
Teil II **Der *Völkerbund* und die Etablierung einer
globalen wirtschaftsstatistischen
Infrastruktur, 1917 – 1939/46**

4 Die Begründung der Weltwirtschaftsstatistik in Krieg und Nachkriegszeit, 1917 – 1921

Am 26. Juli 1919 empfahlen die beiden führenden englischen Wirtschaftszeitschriften *The Economist* und *The Statist* ihren Lesern eine neue statistische Monatsschrift.¹ Sie werde von der britischen Sektion des *Supreme Economic Council* (SEC) herausgegeben, einem im Februar 1919 gegründeten Gremium der alliierten Siegerstaaten, und vom britischen *Board of Trade* redigiert. Das *Monthly Bulletin of Statistics* (MBS) wollte Statistiken präsentieren, „[which] have a bearing on the economic conditions prevailing in as many of the leading countries of the world as possible before, during and after the war with a view to afford some measure of their progress towards normal conditions“.²

Tatsächlich bot das MBS in jeweils über 20 Tabellen Informationen zur monatlichen Produktion von Kohle, Roheisen und Rohstahl, zum Schiffbau, zur Ein- und Ausfuhr, Preisindizes verschiedener Länder und Städte sowie finanz- und arbeitsmarktrelevante Daten. Damit war das Journal – von Juli 1919 bis zum Frühjahr 1921 vom britischen *Board of Trade* im Auftrag des *Supreme Economic Council* publiziert, von Juli 1921 bis Juli 1946 vom Sekretariat des *Völkerbunds* herausgegeben und seither vom Statistikbüro der *Vereinten Nationen* verantwortet – etwas Neues. Nie zuvor hatte es ein vergleichbares Unternehmen gegeben und zeitgleich erscheinende Periodika³ blieben hinsichtlich ihrer Inhalte, ihres Umfangs, ihrer Verlässlichkeit und ihrer Aktualität weit hinter dem MBS zurück.

Der Fokus der Herausgeber lag auf den Informationsbedürfnissen und Problemen industrialisierter Staaten Europas und Nordamerikas, die den wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Ersten Weltkriegs begegnen mussten. Daran änderte sich auch nach Übernahme des MBS durch den *Völkerbund* im Sommer 1921 nur wenig.⁴ Aber die Genfer Autoren erweiterten sukzessive ihren geographischen Be-

1 Anonymus: *Monthly Bulletin of Statistics*, in: *The Statist*, 26.07.1919, S. 160; Anonymus: *Official Economic Statistics*, in: *The Economist*, 26.07.1919, S. 129.

2 *Monthly Bulletin of Statistics* 1 (1919/20), Nr. 1, S. 3.

3 Das waren etwa die ab 1910 publizierten Monatsperiodika des *Internationalen Landwirtschaftsinstituts* in Rom (*Bulletin de Statistique Agricole* / *Bulletin de Statistique Agricole et Commerciale* / *Bulletin mensuel de Statistique Agricole et Commerciale*, 1910 – 1946) oder das ab 1920 erscheinende, aber erst ab 1923 im Monatsrhythmus publizierte *Bulletin mensuel de l'Office permanent des Internationales Statistischen Instituts*.

4 Die inhaltlichen Erweiterungen des MBS entsprachen den Interessen industrialisierter Länder. 1939 enthielt es neben Informationen zu den genannten Aspekten auch solche zur Produktion von Erdöl, Kupfer und Zink, zum Welthandel (in US\$), zu per Eisenbahn transportierten Gütermengen und zu Bankeinlagen sowie Indizes zur Industrieproduktion und zu Lebenshaltungskosten. Dazu

obachtungsraum. Die enormen Schwierigkeiten infrastruktureller, finanzieller, methodischer und politischer Art konnten sie dabei nicht immer überwinden. Sie schafften es gleichwohl, das MBS in 25 Jahren zu einem monatlich erscheinenden Medium zu entwickeln, in dem regelmäßig Informationen aus Ländern aller Kontinente enthalten waren (vgl. Tab. 1) und das weltweite Verbreitung fand. Entsprechend bewarb der *Völkerbund* sein wirtschaftsstatistisches Flaggschiff – der zuständige Beamte Alexander Loveday nannte das MBS „the spine of our work“⁵ – in den 1930er Jahren als „the most rapid source of general information on the economic and financial development of the world“.⁶

Tabelle 1: Monthly Bulletin of Statistics, Anzahl der berichtenden Länder einiger Statistiken, 1921–1939 (Quellen: MBS, Juli 1921, Januar-Ausgaben 1925, 1930, 1935, 1939)

	Juli 1921	Jan 1925	Jan 1930	Jan 1935	Jan 1939
Steinkohleproduktion	8	13	16	24	22
Roheisenproduktion	7	10	12	16	15
Rohstahlproduktion	7	11	13	16	15
Außenhandel (Wert)	23	38	46	59	82
Außenhandel (Gewicht)	10	21	24	27	27
Index der Großhandelspreise	18	28	35	41	44
Gold- und Silbervorräte	26	38	41	52	55
Einlagen in Handelsbanken	6	25	32	33	43

Da das MBS die Herausbildung der Weltwirtschaftsstatistik widerspiegelt, zeichnen dieses und das folgende Kapitel deren Entstehung vor allem mit Blick auf das Journal nach und charakterisieren sie im Unterschied zur älteren Form internationaler Wirtschaftsstatistik. Zunächst rücken dafür in Kapitel 4 die wirtschaftsstatistischen Aktivitäten des *Allied Maritime Transport Council* (AMTC) und des *Supreme Economic Council* (SEC) in den Blick. Den AMTC gründeten die Regierungen von Großbritannien, Frankreich, Italien und den USA im Winter 1917/18 mit dem

kamen Indizes zur Weltindustrieproduktion, zur globalen Produktion von Rohstoffen, Agrarprodukten und Nahrungsmitteln sowie zu Vorräten dieser Güter.

⁵ NCL, Loveday Papers, Box 39, Chronology, Alexander Loveday, o.Dat. [unveröffentlichte und undatierte Stichwortsammlung zu einer Geschichte des *Economic Intelligence Service* des *Völkerbunds*], „Notes for Chapter on EIS“, S. 1.

⁶ Werbeanzeige für das MBS im *Monthly Summary of the League of Nations* 15 (1935), S. 346.

Ziel, die kriegswirtschaftlichen Ressourcen ihrer Länder zu bündeln (Kap. 4.1). Im Februar 1919 etablierten die gleichen Länder den SEC, der den Übergang von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft in Europa international koordinieren und in den Augen einiger Zeitgenossen Kern einer zukünftigen internationalen Wirtschaftsorganisation sein sollte (Kap. 4.2). Obwohl es bisher an archivgestützten Darstellungen beider Organisationen mangelt, gelten sie in personeller, institutioneller und konzeptioneller Hinsicht als direkte Vorgänger des *Völkerbunds* und als Vorbild für die funktionale Kooperation von Regierungen.⁷ Das gilt auch in Bezug auf ihre wirtschaftsstatistischen Aktivitäten, die für ihr Agieren zentral waren.⁸ Das Kapitel beleuchtet diese Aktivitäten, kann dies aber nur auf einer lückenhaften archivalischen Überlieferung und vor allem aus US-amerikanischer Perspektive tun.⁹ Kapitel 4.3 kontextualisiert die statistischen Aktivitäten von AMTC und SEC in einer weltweit zu beobachtenden ‚wirtschaftsstatistischen Expansion‘ in den Jahren um 1920, ohne die die Etablierung der Weltwirtschaftsstatistik unmöglich gewesen wäre.

