is one thing that cannot be too widely known,” he says, “and that is that the league is a place for work. It is no ‘soft job.’ We have longer hours than I had in New Zealand. The work is hard though interesting, but the place is under-staffed. The offices are not palatial, though the building is certainly fine and well situated – it was formerly the Hotel National now the Palais des Nations. The appointments are plain and even meagre. Economy is not merely obvious. It is striking. We do not wade knee-deep in Eastern carpets. We are more inclined to slip on hard floors and linoleum. Many of the rooms are lamentably small. This, of course, is inevitable in view of the original purpose for which the building was erected.”<sup>1960</sup>

Er betonte die Notwendigkeit hoher intrinsischer Motivation:

From my own observation I should judge that the men on the secretariat had cheerfully sacrificed considerable office comforts quite apart from social and expatriating considerations, in accepting service with the league. I have been particularly struck with the sincerity and industry of all connected with the league, from my first sight of the Secretary-General, in the Salle de la Reformation, at his post throughout a sweltering hot afternoon during one of the assembly meetings.<sup>1961</sup>

Für die Arbeit sprach in Chapmans Schilderung allein die große internationale Relevanz der Aufgaben: „The particular section to which I belong is the Economic and Financial Section, among whose functions is work in connection with the financial reconstruction of Austria – a difficult matter.“<sup>1962</sup> Die exakten Entstehungsumstände des Zeitungsberichts können nicht mehr nachvollzogen werden. Jedoch fügt sich diese Darstellung des Völkerbunds kaum in das Bild ein, welches die Organisation gern von sich selbst verbreiten wollte. Dieser Bericht des Genfer Neuankömmlings wurde von

1959 League of Nations Staff, in: New Zealand Herald, 7. Februar 1922, S. 7.

1960 Ibid.

1961 Ibid.

1962 Ibid.

keiner anderen neuseeländischen Zeitung aufgegriffen und erlangte wohl auch über Neuseeland hinaus keine Verbreitung. Hätte das internationale Sekretariat von einem solch kritischen Artikel Kenntnis erlangt, wäre dies vermutlich in Chapmans Personalakte vermerkt worden.

Am Ende der dreimonatigen Probezeit bestand keine Gewissheit über Chapmans Zukunft im Sekretariat. Zwar wurde sein Vertrag verlängert, jedoch nur um eine weitere dreimonatige Probezeit als B-Member. Die von Drummond in Aussicht gestellte Neuaushandlung seines Gehalts fand nicht statt. Bis September 1922 erhielt Chapman nur kurzfristige Verlängerungen seiner Probezeit, womit sie insgesamt ein Jahr umfasste, was wenige Monate später von der Generalversammlung des Völkerbunds als übliche Probezeit für internationale Beamtinnen und Beamte festgelegt wurde.<sup>1963</sup> Aufgrund der knappen Befristung seiner Verträge hatte er in den ersten Jahren seiner Beschäftigung auch keinen Anspruch auf die jährliche leistungsabhängige Gehaltssteigerung.

Regelmäßige Diskussionen im Appointment Committee zeigen, dass Chapmans Beschäftigung nicht unumstritten war. Der Leiter der Sektion, Nixon, etwa äußerte sich in einer Sitzung des Appointment Committee im Juni 1922 kritisch über Chapman: „[A]lthough he [= Nixon] himself was not quite satisfied with the work done by Mr. Chapman he was not prepared to recommend the termination of his appointment, since he might do better later on, or in another kind of work.“<sup>1964</sup> Genauen Aufschluss, weshalb Nixon mit der Leistung seines Untergebenen unzufrieden war, gibt es in den verfügbaren Quellen nicht. Das Protokoll der Komiteesitzung gibt jedoch einige Hinweise. So räumte Nixon ein, Chapman sei „[i]n some respects [...] very good, but not particularly suited for the statistical work he had to do at present under Loveday.“<sup>1965</sup> Trotz dieser Kritik war sich Nixon der politischen Bedeutung von Chapman als einzigem zu diesem Zeitpunkt beim Völkerbund angestellten Neuseeländer bewusst. In Übereinstimmung mit Drummond schlug er daher im Juni vor, noch das Ende der Probezeit im September 1922 abzuwarten und dann zu prüfen, ob Möglichkeiten bestanden, für ihn eine Beschäftigung in der Finanzabteilung des Völkerbunds oder in der statistischen Abteilung der ILO zu finden.<sup>1966</sup> Der Verweis auf die ILO zielte auf die Statistikabteilung ab, die dort unter Leitung des österreichischen Ökonomen Karl Pribram aufgebaut wurde.<sup>1967</sup> Offensichtlich hoffte Nixon, den drohenden Einspruch des neuseeländischen High Commissioner zu umgehen, indem er Chapman eine Anstellung

1963 Minutes of the Sixth Meeting of the Appointments Committee, 2. Mai 1922, LoN S954.1.

1964 Minutes of the Seventh Meeting of the Appointments Committee, 6. und 7. Juni 1922, LoN S954.1.

1965 Ibid.

1966 Ibid.

1967 Zu Karl Pribram und der ILO vgl. Saunier, Pierre-Yves: Borderline Work. ILO Explorations onto the Housing Scene until 1940, in: Jasmien van Daele/Magaly Rodriguez Garcia/Geert van Goethem/Marcel van der Linden (Hrsg.): ILO Histories. Essays on the International

in der ILO ermöglichte.<sup>1968</sup> Es wurde beschlossen, den Vertrag von Chapman erneut um einige Monate zu verlängern und seinen Fall dann wieder zu evaluieren.

Diese Situation war für Chapman kaum tragbar. In einem Brief an Bernardo Attolico, den italienischen Untergeneralsekretär für die Internal Administration des Sekretariats, bemängelte er wiederholt seine berufliche Situation und forderte einen Vertrag mit einer Laufzeit von wenigstens drei Jahren. Dies würde seiner Familie zumindest Planungssicherheit geben.<sup>1969</sup> Er fühlte sich ungerecht behandelt, da „when the New Zealand Government was invited to select a man for service with the League [...], it was not for a moment anticipated that the present situation would arise.“<sup>1970</sup> Zynisch führte Chapman seine Lage auf seine neuseeländische Herkunft zurück:

One naturally hesitates to obtrude one's private affairs, but in an international body an account of the experience of a member from overseas may prove of benefit to the Secretariat if at any future time the appointment of men from the distant colonies is anticipated. It would be advisable in such cases to stipulate that they be unmarried or possessed of private means.<sup>1971</sup>

Als die Befristung von Chapmans Vertrag im Juni 1923 erneut geprüft wurde, entschied sich der Leiter der Economic and Financial Section, Salter, den laufenden Vertrag zu beenden. Salter argumentierte, dass der Völkerbund kein Personal mit Chapmans Qualifikationen benötige und dass es in den vergangenen Monaten nicht möglich gewesen sei, für ihn eine adäquate Beschäftigung beim Völkerbund zu finden. Das Appointment Committee stimmte der Entscheidung Salters im Juli 1923 zu und informierte Chapman.<sup>1972</sup> Da in dieser Zeit der Wechsel des Neuseeländers Wilsons von der ILO zum Völkerbund bereits beschlossen war, war Chapman auch nicht mehr der einzige Vertreter Neuseelands im Sekretariat. Chapmans Karriere im internationalen Sekretariat des Völkerbunds schien somit nach zwei Jahren zu einem frühzeitigen Ende gekommen zu sein. Jedoch führte die Erweiterung des Aufgabenspektrums des Völkerbunds dazu, dass dieser Beschluss kurzfristig revidiert wurde.

Als Loveday von der Entscheidung Salters erfahren hatte, verfasste er noch am selben Tag eine Stellungnahme zur Arbeitsleistung Chapmans. In dieser räumte Loveday ein, dass Chapman im vergangenen Jahr zunehmend an Bedeutung im Sekretariat

Labour Organization and Its Impact on the World during the Twentieth Century, Bern 2010, S. 197–220.

1968 Zu den statistischen Programmen der ILO vgl. Bemann: Comparing Economic Activities, S. 8–10.

1969 John H. Chapman an Bernardo B. Attolico, 1. Juni 1923, LoN S738.

1970 Ibid.

1971 Ibid.

1972 Bernardo B. Attolico an Alexander Loveday, 13. Juli 1923, LoN S738.

gewonnen hatte. Dies führte er darauf zurück, dass die Generalversammlung des Völkerbunds 1922 beschlossen hatte, dass die Economic and Financial Section des Völkerbunds sich stärker mit dem Gleichgewicht des internationalen Finanzmarkts beschäftigen sollte, wodurch es notwendig wurde, die Untersuchung des globalen Handelsverkehrs auszubauen.<sup>1973</sup> Als ehemaliger Zollbeamter sei Chapman für dieses Aufgabenfeld prädestiniert. Chapman wurde seitdem vor allem für einen Bericht „for statistical experts at The Hague on methodology in commercial statistics“ eingesetzt, der Loveday überzeugte: „I found that the work done for me by Mr. Chapman was very much more accurate and showed a much fuller grasp of the subject than the work done by any of these gentlemen“, aus denen die übrige Studiengruppe bestand.<sup>1974</sup> Loveday und Chapman hätten dabei sehr effizient zusammengearbeitet: „In point of fact [...] Mr. Chapman and myself prepared practically the whole of the resolutions and I got these resolutions, with one or two very minor modifications, through the Committee. This is in my opinion much the most [sic!] useful work which the Committee has performed.“<sup>1975</sup> Nach Abschluss dieses Projekts begann Chapman, an einem weiteren handelsstatistischen Projekt zu arbeiten. Loveday würdigte seine Verdienste und bemerkte:

In view both of the ability and the industry which he has shown in this connection, I am inclined to modify the opinion which I previously held of him. He is in point of fact extraordinarily highly specialized (possibly too much so) and no doubt very competent in his own line.<sup>1976</sup>

In dieser Charakterisierung Chapmans wird nochmal deutlich, vor welche Probleme seine Beschäftigung den Völkerbund stellte. Einerseits beschreibt Loveday den Neuseeländer als sehr fähigen Statistiker, welcher herausragende Kenntnisse auf dem Gebiet der Handelsstatistik besaß. Andererseits wandte er ein, dass gerade die starke Spezialisierung Chapmans dazu führte, dass nur ein sehr enges Aufgabenspektrum für ihn in Frage kam: „I do not think there is much a chance that he will ever be able to cover a wider field.“<sup>1977</sup> Loveday hatte Zweifel, dass Chapman in der Lage wäre, seine Expertise zu abstrahieren und auf eine allgemeine Ebene zu überführen: „I do not think, for instance, that he would be in the least competent to write the general introduction to the trade pamphlet although he would compile the whole of the rest of the pamphlet excellently.“<sup>1978</sup>

In der Stellungnahme sprach sich Loveday für eine weitere Anstellung Chapmans aus, allerdings mit der Einschränkung, dass er in dessen Spezialisierung ein Hindernis

1973 Alexander Loveday an Bernardo B. Attolico, 10. Juli 1923, LoN S738.

1974 Alexander Loveday an Arthur Salter, 30. Juni 1923, LoN S738.

1975 Ibid.

1976 Ibid.

1977 Ibid.

1978 Ibid.

sah. Zwar würde es zu diesem Zeitpunkt Arbeit geben, die eine weitere Beschäftigung Chapmans geradezu voraussetzte, jedoch sei nicht abzusehen, wie lange die Genfer Organisation damit noch betraut sein würde. Loveday hielt es damals für nicht unwahrscheinlich, dass der Völkerbund die Arbeit an den Handelsstatistiken an das International Bureau of Commercial Statistics in Brüssel übergeben würde. Die Arbeit dieses 1913 mit der Unterstützung von 29 Staaten gegründeten Instituts war nach Ausbruch des Ersten Weltkriegs zum Erliegen gekommen.<sup>1979</sup> Erst ab 1925 sollte dieses Institut Berichte veröffentlichen.<sup>1980</sup> Vor diesem Hintergrund empfahl Loveday erneut eine Befristung: „In the circumstances I do not think it possible to offer Mr. Chapman an ordinary permanent contract, but I would suggest that his services be retained so long as we continue the present work.“<sup>1981</sup>

Mit dieser Stellungnahme stellte sich Loveday gegen die Entscheidung des Appointment Committee, das sich bereits für eine Kündigung ausgesprochen hatte. Salter suchte das Gespräch mit Loveday, der ihn davon überzeugen konnte, Chapmans Vertrag nochmal zu verlängern.<sup>1982</sup> In einer Sitzung des Appointment Committee im August 1923 räumte Salter ein, dass „[s]ince my previous report about Mr. Chapman, the position has changed considerably.“<sup>1983</sup> Er akzentuierte die von Loveday in seiner Stellungnahme vorgebrachten Leistungen Chapmans und schlussfolgerte, „[w]ithin this special sphere he has shown great competence and knowledge, and I am now sure that we should be unwise in trying to replace him for this work.“<sup>1984</sup> Salter sprach sich für eine weitere Befristung Chapmans bis Ende 1925 aus,<sup>1985</sup> der das Appointment Committee auch zustimmte.

Aufgrund der befristeten Anstellungen qualifizierte sich Chapman weiterhin nicht für die jährlichen Gehaltssteigerungen, sodass sein Verdienst konstant niedrig blieb. Sein Status wurde aufgrund wiederholter Beschwerden von Chapman<sup>1986</sup> von einem Juristen, McKinnon-Wood, geprüft. Er folgte der Argumentation, dass Chapman zu spezialisiert war, als dass man ihm eine dauerhafte Beschäftigung garantieren könne. So hob er hervor, dass

[t]he trouble in Mr. Chapman's case is that he is an official highly specialized in a particular branch of statistical work which the League may not continue to deal with; and that consequently his services may become superfluous.