In mehrfacher Hinsicht wird so deutlich, dass die Jahre des Ersten Weltkriegs und die unmittelbare Nachkriegszeit für die Genese der internationalen Wirtschaftsstatistik eine Zäsur darstellten. *Erstens* besaßen die vom AMTC erarbeiteten Statistiken während des Kriegs im Unterschied zu jenen vor 1914 einen unmittelbar

7 Zum AMTC v.a.: J. Arthur Salter: *Allied Shipping Control. An Experiment in International Administration*, Oxford 1921; Étienne Clémentel: *La France et la politique économique interalliée*, Paris / New Haven 1931. Zum SEC: Oscar P. Fitzgerald: *The Supreme Economic Council and Germany. A Study of Inter-Allied Cooperation After World War I*, Diss. Georgetown University, Washington, 1971; Katie E. Scogin: *Britain and the Supreme Economic Council*, Diss. North Texas State University, Denton, 1987; Sitzungsprotokolle und einige Berichte des SEC sind ediert in: *United States Department of State: Papers relating to the Foreign Relations of the United States. The Paris Peace Conference 1919*, Bd. 10, Washington 1947.

Weitere Darstellungen zu AMTC und SEC: Clotilde Druelle-Korn: Clémentel, le ministre et ses ministères (1915–1919), in: Marie-Christine Kessler / Guy Rousseau (Hrsg.): Étienne Clémentel. *Politique et action publique sous la Troisième République*, Brüssel et al. 2018, S. 189–204, hier S. 196–199; Decorzant: *La Société des Nations*, S. 132–136, 152–161; Leonie Holthaus / Jens Steffek: Experiments in International Administration. The Forgotten Functionalism of James Arthur Salter, in: *Review of International Studies* 42 (2016), S. 114–135; Clifford R. Lovin: Food, Austria, and the Supreme Economic Council, 1919, in: *East European Quarterly* 12 (1978), S. 457–487; Martin: *The Meddlers*, S. 28–62; Anne Orde: *British Policy and European Reconstruction after the First World War*, Cambridge 1990, S. 17–19; Frank Trentmann: *Free Trade Nation. Commerce, Consumption, and Civil Society in Modern Britain*, Oxford 2008, S. 258–262.

8 V.a. Martin, *Experts*, S. 37f., 39f., 65.

9 Es überrascht, wie fragmentarisch die Überlieferung zu beiden Einrichtungen im britischen Nationalarchiv ist. Immerhin waren sie in London angesiedelt und ihre statistischen Aktivitäten waren stark von britischen Akteuren und britischen Traditionen geprägt.

funktionalen und nicht nur einen informatorischen Charakter. *Zweitens* markieren sie den Übergang zu einer vorwiegend staatlich getragenen wirtschaftsstatistischen Infrastruktur. *Drittens* – und die ‚Verstaatlichung‘ der internationalen Wirtschaftsstatistik bestätigend – basierten die Aktivitäten von AMTC und SEC auf dem Ausbau des permanenten wirtschaftsstatistischen Monitorings, das viele Regierungen in ihren jeweiligen Ländern während des Kriegs deutlich intensiviert hatten und danach weiter ausbauten. *Viertens* spiegelte die Entscheidung des SEC, die internationale wirtschaftsstatistische Infrastruktur der Kriegszeit nach Friedensschluss weiter zu betreiben und sukzessive zu erweitern sowie einige der erarbeiteten Statistiken zu publizieren, die neue Bedeutung wider, die die öffentliche Verhandlung ökonomischer und finanzwirtschaftlicher Probleme nach dem Ersten Weltkrieg besaß. *Fünftens* war das monatlich erscheinende MBS Ausdruck einer ab den 1910er Jahren generell zu beobachtenden Beschleunigung wirtschaftsstatistischer Beobachtung, die sich im Aufschwung der empirischen Konjunkturforschung ebenso niederschlug wie sie die Anwendung neuer Formen der Wissensorganisation und der Datenverarbeitung voraussetzte.

4.1 Der *Allied Maritime Transport Council* und die Begründung der Weltwirtschaftsstatistik, 1917–1918

Unmittelbar Beteiligte, zeitgenössische Beobachter und spätere Historiker waren und sind sich einig, dass der angesichts einer aus alliierter Sicht bedrohlichen Kriegslage Ende 1917 etablierte¹⁰ und ab März 1918 funktionsfähige *Allied Maritime Transport Council* eine wichtige Rolle dabei spielte, dass die Gegner der Mittelmächte im letzten Kriegsjahr die wirtschaftliche und damit auch die militärische Oberhand gewinnen konnten.¹¹ Darüber hinaus gilt der AMTC – „that great inno-

10 Greenhalgh, Elizabeth: *Victory Through Coalition. Britain and France during the First World War*, Cambridge 2005, S. 104, 119–121; Gerd Hardach: *Der Erste Weltkrieg*, München 1973, S. 110–112; Marc Eric McClure: *Erneast Endeavors. The Life and Public Work of George Rublee*, Westpoint / London 2003, S. 141 f.; Jean Monnet: *Erinnerungen eines Europäers*, München / Wien 1976, S. 77; Salter: *Allied Shipping Control*, S. 144, 355–359.

11 Clémentel: *La France*, S. 225; [James] L. Garvin: *The Economic Foundations of Peace, or World-Partnership as the Truer Basis of the League of Nations*, London 1919, S. 70–74; Monnet: *Erinnerungen*, S. 88 f., 91; George Rublee: *Inter-Allied Machinery in War-Time*, in: Raymond B. Fosdick et al.: *The League of Nations Starts. An Outline by Its Organisers*, London 1920, S. 29–45, hier S. 44 f.; Theo Balderston: *Industrial Mobilization and War Economics*, in: John Horne (Hrsg.): *A Companion to World War I*, Malden et al. 2010, S. 217–233, hier S. 226; Greenhalgh: *Victory*, S. 279 f., 282 f.; Jörn Leonhard: *Die Büchse der Pandora. Geschichte des Ersten Weltkriegs*, München 2014, S. 832; Adam

vation in international organization“¹² – als Pionier funktionaler Kooperation von Regierungen, der noch bei der Gründung der *Europäischen Gemeinschaften* in den 1950er Jahren bedeutsam war.¹³ Neu am AMTC war, dass Beamte und Experten für begrenzte Themengebiete, die in ihren jeweiligen Ländern für diese Aspekte verantwortlich waren, gemeinsam und dauerhaft an konkreten Problemen arbeiteten. Anstelle der Verhandlungen von Diplomaten sahen Zeitgenossen in einer solch permanenten Kooperation sich bestenfalls gut kennender und vertrauender Fachleute das „vital principle of international administration“ und im AMTC den Kern eines neuartigen „[e]xecutive organ of World Government“.¹⁴

Institutionell gliederte sich der AMTC in mehrere Ebenen. Bis Kriegsende entstanden 20 *Programme Committees*, die den Importbedarf der beteiligten Länder an bestimmten Waren ermittelten (etwa Getreide, Holz oder Öl). Mithilfe dieser Angaben handelte das *Import Sub-Committee* die jedem Land zuzuteilenden Einfuhrmengen aus. Diese mussten dann an die verfügbare, vom *Tonnage Sub-Committee* ermittelte Schiffstonnage angepasst werden, die sich aus Schiffen der alliierten Länder und neutralen Staaten sowie aus beschlagnahmten Fahrzeugen der Mittelmächte zusammensetzte. Eine ständig in London tagende *Allied Maritime Transport Executive* koordinierte diese Arbeiten, führte deren Ergebnisse zusammen und bereitete die Entscheidungen des eigentlichen AMTC vor. Auf dieser obersten Ebene vertraten Fachminister und leitende Beamte die beteiligten Regierungen; sie trafen sich zwischen März und Oktober 1918 vier Mal. Im *de facto* wichtigsten Gremium, der *Allied Maritime Transport Executive*, vertraten der Brite Arthur Salter, der Franzose Jean Monnet, der Italiener Bernardo Attolico und der US-Amerikaner George Rublee ihre jeweiligen Regierungen. Auch sie waren leitende Beamter ihrer Administrationen, arbeiteten aber permanent in London zusammen. Insgesamt beschäftigte der AMTC im September 1918 rund 300 Beamte der beteiligten Staaten.¹⁵

Tooze: *The Deluge. The Great War and the Remaking of Global Order*, London 2014, S. 204, 251; Martin: *The Meddlers*, S. 28–44.

12 Acheson, Dean: *Morning and Noon*, Boston 1965, S. 129.

13 Vgl. Decorzant: *La Société des Nations*, S. 140 f.; Holthaus/Steffek: *Experiments*; Jens Steffek: *International Organization as Technocratic Utopia*, Oxford 2021, S. 65; Wolfram Kaiser: *Transnational Practices Governing European Integration. Executive Autonomy and Neo-Corporatist Concertation in the Steel Sector*, in: *Contemporary European History* 27 (2018), S. 239–257; Wolfram Kaiser / Johan Schot: *Writing the Rules for Europe. Experts, Cartels and International Organizations*, Basingstoke 2014; Mazower: *Governing the World*, S. 143 f.; Tooze: *The Deluge*, S. 215; Trentmann: *Free Trade Nation*, S. 241–284.

14 Salter: *Allied Shipping Control*, S. 252 f. (Zitat: S. 253); Garvin: *The Economic Foundations*, S. 63.

15 Clémentel: *La France*, S. 281.

Die wirtschaftsstatistischen Aktivitäten des *Allied Maritime Transport Council*

Die Schiffstonnage zentral zu koordinieren, um die alliierten Länder Europas so effizient wie möglich mit Rohstoffen, Lebensmitteln, Rüstungsgütern und Soldaten versorgen zu können, konnte dem AMTC nur gelingen, wenn er über aussagekräftige, verlässliche, vergleichbare und aktuelle Informationen über den Einfuhrbedarf der beteiligten Länder und die verfügbaren Transportkapazitäten verfügte. Die vier am AMTC beteiligten Länder verpflichteten sich daher „[to] tabulate and [to] make available to each other a statement showing in detail and as nearly as possible in the same form each class of requirements for which tonnage is needed and secondly the tonnage now available and likely to be available in the near future“. Die so ermittelten Bedürfnisse sollten von den *Programme Committees* nach möglichst vergleichbaren Grundsätzen priorisiert und die gewünschten Herkunftsländer der Einfuhren benannt werden.¹⁶ Dieses Vorhaben stellte sich jedoch als nicht so einfach heraus, wie die wenigen publizierten Darstellungen unmittelbar Beteiligter suggerieren.¹⁷

Die wirtschaftsstatistische Infrastruktur des AMTC umfasste eine nationale und eine internationale Ebene. Alle vier nationalen Sektionen des AMTC, in denen die Beamten je eines Staates organisiert waren, besaßen Statistikabteilungen. Sie erfragten den Importbedarf ihrer Länder von den *Programme Committees* und von ihren jeweiligen Regierungen und stellten die Daten für das *Import Sub-Committee* zusammen. Das gleiche galt für die Tonnagestatistik. Von den rund 30 Mitarbeitern der US-amerikanischen Sektion bildeten zehn die statistische Abteilung.¹⁸ Unter Leitung des Ökonomen James A. Field von der Universität Chicago gehörten dazu mit Joseph S. Davis, Cleona Lewis und Hazel Kyrk drei junge Wirtschaftswissenschaftlerinnen, die in den folgenden Jahren ihr Fach mitprägten.¹⁹

Wichtigster Mitarbeiter war Joseph Davis von der Harvard University. Bis zum Juni 1918 verfasste er Überblicke über die amerikanischen Einfuhren der Jahre 1916 und 1917 sowie über den prognostizierten Importbedarf für 1918. Außerdem stellte er Einfuhrdaten europäischer Staaten (insbesondere jener Frankreichs, Italiens und Großbritanniens) mithilfe anderer AMTC-Sektionen zusammen und setzte sie in

16 Salter: *Allied Shipping Control*, S. 292.

17 Salter: *Allied Shipping Control*; Rublee: *Inter-Allied Machinery*; Horace Secrist: *Statistics of the United States Shipping Board*, in: *Publications of the American Statistical Association* 16 (1919), Nr. 125, S. 236–247, hier S. 243–245.

18 Hurley, Edward N.: *The Bridge to France*, Philadelphia 1927, S. 199f.; HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 5, *The American Section of the Allied Maritime Transport Council. A Memorandum*, 17.05.1918, vermutlich von James A. Field.

19 Vgl. die biographischen Informationen im Anhang dieser Arbeit.

Bezug zu den amerikanischen Zahlen. Diese Berichte dienten dem amerikanischen Delegierten Dwight Morrow als Basis für die Beratungen im *Import Sub-Committee*.²⁰ Morrow, Davis und ihre amerikanischen Kollegen hatten jedoch bis in den Herbst 1918 hinein einen schweren Stand in London. Während sie vom Nutzen der interalliierten Zusammenarbeit überzeugt waren, standen ihr hohe Regierungsbeamte und Mitarbeiter der kriegswirtschaftlichen Institutionen in Washington (etwa des *War Industries Board* oder des *US Shipping Board*) reserviert gegenüber.²¹ Dieses Desinteresse und teils auch Misstrauen gegenüber den Verbündeten erschwerte die statistische Zusammenarbeit der US-amerikanischen AMTC-Sektion mit ihren europäischen Pendants, schadete dem Ansehen der USA im Allgemeinen und erregte Misstrauen, inwiefern Washington tatsächlich bereit war, eigene Interessen dem Sieg über die Mittelmächte unterzuordnen. Mehrfach beklagten Field und Davis im Frühjahr 1918, fehlende Daten würden den amerikanischen Delegierten in ihrer Gremienarbeit Probleme bereiten.²² „The shortage of data“, klagte Field, „has embarrassed us in several ways: lack of grist for the mill has reacted upon the morale of the staff by increasing our sense of uncertainty concerning what we were doing; and our inability to produce clear-cut results has doubtless hurt both the status of the statistical staff in our American Section and the prestige of the American Section itself in the Council“.²³ Davis betonte, aktuelle und verlässliche Zahlen aus Washington seien für die Amerikaner im AMTC wichtig, müssten aber auch für den Austausch mit den anderen Sektionen zur Verfügung stehen, damit diese das Handeln und die Argumente der Amerikaner nachvollziehen und kritisieren könnten, „as we are given the opportunity to scrutinize theirs“. Zudem müsse man die Hilfsbereitschaft der anderen Regierungen erwidern, um „tangible evidence of our eagerness to cooperate“ zu liefern.²⁴ Das war tatsächlich nötig, denn zumindest Robert Cecil, der britische Vertreter im AMTC, war noch Ende Mai 1918 angesichts des unkooperativen Verhaltens der amerikanischen Delegation skept-

20 HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 5, Joseph S. Davis an Edwin F. Gay, Leiter der *Division of Planning and Statistics* des *US Shipping Boards*, 03.05.1918 und 29.05.1918; HIAS, Papers of Joseph S. Davis, Box 5, Folder „Trip to London“, Davis an nicht benannte Freunde, 25.01.1919.

21 McClure: *Early Endeavours*, S. 145–148; Tooze: *The Deluge*, S. 205; Trachtenberg: *Reparation*, S. 20f.; Joseph S. Davis: *The World Between the Wars, 1919–39. An Economist's View*, Baltimore / London 1975, S. 22; Herbert Heaton: *A Scholar in Action*. Edwin F. Gay, Cambridge 1952, S. 116–118.

22 HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 5, Davis an Gay, 03.05.1918; HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 6, Davis an Gay, 29.05.1918; Field an Gay, 01.05.1918, S. 5f.; Field an Gay, 11.05.1918; Field an Gay und George Rublee, 07.06.1918.