1979 Bemmann: Internationale und Weltwirtschaftsstatistik.

1980 Bemmann: Das Chaos beseitigen, S. 565.

1981 Alexander Loveday an Arthur Salter, 30. Juni 1923, LoN S738.

1982 Alexander Loveday an Bernardo B. Attolico, 10. Juli 1923, LoN S738.

1983 Arthur Salter an The Appointment Committee, August 1923, LoN S738.

1984 Ibid.

1985 Eric Drummond an John H. Chapman, 29. August 1923, LoN S738.

1986 Hugh McKinnon-Wood, Salary Reduction: Case of Mr. Chapman, 12. Februar 1924, LoN S738.



Hence, it has never been possible to give him the long-term appointment which he expected to receive when he left New Zealand. It is true that in engaging him, the League did not know that it was engaging a highly specialized person who would not be suitable for general employment, but Mr. Chapman has undoubtedly been kept in a very difficult position, financially and otherwise, owing to the impossibility of doing more than prolong his engagement for short periods at a time.<sup>1987</sup>

McKinnon-Wood kam zu dem Schluss, dass es keinerlei Gründe für eine Gehaltssteigerung gab. Er hielt jedoch fest, dass „[i]f the League were sure that it would continue to have work suitable to Mr. Chapman, it would quite likely have given him an appointment for at least a few years as a ‘B’ member of section last August, which would have entitled him to increments of 800 francs a year.“<sup>1988</sup> Auf die Empfehlung McKinnon-Woods wurde eine von der Völkerbundversammlung festgelegte Gehaltskürzung zumindest nicht auf Chapman angewandt. Erst 1924 war es möglich, ihm eine Gehaltserhöhung anlässlich seines dreijährigen Dienstjubiläums zuzusprechen.<sup>1989</sup> Zu diesem Zeitpunkt begann sich die unsichere Lage Chapmans schließlich zu ändern.

Die Zeit von 1923 bis 1925 war hier von besonderer Bedeutung, da durch die zunehmende Involvierung des Völkerbunds in Maßnahmen der Financial Reconstruction ökonomische und statistische Studien wichtiger wurden.<sup>1990</sup> Dem Völkerbund war 1922 die Koordination der Rettungsmaßnahmen für die österreichischen und ungarischen Staatsfinanzen übertragen worden. Im Zuge dessen war das Aufgabenspektrum des statistischen Dienstes, Wirtschafts- und Finanzdaten zu sammeln, erweitert und bald auf die ganze Welt ausgedehnt worden. Hierdurch vergrößerte sich insbesondere das Tätigkeitsfeld des Economic Intelligence Service stark. Im Juni 1924 wurden bereits Überlegungen zur „possibility of creating a special Statistical Department to do the general statistical work for the several sections of the Secretariat“<sup>1991</sup> angestellt. In der internationalen Organisation wurde zunehmend deutlich, dass das Sammeln und Verarbeiten von statistischen Daten für alle Aktivitätsbereiche des Völkerbunds von großer Bedeutung war, um in einer vernetzten Welt handlungsfähig zu bleiben.

Bereits im Oktober teilte Salter dem Appointment Committee mit, dass aus seiner Sicht einem permanenten Vertrag für Chapman nichts mehr entgegenstehen würde, da er von einem dauerhaften Engagement im Bereich Statistik ausging. Die genaue Ausgestaltung der daraus resultierenden Aufgaben seiner Sektion stünde zu diesem Zeitpunkt

1987 Ibid.

1988 Ibid.

1989 Chapman (Mr.), *Carriere au Secretariat*, LoN S738.

1990 Hill: *The Economic and Financial Organization*, S. 24.

1991 Howard Huston an Bernardo Attolico, 12. Juni 1924, LoN 29/36568/36568.

allerdings noch nicht fest. Er sei sich zwar sicher, dass die Dienste Chapmans weiterhin benötigt würden, dessen Vertrag sollte aber erneut befristet verlängert werden, bis die genaue Ausgestaltung seines Aufgabenbereichs klar sein würde.<sup>1992</sup>

Nach wie vor äußerte Chapman gegenüber seinen Vorgesetzten Unmut über seine berufliche Situation: Sein Gehalt würde keinesfalls dem entsprechen, was er auf seiner Stelle in der neuseeländischen Zollverwaltung verdient hatte. Dass Chapman dennoch in Genf blieb, lässt vermuten, dass der Völkerbund nichtsdestotrotz ein attraktiver Arbeitgeber für den Neuseeländer war. Im verfügbaren Quellenmaterial gibt es keine Hinweise darauf, dass Chapman sich bemühte, sich auf Stellen außerhalb des Völkerbunds zu bewerben. Dabei brachte die Bezahlung Chapmans seine Familie durchaus in Bedrängnis: In den 1920er Jahren zog sie immer wieder innerhalb von Genf um und lebte aufgrund knapper finanzieller Mittel mehrfach übergangsweise in Pensionen.<sup>1993</sup> Im April 1925 bewarb sich Chapman intern auf die Stelle des Internal Control Officer.<sup>1994</sup> Diese Stelle, welche der internen Verwaltung des Sekretariats zugeordnet war, gehörte der Kategorie A an und keiner Befristung unterworfen. In seiner Bewerbung hob Chapman hervor, dass es mit Blick auf die nationale Repräsentation wünschenswert sei, eine leitende Funktion mit ihm als neuseeländischem Bewerber zu besetzen.<sup>1995</sup> Die Bewerbung wurde durch ein Empfehlungsschreiben von Allen unterstützt. Dieser akzentuierte weniger Chapmans fachliche Eignung für die Position, sondern argumentierte mit dessen ökonomischer Situation: „I know he finds it difficult to live in Geneva on the pay he is now receiving. No doubt the salary of the Internal Control Officer would be rather higher, and would make it much better for him to keep his family.“<sup>1996</sup> Chapmans Bewerbung war nicht erfolgreich; der Ungar Paul Makay,<sup>1997</sup> der zuvor im ungarischen Finanzministerium gearbeitet hatte, wurde zum neuen Internal Control Officer ernannt.

Im August 1925 wurde Chapman schließlich eine Stelle als Member of Section der Kategorie B angeboten, die auf sieben Jahre befristet war und so den üblichen Vorgaben von Verträgen im Völkerbundsekretariat entsprach. Diese sollte ihm die Planungssicherheit geben, welche er in den vergangenen Jahren vermisste hatte. Jedoch lehnte Chapman das Angebot ab. Er sähe sich „unable to accept.“<sup>1998</sup>

1992 Minutes of the Ninth Meeting of the Appointments Committee, 18. November 1924, LoN S955,1.

1993 Chapman Family History 3, JHC 6.

1994 John H. Chapman an Eric Drummond, 3. April 1925, LoN S738.

1995 Ibid.

1996 James Allen an Eric Drummond, 3. Juni 1925, LoN S738.

1997 Eintrag: Paul Makay, in: *Lonsea*, <https://lonsea.de/pub/person/8955> (4.II.2022).

1998 John H. Chapman an Eric Drummond, 24. August 1925, LoN S738.

I should, however, be very pleased to accept an appointment as Member of Section, Class A. in the Economic Section. The reasons for my claim to the higher position are, I think, already known to you. They are, briefly:

- a) the work I am doing is worth a Class A salary. The practical experience of some 20 years which I bring to that work, is outlined in my letter [...]
- b) The salary of Class B. Member of Section is insufficient to enable me to live, even now, except at a standard considerably below that to which we have been accustomed.<sup>1999</sup>

Er bat daher um eine sofortige Beförderung: „I should be very grateful if you could see your way clear to recommend me for an increase to Class A salary. I am afraid I cannot continue on a Class B salary.“<sup>2000</sup> Chapman, dessen berufliche Position beim Völkerbund lange unsicher gewesen war, schlug nun nicht nur einen auf sieben Jahre befristeten Vertrag aus, sondern verlangte sogar eine Beförderung auf die nächste Gehaltsstufe. Diese Forderung war nur aufgrund einer Verschiebung der Schwerpunkte der Arbeit des Völkerbunds denkbar geworden. Loveday unterstützte daher diese Forderung:

In view of the increasing importance of the Economic as distinguished from the financial activities of the League in recent months and excellence of Mr. Chapman's work I would strongly support his claim to an "A" appointment. Mr Chapman has failed to receive a permanent appointment up to now not on account of his or the quality of his work, but solely because it was impossible to foresee what task would be imposed on the League.<sup>2001</sup>

Dies illustrierte Loveday mit einigen Beispielen, um die Wichtigkeit Chapmans zu unterstreichen: Der Völkerbund habe in dieser Zeit begonnen, statistische Aufgaben von nationalen Institutionen zu übernehmen. Zudem hätte das British Board of Trade „stopped publishing its summary of the trade of the war on the ground that we can do it better.“<sup>2002</sup> Außerdem zeichnete es sich ab, dass die in Genf begonnene Untersuchung des globalen Waffenhandels wohl einen dauerhaften Charakter bekommen würde. Da gerade der Waffenhandel von politischer Brisanz war, sei es notwendig, dass diese Arbeit im Sekretariat durch einen ausgewiesenen Handelsstatistiker wie Chapman übernommen werde. Aber auch internationale Konferenzen wie beispielsweise zu Zollbestimmungen würden die dauerhafte Beschäftigung von Expertinnen und Experten in diesem Bereich voraussetzen. Loveday akzentuierte hierbei erneut die doppelte Qualifikation

1999 Ibid.

2000 Ibid.

2001 Alexander Loveday an Arthur Salter, 24. September 1925, LoN S738.

2002 Ibid.

von Chapman auf dem Gebiet der internationalen Handelsstatistik und im Bereich von Zollvereinbarungen.

Chapman übte weiteren Druck aus: Er hatte sich entschieden, Ende 1925 für seinen Jahresurlaub mit seiner Familie nach Neuseeland aufzubrechen. Falls seine Anstellung bis zu diesem Zeitpunkt nicht neu geregelt worden sei, drohte er, in die neuseeländische Zollverwaltung zurückzukehren und seinen Vertrag beim Völkerbund aufzukündigen.<sup>2003</sup> Zu diesem Zeitpunkt war Salter jedoch bereit, ihm entgegenzukommen. In einer Sitzung des Appointment Committee im November 1925 hielt Salter fest, dass eine langfristige Beschäftigung Chapmans im Völkerbundsekretariat möglich gemacht werden sollte.<sup>2004</sup> Dies führte zu längeren Diskussionen. Am Ende einigten sich die Mitglieder des Appointment Committee darauf, ihm einen Vertrag der Kategorie B anzubieten, der nach Erreichen der letzten Gehaltsstufe in einen entsprechenden Vertrag der Kategorie A umgewandelt werden sollte.<sup>2005</sup> Dieses Angebot nahm Chapman an und hatte es so nach beinahe sechs Jahren im Völkerbundsekretariat zu einer auf sieben Jahre befristeten Stelle gebracht.<sup>2006</sup> 1931 erfolgte schließlich seine Entfristung.<sup>2007</sup>

Chapmans Karriere zeigt, in welchem Umfang sich die Arbeit des Völkerbunds wandelte: Von 1921 bis Mitte 1925 war Chapmans berufliches Schicksal permanent in der Schwebe. Seine Position wurde erst gestärkt, als der Völkerbund sein Engagement in Chapmans Spezialgebiet ausbaute. Aufgrund seiner Expertise war er nun ein wichtiger Mitarbeiter, der am Ende sogar Forderungen stellen konnte. Hier zeigt sich auch, dass sich die Bedeutung seiner Nationalität wandelte. Während der ersten Jahre seiner Beschäftigung war sie mit dafür ausschlaggebend, dass sein Vertrag nicht gekündigt wurde: Chapman wurde als zu spezialisierter Experte wahrgenommen und allein der nationalen Repräsentanz zuliebe wurde entschieden, den Vertrag um wenige Monate zu verlängern. Dies kehrte sich Mitte der 1920er Jahre um: Nun wurde die Nationalität Chapmans nicht mehr thematisiert. Stattdessen wurde hervorgehoben, wie wertvoll seine Fähigkeiten und Kompetenzen waren, die er mitbrachte.

2003 Arthur Salter, Appointment Committee, 4. November 1925, LoN S955,1.

2004 Ibid.

2005 Eric Drummond an John H. Chapman, 19. November 1925, LoN S738; Minutes of the Ninth Meeting of the Appointments Committee, 13. November 1925, LoN S955,1.

2006 John H. Chapman an Eric Drummond, 21. November 1925, LoN S738.

2007 Joseph Avenol an John H. Chapman, 12. März 1931, LoN S738.

## Strukturwandel und Neuausrichtung

Im Folgenden soll die Entwicklung des von Loveday geleiteten Economic Intelligence Service des Völkerbunds anhand des wachsenden Aufgabenbereichs Chapmans untersucht werden. Am deutlichsten wird Chapmans veränderter Status als reguläres Mitglied des internationalen Sekretariats in den Akten durch jährlichen Personalbewertungen, die nun erstellt wurden. Dies erfolgte bei auf kurze Zeit befristeten Verträgen nicht. Bereits in der ersten Jahresbewertung 1926 hob Salter hervor, dass diese Abteilung „*exactly the right position*“<sup>2008</sup> für Chapman war.

Der Ausbau des Economic Intelligence Service als Teil der technischen Kooperation des Völkerbunds wurde von William Rappard 1927 als „*structural expression of a world need*“ bezeichnet, dem in den folgenden Jahren eine noch größere Bedeutung zukam.<sup>2009</sup> Denn in den 1930er Jahren begann der Völkerbund, sich mit den globalen Konsequenzen der ‚Great Depression‘ auseinanderzusetzen.<sup>2010</sup> Die ‚nationalen‘ Wirtschaftskrisen waren in ihren Auswirkungen ein globales Ereignis und besaßen darüber hinaus eine internationale Dimension. Denn die Krisen wurden zwar als nationale Probleme wahrgenommen, aber zahlreiche Länder begannen darauf zu achten, wie andere Länder mit den spezifischen Auswirkungen umgingen und stellten Überlegungen an, wie dies in den eigenen nationalen Kontext übertragen werden könnte.<sup>2011</sup> In diesem Zusammenhang veränderte sich die Arbeit des Völkerbunds auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Finanzkooperation nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ: Während die technischen Projekte der 1920er Jahre nebeneinander und für sich standen, besaß das Programm der 1930er Jahre eine viel integrativere Dimension, die das Entstehen von koordinierenden Körperschaften förderte.<sup>2012</sup> So gewann der Economic Intelligence Service des Völkerbunds als zentraler statistischer Dienst zunehmend Bedeutung und wurde weiter ausgebaut.

Wie wichtig diese Entwicklungen waren, zeigt die Ernennung Joseph Avenols zum Nachfolger von Drummond 1933. Avenol, der bereits vor seinem Amtsantritt den Ruf eines Reformers besaß, übernahm den Völkerbund zu einem Zeitpunkt, an dem die Organisation zunehmend ihre Existenz rechtfertigen musste.<sup>2013</sup> Anders als Drummond war Avenol kein Diplomat und kein Politiker, sondern ausgebildeter Ökonom und

2008 Arthur Salter, Certificate as to Grant of Annual Increment, 15. September 1926, LoN S738.

2009 Rappard, William E.: Evolution of the League of Nations, in: *American Political Science Review* 21/4 (1921), S. 792–826, hier S. 796.

2010 Ekbladh, David: Exile Economics. The Transnational Contributions and Limits of the League of Nations’ Economic and Financial Section, in: *New Global Studies* 4/1 (2010), S. 1–6, hier S. 6.

2011 Vgl. dazu v.a. Patels globale Geschichte des New Deal, Patel, Kiran. K.: *The New Deal. A Global History*, Princeton 2016, S. 56–90.

2012 Dubin: *Toward the Bruce Report*, S. 48.

2013 Dies wird besonders deutlich in einem Vortrag, den Avenol sechs Monate nach seiner Ernennung im Dezember 1933 in Chatham House hielt. Vgl. Avenol, Joseph: *The Future of the League of Nations*, in: *International Affairs* 13/2 (1934), S. 143–158

„a financial and economic expert, a technician.“<sup>2014</sup> Avenol hatte vor seinem Eintritt in den Völkerbund seine Karriere im französischen Finanzministerium verbracht. Sein Eintritt in den und Aufstieg im Völkerbund war untrennbar mit dem Bedeutungswandel der technischen Zusammenarbeit verbunden. Als französischer Finanzexperte und Delegierter hatte er an den Reparations- und Wirtschaftskonferenzen nach dem Ersten Weltkrieg teilgenommen und war an der finanziellen Rettung Österreichs beteiligt gewesen, bevor er 1923 in den Völkerbund eintrat. Der Genf-Korrespondent des *Daily Mirror* George Slocombe beschrieb ihn 1938 als technokratischen Funktionär: „M. Avenol is bald, wears horn-rimmed spectacles or rimless eyeglasses, starched collars and black clothes, has a precise, searching look, and a precise, clipped, functionary's speech.“<sup>2015</sup>

Chapman wurde gleich in seiner ersten Jahresbewertung 1926 durch Salter bestätigt, dass er einen „great value to the Section“ besaß und ihm baldmöglichst der Übergang in die Kategorie A ermöglicht werden sollte.<sup>2016</sup> Salter merkte zudem an, dass die Eingruppierung als Member of Section der Kategorie A absolut angemessen sei, da „his responsibilities will increase as commercial questions become more important.“<sup>2017</sup> Alle in den folgenden Jahren ausgestellten Personalbewertungen waren positiv und zeigen, dass sich Chapman als wichtiges Mitglied in der Sektion etablierte. Als Verantwortlicher für die Einarbeitung von neuen Sektionsmitgliedern gab er sein Wissen an Kolleginnen und Kollegen weiter.<sup>2018</sup> Sein Schwerpunkt blieb die Arbeit an statistischen Publikationen im Bereich internationaler Handels- und Zollgesetzgebung.<sup>2019</sup> Im siebten Jahr seiner Beschäftigung wurde eine ausführliche Evaluation seiner Mitarbeit im Sekretariat erstellt. Es wurde hervorgehoben, dass Chapman „extremely efficient in his special field of commercial statistics“<sup>2020</sup> sei. Dieses Wissen würde durch praktische Erfahrungen aus der neuseeländischen Zollverwaltung verstärkt werden. Chapmans Arbeitsgebiet setze sich aus sechs Teilgebieten zusammen:

- a) Public Finance [...]
- b) Currency and banking and industrial questions [...]
- c) Trade [...]
- d) Statistical Yearbook [...]
- e) Monthly Bulletin of Statistics
- f) General Problems of Statistical Methodology[.]<sup>2021</sup>

2014 Schwebel, Stephen M.: *The Secretary-General of the United Nations, His Political Powers and Practice*, Cambridge, MA 1952, S. 254; vgl. auch Barros: *Betrayal from Within*, S. 18.

2015 Slocombe: *Mirror*, S. 320–323.

2016 Arthur Salter, *Certificate as to Grant of Annual Increment*, 15. September 1926, LoN S738.

2017 *Ibid.*

2018 *Ibid.*

2019 Arthur Salter, *Certificate as to Grant of Annual Increment*, 26. August 1927, LoN S738.

2020 Arthur Salter, *Report on First Seven-Year Period of Contract*, 21. Oktober 1927, LoN S738.

2021 *Ibid.*

Dieses umfangreiche Aufgabenfeld zeigt die Bedeutung, die die Wirtschaftsstatistik nun erreicht hatte. In diesem Bericht hielt Salter zudem fest, dass sich das Aufgabenfeld von Chapman im Zuge der Nacharbeiten zur World Economic Conference, die 1927 in Genf veranstaltet worden war, stark verändern würde. Insbesondere sei es wichtig, dass er seine Erfahrung im Bereich der internationalen Statistik einbringe, da „considerable amount of new work will arise concerning classification of terminology in statistics.“<sup>2022</sup>

Die im Mai 1927 veranstaltete Weltwirtschaftskonferenz ermöglichte es der Economic and Financial Section, sich als effizientes Zentrum einer globalen Wirtschaft zu inszenieren.<sup>2023</sup> Ein besonderes Anliegen dieser Konferenz war es, auf die Bedeutung von Expertinnen und Experten für die Wirtschaftspolitik hinzuweisen: „[E]xpertise in the hope it would push politics to the margins to allow scientific evidence to speak to the benefits of free trade.“<sup>2024</sup> Für dieses Vorhaben war die konzeptuelle Erarbeitung von Standards für Wirtschafts- und Gewerbestatistiken zentral. Diese gehörte zu Chapmans Expertise. Um ihn hierfür freizustellen, wurde im Verlauf des Jahres 1927 ein weiterer Statistiker angestellt, der ihn von der regulären statistischen Arbeit entlasten sollte.<sup>2025</sup> In diesem Zusammenhang hob Salter in einem Bericht auch die in seinen Augen größte Schwäche von Chapman hervor. Er würde seinen Kolleginnen und Kollegen nicht ausreichend Expertise zugestehen und dazu neigen, die Arbeit, für die er gar nicht mehr zuständig sei, selbst zu machen: „The expert is usually somewhat unwilling to delegate work.“<sup>2026</sup>

Verschiedene Projekte, die Chapman in den kommenden Jahren verantwortete, vermitteln einen Eindruck davon, in welchem Ausmaß der Völkerbund seine statistischen Arbeiten ausbaute. Neben seinem Alltagsgeschäft unterstützte Chapman Salters beispielsweise mit einem Memorandum über die chinesische Wirtschaftsleistung<sup>2027</sup> und beriet die ungarische Regierung im Bereich Exportstatistik.<sup>2028</sup> Die Berichte, die im Verlauf der 1930er Jahre über ihn ausgestellt wurden, zeigen, dass seine Vorgesetzten mit seiner Arbeit sehr zufrieden waren. 1936 hob Loveday hervor, „how valuable it is to have real experts such as Mr. Chapman in the ranks of the Secretariat.“<sup>2029</sup>

2022 Ibid.

2023 Clavin: *Securing the World Economy*, S. 42. Vgl. auch Halperin, Jean: *La conférence économique internationale de 1927*, in: Zara Steiner (Hrsg.): *The League of Nations in Retrospect. Proceedings of the Symposium*, Berlin 1983, S. 343–357.

2024 Clavin: *Securing the World Economy*, S. 42.

2025 Dies steht im Zusammenhang mit den Überlegungen, eine statistische Sektion im Sekretariat aufzubauen. Vgl. *Proposed Creation of a Special Draughting and Statistical Section of the Secretariat*, LoN 29/36568/36568.

2026 Arthur Salter, *Certificate as to Grant of Annual Increment*, 26. August 1927, LoN S738.

2027 Alexander Loveday, *Certificate as to Grant of Annual Increment*, 29. September 1931, LoN S738.

2028 Alexander Loveday, *Certificate as to Grant of Annual Increment*, 26. September 1932, LoN S738.

2029 Alexander Loveday, 23. September 1936, LoN S738.

1949 betrachtete Condliffe in einem Nachruf die Leistungen Chapmans:

When Chapman joined the secretariat there was no possibility of measuring world trade or of tracing the pattern of international payments. National statistics were almost infinitely diverse and full of pitfalls for the unwary. He began the long and tedious process first of understanding the definitions and methods by which the national statistics were compiled.<sup>2030</sup>

Chapman und seine Kolleginnen und Kollegen leisteten also Grundlagenarbeit, welche eine internationale Standardisierung der ökonomischen Statistik erst ermöglichte. Die Projekte, an denen Chapman beteiligt war, zeigt, in welchem Ausmaße sich das Engagement des Völkerbunds auf diesem Gebiet entwickelte.

### Integrativer Internationalismus

Einen besonderen Stellenwert nehmen die Reisen ein, die Chapman als internationaler Beamter unternahm. Eine Untersuchung zeigt, dass sie eine andere Qualität besitzen als die Liaisonarbeit Wilsons und Halls. Während diese für eine öffentliche Diplomatie im Sinne der Information Section des Völkerbunds stand, kann an Chapmans Reisen eine andere, neue, alternative Konzeption des Völkerbundinternationalismus der 1930er Jahre aufgezeigt werden: Sie müssen im Kontext eines im Zuge der Krisen der 1930er Jahre reformierten Internationalismus verstanden werden. Gewissermaßen zeichnete sich hier schon ab, wie sich der Völkerbund bis zum *Bruce Report* (1939) entwickeln würde. Chapman steht sinnbildlich für einen auf technischer Kooperation basierenden Internationalismus – der sich von der politischen Vision des liberalen Internationalismus entfernte und auf Kooperationen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich abzielte, um neue integrative Potentiale freizusetzen. Dieser ‚technische‘ Internationalismus der Expertinnen und Experten sollte den universalen Anspruch des Völkerbunds in einer politisch zunehmend gespaltenen Welt behaupten.

Dies wird schon an dem offensichtlichen Desinteresse deutlich, das Chapman der Liaisonarbeit mit Neuseeland entgegenbrachte: Anders als Hall und Wilson engagierte sich Chapman kaum im Bereich der Liaison mit seinem Heimatland. Zwar kehrte er im Rahmen seines ihm alle drei Jahre zustehenden Jahresurlaubs regelmäßig nach Neuseeland zurück. Für 1926/27, 1930/31, 1933/34 und 1936/37 lassen sich Reisen von Chapman und seiner Familie nach Neuseeland nachweisen. Jedoch gibt es in den Beständen des Völkerbundsekretariats keine Hinweise darauf, dass Chapman in dieser Zeit für die Information Section arbeitete. Eine Recherche in neuseeländischen und

2030 Condliffe, John B.: John H. Chapman, in: *Economic Record* 25/1 (1949), S. 91–93, hier S. 92.



australischen Zeitungen zeigt, dass Chapman nur 1926 zwei Vorträge über den Völkerbund in Neuseeland hielt: einmal im Rahmen einer Veranstaltung der League of Nations Union in Auckland, das andere Mal für den dortigen Rotary Club.<sup>2031</sup> Zwar wurde es – insbesondere in seiner Heimatregion Palmerston North – von der Lokalpresse wahrgenommen, wenn Chapman vor Ort war,<sup>2032</sup> jedoch gibt es darüber hinaus keine Hinweise auf öffentliche Reden oder Treffen mit Politikern. 1933 zeigt ein Foto im *Auckland Star* die ganze Chapman-Familie, die als „Back from the Seat of the World Parliament“<sup>2033</sup> in Neuseeland begrüßt wurde. Der dazugehörige Artikel war allerdings sehr kurz. Chapman schien als Person nur bedingt interessant für die Presse gewesen zu sein. Als er auf der Rückreise von Neuseeland 1937 in Sydney für einige Tage Halt machte, galt das Interesse der australischen Zeitung *The Sun* primär seiner Tochter Beryl Gladys, die an der Genfer Universität studierte.<sup>2034</sup>

Dass Chapman weder Liaisonarbeit betrieb noch sich medial sonderlich hervortat, lag wohl kaum an seinem Status als Experte: Sein Kollege Condliffe, der ebenfalls als Wirtschaftsexperte im Völkerbund arbeitete, führte in den 1930er Jahren regelmäßige Liaisonmissionen in Australien und Neuseeland durch; teilweise auch gemeinsam mit seinem Kollegen Wilson.<sup>2035</sup> Ähnliches gilt für den ILO-Beamten Edward Riches, der als ausgebildeter Ökonom auch einige allgemeine Missionen in Neuseeland durchführte.<sup>2036</sup> Vermutlich gehörte es nicht zu Chapmans Selbstverständnis als internationaler Beamter, solche Aufgaben zu übernehmen, die die Liaison mit der Öffentlichkeit beinhalteten. Hier lässt sich eine bereits 1930 von Alfred Zimmern beobachtete Entwicklung erkennen: Der Aufstieg der Expertinnen und Experten, für den die Economic and Financial Section des Völkerbunds paradigmatisch stehen kann, stellte aus Zimmerns Sicht eine Herausforderung für die Demokratie dar, da sich die Expertinnen und Experten und ihre komplexen Themengebiete der Kontrolle der Öffentlichkeit entzogen.<sup>2037</sup> Damit sah

2031 The League of Nations. Rotary Club Address by Mr. J. H. Chapman, in: *Manawatu Times*, 12. Februar 1926, S. 11; *The League of Nations*, in: *Otago Daily Times*, 25. Februar 1926, S. 9; *Government Kinema*, in: *Otago Daily Times*, 24. Februar 1926, S. 4; In Geneva, in: *Evening Post*, 27. Februar 1926, S. 8.