23 HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 6, Field an Gay, 01.05.1918, S. 17.

24 HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 5, Davis an Gay, 03.05.1918.

tisch, dass die USA tatsächlich bereit war, sich ganz in die interalliierte Kooperation einzubringen.²⁵

Davis verwies darauf, auch seine französischen und italienischen Kollegen hätten wegen der räumlichen Distanzen Informationsprobleme gehabt.²⁶ Das Missverhältnis zwischen der Bereitschaft der amerikanischen AMTC-Beamten, dessen Arbeit zu unterstützen, und dem Widerwillen vieler ihrer Kollegen in Washington, dies zuzulassen, war jedoch offensichtlich. Die daraus resultierenden Probleme für die tägliche Arbeit in London veranlassten den US-amerikanischen Vertreter in der *Allied Maritime Transport Executive* Rublee im Juni 1918 in die USA zu reisen und dort Unterstützung auf höchster Ebene zu suchen. Rublees Bemühungen hatten Erfolg. Im Juli 1918 bekräftigte Präsident Wilson den amerikanischen Willen zur interalliierten Wirtschaftskooperation und das amerikanische *War Industries Board* begann, Fachleute in die *Programme Committees* zu entsenden.²⁷ Obgleich Field noch im September 1918 darüber klagte, Amerikaner in diesen Komitees täten sich gerade beim Ausfüllen statistischer Fragebögen schwer,²⁸ ist angesichts des besser werdenden Verhältnisses zwischen dem AMTC und der US-Regierung im Sommer und Herbst 1918 anzunehmen, dass sich auch der Informationsfluss zwischen Washington und London verbesserte.²⁹

Auf der zweiten, der übernationalen Ebene, bestand bis Sommer 1918 ein *Statistical Sub-Committee*. Es war formal den Einfuhr- und Tonnagekomitees gleichgestellt und setzte sich aus den vier Leitern der nationalen Statistikabteilungen zusammen. Unterschiedliche fachliche Expertise, fehlende Erfahrung in der internationalen Kooperation und persönliche Animositäten hatten jedoch zur Folge, dass der US-amerikanische Ökonom Field nur schlecht mit dem britischen Statistiker William Palin Elderton, dem italienischen Juristen Guido Pardo und dem französischen Bankier Antoine-Louis (Tony) Seitert zusammenarbeitete.³⁰ Eigentlich sollten sie „appropriate and uniform methods for collecting and investigating data“ vorschlagen und „examine and pass all data and statistical conclusions“ des AMTC.³¹ Faktisch aber stellte das Komitee in den ersten Monaten lediglich eingehende Daten zu Importen und Einfuhrbedürfnissen der beteiligten Länder sowie zu

25 McClure: *Early Endeavors*, S. 148.

26 HIAS, Davis Papers, Box 5, Folder „Trip to London“, Davis an nicht benannte Freunde, 25.01.1919.

27 McClure: *Early Endeavors*, S. 149 f.; Bernard M. Baruch: *American Industry in the War: A Report of the War Industries Board*, Washington 1921, S. 92–95.

28 HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 7, Field and Gay, 11.09.1918.

29 Darauf verweist auch Heaton: *Scholar*, S. 118 f.

30 Vgl. die biographischen Informationen zu ihnen im Anhang; zur schlechten Arbeitsatmosphäre: HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 6, Field an Gay, 01.05.1918, S. 13–15.

31 Salter: *Allied Shipping Control*, S. 300.

den Tonnageverhältnissen zusammen und leiteten sie an den AMTC weiter, ohne dass sie zuvor im *Import* oder *Tonnage Sub-Committee* besprochen worden wären. Bis Anfang Mai 1918, so Field, habe das Einfuhrkomitee nur einmal getagt und die Sitzungen des Tonnagekomitees seien planlos und wenig hilfreich gewesen. Das Statistikkomitee – faktisch die Mitarbeiter der nationalen Statistikabteilungen – erfülle daher eine Aufgabe, die nicht die seine war.³² Zudem einigten sich die Mitglieder des Statistikkomitees auf vergleichbare Maßeinheiten und eine sinnvolle Gliederung der Tonnagestatistik und sie begannen, eine einheitliche Warenklassifikation für die Importstatistiken zu erarbeiten.³³

Die Ergebnisse blieben dürftig und Field sprach von „statistical blunders“.³⁴ Deshalb entstand im April 1918 die Idee, eine statistische Abteilung im Rahmen eines neu zu schaffenden permanenten Sekretariats des AMTC zu bilden. Dessen Mitarbeiter sollten sich von „any national point of view“ befreien und einen „non-national“ Charakter annehmen.³⁵ Wenngleich dieser Status nicht so weit ging, wie jener späterer Völkerbundbeamte, die nur der Genfer Organisation verantwortlich waren,³⁶ waren die im AMTC gesammelten Erfahrungen ein Schritt in diese Richtung. Der Plan wurde realisiert als die bis dahin an verschiedenen Orten befindlichen nationalen Sektionen im Juni und Juli 1918 ins Lancaster House im Londoner Regierungsviertel umzogen. Dorthin verlegte das britische Schifffahrtsministerium auch seine *Shipping Intelligence Section* und stellte sie dem AMTC zur Verfügung. Der Rat – und indirekt die ihn konstituierenden Regierungen – konnten so auf die seinerzeit aktuellste, vollständigste und bestens organisierte Informationsquelle zu weltweiten Schifffahrtsbewegungen zugreifen, die auf einem großen Informantennetzwerk und der täglichen Auswertung von mehr als 1.000 Telegrammen durch rund 100 Mitarbeiter basierte. Ein auf Arthur Salters Drängen etabliertes, auf der

32 HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 6, Field an Gay, 01.05.1918, S. 5, 15 f.

33 Vgl. die diesbezüglichen Ausführungen: HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 5, Davis an Gay, 20.05.1918; sowie Elderton: *Shipping Problems*, S. 49–54.

34 HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 6, Field an Gay, 07.06.1918; eine ähnlich negative Einschätzung auch in: HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 7, Field an Gay, 15.07.1918.

35 Salter: *Allied Shipping Control*, S. 300; Allied Maritime Transport Council. *Report of Action April 16th to July 15th 1918*, in: [UK Government. Ministry of Shipping]: *Allied Maritime Transport Council 1918*, o.O. o.J. [London 1919], S. 111–134, hier S. 131–133 (TNA, CAB 21/196); HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 6, Field an Gay, 01.05.1918, S. 18; 07.06.1918.

36 Drummond, Eric: *The Secretariat of the League of Nations*, in: *Public Administration* 9 (1931), S. 228–235, hier S. 229; Egon F. Ranshofen-Wertheimer: *The International Secretariat. A Great Experiment in International Administration*, Washington 1945, S. 79–81, 243–246; Karen Gram-Skjoldager / Haakon A. Ikonomou: *The Construction of the League of Nations Secretariat. Formative Practices of Autonomy and Legitimacy in International Organizations*, in: *International History Review* 41 (2019), S. 257–279, hier S. 260 f.

neuesten Informationstechnologie basierendes Karteikartensystem machte diese Daten rasch verfügbar.³⁷

Ab Anfang Juni 1918 ersetzte die *Statistical Section* des neuen AMTC-Sekretariats faktisch das *Statistical Sub-Committee*.³⁸ Joseph S. Davis wurde zum Leiter des neuen Büros ernannt und erhielt zwei Mitarbeiter.³⁹ Damit entstand eine Einrichtung, die ohne Vorbild war, auf deren Erfahrungen hinsichtlich des Aufbaus einer internationalen wirtschaftsstatistischen Infrastruktur sich aber die späteren Völkerbundbeamten stützen konnten. Davis und seine Kollegen mussten Lösungen für das grundsätzliche Problem finden, wie die involvierten Regierungen Daten zum Einfuhrbedarf sowie zur benötigten und verfügbaren Schiffstonnage in so regelmäßigen wie kurzen Abständen in einer Form zur Verfügung stellten, die für den AMTC nützlich war. Von Beginn an zeigte sich, wie wichtig dafür gute informelle Beziehungen zu den Beamten der verschiedenen Länder waren.