2032 Furlough from Geneva, in: *New Zealand Herald*, 3. Februar 1926, S. 12.

2033 Back from the Seat of the World Parliament, in: *Auckland Star*, 3. November 1933, S. 5.

2034 Many Years in Geneva, in: *The Sun* (Sydney), 15. Januar 1937, S. 13.

2035 Mission of Mr. Condliffe to U. S. A., Australia and New Zealand, 1934, LoN 50/11488/1719; Missions of Officials of the Secretariat. Mission of Mr. Condliffe to New Zealand and Australian, 1936–1937, LoN 50/23497/1719.

2036 Mr. Riches Mission to New Zealand, 1933, ILO G 900/82/2; Mr. Riches Mission to New Zealand, 1935, ILO G 900/82/4.

2037 Zimmern, Alfred: Democracy and the Expert, in: *The Political Quarterly* 1 (1930), S. 7–25, hier S. 7f. und S. 18. Vgl. dazu auch Holthaus, Leonie/Steffek, Jens: Experiments in International Administration. The Forgotten Functionalism of James Arthur Salter, in: *Review of International Studies* 42/1 (2016), S. 114–135, hier S. 125; Steffek, Jens: The Democratic Output

Zimmern durch diesen Trend eine Bedrohung der neuen Diplomatie des Völkerbunds. Zimmern hob hervor, dass der Wandel „has taken more rapidly and more completely in the international sphere than in the national.“<sup>2038</sup> Dies zeigt sich auch bei Chapman, der in diesem von der Öffentlichkeit getrennten Bereich bereit war, sich im Austausch mit Akteurinnen und Akteuren außerhalb Genfs zu engagieren. In diesem Zusammenhang unterschied sich sein Selbstverständnis deutlich von dem Halls: Für Hall war auch während der Missionen für die Opium-Sektion die Öffentlichkeit immer ein maßgeblicher Faktor. Chapman versuchte, ihr so gut es ging zu entgehen.

Der Economic Intelligence Service des Völkerbundsekretariats sollte ursprünglich als eine Art Verbindungsstelle zwischen den verschiedenen nationalen statistischen und ökonomischen Diensten dienen. In der Praxis aber stellte sich die Arbeit an den statistischen Daten, welche aus völlig unterschiedlichen, nämlich nationalen, imperialen und kolonialen Kontexten der ganzen Welt stammten, als neuer Aufgabenbereich heraus: Bei einer Völkerbundstudie zur Entwicklung der Chemieindustrie „officials discovered what is understood by ‘chemical industry varies considerably from country to country and as a result the reports we receive talk, in fact, about quite different industries.’“<sup>2039</sup> Neben der inhaltlichen Arbeit, solche Unterschiede zu erkennen und bei der Kompilation der Daten zu berücksichtigen, stellte die dadurch erforderliche Koordination des Völkerbundsekretariats vor große Herausforderungen. Damit ging ein weiteres Beschäftigungsfeld einher, das den Statistiker Chapman zwang, Genf immer wieder für Dienstreisen zu verlassen. Denn wenn der Economic Intelligence Service sicherstellen wollte, dass die von seinem Personal erdachten Standards und Vorgehensweisen Wirkung zeigten, dann mussten diese von den nationalen statistischen Diensten übernommen werden. Gleichzeitig war der Völkerbund davon abhängig, dass die national erhobenen Daten rechtzeitig nach Genf übermittelt wurden. Solche Aushandlungen auch von Absprachen auf technischem Gebiet erfolgten – ganz im Geist der internationalen Diplomatie der 1930er Jahre – zunehmend auf Dienstreisen.<sup>2040</sup>

Die erste größere Reise, die Chapman in diesem Zusammenhang unternahm, war Anfang 1932 nach Litauen und in das Memelgebiet.<sup>2041</sup> Ziel war es, „the methods of establishing statistics of the movement of goods between the Memel territory and the rest of Lithuania“<sup>2042</sup> zu definieren. Salter bezeichnete diese Mission als „most succesful“ und hob hervor, dass Chapman in diesem Zusammenhang nicht nur „expert knowledge

Legitimacy of International Organizations, in: WZB Discussion Paper 4/1 (2014), <https://hdl.handle.net/10419/100651> (5.11.2022).

2038 Zimmern: Democracy and the Expert, S. 13.

2039 Clavin: Securing the World Economy, S. 36.

2040 Ibid., S. 133.

2041 Sean Lester an John H. Chapman, 8. Oktober 1946, LoN S738.

2042 Arthur Salter, 23. September 1932, LoN S738.

but patience and skill in political negotiations“ gezeigt habe.<sup>2043</sup> Auch die statistischen Departments der Université Savoie-Mont-Blanc in Chambéry besuchte er Mitte der 1930er Jahre dienstlich<sup>2044</sup> und nahm auf der Reise nach Neuseeland 1933 an der Conference of the International Institute of Statistics in Mexiko-Stadt teil.<sup>2045</sup> Im Jargon des Sekretariats wurden diese Missionen als ‚technisch‘ bezeichnet, um zu betonen, dass keine politische Arbeit geleistet werden sollte: Nur die Verbesserung von Datenflüssen zwischen nationalen Entitäten und keine tatsächlich diplomatische Arbeit würde verfolgt werden.

Dieses neue Selbstverständnis hängt mit dem Diskurs zur Völkerbundreform in den 1930er Jahren zusammen. Der Aufstieg der faschistischen Staaten, der Spanische Bürgerkrieg und der Zweite Japanisch-Chinesische Krieg ließen Zweifel daran entstehen, ob der Völkerbund in der Lage war, internationale Konflikte zu lösen; Austritte von Mitgliedsstaaten führten dazu, dass sein Universalitätsanspruch eingeschränkt wurde. Daher gab es in allen politischen Lagern immer wieder Stimmen, die argumentierten, dass es angesichts dieser neuen politischen Realitäten nötig sei, den Völkerbund zu reformieren. Auf den Punkt gebracht wurden diese Forderungen von dem italienischen Diktator Benito Mussolini im November 1936 in seiner Mailänder Rede. In dieser erklärte Mussolini den Völkerbund als demokratische Union gleichberechtigter Staaten für gescheitert und konstatierte: „For the League of Nations the dilemma is expressed in very clear terms, either to reform itself or to perish.“<sup>2046</sup>

Auch im Sekretariat des Völkerbunds selbst wurden Reformüberlegungen immer häufiger besprochen: Bereits im Oktober 1935 meldete der amerikanische Konsul in Genf an das US-Außenministerium, dass im Völkerbund diskutiert werde, die politischen und nichtpolitischen Aktivitäten stärker voneinander zu trennen.<sup>2047</sup> In diesen Überlegungen spielte die technische Zusammenarbeit eine große Rolle. Während die politische Arbeit des Völkerbunds immer schwerer und seine Handlungsfähigkeit in diesem Bereich beständig geringer wurden, wurden bei der technischen Zusammenarbeit Erfolge erzielt, insbesondere bei der Integration von Nichtmitgliedsstaaten. Die USA, die UdSSR und die Türkei hatten trotz ihrer Nichtmitgliedschaft bereits an der technischen Arbeit des Völkerbunds teilgenommen.<sup>2048</sup> Die amerikanische Rockefeller Foundation unterstützte die ökonomischen Studien des Völkerbunds sowie andere technische Projekte mit großen Geldsummen.<sup>2049</sup> Es verwundert daher nicht, dass der Völkerbund die guten Ergebnisse

2043 Ibid.

2044 Mission de M. Chapman à Chambéry, 19–20 Juin 1935, LoN 10C/18617/9854.

2045 On the Monterey, in: Auckland Star, 3. November 1933, S. 5.

2046 Speech of Benito Mussolini, Premier of Italy, at Milan, November 1, 1936, in: *International Conciliation* 18 (1937), S. 122 f.

2047 Dubin: *Toward the Bruce Report*, S. 47.

2048 Howard-Ellis: *The Origin, Structure & Working*, S. 106.

2049 Ekbladh, David: *American Asylum. The United States and the Campaign to Transplant the Technical League, 1939–1940*, in: *Diplomatic History* 39/4 (2015), S. 629–660, hier S. 634.

im Bereich der ‚unpolitischen‘ Arbeit zunehmend ins Zentrum seiner Selbstdarstellung stellte. Der Weltausstellungs-Pavillon des Völkerbunds 1939/40 verwies beispielsweise fast ausschließlich auf Erfolge auf diesem Gebiet.<sup>2050</sup>

Am Ende dieser Entwicklung stand im August 1939 der *Report of the Special Committee on the Development of International Cooperation in Economic and Social Affairs*, kurz *Bruce Report*.<sup>2051</sup> Dieser nach dem Vorsitzenden der Kommission, dem Australier Stanley Melbourne Bruce, benannte Bericht war das letzte große Reformprojekt des Völkerbunds.<sup>2052</sup> Loveday hatte in Zusammenarbeit mit Sweetser die wesentlichen inhaltlichen Punkte für diese Neukonzeption geliefert. Bruce soll zum Vorsitzenden ausgewählt worden sein, da er aufgrund seiner Erfahrung als Diplomat und seiner Vision eines sozial verantwortlichen ökonomischen Liberalismus ein ideales Gesicht für die Reform gewesen sei.<sup>2053</sup> Die an den Reformvorschlägen arbeitenden Kommissionsmitglieder strebten an, die nichtpolitischen Aktivitäten des Völkerbunds im Bereich der Wirtschaft und sozialen Kooperation in den Mittelpunkt zu stellen. Ziel war es, die Integrationskraft des Völkerbunds durch die Einführung eines zentralen koordinierenden Komitees für die ökonomische und soziale Zusammenarbeit zu erhöhen.<sup>2054</sup> Die Mitgliedschaft in diesem Komitee sollte auch jenen Staaten offenstehen, die bislang nicht am Völkerbund mitgewirkt hatten. Dies war für die verschiedenen beteiligten Akteurinnen und Akteure von großer Bedeutung. Generalsekretär Avenol erhoffte sich davon, dass sich so auch Deutschland oder zumindest Italien dazu bringen lassen würden, sich zu beteiligen,<sup>2055</sup> liberale Akteure wie Sweetser und Loveday versprachen sich dadurch eine stärkere Integration der Vereinigten Staaten.<sup>2056</sup> Bruce fasste diese integrative Forderung bereits 1938 als „economic appeasement“ zusammen.<sup>2057</sup> Die Beschlüsse des *Bruce Report* kamen allerdings zu spät, um umgesetzt zu werden. Der Ausbruch des Zweiten Weltkriegs verhinderte alle Versuche einer Umsetzung. Die Vorschläge beeinflussten aber die Nachkriegsordnung und wurden schließlich im Economic and Social Council der UN nach dem Krieg realisiert.<sup>2058</sup>

Im Herbst 1936 brach Chapman auf seine ausgedehnte Dienstreise durch Lateinamerika auf, die selbst in Australien und Neuseeland zu einem beträchtlichen Medienecho

2050 Ibid., S. 636.

2051 Ranshofen-Wertheimer: *The International Secretariat*, S. 163–165.

2052 Ekbladh: *American Asylum*, S. 637.

2053 Clavin: *Securing the World Economy*, S. 237.

2054 Tournès, Ludovic: *The Rockefeller Foundation and the Transition from the League of Nations to the UN (1939–1946)*, in: *Journal of Modern European History* 12/3 (2014), S. 323–341, hier S. 326.

2055 Clavin: *Securing the World Economy*, S. 232.

2056 Tournès: *The Rockefeller Foundation*, S. 324.

2057 Dubin: *Toward the Bruce Report*, S. 52.

2058 Ibid., S. 42.

führen sollte.<sup>2059</sup> Im Verlauf seiner Reise besuchte er Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, die Panamakanalzone und Venezuela.<sup>2060</sup> Das Ziel dieser Unternehmung beschrieb er als: „[T]o try to arrange for the regular – or more regular supply of economic and financial statistics for the use of the Economic Intelligence Service e. g., for our ‘Monthly Bulletin of Statistics,’ ‘Statistical Year Book’ and Trade and Public Finance publications.“<sup>2061</sup> Denn obwohl bereits Kontakte zwischen den nationalen statistischen Diensten in Lateinamerika und dem Völkerbund bestanden, seien diese häufig sehr einseitig und wenn, dann würden die Fragebögen allerhöchstens sehr verzögert bearbeitet und zurückgeschickt werden.<sup>2062</sup> Thomas Fischer betont, dass für diese Kommunikationsprobleme zwischen Lateinamerika und Genf innerhalb des Sekretariats wenig Verständnis herrschte und diese auf einen niedrigen technischen Entwicklungsstand der Länder zurückgeführt wurden.<sup>2063</sup>

Chapmans Reise fand zu einem politisch höchst bedeutsamen Zeitpunkt statt, zu dem sich der Völkerbundinternationalismus insbesondere in Lateinamerika in einer starken Krise befand. Im Verlauf des Jahres 1936 gab es für die meisten lateinamerikanischen Staaten „keine überzeugenden Gründe mehr, im Völkerbund zu bleiben.“<sup>2064</sup> Ein großer Teil der Länder, die Chapman besuchte, war bereits ausgetreten. Costa Rica hatte den Völkerbund bereits 1925 verlassen, während Guatemala, Honduras und Nicaragua zwischen Mai und Juni 1936, also kurz vor Chapmans Besuch, austraten. Die Panamakanalzone war unter der Kontrolle der Vereinigten Staaten und daher ebenfalls nicht im Völkerbund. Die übrigen Staaten waren zwar noch Mitglieder im Völkerbund, sahen aber die Beteiligung am Internationalismus sichtlich kritisch, da der Völkerbund nicht nur als handlungsunfähig, sondern vor allem auch als Werkzeug europäischer Staaten galt.

Völkerbundbeamtinnen und -beamte, die diese Länder in dieser schwierigen politischen Situation besuchten, begaben sich in ein diplomatisches Minenfeld. Chapman erhielt daher von Wilson, dem Leiter der Central Section, die Vorgabe, seine Mission als „strictly technical“ zu verstehen und jeden Anschein politischer Arbeit zu verhindern. Gespräche mit Politikerinnen und Politikern sollten geheim bleiben und öffentliche Vorträge vermieden werden. Ziel der Reise war es, sicherzustellen, dass Nichtmitgliedsstaaten weiterhin an Programmen des Völkerbunds teilhatten und ihn auch in Zukunft mit Daten versorgten.<sup>2065</sup> Es sollten auch keine Ankündigungsbriefe an die Regierungen

2059 World Trade, in: The Sydney Morning Herald, 16. Januar 1937, S. 23; Personal, in: Horowhenua Chronicle, 23. Oktober 1936, S. 4; Dominion League Member Returns, in: Stratford Evening Post, 22. Oktober 1936, S. 6.

2060 John H. Chapman an Joseph V. Wilson, 13. Juni 1936, LoN 50/23512/1719.

2061 Ibid.

2062 Ibid.

2063 Fischer: Die Souveränität der Schwachen, S. 189.

2064 Ibid., S. 421.

2065 Clavin: Securing the World Economy, S. 245.

der betreffenden Länder verschickt werden. Stattdessen schlug Wilson im Auftrag des Generalsekretärs vor, „that you convey the information by whatever may be the most appropriate unofficial or semi-offical channel.“<sup>2066</sup> Darauf folgte eine Liste mit Ansprechpartnerinnen und -partnern innerhalb des Sekretariats, die Chapman diese Kontakte ermöglichen sollten.

Im Völkerbundsekretariat gab es nur wenig Expertise zur Region Lateinamerika, weswegen etwa die Vorstellung „von einer geographischen, kulturellen und politischen Einheit ‚Lateinamerika‘“ vorherrschte.<sup>2067</sup> Die meisten lateinamerikanischen Staaten besaßen allerdings bessere Beziehungen zu europäischen Staaten als untereinander.<sup>2068</sup> Die schwierige Position, in der sich das Völkerbundsekretariat hier befand, wird auch in der weiteren Korrespondenz deutlich. Als Leiter der Sektion kündigte Loveday die Reise von Chapman einigen Ansprechpartnern an, auf die Chapman angewiesen war. So musste der amerikanische Konsul in Genf, Prentiss Gilbert, etwa Chapmans Visum für die Panamakanalzone bestätigen. Dass Loveday Gilbert gegenüber die Mission als „pureley technical“ beschrieb, unterstreicht abermals die Vorsicht, die der Völkerbund in dieser Zeit hinsichtlich politischer Aktivitäten in dieser Region walten lassen musste.<sup>2069</sup>

Chapman verbrachte zunächst einen ganzen Monat in Venezuela, um dort die Regierung gemeinsam mit seinem Kollegen Pierre Dennis zu ökonomischen Fragestellungen zu beraten, anschließend besuchte er die übrigen Stationen seiner Reise.<sup>2070</sup> Am Ende seiner Mission wertete Chapman diese als großen Erfolg und empfand sie trotz des hohen Zeitdrucks als „a most interesting experience.“<sup>2071</sup> Insbesondere die entstandenen persönlichen Kontakte würden der zukünftigen Zusammenarbeit zwischen nationalen statistischen Diensten und dem Völkerbund entgegenkommen. Zwar würden die Kontaktpersonen in den jeweiligen Ländern häufig wechseln, trotzdem sei eine nachhaltige Zusammenarbeit vereinbart worden: „[I]t was diffiicult to get very far with the Spanish American Officials without personal contacts, but that with good personal feelings established, much could be done.“<sup>2072</sup> Chapman zeigte sich besonders über die politische Instabilität verwundert: In Nicaragua wurde ihm der Zugang zum Finanzministerium durch bewaffnete Männer verwehrt und auf Nachfrage erfuhr er, dass sein Ansprechpartner, der neu eingesetzte Leiter des Statistischen Dienstes, „was no longer in charge.“<sup>2073</sup> Überrascht zeigte er sich ebenfalls darüber, dass ihm als Vertreter des Völkerbunds nicht mit Feindschaft begegnet wurde: „My impression was that they

2066 Joseph V. Wilson an John H. Chapman, 17. Jui 1936, LoN 50/23512/1719.

2067 Fischer: Die Souveränität der Schwachen, S. 197.

2068 Ibid.

2069 Alexander Loveday an Prentiss Gilbert, 24. Juni 1936, LoN 50/23512/1719.

2070 Alexander Loveday, 7. September 1937, LoN S738.

2071 John H. Chapman an Alexander Loveday, 15. Oktober 1936, LoN 50/23512/1719.

2072 Ibid.

2073 Ibid.

were very glad to see someone from the League. [...] In no country – League member or not – did I have the feeling of being an intruder. On the contrary I was welcomed, in some cases very warmly.<sup>2074</sup>

Alle Länder, die er besuchte, waren bereit „to cooperate in any way.“<sup>2075</sup> Nur in Honduras konnte er direkt miterleben, dass der Völkerbund ein problematisches Thema war. Honduras hatte erst am 22. Juni, also nur wenige Monate vor Chapmans Besuch, seinen Austritt aus dem Völkerbund eingereicht. Chapmans Ansprechpartner im dortigen Finanzministerium sagte ihm die Bereitschaft zu, Wirtschaftsdaten mit dem Völkerbund auszutauschen, war zugleich jedoch „very much afraid of political stuff.“<sup>2076</sup> Offensichtlich war dieser Finanzbeamte Monate zuvor in „political trouble over some earlier LoN review“ geraten.<sup>2077</sup> Wie diese Probleme genau aussahen, wird aus den Quellen nicht deutlich. Chapman wies aber in Genf an, dass man nur „absoluteley non-political“-Veröffentlichungen nach Honduras schicken sollte und schlug daher das *Statistical Year Book* vor. Insgesamt schlussfolgerte er für seine gesamte Reise, dass in allen Ländern erste Ansätze für eine Zusammenarbeit entwickelt worden seien; ob diese auch zu Ergebnissen führen würden, würde sich erst in den nächsten Monaten abzeichnen – und davon abhängen, ob die kooperierenden Einrichtungen in Lateinamerika bereit wären, diese Absprachen einzuhalten. Außerdem sei es eine große Herausforderung, die benötigte Qualität der statistischen Daten zu gewährleisten. Chapman betonte, dass man aus seiner Sicht nicht zu viel erwarten könne, da „[t]heir staffs are small and the climate is not conducive to strenuous effort.“<sup>2078</sup>

Dabei wies Chapman darauf hin, dass die Zusammenarbeit so unmittelbar wie möglich erfolgen sollte. Er forderte Loveday auf sicherzustellen, dass die Korrespondenz nach Möglichkeit mit den Wirtschafts- und Finanzministerien und den jeweiligen statistischen Instituten direkt erfolgen würde. Zu hoch sei ansonsten die Gefahr, dass wichtige Korrespondenz in den Außenministerien festhängen könnte.<sup>2079</sup> Damit schlug Chapman gleichzeitig auch ein Unterlaufen der außenpolitischen Institutionen vor, um die Integration in das Völkerbundsystem zu beschleunigen. Enger personeller Austausch sollte dies gewährleisten: „[O]ppportunity of working for some time in the Secretariat. Apart from the value to the official of the experience gained at Geneva, the value of the personal contact is extremely important in the case of the countries.“<sup>2080</sup> Die zeitgenössische Vorstellung vom Völkerbund als Knotenpunkt technischer Dienstleistungen wird in einer Zielvision Chapmans deutlich: „[i]nducing these countries, when they

2074 John H. Chapman an Alexander Loveday, 15. Oktober 1936, LoN 50/23512/1719.

2075 Ibid.; John H. Chapman an Alexander Loveday, 10. Oktober 1936, LoN 50/23512/1719.

2076 J. H. Chapman an Alexander Loveday, 12. Oktober 1936, LoN 50/23512/1719.

2077 Ibid.

2078 Notes on Mission to Venezuela & Central America, 24. Mai 1937, LoN 50/23512/1719.

2079 Ibid.

2080 Ibid.

intend getting technical help from outside, to do so through the League machinery.“<sup>2081</sup> Die Episode zeigt, welche politische Dimension jegliche Zusammenarbeit mit dem Völkerbund in Lateinamerika in dieser Zeit besaß. Zugleich wird aber auch deutlich, dass selbst in Staaten, die kurz zuvor zuvor aus dem Völkerbund ausgetreten waren, Interesse und Bereitschaft bestand, weiterhin an der technischen Arbeit des Völkerbunds zu partizipieren.

Im Völkerbundsekretariat wurde diese Mission als umfassender Erfolg gewertet, da es Chapman gelungen war, die Zusammenarbeit mit den verschiedenen technischen Diensten in einer für den Völkerbund schwierigen Region zu stärken. Die Teilnahme dieser Staaten an den ökonomischen Projekten des Sekretariats war von großer Bedeutung, um die Globalität und den universalen Anspruch des Völkerbunds zu unterstreichen. Dass Chapmans Reise durch die lateinamerikanischen Staaten so reibungslief verlief, führte dazu vor, dass Loveday innerhalb der Economic and Financial Section des Völkerbunds vorschlug, eine „concentrated follow up campaign in Central America“ vorzubereiten.<sup>2082</sup>

Enggeführt an der Lateinamerikareise von Chapman lässt sich sehen, wie sich eine neue Konzeption des Völkerbunds im Bereich technischer Zusammenarbeit entwickelte, die integrative Wirkung entfaltete und auch Nichtmitgliedsstaaten einbezog. Chapman vertrat dieses Aufgabenfeld des Völkerbunds jedoch vor Ort nur ungern. Während Hall und Wilson in Missionsberichten ihre Fähigkeiten als Vertreter einer neuen öffentlichen Reisediplomatie im Einsatz vor Ort immer wieder akzentuierten, arbeitete Chapman lieber von Genf aus. Zwar bereiste Chapman gemeinsam mit seiner Frau leidenschaftlich die europäischen Metropolen, wie ausgedehnte Reiseberichte aus den 1920er Jahren zeigen,<sup>2083</sup> er wehrte sich jedoch gerade gegen Missionen außerhalb Europas: Am Ende seines Berichts beklagte er, dass viel Zeit „is taken up with precautions against disease, sterilising drinking water, frequent changing of clothes etc, and in my particular case, crossing a new frontier every two or three days, with the problem of baggage + laundry.“<sup>2084</sup> In dieser Hinsicht entsprach er Avenol: Dieser war zwar häufig auf Reisen, es war jedoch bekannt, dass er die Bequemlichkeit seiner Dienstvilla in Genf schätzte.<sup>2085</sup>

2081 Ibid.

2082 Alexander Loveday an Arthur E. Felkin und Dr. Fürst, 8. Februar 1937, LoN 50/23512/1719.

2083 Chapman Family History 3, JHC 6.

2084 John H. Chapman an Alexander Loveday, 12. Oktober 1936, LoN 50/23512/1719.

2085 Slocombe: A Mirror to Geneva, S. 320–323.



## Krieg, Ideologie und Wirtschaftsstatistik

Als einziger Akteur dieser Arbeit war Chapman auch während des Zweiten Weltkriegs beim Völkerbund beschäftigt. Anders als viele seiner Kolleginnen und Kollegen war er nicht von dem Personalabbau betroffen, den Avenol Ende der 1930er Jahre im Sekretariat einleitete. Chapman gehörte zu der Gruppe von Völkerbundbeamtinnen und -beamten der Economic and Financial Section, die unter Loveday 1940 nach Princeton verlegt wurden und dort weiterhin an Wirtschaftsprojekten arbeiteten.<sup>2086</sup> David Ekbladh hebt die ironische Dimension dieses Transfers ins „American Asylum“ hervor: In den letzten Jahren seiner Existenz erfolgte die bedeutsamste Arbeit des Völkerbunds ausgerechnet in einem Nichtmitgliedsstaat – und dazu an der akademischen Wirkungsstätte seines geistigen Vaters Woodrow Wilson:<sup>2087</sup> „The United States had not come to the League; the League came to the United States.“<sup>2088</sup>

Noch 2014 konstatiert Sandrine Kott, dass die Geschichte des Völkerbunds und der internationalen Organisationen während des Zweiten Weltkriegs für die neuere Forschung weitgehend Desiderat bleibt.<sup>2089</sup> Die Untersuchung von Chapmans Karriere in dieser Zeit gibt Einblick in ein Kapitel, das jedoch sowohl den Darstellungen von ehemaligen Völkerbundbeamten als auch der frühen Forschung ein besonderes Anliegen ist: der Kampf um die Deutungshoheit im Völkerbund, an dessen Ende der Rücktritt Avenols und die Verlegung der technischen Sektionen nach Amerika stand. Die emotionale Bedeutung dieses Moments wird in der Widmung von James Barros' Avenol-Biographie *Betrayal from Within* besonders deutlich: „To Sean Lester Secretary-General of the League of Nations and those of his colleagues in the League of Nations Secretariat who, through their steadfastness and courage during the summer of 1940, saved the dignity of the League of Nations.“<sup>2090</sup> Der amerikanische Völkerbundbeamte Royall Tyler, der zu Lovedays Stab gehörte, hat 1942 die wesentlichen Schritte dieser Krise in einem ausführlichen Bericht zusammengefasst.<sup>2091</sup> Auch Frank Walters und Ranshofen-Wertheimer widmen dieser Episode ausführliche Kapitel. Sie alle verbindet, dass sie Joseph Avenol für einen Faschisten und Verräter am Völkerbundgedanken halten, dem nur durch mutiges Verhalten von Lester und Loveday Einhalt geboten werden konnte.