Das neue Büro sollte Daten zu Importen und Einfuhrbedürfnissen sowie der verfügbaren Tonnage aller im AMTC vertretenen Länder – „and that of other nations as well“ – sammeln, aufbewahren und in einer Art und Weise aufbereiten, die „may throw light on any aspect of the shipping problem before the Council“. Zudem sollte es Informationen nicht nur für den AMTC selbst, sondern auch für die vier nationalen Sektionen bereitstellen. Des Weiteren wollte Davis die Kooperation seines Büros mit den Statistikern der nationalen AMTC-Sektionen fördern sowie Analysen im Auftrag des Rats und seiner Sektionen durchführen. Und schließlich strebte Davis an, „[t]o furnish to the Council, its Committees, and the national sections, such regular or special summaries as the Council or any of its Committees may request“ – und zwar in einer „comparatively simple“ Form.⁴⁰ Damit hatte er das Leitprinzip des zukünftigen MBS formuliert: leicht verständliche und periodisch erscheinende wirtschaftsstatistische Informationen zu verschiedenen Ländern in vergleichbarer Form zu präsentieren. Die laut Davis dafür benötigten Unterlagen umfassten alle publizierten und nicht veröffentlichten Daten der beteiligten Regierungen zum jeweiligen Außenhandel und den Tonnageverhältnissen. Wert legte

37 Salter: *Allied Shipping Control*, S. 56; [UK Government. Ministry of Shipping]: *Allied Maritime Transport Council 1918*, o.O. o.J. [London 1919], S. 238, (TNA, CAB 21/196); HIAS, Davis Papers, Box 5, Folder „Personal Data“, Davis an Gay, 13.08.1918; vgl. zu diesem Karteikartensystem und zu Salters Rolle in dessen Etablierung Martin: *Experts*, S. 39 f.; Sidney Aster: *Power, Policy and Personality. The Life and Times of Lord Salter, 1881–1975*, o.O. 2015, S. 39.

38 HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 6, Field an Gay, 01.05.1918, S. 13–15.

39 Den Briten Leonard A. Bullwinkle und den Franzosen André Simon. HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 7, Field an Gay, 15.07.1918; HIAS, Davis Papers, Box 5, Folder „Personal Data“, Davis an Gay, 13.08.1918.

40 HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 5, *Allied Maritime Transport Council. Statistical Office. Tentative Formulation of General Policy*, Memorandum, Joseph S. Davis, 20.06.1918.

er auf möglichst detaillierte und nach Waren wie nach Ländern differenzierte monatliche Außenhandelsstatistiken, die bis ins Jahr 1913 zurückreichen sollten, Erläuterungen zu den jeweils zugrunde liegenden Definitionen und Klassifikationen sowie Umrechnungstabellen, um alle Angaben in Tonnen umrechnen zu können.⁴¹

Diese Vorhaben waren für das Funktionieren des AMTC zentral. Dennoch waren die beteiligten Regierungen von ihnen wenig begeistert. Das US-amerikanische *Shipping Board* weigerte sich bis in den Spätsommer 1918 hinein, so ausführliche Informationen an Davis' Büro zu senden, wie dieser es vorsah.⁴² Man habe ihm aus Wahington zu verstehen gegeben, so Davis, „that anything of the sort would ‚scare people““. ⁴³ Die Bereitschaft, nationale Daten mit teils strategischer Bedeutung einer internationalen Behörde und damit auch den an ihr beteiligten Regierungen zur Verfügung zu stellen, war gering. Schließlich waren im AMTC mit Frankreich, Großbritannien und den USA drei der weltweit größten Handelsnationen vertreten, deren Unternehmen sich nach dem Krieg mit hoher Wahrscheinlichkeit wieder als Konkurrenten gegenüberstehen würden.

Davis beschränkte sich daher zunächst darauf, verlässliche Kontakte in die nationalen Sektionen des AMTC sowie in andere Behörden und Gremien zu knüpfen, die für dessen Arbeit relevant erschienen. Dazu gehörten die britischen Schifffahrts- und Marineministerien, französische Behörden in London sowie die verschiedenen *Programme Committees*. Mitte August 1918 glaubte er, auf diese Weise den Rückhalt erarbeitet zu haben, den er brauchte, um seine Vorhaben zu verfolgen. Allerdings sei die Herstellung von Kontakten – also das Knüpfen und Aufrechterhalten sozialer Netzwerke – ein „time-consuming process“, der kaum Zeit lasse, reguläre und spezielle statistische Übersichten für den Rat oder andere Gremien zu erstellen. „[W]e have been building slipways and laying keels rather than launching or completing vessels“ charakterisierte Davis diese Phase.⁴⁴

Die große Bedeutung formeller und informeller Netzwerke beteiligter Statistiker wurde nicht zuletzt in Hinsicht auf die internationale Standardisierung von Konzepten und Methoden deutlich. „[A] working uniformity of classification“, so Davis, sei „well-nigh essential“ für länderübergreifende Planungsvorhaben und deren Umsetzung im Rahmen des AMTC.⁴⁵ Insbesondere die Frage einer einheitli-

41 HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 5, Allied Maritime Transport Council. Statistical Office. Preliminary Statement of Material Desired From Each Co-operating Nation, Memorandum, Joseph S. Davis, 20.06.1918.

42 HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 7, Gay an Field, 29.08.1918.

43 HIAS, Davis Papers, Box 5, Folder „Personal Data“, Davis an Gay, 13.08.1918.

44 HIAS, Davis Papers, Box 5, Folder „Personal Data“, Davis an Gay, 13.08.1918.

45 HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 5, Davis an Gay, 20.05.1918.

chen Warenklassifikation für die zu erhebenden Einfuhrstatistiken beschäftigten Davis und die Experten der vier nationalen Sektionen des AMTC bis in den Herbst 1918 hinein. Bis solche Standards allerdings in allen kooperierenden Behörden erfüllt würden, so Davis, werde noch Zeit vergehen. Bis dahin müssten die bestehenden Kontakte gut gepflegt werden.⁴⁶

Im Gegensatz zur Vorkriegszeit reichte es zudem nicht, internationale Statistiken jährlich oder in unregelmäßigen Abständen zu erstellen. Ab Spätsommer 1918 resultierte die wirtschaftsstatistische Kooperation im Rahmen des AMTC in monatlichen Zusammenstellungen der jeweils in den einzelnen Ländern benötigten Einfuhren samt der dafür benötigten Gesamttonnage, der tatsächlich verfügbaren Tonnage sowie der gelieferten Mengen der jeweiligen Waren.⁴⁷ Diese Informationen standen den Delegierten aller beteiligten Länder zur Verfügung und wurden in den einzelnen Komitees diskutiert und gegeneinander aufgewogen. Zudem erhielten die beteiligten Regierungen dadurch Einblicke in die wirtschaftlichen Verhältnisse und Entwicklungen der anderen Länder, die sie in einer solchen Aktualität und Breite bis dahin nicht besessen hatten. Die US-amerikanische Regierung etwa konnte nur dank dieses, ihr bis dahin nicht möglichen Zugangs zu Unterlagen der britischen Schifffahrts- und Marineministerien sowie des Versicherungsunternehmens *Lloyd's* ausreichend Informationen einholen, um einen eigenen „world-wide survey of the shipping problem“ zu erstellen.⁴⁸

Im September 1918 konnten Davis und seine Kollegen die aus ihrer Sicht realistischerweise möglichen Einfuhrmengen und notwendigen Tonnagen der europäischen Alliierten im Folgejahr (September-August) kalkulieren und auf Monate und Produkte herunterbrechen; der AMTC billigte Ende Oktober 1918 diesen Vorschlag und leitete seine Umsetzung ein.⁴⁹ Anders als in den Jahrzehnten zuvor und – wie noch deutlich werden wird – in den folgenden Jahren dienten internationale Wirtschaftsstatistiken hier unmittelbar als Entscheidungsgrundlage für die beteiligten Regierungen.

Die Statistiken verglichen Daten aus alliierten Ländern miteinander, etwa zu den monatlichen Lebensmitteleinfuhren Großbritanniens, Frankreichs und Italiens.⁵⁰ Zwangsläufig beschränkten sie sich auf die drei europäischen Alliierten. Hinsichtlich der Schifftonnage war die geographische Perspektive breiter. Davis‘

46 HIAS, Davis Papers, Box 5, Folder „Personal Data“, Davis an Gay, 13.08.1918.

47 Vgl. Salter: *Allied Shipping Control*, S. 348–369, sowie die teils detaillierteren Statistiken in [UK Government. Ministry of Shipping]: *Allied Maritime Transport Council 1918*, o.O. o. J. [London 1919] (TNA, CAB 21/196).

48 Heaton: *A Scholar*, S. 118.

49 Salter: *Allied Shipping Control*, S. 204–210, Zitat: S. 204.

50 Beispiele finden sich im Anhang zu Salter: *Allied Shipping Control*.

Büro, die vier nationalen AMTC-Sektionen und die britische *Shipping Intelligence Section* erhoben Informationen zum Bau und zur Nutzung von sowie zu den Verlusten an Schiffstonnage in allen alliierten Ländern sowie in neutralen Staaten, stellten sie vergleichend dar und ermittelten Gesamtsummen.⁵¹ Nie zuvor, so Salter, habe es ähnlich komplette und aktuelle Schiffsstatistiken gegeben.⁵² Betrachtet wurden dabei neben den vier AMTC-Ländern auch Japan, Russland, Brasilien, Griechenland, Portugal und Belgien sowie Norwegen, die Niederlande, Schweden, Spanien und Dänemark.⁵³ Trotz dieses beschränkten geographischen Blicks wirkten sich AMTC-Beschlüsse global aus, denn ein Großteil der weltweiten Handelsflotte fuhr unter den Flaggen der genannten Länder.

Im Spätsommer 1918 zeichnete sich zudem eine institutionelle Ausweitung des AMTC auf Ostasien und Südamerika ab, was nur mit der entsprechenden Erweiterung seiner wirtschaftsstatistischen Infrastruktur möglich gewesen wäre. Sie erschien den Beteiligten also machbar. Japan war zwar schon zuvor indirekt in die alliierten Koordinationstätigkeiten eingebunden gewesen. Doch angesichts der enormen Tonnageknappheit im Herbst 1918 fragte der AMTC auf US-amerikanische Initiative im September 1918 offiziell bei der Regierung des ostasiatischen Landes an, ob diese nicht dem Rat mit allen Rechten und Pflichten beitreten wolle. Zwar sei es möglich, so der US-Amerikaner Field, dass ein solcher Schritt die Kooperation im AMTC auf den Stand vom Frühjahr 1918 zurückwerfen werde, da zunächst kaum Vertrauen zu den möglichen japanischen Mitarbeitern vorhanden sein würde. „We have not yet recovered from our surprise at finding that our four nations can get on together in tolerable frankness and friendliness. If we could really get on with five, it would be a first-class miracle, but perhaps we could.“⁵⁴ Etwa zur gleichen Zeit traten ihrerseits Brasilien, Portugal und Belgien an den AMTC heran, und baten diesen ebenfalls um eine Vollmitgliedschaft. Während die Japaner allerdings nur mäßig interessiert waren, erschienen die anderen Länder dem AMTC nicht wichtig genug; ihnen sowie Griechenland bot der Rat daher nur eine Beobachterposition an. Am Ende kam es zu gar keiner institutionellen Ausweitung, da das Kriegsende jede Weiterentwicklung obsolet machte.⁵⁵

51 Vgl. die detaillierten Statistiken zur Nutzung der Tonnage alliierter und neutraler Staaten in [UK Government. Ministry of Shipping]: Allied Maritime Transport Council 1918, o.O. o. J. [London 1919], S. 241–322, (TNA, CAB 21/196).

52 Salter: Allied Shipping Control, S. 238 [meine Hervorhebung]; Tabellen in ebenda, S. 348–369.

53 [UK Government. Ministry of Shipping]: Allied Maritime Transport Council 1918, o.O. o. J. [London 1919], S. 157, 179 (TNA, CAB 21/196).

54 HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 7, Field an Gay, 27.09.1918.

55 [UK Government. Ministry of Shipping]: Allied Maritime Transport Council 1918, o.O. o. J. [London 1919], S. 173, 178 f., 188, 206 (TNA, CAB 21/196); HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 7, Field an Gay, 02.09.

Die alliierten Regierungen waren nur bedingt bereit, ein eigenständig agierendes statistisches Amt auf internationaler Ebene zu unterstützen, und sie zögerten, einem solchen Amt Daten zur Verfügung zu stellen. Dass sie die wirtschaftsstatistische Infrastruktur des AMTC dennoch personell und finanziell unterstützten⁵⁶, lässt sich weder mit dem ‚liberalstaatlichen Informationsmotiv‘ noch mit Legitimierungsabsichten oder dem Willen zur zwischenstaatlichen Konkurrenz erklären. Schließlich publizierte der AMTC seine Statistiken nicht. Stattdessen kam hier ein ‚planwirtschaftliches Informationsmotiv‘ zum Tragen. Die Notwendigkeit, angesichts der Kriegslage die wirtschaftlichen Potentiale der Alliierten zu bündeln, zwang die beteiligten Administrationen, statistisch zu kooperieren, ihre Länder wenigstens ansatzweise als eine „great Economic Union“⁵⁷ zu verstehen und wirtschaftliches Handeln gemeinsam zu planen und zu kontrollieren. In dieser Hinsicht unterschied sich der statistische Apparat des AMTC von denjenigen der internationalen Verwaltungsunionen des 19. Jahrhunderts oder des IIA. Deren Daten konnten Entscheidungen von Regierungen zwar ebenfalls beeinflussen und waren auch staatlich finanziert. Sie waren aber nicht dafür gedacht, Entscheidungen von Regierungen direkt zu ermöglichen, nahmen inhaltlich keine so breite Perspektive ein, wie der AMTC, und sie standen nicht unter dem hohen Druck, ihre Zahlen möglichst rasch zu aktualisieren.

Der Waffenstillstand am 11. November 1918 machte den AMTC zwar noch nicht überflüssig, setzte seine Mitarbeiter und Unterstützer aber einer ungewissen Zukunft aus. Joseph S. Davis, über dessen Statistiken der britische Beamte Leonard Browett nach dem Krieg urteilte, sie seien „so admirably and clearly drawn up“ gewesen „that even a layman, such as myself, has no difficulty to understand them“,⁵⁸ nutzte diese Zeit, um für die Zukunft zu planen. „One of the problems I’m now trying to think out“, so schrieb er Ende Januar 1919, „is how these difficulties [of international information flows] can be minimized for the international secretariat

1918, 27.09.1918; HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 8, Field an Gay, 22.10.1918; zu Japans Rolle im interalliierten Tonnagekontrollsystem: William Wray: Opportunity vs Control. The Diplomacy of Japanese Shipping in the First World War, in: Greg Kennedy (Hrsg.): The Merchant Marine in International Affairs 1850–1950, London / Portland 2000, S. 59–83.

⁵⁶ Die wirtschaftsstatistische Infrastruktur verursachte hohe Kosten. Die fragmentarische Quellenlage lässt eine umfassende Einschätzung nicht zu. Einen Eindruck der Größenordnung vermittelt aber die Kalkulation des *Food Council* über die Sach- und Personalkosten für August bis Dezember 1918. Seine Ausgaben für „Statistics“ (£ 1.348) waren nach jenen für „Shipping“ (£ 1.370) der zweitgrößte Posten des Budgets und machten fast 30 % der Gesamtkosten aus. TNA, T 1/12433/9892, Cost of Staff and other Expenses of the Inter-allied Food Council in London for the Period 1st August to 31st December, 1918, *Ministry of Food*, 04.03.1919.

⁵⁷ Garvin: The Economic Foundations, S. 57.