2086 Ekbladh: *American Asylum*, S. 629.

2087 Ekbladh: *Exile Economics*, S. 1.

2088 Ekbladh: *American Asylum*, S. 629.

2089 Kott, Sandrine: *Internationalism in Wartime*. Introduction, in: *Journal of Modern European History* 12/3 (2014), S. 317–322, hier S. 317 f.

2090 Barros: *Betrayal from Within*.

2091 Tyler, Royall: *The League of Nations Secretariat? May August 1940, 1942*, KCA GB/272/AEF/1/1/15.

Avenol charakterisierte die Situation des Völkerbunds nach dem Münchner Abkommen 1938 als „demi guerre“,<sup>2092</sup> der dessen internationale Handlungsfähigkeit bereits stark einschränkte. Er äußerte sich überzeugt, dass die politischen Aktivitäten des Völkerbunds bis zur Wiederherstellung einer funktionierenden globalen Friedensordnung durch die Großmächte eingestellt werden müssten.<sup>2093</sup> Die Frage, ob der Völkerbund in der Schweiz sicher war, begann 1938 zum ersten Mal virulent zu werden.<sup>2094</sup> Der Ausbruch des Zweiten Weltkriegs 1939 in Europa und insbesondere die Niederlage Frankreichs im Sommer 1940 führten zu einer beträchtlichen Unsicherheit in der Schweiz, die sich plötzlich von faschistischen Staaten umgeben sah, die den liberalen Internationalismus ideologisch verurteilten. Die Angst vor „Hitler’s grasp“ und die Furcht, sich „in German concentration camps“ wiederzufinden, muss als handlungsweisend für viele internationale Beamtinnen und Beamte in dieser Zeit gesehen werden.<sup>2095</sup> Avenol entwickelte eine beträchtliche Paranoia und hatte beständig Angst vor Übergriffen der faschistischen Staaten.<sup>2096</sup> Um sich und den Völkerbund zu retten, entwickelte er in dieser Zeit eine eigene Vorstellung eines an die autoritären Gegebenheiten angepassten europäischen Völkerbunds und begann, diese intern vorzubereiten. Dabei folgte Avenol der Überzeugung, dass „with the restriction of the political activities of the League, it is precisely these educational, social and humanitarian activities of the League that must be maintained and developed.“<sup>2097</sup> Die Vorschläge des *Bruce Report* umzusetzen, war für ihn der konsequente erste Schritt.<sup>2098</sup>

Deutlich treten die Pläne Avenols für den Völkerbund im Frühjahr 1940 zutage. Die existierenden Körperschaften sollten die Grundlage für eine reformierte, unpolitische und auf Europa konzentrierte internationale Organisation bilden. Avenol äußerte sich überzeugt, dass insbesondere Mussolini Interesse an einer solchen besitzen würde – als Gegengewicht zur deutschen militärischen Übermacht.<sup>2099</sup> Eine umfassende historiographische Bewertung Avenols bleibt weiterhin Desiderat: Zweifellos lässt sich nachweisen, dass er Sympathien für den Faschismus hegte und willens war, mit dessen Anhängerinnen und Anhängern zu kollaborieren. Dennoch muss Avenols Überzeugung, dass ein existierender Völkerbund in jedem Fall einem liquidierten vorzuziehen sei,<sup>2100</sup> ernst genommen werden: Für Avenol war die Preisgabe des politischen und liberalen

2092 Dubin: *Toward the Bruce Report*, S. 55.

2093 Barros: *Betrayal from Within*, S. 189.

2094 Ekbladh: *American Asylum*, S. 640.

2095 Tyler, Royall, *The League of Nations Secretariat? May August 1940, 1942*, KCA GB/272/AEF/1/1/15, S. 12.

2096 Barros: *Betrayal from Within*, S. 146–148. Insbesondere Sean Lester zeigt sich in seinen Tagebüchern schockiert ob der paranoiden Äußerungen Avenols.

2097 *Ibid.*, S. 187.

2098 *Ibid.*, S. 196.

2099 Telegram No 39 June 30. 1940, TNA FO C8691/6953/98.

2100 Barros: *Betrayal from Within*, S. 147.

internationalistischen Völkerbunds gleichermaßen ein Versuch, das Überleben der Organisation zu sichern.

Schlussendlich setzten sich andere Akteure – Loveday, Sweetser und Lester – im Völkerbund durch und die technischen Sektionen wurden in die USA verlegt. Damit wurden sie dem Zugriff des Faschismus entzogen und Avenols Vision einer europäischen Institution verhindert. Bereits Anfang 1940 hatte es Gerüchte gegeben, dass die Roosevelt-Regierung den Völkerbund dorthin holen würde.<sup>2101</sup> Für die amerikanische Regierung besaß es durchaus einen Reiz, den Völkerbund überzusiedeln. Damit sicherte sie sich einerseits die ökonomische Expertise. Andererseits sollte der Transfer garantieren, dass der Völkerbund nicht faschistisch kooptiert werden konnte.<sup>2102</sup> Sweetser wurde vom amerikanischen Außenminister mitgeteilt, dass es aus amerikanischer Sicht politisch weder möglich noch gewollt war, den ganzen Völkerbund zu transferieren. Die technischen Sektionen seien der Regierung aber willkommen.<sup>2103</sup> Dies setzte gleichermaßen eine Preisgabe der politischen Funktionen des Völkerbunds zugunsten der technischen voraus. Um eine risikoreiche Abstimmung im amerikanischen Kongress zu vermeiden, entschied man sich, eine offizielle Einladung zu umgehen, aber dies einer privaten Einrichtung zu ermöglichen. Das Institute for Advanced Studies in Princeton erklärte sich bereit, dem Völkerbund Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen und die Rockefeller Foundation willigte ein, die Finanzierung zu übernehmen. Loveday wollte so die unabhängige Arbeit der technischen Sektionen des Völkerbunds gewährleisten. Clavin betont, dass Princeton der ideale Ort für die Mission war: Es lag sowohl intellektuell als auch geographisch in der Nähe von Washington und New York. Die Economic and Financial Section hatte in den Jahren zuvor schon eng mit den Forschenden dort zusammengearbeitet.<sup>2104</sup>

Auch die amerikanischen Medien standen diesem Transfer positiv gegenüber. So hob ein Artikel in der *New York Times* hervor:

More and more this country becomes the refuge of creative minds. Some of their work could center upon the activities of non-political League agencies at Princeton. There seems every reason why a temporary shift should be made from Nazi-threatened Geneva to this peaceful sanctuary.<sup>2105</sup>

Avenol lehnte dieses Angebot zunächst mit der Begründung ab, dass er als Generalsekretär einer Zersplitterung des Völkerbunds nicht zustimmen könne.<sup>2106</sup> Für Ekbladh

2101 Ekbladh: *American Asylum*, S. 643.

2102 *Ibid.*, S. 657.

2103 Tournès: *The Rockefeller Foundation*, S. 327.

2104 Clavin: *Securing the World Economy*, S. 261.

2105 Princeton and the League, in: *The New York Times*, 17. Juli 1940, S. 20.

2106 Ekbladh: *American Asylum*, S. 648.

markiert diese Entscheidung den Moment, an dem „to his subordinates in Geneva, his behavior became erratic and to some, crossed into treason.“<sup>2107</sup> Erst auf Druck der britischen Regierung willigte Avenol schließlich in die Verlegung ein – und kündigte gleichzeitig seinen Rücktritt an.<sup>2108</sup> Zu seinem Nachfolger wurde der Ire Sean Lester bestimmt. Zwar wurde die Economic and Financial Section nicht vollständig und nicht offiziell nach Princeton verlegt, aber man entschied sich, dort ein Zweigstellenbüro zu eröffnen, dem Teile des Personals zugeordnet wurden. Zwar waren sie de jure weiterhin Teil des Genfer Büros, befanden sich aber auf einer ‚langen‘ Dienstreise in Princeton.<sup>2109</sup> Loveday und zwölf Mitglieder seiner Sektion, darunter Chapman, wurden dazu abgeordnet, sich auf diese Reise zu begeben.<sup>2110</sup>

Die Entwicklung des Sommers 1940 besaß für die Karriere Chapmans augenscheinlich kaum Bedeutung, was einen bemerkenswerten Befund darstellt. Die konkurrierenden Völkerbundentwürfe orientierten sich ideologisch an unterschiedlichen Polen: Hätte sich Avenol durchgesetzt, wäre am Ende eine autokratisch gesteuerte internationale Organisation entstanden. Loveday und Lester knüpften an liberale Traditionen an. Dem unter Avenol einsetzenden – teils ideologisch, teils durch Sparmaßnahmen motivierten – Personalabbau fiel Hall zum Opfer. Wilson entschied sich, den Völkerbund zu verlassen, da ihm bewusst war, dass die schrumpfende Institution über kurz oder lang keine Central Section mehr benötigte. Für Doyle und Weger hatte der Kriegsausbruch ebenfalls einschneidende Konsequenzen, die eine weitere Beschäftigung für internationale Organisationen verhinderten. Einzig Chapmans Stelle wurde in dieser Zeit kein einziges Mal in Frage gestellt. Obwohl Avenol immer wieder vorgeworfen wurde, neben Nichteuropäerinnen und Nichteuropäern sowie Antifaschistinnen und Antifaschisten vor allem britisches Personal zu entlassen, um eine spätere institutionelle Integration in ein faschistisch-kontinentaleuropäisches System zu beschleunigen, gibt es keine Hinweise darauf, dass es Überlegungen gab, Chapman zu kündigen. Die Arbeit mit internationalen Wirtschafts- und Finanzdaten hatte eine derartige Bedeutung erlangt, dass der Economic Intelligence Service des Völkerbunds nicht mehr wegzudenken war.

Allein die örtlichen Gegebenheiten, unter denen dieser Arbeit nachgegangen wurde, veränderten sich in den folgenden Jahren deutlich: Im Juli 1940 wurde Chapman mitgeteilt, dass er zu den Personen gehörte, die nach Princeton reisen sollten, „in order to conduct studies into world economic problems.“<sup>2111</sup> Die Reise verlief dramatisch. Kaum ein Ereignis illustriert die Widrigkeiten, mit denen sich die internationalen Beamtinnen und Beamten – eine Gruppe, deren Mobilität eigentlich gerade ihr Kennzeichen

2107 Ibid.

2108 Ibid., S. 655.

2109 Ibid., S. 652.

2110 Clavin: *Securing the World Economy*, S. 263.

2111 Joseph Avenol an John H. Chapman, 26. Juli 1940, LoN S738.

war – 1940 konfrontiert sahen, so gut wie die Reise dieser 23-köpfigen Reisegruppe von Genf nach Princeton.<sup>2112</sup> In zwei gemieteten Bussen brachen die Völkerbundbeamten und eine Beamtin mit ihren Familienmitgliedern am 6. August 1940 auf. In Grenoble hatte einer dieser Busse einen Unfall, bei dem mehrere Insassen, darunter Gertrude Chapman, schwer verletzt wurden.<sup>2113</sup> Anschließend durchquerte die Reisegruppe ein dem Völkerbund feindlich gesonnenes Spanien, das nur wenige Zeit später seine Grenzen auch für internationale Beamtinnen und Beamte schloss.<sup>2114</sup> Am 12. August erreichte die Gruppe zwar Lissabon, die Weiterreise nach Amerika war aber noch ungeklärt. Ekbladh beschreibt, die Reisegruppe habe sich zu diesem Zeitpunkt mit schwindenden Geldmitteln in einem unsicheren „traveler’s limbo“<sup>2115</sup> befunden. In den USA arbeitete Sweetser gemeinsam mit dem Direktor des Institute of Advanced Studies Frank Aydelotte und dem Leiter der Rockefeller Foundation Raymond Fosdick daran, eine Reisemöglichkeit zu arrangieren.<sup>2116</sup> Loveday und wenigen Mitarbeitern wurde bereits am 20. August die schnellste und komfortabelste Möglichkeit der Atlantiküberquerung – mit dem Pan American Clipper – ermöglicht. Die übrigen Beamten, die Beamtin und die Familienmitglieder, darunter auch Chapman mit seiner immer noch verletzten Frau und seinen Kindern, mussten bis zum 4. September warten.<sup>2117</sup> Clavin beschreibt den Zustand der Gruppe, die im September 1940 im sicheren New Jersey eintraf:

Dishevelled after nights spent onboard SS Exeter sleeping on mattresses in the public lounge and shorn of their diplomatic status, they were subject to lengthy “alien” registration proceedings. But their discomfort was temporary.<sup>2118</sup>

Im gemeinsamen Bewusstsein der Sektionsmitglieder in Princeton galt insbesondere der Busunfall als Zäsur und verkörperte den Endpunkt der schwierigen europäischen Zeit und den Neubeginn in den USA. Dies legt zumindest eine bizarr anmutende Weihnachtskarte Lovedays an Chapman nahe: Die Botschaft „Wishing you all the best for Christmas and the New Year“ war auf die Rückseite einer Aufnahme des verunglückten Busses geschrieben.<sup>2119</sup>

In Princeton war die eingetroffene Gruppe anfangs in erster Linie damit beschäftigt, eine neue Infrastruktur aufzubauen. Sie waren in einem Neubau untergebracht, der

2112 English-cum-French Account of the Journey from Geneva to Lisbon in August 1940, JHC 1.

2113 23 League Officials Injured in Bus Crash, in: The New York Times, 7. August 1940, S. 7.