⁵⁸ HIAS, Davis Papers, Box 5, Folder „Personal Data“, Browett an Davis, 08.05.1919.

of the League of Nations. Our experience, tho[ugh] in war time, will be a guide of some value in this matter“.⁵⁹

4.2 Der *Supreme Economic Council* und die Etablierung des *Monthly Bulletin of Statistics*, 1919 – 1921

Im Januar 1919 war der *Völkerbund* kaum mehr als eine Idee und dass er sich mit Wirtschaftsstatistiken befassen würde alles andere als klar. Stattdessen stritten sich die Alliierten darüber, wie Europa am besten mit Nahrungsmitteln, Rohstoffen und Kapital zu versorgen sei, und über die Wirtschaftsordnung, die den Kontinent und die Welt zukünftig prägen sollte. Der im Februar 1919 gegründete *Supreme Economic Council* diente ihnen ebenso als Forum wie er Gegenstand der Auseinandersetzungen war. Gleichzeitig war er ein zentrales Instrument, um Hilfslieferungen für die hungernde Bevölkerung Europas und die wirtschaftliche Kontrolle Deutschlands während der Friedensverhandlungen gemeinsam zu koordinieren und zu organisieren. Die Erhebung, Zirkulation und Diskussion internationaler Wirtschaftsstatistiken erhielten in seinem Rahmen eine neue Bedeutung, so dass die alliierten Regierungen es Mitte 1919 für sinnvoll ansahen, das *Monthly Bulletin of Statistics* gemeinsam zu verantworten und auch zu veröffentlichen.

Der SEC existierte nur anderthalb Jahre und über seine Bedeutung waren sich schon die Zeitgenossen nicht einig. Während ihn Ray Stannard Baker, Pressesprecher Wilsons und Teilnehmer der Pariser Friedenskonferenz, als „a kind of world economic government“ und „the most powerful economic organization the world has yet known“ bezeichnete, fabrizierte er Herbert Hoover zufolge in erster Linie Worte und Berichte, „die in der Praxis keinen Wert hatten“.⁶⁰ Spätere Historiker kamen zu ähnlich divergierenden Einschätzungen. Katie Scogin und Oscar Fitzgerald schätzten seine koordinierende Bedeutung für die Versorgung der hungernden Bevölkerung und der darniederliegenden Industrie sowie für den (Wieder-)Aufbau zerstörter Kommunikations- und Transportinfrastrukturen in Mittel- und Ostmitteleuropa recht hoch ein. Fitzgerald betonte zudem die mittel- und langfristigen Folgen des SEC. Das Gremium sei ein „training ground for future leaders“ gewesen und sowohl Marshallplan auch die *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaften* stünden in seiner Tradition. Derek H. Aldcroft und Anne Orde hingegen beurteilten die

⁵⁹ HIAS, Davis Papers, Box 5, Folder „Trip to London“, Davis an nicht benannte Freunde, 25.01.1919.

⁶⁰ Baker, Ray S.: Woodrow Wilson and World Settlement, Bd. 2, Garden City 1922 [ND Gloucester 1960], S. 335, 340; Hoover: Memoiren, S. 267; zu Hoovers Einschätzung auch Kendrick A. Clements: The Life of Herbert Hoover, Bd. 4: Imperfect Visionary, 1918–1928, Basingstoke 2010, S. 5.

Wirksamkeit des SEC weit weniger positiv.⁶¹ Die divergierenden Einschätzungen des SEC hängen nicht zuletzt damit zusammen, dass eine umfassende Geschichte dieses Gremiums fehlt. Eine solche kann auch hier nicht präsentiert werden. Die folgende Skizze ist gleichwohl nötig, um die Unsicherheiten und Möglichkeiten anzudeuten, die jene Monate charakterisierten, und um die wirtschaftsstatistischen Aktivitäten des SEC vorstellen zu können, an die der entstehende *Völkerbund* nahtlos anknüpfte.

Entstehung und Entwicklung des *Supreme Economic Council*

Im Winter 1918/19 standen Regierungen und Politiker praktisch aller in den Krieg involvierten Länder vor Herausforderungen unbekannten Ausmaßes: Die kriegsbedingten Schäden an Infrastrukturen, Produktionsanlagen und landwirtschaftlichen Flächen in Nordwest- sowie in Ostmitteleuropa mussten behoben werden. Der Mangel an Nahrung, Rohstoffen und Arbeitsmöglichkeiten sorgte fast überall in Europa für Hunger und Arbeitslosigkeit und schürte die Angst vor revolutionären Unruhen. Und die Notwendigkeit, Soldaten und Frontarbeiter – darunter mehr als eine Million Inder und über 100.000 Chinesen⁶² – in ihre Heimatländer zu transportieren und sie wieder in Arbeit zu bringen, verschärfte diese Probleme.⁶³ Darüber hinaus hatten die vier Kriegsjahre die wirtschaftlichen Strukturen der Welt grundlegend verändert: Unternehmen zahlreicher Länder, allen voran der USA und Japans, hatten vom Rückzug der Europäer von den Weltmärkten profitiert und waren zu ernstzunehmenden Handelskonkurrenten geworden; zudem war abzu-sehen, dass die anstehende Rückkehr zur Friedensproduktion in den kriegführenden Ländern Europas den Wettbewerb verschärfen würde. Des Weiteren hatten sich die meisten Regierungen während des Kriegs auf dem privaten Geldmarkt, bei ihrer Bevölkerung und bei anderen Regierungen verschuldet. Auch die Goldbindung von Währungen war fast überall aufgehoben worden. Das erschwerte den grenzüberschreitenden Handel und ließ ein bis dahin wenig beachtetes Phänomen zum Problem werden: die dauerhafte und fortschreitende Entwertung des Geldes. Außerdem waren Regierungen fast überall auf der Welt in einem nie gekannten

⁶¹ Scogin: Britain; Fitzgerald: Supreme Economic Council, Zitat: S. 430; Derek H. Aldcroft: Die zwanziger Jahre. Von Versailles zur Wall Street, 1919–1929, München 1973, S. 76 f.; Orde: British Policy, S. 35.

⁶² Xu: Asia, S. 45–48; 70–77; Guoqi Xu: China and the Great War. China's Pursuit of a New National Identity and Internationalization, Cambridge 2005, S. 114–154.

⁶³ Leonhard, Jörn: Der überforderte Frieden. Versailles und die Welt, 1918–1923, München 2018, S. 373–649.

Ausmaß wirtschaftlich aktiv geworden und hatten soziale wie politische Versprechungen an ihre jeweiligen Bevölkerungen sowie teils auch an jene ihrer Kolonien gemacht, die sie nun – ebenfalls in Anbetracht drohender Unruhen – nicht einfach unberücksichtigt lassen konnten.⁶⁴

Die Regierungen Großbritanniens, Frankreichs und Italiens strebten angesichts der zu erwartenden Probleme bereits vor dem Waffenstillstand an, die interalliierte Wirtschaftskooperation fortzusetzen. In welchem Umfang dies geschehen, welche konkreten Formen es annehmen und wie lange die Zusammenarbeit fortgesetzt werden sollte, war ebenso umstritten wie die Motive der Befürworter variierten.⁶⁵ Im Herbst 1918 schlug die britische Regierung vor, den AMTC in einen ‚General Economic Council‘ umzuwandeln, der mindestens bis zum Friedensschluss die Aktivitäten des Großteils der interalliierten Gremien koordinieren und damit helfen sollte, die Versorgung des Kontinents mit Lebensmitteln und Rohstoffen zu sichern. Zudem sah der Plan vor, die interalliierten Schulden möglichst rasch zu annullieren, um die schnelle Rückkehr zu ‚normalen‘ wirtschaftlichen Verhältnissen zu ermöglichen. Bis dies geschehe, sei internationale Koordination nötig.⁶⁶

Diesen Plan umzusetzen hätte bedeutet, das AMTC-Sekretariat auszubauen. Dessen Statistikbüro wäre so zum Kern eines mindestens temporären europäischen statistischen Amtes geworden. Dies scheiterte aber am vehementen Widerstand der US-amerikanischen Regierung gegen eine Fortführung der interalliierten Wirtschaftskooperation. Praktisch mit dem Waffenstillstand begann Washington, die staatlichen Kriegsbehörden abzuwickeln und die US-amerikanische Beteiligung in den interalliierten Gremien auf ein Minimum zurückzufahren; eine wie auch immer geartete Kontrolle von Welthandel, Preisen und Kapitalverkehr wurde damit unmöglich. Selbst die Versorgung notleidender Europäer mit Nahrungsmitteln, die bereits während des Kriegs vom späteren Wirtschaftsminister und Präsidenten Herbert Hoover organisiert worden war, sollte zwar weitergehen, aber keinesfalls von einem alliierten oder internationalen Gremium kontrolliert werden. Trotz der guten Erfahrungen mit der interalliierten Kooperation seitens jener Amerikaner,

⁶⁴ Vgl. zu den Kriegsfolgen Aldcroft: *Die zwanziger Jahre*, S. 24–71; Patricia Clavin: *The Great Depression in Europe, 1929–1939*, Basingstoke 2000, S. 8–20; Feinstein/Temin /Toniolo: *The World Economy*, S. 21–28.