2114 Ekbladh: American Asylum, S. 655.

2115 Ibid.

2116 Mazower: Governing the World, S. 193.

2117 Ekbladh: American Asylum, S. 656.

2118 Clavin: Securing the World Economy, S. 267.

2119 Alexander Loveday an John H. Chapman, Christmas Card 1941, JHC 2.

eigentlich als universitärer Speisesaal geplant war.<sup>2120</sup> Die Ausstattung, die der Sektion zur Verfügung stand, war so dürftig, dass sie sich an den in einem New Yorker Lagerhaus befindlichen Ausstellungsstücken der Weltausstellung 1939/40 bedienten. Aus diesem Fundus stammten eine Schreibmaschine, zwei Schreibtische, Stühle und verschiedene speziellere Ausstellungsstücke, wie ein „brass tree“, welcher die Organisationsstruktur des Völkerbunds darstellte.<sup>2121</sup> Das ‚zweite Leben‘ dieser Ausstellungsgegenstände in Princeton veranschaulichte dem dort arbeitenden Personal, in welcher Krise sich seine Organisation befand.<sup>2122</sup>

Zugleich betonten alle Akteure die positive Stimmung und Betriebsamkeit in dieser Gruppe. Clavin weist darauf hin, dass die Berichte Lovedays häufig sehr euphorisch waren. Dies führt sie zum Teil darauf zurück, dass er Sean Lester, der nun den Völkerbund in Genf isoliert leitete, versichern wollte, dass die Princeton Mission ein Erfolg sei. Aber vor allem sei das Personal dort von der Mission überzeugt gewesen: „Loveday’s staff believed they made a contribution, if not always on the technical content of policy, then to the overall direction and evolution of a new commitment to internationalism and international organization.“<sup>2123</sup> Dennoch mussten sich die Sektionsmitglieder in ihrer neuen Situation erst einfinden. Viele Vorteile, die sie in Genf genossen hatten, wurden ihnen von ihrem neuen Gastgeberland nicht zugestanden: Am wichtigsten war hier die Steuerfreiheit, die von amerikanischen Behörden nicht anerkannt wurde. Für das Personal war dies einschneidend, denn das Gehalt, das sie erhielten, war für amerikanische Verhältnisse kaum ausreichend. 1946 klagte Chapman vor dem amerikanischen Steuergericht gegen die Besteuerung seiner Einkünfte. In dem Urteil *John H. Chapman v. Commissioner of Internal Revenue* entschied das Gericht gegen Chapmans Forderungen.<sup>2124</sup> Das Gericht hob im Urteil hervor, dass sich aus der Mitgliedschaft in der ILO und der Einladung der Völkerbundsektionen nach Princeton für den amerikanischen Staat keinerlei Verpflichtungen gemäß der Völkerbundsatzung oder anderer Beschlüsse des Völkerbunds ergaben.<sup>2125</sup> Für die internationalen Beamtinnen und Beamten illustrierte dieses Urteil, dass ihr privilegierter Status nur bis zu einem gewissen Grad in die USA übertragen wurde.

Die Economic and Financial Section in Princeton wurde schnell in die zahlreichen Projekte und Studien zur ökonomischen Analyse des Kriegs und zu den Planungen für die Nachkriegszeit eingewiesen. Loveday postulierte begeistert, dass er, seine Kollegin und seine Kollegen sich nun im „hub of the universe“ befinden würden. Die Außenstelle

2120 Mazower: *Governing the World*, S. 193.

2121 Clavin: *Securing the World Economy*, S. 268.

2122 Ibid.

2123 Ibid., S. 355.

2124 Für das Urteil vgl. *John H. Chapman v. Commissioner of Internal Revenue* 9 T.C. No 97; Bishop Jr., William W.: *John H. Chapman v. Commissioner of Internal Revenue*, in: *The American Journal of International Law* 42/1 (1948), S. 229 f.

2125 Bishop Jr.: *John H. Chapman*.

war während des Kriegs sehr aktiv. Dabei war sie der einzige Teil des Völkerbunds der, finanziert durch die Rockefeller Foundation, sogar Personalzuwachs verzeichnete; darunter befanden sich auch einige Amerikanerinnen. Teilweise wurden hier Völkerbundbeamte, die Ende der 1930er Jahre von Avenol entlassen worden waren, wieder angestellt,<sup>2126</sup> was die Kontinuität der internationalen statistischen Expertise sicherstellte. In einem kurzen Interview mit einer Studierendenzeitschrift aus Princeton führte Chapman aus: „We have found Princeton a far more advantageous place than Geneva to collect data for the economic and financial branch of the League of Nations. [...] Princeton offers facilities in communication, especially with non-European countries, [...] that are better than those we have abroad, and in addition there are the excellent libraries of the University and the Institute for Advanced Study.“<sup>2127</sup>

Die Jahresbewertungen aus dieser Zeit illustrieren den Umfang der Arbeiten, an welchen die Gruppe beteiligt war:

Mr. Chapman has been very fully engaged during the course of the last year, mainly on trade statistics. He was responsible for all the annexes to “Europe’s Trade” and for the various tables on trade contained in the “World Economic Survey.” At the same time he has been preparing the trade tales for the companion volume to “Europe’s Trade” which is now in hand. All this work has entailed the training of new staff which he is extremely well qualified to do. In addition he has followed the developments of commercial policy throughout the world in the course of the past year and been responsible for seeing the World Economic Survey through the press.<sup>2128</sup>

1942 wurde anlässlich seiner 21-jährigen Mitgliedschaft ein dritter „Septennial Report“ über Chapman verfasst. Dass sich in Chapmans Akte drei dieser ausführlichen Evaluationen finden, illustriert, wie lange er bereits beim Völkerbund arbeitete. Zu diesem Zeitpunkt gehörte er zu den Dienstältesten unter den Völkerbundbeamtinnen und -beamten. Auch im dritten „Septennial Report“ hob Loveday hervor: „He has a unique knowledge of trade statistics and shows great ability in handling them.“<sup>2129</sup> Loveday betonte immer wieder, dass Chapmans Status und Fähigkeiten als Experte unumstritten seien, er aber aufgrund seiner Spezialisierung sehr auf dieses Feld beschränkt wäre. Loveday notierte etwa, dass Chapman „very bad at drafting letters“<sup>2130</sup> sei.

2126 Clavin: *Securing the World Economy*, S. 266.

2127 Wilson Jr., Christy: *New Zealander Chapman Lauds Princeton as Good Location for League of Nations*, in: *Daily Princetonian*, 27. März 1941, S. 1.

2128 Alexander Loveday, 30. September 1941, LoN S738.

2129 Alexander Loveday, *Third Septennial Report*, 20. Juli 1942, LoN S738.

2130 Extract from Letter Received from Mr. Loveday, Addressed to the Acting Secretary-General, undatiert, LoN S738.

Während der Zeit in Princeton war der Völkerbund im technischen Bereich überaus aktiv, woran Chapman naturgemäß beteiligt war. Eine Aufzählung der Projekte, an denen er mitarbeitete, umfasste Publikationen und Publikationsreihen wie *International Trade Statistics*, *The Review of World Trade*, *Memorandum on Trade Statistics*, *Europe's Trade* und *The Network of World Trade*. Außerdem war er allein für einen Band zu Rohstoffstatistik verantwortlich. Im Rahmen der Überlegungen zur Gestaltung der Nachkriegszeit bereitete er den Index für die Publikation *Economic Stability in the Post War World* vor.<sup>2131</sup> Außerdem übernahm Chapman das Korrekturlesen der verschiedenen statistischen Studien.<sup>2132</sup> Der Völkerbund wurde in die Maschinerie des amerikanischen ‚post-war planning‘ eingebunden und hatte schnell Verbindung mit zahlreichen Institutionen wie dem Finanzministerium und dem Federal Reserve Board hergestellt.<sup>2133</sup> Ekbladh beschreibt, dass die Ökonomen und Ökonominen des Völkerbunds in den 1940er Jahren von den Institutionen der Vereinigten Staaten als eine ‚vital strategic commodity‘<sup>2134</sup> betrachtet wurden. So wurde Chapman für einige Zeit an die amerikanische Chamber of Commerce entsandt, um dort an einem statistischen Projekt mitzuarbeiten.<sup>2135</sup> Loveday äußerte sich gegenüber Lester ambivalent über Chapmans Entsendung: So sei Chapman für die Arbeiten im Völkerbund absolut essentiell und man könne allerhöchstens eine kurze Zeit ohne seine Expertise auskommen. Zwar sah Loveday auch mögliche positive Auswirkungen, befürchtete aber, dass die weitere Belastung Chapman an seine Grenzen bringen könnte:

I have a feeling that it might give him a new lease of life and repay us in the end. He has had a pretty stiff time with two sons and a daughter on his hands in recent years and his wife has not wholly recovered from the bus accident. To let him do this would be a speculation: it might overstrain him; it might give him a fillip.<sup>2136</sup>

Diese Belastung wurde dadurch noch verstärkt, dass beide Söhne im Verlauf der 1940er Jahre am Krieg teilnahmen, ein Sohn in der amerikanischen Armee, der andere in der britischen.<sup>2137</sup> Dennoch wurde auf weiteren Druck der Handelskammer entschieden, dass Chapman für einige Wochen nach Washington abgeordnet werden sollte.

2131 Sean Lester an John H. Chapman, 8. Oktober 1946, LoN S738.

2132 Alexander Loveday, 1. Oktober 1943, LoN S738.

2133 Clavin: *Securing the World Economy*, S. 271.

2134 Ekbladh: *American Asylum*, S. 629.

2135 The Acting Secretary-General, 10. September 1943, LoN S738.

2136 Extract from Letter Received from Mr. Loveday, Addressed to the Acting Secretary-General, undatiert, LoN S738.

2137 John H. Chapman an Sean Lester, 7. März 1946, LoN S738.



## 7.3 Transition und Erschöpfung, 1946–1948

Der letzte Abschnitt von Chapmans internationaler Karriere war sehr kurz und mutet beinahe epiloghaft an. Chapman starb bereits 1948, also kurz nach der Liquidation des Völkerbunds. Dennoch spielte sich diese kurze Zeit in einem für die unmittelbare Nachkriegsgeschichte bedeutenden Abschnitt der Völkerbundgeschichte ab: nämlich während des in den Quellen üblicherweise als ‚Transition‘ bezeichneten Übergangs von Völkerbund zu den Vereinten Nationen, in dem maßgebliche Weichen für die internationale Nachkriegsorganisation gestellt wurden. Der Blick auf Chapman hilft, diesen bis heute beinahe unerforschten Abschnitt der Völkerbundgeschichte besser zu verstehen und zeigt, auf welchen Ebenen der Transfer von Wissen und Expertise stattfand.

Die Forschung hat aufgezeigt, dass die UN bereits als Kriegs Bündnis während des Zweiten Weltkriegs begann und sich in dieser Zeit schon erste Strukturen bildeten.<sup>2138</sup> Institutionell wurde sie im Oktober 1945 als Ergebnis der Konferenz von San Francisco gegründet. Der erste Generalsekretär der UN, der Norweger Trygve Lie, trat im Februar 1946 seinen Dienst an. Damit existierten Völkerbund und UN bis zur Auflösung des Völkerbunds während seiner letzten Generalversammlung am 18. April 1946 parallel. Mark Mazower hat auf das schwierige Verhältnis zwischen Völkerbund und UN hingewiesen:<sup>2139</sup> Einerseits wurden die Bezüge der UN zum Völkerbund von politischen Verantwortlichen bei jeder Gelegenheit heruntergespielt, da die neue Organisation nicht unter den Lasten ihrer Vorgängerin leiden sollte. Andererseits waren die Parallelen augenfällig für alle Beteiligten: Die UN war eine eindeutige Kopie der Völkerbundstrukturen.<sup>2140</sup> Die UN übernahm nicht nur die Räumlichkeiten, sondern auch einen Teil der Projekte des Völkerbunds, insbesondere die bereits begonnenen ökonomischen Projekte. Für die aktiven Völkerbundbeamtinnen und -beamten war dies eine schwierige Situation. Der amtierende Generalsekretär Lester fühlte sich in den Diskussionen um die Nachfolgeinstitution übergangen. Zwar nahm er als Teil einer Völkerbundelegation an der Konferenz von San Francisco teil – wurde dort jedoch nicht ernst genommen. Dennoch versuchten er und eine ganze Reihe verschiedener Akteurinnen und Akteure im Umfeld des Völkerbunds, Einfluss auf die Gestaltung der neuen Organisation zu nehmen.<sup>2141</sup>

1946 wurde Chapman 60 Jahre alt und erreichte damit das für internationale Beamtinnen und Beamte angesetzte Pensionsalter. Er hätte sich nun also mit der Liquidation des Völkerbunds pensionieren lassen können. Tatsächlich führte dieser Umstand zu

2138 Schlesinger, Stephen: *Act of Creation. The Founding of the United Nations*, Westview 2003.

2139 Mazower: *Governing the World*, S. 191–213.

2140 *Ibid.*

2141 Auberer: *Digesting the League of Nations*; Löhr, Isabella/Herren, Madeleine: *Being International in Times of War. Arthur Sweetser and the Shifting of the League of Nations to the United Nations*, in: *European Review of History* 25/3 (2018), S. 535–552, hier S. 535 f.

erheblichen Diskussionen zwischen Princeton und Genf: Es bestand im Völkerbundsekretariat Einigkeit, dass die Dienste von Chapman für die Übergangsphase gebraucht werden würden.<sup>2142</sup> Bereits im Dezember 1945 hielt das Mitglied des Princeton-Büros Johan Rosenberg in einem Memorandum für Loveday fest, dass „Mr. Chapman reaches the age limit at a very inconvenient moment as regards the work in the field of international trade statistics.“<sup>2143</sup> Um die laufenden statistischen Arbeiten abschließen zu können, wäre „that special kind of experience and competence in the matter“ notwendig, „which at present Chapman alone possesses.“<sup>2144</sup> Um Einfluss auf die entstehenden Strukturen auszuüben, sah Rosenberg es als unvermeidbar an, sich die Dienste Chapmans „for a transition period of a couple of years under some sort of temporary contract arrangement“ zu sichern.<sup>2145</sup> Eine sofortige Pensionierung musste aus der Sicht von Rosenberg verhindert werden: „I very much hope that this will be done so that the risk of having the important work of international assembly and condensation of trade statistics restarted from scratch may be avoided.“<sup>2146</sup> Diesem Vorschlag wurde auch entsprochen: Am 24. Dezember 1945 wurde beschlossen, dass Chapmans Verträge bis auf weiteres auf monatlicher oder dreimonatlicher Basis verlängert werden sollten.<sup>2147</sup> Dies war in Chapmans Sinn, der betonte, dass die Vertragsverlängerung „should enable me to advance further the considerable amount of ‘unfinished business’ in my particular international field.“<sup>2148</sup>

Die Struktur der UN im Bereich der technischen Zusammenarbeit folgte im Wesentlichen dem Rahmen des *Bruce Reports*.<sup>2149</sup> Dies schloss ein, dass viele Projekte und Studien, die der Völkerbund in den 1920er und 1930er Jahren eingeführt hatte, weitergeführt wurden. Die für den institutionellen Aufbau der Organisation Verantwortlichen waren sehr auf die Expertise ebener Beamten und Beamtinnen angewiesen, welche an diesen Projekten beteiligt waren. Emily Rosenberg spricht den statistischen Jahrbüchern des Völkerbunds sogar eine entscheidende Rolle bei der Planung internationaler Nachkriegspolitik zu.<sup>2150</sup> Im Juli 1946 berichtete die *New York Times*, dass der Leiter des United Nations Technical Assistance Board, David Owens, in Genf war, um mit Sean Lester „an early transfer to the United Nations of other League statistical activities including publication of the Statistical Yearbook“<sup>2151</sup> auszuhandeln. Das Beispiel Halls zeigte, dass

2142 Sean Lester an Valentin J. Stencek, 19. November 1945, LoN S738.

2143 Johan A. E. Rosenberg an Alexander Loveday, 22. Dezember 1945, LoN S738.

2144 Ibid.

2145 Ibid.

2146 Ibid.

2147 Alexander Loveday an Valentin J. Stencek, 24. Dezember 1945, LoN S738.

2148 John H. Chapman an Sean Lester, 17. Januar 1946, LoN S738.

2149 Way: A New Idea Each Morning.

2150 Rosenberg: Transnationale Strömungen, S. 848.

2151 U. N. Statistic Unit Will Publish Data, in: The New York Times, 24. Juli 1946, S. 9.

der Übertritt vom Völkerbund zur UN kein Selbstläufer war. Allzu auffällige Kontinuitäten zwischen beiden Institutionen sollten vermieden werden. Dagegen scheint die Durchlässigkeit auf den unteren und mittleren Rangstufen viel größer gewesen zu sein.

Chapman hatte allerdings aufgrund seiner langjährigen Tätigkeit im Völkerbund ein umfassendes Spezialwissen, das auch für die UN von Interesse war. Zudem besaßen die leitenden Akteure im noch bestehenden Völkerbundsekretariat ebenfalls Interesse daran, dass Chapman in das UN-Sekretariat wechselte. Dies war für sie eine Möglichkeit, gestaltenden Einfluss auf die Entwicklung des UN-Systems zu nehmen. Die Erfahrungen der Völkerbundzeit sollten nicht vergessen oder verdrängt werden, sondern in die neue Organisation übertragen werden. Loveday bemühte sich daher, der UN-Verwaltung die Relevanz von Chapman deutlich zu machen: Lester sollte Trygve Lie Chapman als essentiellen Mitarbeiter vorschlagen.<sup>2152</sup> Dies war offensichtlich erfolgreich, denn er wurde bei der UN angestellt.<sup>2153</sup> Bereits 1946 verbrachte Chapman einige Zeit in Genf,<sup>2154</sup> um dort für die entstehenden UN-Gremien der technischen Zusammenarbeit zu arbeiten. Hier wurde im Juli 1946 auch verabredet, dass Chapman zum Oktober 1946 in das Sekretariat der UN in New York wechseln sollte.<sup>2155</sup> Er leitete als Chief of Unit die Trade Statistics Group der UN und gehörte damit zu den vier höchstrangigen neuseeländischen Mitarbeitern im neuen UN-Sekretariat – und zum einzigen, der bereits beim Völkerbund gearbeitet hatte.<sup>2156</sup>

Dieser Karriereabschnitt war jedoch nur von kurzer Dauer. Nach knapp zwei Jahren im Dienst der UN verstarb Chapman nach kurzer Krankheit im September 1948 im Alter von 62 Jahren an einem Magenkarzinom – und damit nach 27 Jahren als internationaler Beamter.<sup>2157</sup> In neuseeländischen Zeitungen wurde der Tod Chapmans nur knapp erwähnt. Seine Trauerfeier in New York sprach die Sprache des Internationalismus: Die Grabrede wurde von dem Völkerbundökonom Ansgar Rosenborg gehalten und seine Asche wurde anschließend nach Genf überführt.<sup>2158</sup> In einem Nachruf in der Wirtschaftsfachzeitschrift *Economic Record* hob Condliffe die Leistungen seines ehemaligen Kollegen hervor.<sup>2159</sup> Dieser Nachruf zeigt deutlich, welches Selbstverständnis die ehemaligen Mitglieder der Economic and Financial Section des Völkerbunds besaßen – ein Selbstverständnis, das weit über die Kooperation im technischen Bereich hinausging:

2152 Alexander Loveday an Valentin J. Stencek, 24. Dezember 1945, LoN S738.

2153 Valentin J. Stencek an Trygve Lie, 3. Dezember 1946, LoN S738.

2154 League of Nations Group Spend Summer in Europe, in: *The Princeton Herald*, 2. August 1946, S. 5.

2155 John H. Chapman an Mary Smieton, 24. Juli 1946, LoN C1626-N-1-40-46; Sean Lester an John H. Chapman, 8. Oktober 1946, LoN S738.

2156 Staff of the United Nations Secretariat, 31. August 1948, Report by the Secretary General, LUN ST/ADM/R.1-5, S. 26.

2157 John H. Chapman, in: *The New York Times*, 25. September 1948, S. 17.

2158 Chapman Family History 4, JHC 7.

2159 Condliffe: John H. Chapman.

Whatever the nations may make of these experiments in international consultation and co-operation, this work will not be lost. Ultimately, we must come to the necessity of devising means whereby the peoples of the world can live at peace, and the underpinning of these devices will be statistical records. Chapman's work will live on because he was one of those of whom his countrywoman, Jessie Mackay, wrote as "the lone, grey company, before the pioneers" the technicians who made possible the ultimate victory.<sup>2160</sup>

Der Umstand, dass Loveday bereits Mitte der 1940er Jahre auf den gesundheitlich angegriffenen Zustand seines Mitarbeiters hingewiesen hatte, seine Pensionierung jedoch trotzdem mehrfach aufgeschoben wurde, legt nahe, dass Überarbeitung an seinem frühen Tod Anteil hatte. Gleichzeitig illustriert auch dies den grundlegenden Wandel, den Chapman in seinem beruflichen Leben durchmachte. Während das Völkerbundsekretariat insbesondere Anfang der 1920er Jahre keinen Bedarf für den Statistikexperten hatte, wurde er aufgrund seiner Bedeutung im UN-System über das Pensionsalter hinaus beschäftigt. Damit verkörpert Chapman im Laufe seiner internationalen Karriere beim Völkerbund immer mehr einen neuen technokratischen und auf Expertenkooperation beruhenden Internationalismus, an dessen Entstehen er selbst beteiligt war.

## 7.4 Zusammenfassung

Von ‚pig in a poke‘ zu einem ‚kriegswichtigen‘ Mitarbeiter, der in die USA in Sicherheit gebracht wurde: In dem letzten Kapitel dieser Arbeit stand die Karriere des neuseeländischen Völkerbundbeamten Chapman im Zentrum. Chapmans Karriere zeigt den Bedeutungswandel, den die technische Kooperation des Völkerbunds durchlaufen hat, und kann nur im Zusammenhang mit ihrer Entwicklung verstanden werden. Der Sohn einer Familie neuseeländischer Milchbauern absolvierte eine Ausbildung zum Zollbeamten und besuchte berufsbegleitend Kurse an der neuseeländischen Universität. Bis 1921 konnte sich Chapman als maßgeblicher Experte für Zollstatistik in Neuseeland etablieren. Durch einen Zufall und ein internationales Missverständnis gelangte er 1921 zu einer Stelle im Völkerbundsekretariat. Die ersten Jahre von Chapmans Dienstzeit dort waren von permanenter Unsicherheit gekennzeichnet. Mehrfach stand Chapman vor dem beruflichen Aus und damit vor der Rückkehr nach Neuseeland, da in der Struktur des Völkerbunds zu diesem Zeitpunkt kein Bedarf an Statistikerinnen und Statistikern bestand. Dies änderte sich ab 1926 grundlegend. Die technische Zusammenarbeit des Völkerbunds begann an Bedeutung zu gewinnen, wovon auch Chapmans Karriere

2160 Ibid.

profitierte: Er wurde entfristet und nach langer Wartezeit nun schnell befördert. An der weiteren Karriere von Chapman lässt sich eine wesentliche Änderung und Neukonzeption des Völkerbundinternationalismus nachvollziehen: Da die ökonomischen und sozialen Projekte des Völkerbunds zu den wenigen Bereichen gehörten, die während des Zweiten Weltkriegs noch als funktionsfähig galten, war Chapmans Position zu keinem Zeitpunkt gefährdet. Er gehörte zu der kleinen Gruppe von Völkerbundbeamtinnen und -beamten, die 1941 nach Princeton transferiert wurden und dort weiterhin an ökonomischen Projekten arbeiteten. Nach dem Krieg hatte er eigentlich das Pensionierungsalter erreicht, wurde aber für die UN rekrutiert, wo er als Abteilungsleiter bis zu seinem Tod für die Wirtschaftsstatistik verantwortlich war.

Übertragen auf die für eine internationale Karriere konstituierenden Faktoren zeigt sich bei Chapmans Karriere Folgendes. (1) Seine neuseeländische Herkunft und die Unterstützung durch die neuseeländische Politik ermöglichten Chapman erst, eine Stelle beim Völkerbund zu erhalten. Die Befürchtung, die neuseeländische Regierung zu verärgern, verhinderte für einige Jahre seine Entlassung. Im Verlauf seiner Karriere spielte die nationale Rückbindung eine immer geringere Rolle, da Chapmans Fähigkeiten als Experte von größerer Bedeutung waren. In den 1940er Jahren wurde er von Avenol nicht entlassen, obwohl dieser unter anderem Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Britischen Empire entfernen ließ. (2) Als Handelsstatistiker und Experte für Zollwesen besaß Chapman durch seine Ausbildung wirtschaftliche Fähigkeiten in internationalem Rahmen. Dennoch hatte der Völkerbund zu Beginn keine Verwendung für seine internationalen Fähigkeiten, bis sich das Aufgabengebiet des Völkerbunds so erweiterte, dass Chapmans Kompetenzen gebraucht wurden. Die Expertise Chapmans im Bereich der Standardisierung und Kompilierung von internationalen Statistiken machte ihn zu einem zentralen Mitarbeiter. Die Bedeutung der nationalen Rückbindung nahm für Chapman ab dem Moment ab, in dem seine internationalen Fähigkeiten als zentral anerkannt wurden. (3) Offensichtlich reiste Chapman nicht gerne und war keineswegs ein Vertreter einer internationalen Reisediplomatie. Gleichmaßen zeigt sich, dass für ihn grenzüberschreitende Mobilität durchaus vom Genfer Schreibtisch aus denkbar war: als Vertreter einer globalen technokratischen Organisation.

Damit lässt sich anhand der 27-jährigen Dienstzeit Chapmans ein umfassender internationaler Wandel feststellen: (a) Der Völkerbund übernahm Aufgabenbereiche, die zu Beginn nicht geplant gewesen waren, und engagierte sich zunehmend in der technischen Zusammenarbeit. Dadurch gerieten andere Typen von internationalen Beamtinnen und Beamten ins Zentrum, die die dafür notwendige Expertise mitbrachten. (b) Die technische Zusammenarbeit des Völkerbunds war keineswegs unpolitisch und beruhte durchaus auf einer politischen Agenda. An den Reformen der 1930er Jahre lässt sich erkennen, dass die technische Kooperation als integratives Element dienen konnte, das auch Nichtmitglieder enger an den Völkerbund binden sollte. (c) In den 1940er Jahren gab es im Völkerbundsekretariat Auseinandersetzungen um die ideologische

Ausrichtung des Völkerbunds zwischen denen, die sich für eine faschistisch-europäische internationale Organisation einsetzten und denen, die die liberale Ausrichtung beibehalten wollten. Beide Konzeptionen beinhalteten eine weitgehende Preisgabe der politischen Funktionen des Völkerbunds und eine Ausrichtung auf die technische Zusammenarbeit.