⁶⁵ Bunselmeyer: *Cost of War*, S. 9–146; Fitzgerald: *Supreme Economic Council*, S. 23–29; Peter Jackson: *Beyond the Balance of Power. France and the Politics of National Security in the Era of the First World War*, Cambridge 2013, S. 247–262; Martin: *Experts*, S. 45–61; Orde: *British Policy*, S. 5–31; Trachtenberg: *Reparation*, S. 1–27.

⁶⁶ Salter: *Allied Shipping Control*, S. 220 f., 329; Aster: *Power*, S. 80 f.; Orde: *British Policy*, S. 21–24; TNA, CAB 27/44, Bl. 285–292, *Economic Defence and Development Committee*. Paper 51, 21.10.1918; TNA, CAB 27/44, Bl. 29–30, Protokoll der 15. Sitzung des *Economic Defence and Development Committee*, 05.11.1918; TNA, CAB 23/8/22, Protokoll der 501. Sitzung des *War Cabinet*, 13.11.1918, S. 4.

die 1918 permanent in London gearbeitet hatten, blieb das Misstrauen gegenüber den europäischen Verbündeten groß.⁶⁷ Zudem wollte Wilson der Regelung internationaler Wirtschaftsbeziehungen auf der anstehenden Friedenskonferenz nicht vorgreifen.⁶⁸

Tatsächlich wurden einige der alliierten Gremien rasch aufgelöst.⁶⁹ Andere wurden umgewandelt oder verloren an Bedeutung. Letzteres traf auf den AMTC zu, da nach dem Waffenstillstand „difficulties of money“ wichtiger wurden als „difficulties of shipping“.⁷⁰ Das und die Skepsis der US-amerikanischen Regierung ließen die noch in London verbliebenen Beamten des AMTC im Ungewissen.⁷¹ Das änderte sich erst im Februar 1919, als der ‚Rat der Zehn‘⁷² den *Supreme Economic Council* einrichtete.⁷³

Die kurze Geschichte des SEC lässt sich in zwei Phasen einteilen, deren erste von Februar bis Juli 1919 reichte. Dem Beschluss des ‚Rats der Zehn‘ vom 8. Februar 1919 zufolge sollten die Regierungen der fünf Großmächte je bis zu fünf Delegierte in den SEC entsenden können. Diese sollten sich mit Fragen des Übergangs von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft befassen, während eine Wirtschaftskommission der Friedenskonferenz langfristige Aspekte behandelte. Zu den Fragen des Übergangs zählten die Versorgung der kriegsbetroffenen Länder mit Rohstoffen und anderen Waren, um zerstörte Regionen wiederaufbauen zu können, die wirtschaftliche Erholung der kriegsbetroffenen Länder allgemein, und die Versorgung neutraler und ehemaliger Feindstaaten mit Rohstoffen und Lebensmitteln.⁷⁴

67 Vgl. zur heftigen amerikanischen Opposition neben den in FN 65 genannten Darstellungen auch Herbert Hoover: *Memoiren. Jahre der Abenteuer 1874–1920*, Mainz 1953, S. 259 sowie Michael J. Hogan: *The United States and the Problem of International Economic Control. American Attitudes Toward European Reconstruction, 1918–1920*, in: *Pacific Historical Review* 44 (1975), S. 84–103; McClure: *Early Endeavors*, S. 154–163; George H. Nash: *The Life of Herbert Hoover*, Bd. 3: *Master of Emergencies 1917–1918*, New York / London 1996, S. 477–490; Tooze: *Deluge*, S. 291; C. Paul Vincent: *The Politics of Hunger. The Allied Blockade of Germany, 1915–1919*, Athens / London 1985, S. 65–67.

68 Orde: *British Policy*, S. 25.

69 Larigaldie: *Les organismes*, S. 218 f.

70 Salter: *Allied Shipping Control*, S. 218.

71 HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 9, Carson Duncan an Gay, 17.12.1918, 20.12.1918, 28.12.1918, 06.01.1919.

72 Ihm gehörten während der ersten Wochen der Pariser Friedenskonferenz die Staatschefs und Außenminister der fünf großen Siegerstaaten USA, Großbritannien, Frankreich, Italien und Japan an.

73 United States Department of State: *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States. The Paris Peace Conference 1919*, Bd. 3, Washington 1943, S. 934 f.

74 United States Department of State: *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States. The Paris Peace Conference 1919*, Bd. 4, Washington 1943, S. 62–65, 68 f.

Der SEC hatte keine exekutive Gewalt, sondern diente der zwischenstaatlichen Konsultation und Koordination. Thematisch festgelegte Sektionen mit ständigen Arbeitsapparaten in London und Paris übernahmen dazu Aufgaben und Personal früherer alliierter Gremien. Eine von Herbert Hoover geleitete Hilfsorganisation etwa wurde zur *Food and Relief Section*, der AMTC zur *Shipping Section* und die Aufgaben der *Programme Committees* übernahm eine *Raw Materials Section*. Neu gegründet wurden die *Communications* und die *Finance Section*.⁷⁵ Viele vormalige Delegierte und Mitarbeiter des AMTC prägten auch die Aktivitäten des SEC. Die Briten Robert Cecil und Joseph Maclay, die Franzosen Étienne Clémentel und Louis Loucheur sowie die Italiener Silvio Crespi und Salvatore Orlando gehörten wieder den Delegationen ihrer Länder an und Arthur Salter, Jean Monnet, Bernardo Attilico sowie Antoine Seitert waren in die Arbeit verschiedener permanenter Gremien des SEC eingebunden.⁷⁶

Die SEC-Gremien befassten sich beispielsweise damit, wie Vereinbarungen mit der deutschen und der österreichischen Regierung über die Versorgung beider Länder umzusetzen seien, wie die Kommunikations- und Transportinfrastrukturen Europas trotz Zerstörungen und neu entstehender Grenzen erneuert, erhalten und optimal genutzt werden könnten oder wie die Belieferung der europäischen Staaten mit Nahrungsmitteln und Rohstoffen zu finanzieren sei.⁷⁷ Daneben bemühten sich Franzosen, Italiener und Briten darum, die US-amerikanische Regierung davon zu überzeugen, die Wirtschaftskooperation nach Friedensschluss fortzusetzen. Ziel sollte es sein, den wirtschaftlichen Wiederaufbau der europäischen Länder zu fördern und dafür finanzielle Ressourcen der USA nutzen zu können. Das scheiterte aber am Widerwillen Washingtons.⁷⁸ Zwei Tage nach Unterzeichnung des Versailler Vertrags verkündete die Regierung Wilson ihren Rückzug aus dem Gremium⁷⁹ und die letzte SEC-Sitzung, an der US-amerikanische Delegierte teilnahmen, fand am 1. und 2. August 1919 statt. Danach trat der SEC nur noch drei Mal zusammen, während er sich bis dahin fast wöchentlich getroffen hatte.

75 TNA, FO 608/149/11, Bl. 367f., Sections of the Supreme Economic Council, Memorandum, 24.04. 1919; vgl. Baker: Woodrow Wilson, Bd. 2, S. 339–342; Decorzant: Société des Nations, S. 152f.; Fitzgerald: Supreme Economic Council, S. 65–67; Scogin: Britain, S. 97–100.

76 Vgl. eine Liste der Delegierten in den verschiedenen SEC-Gremien, die allerdings Angaben verschiedener Zeitpunkte miteinander vermischt, in: United States Department of State: Papers ... Paris Peace Conference 1919, Bd. 3, S. 146–151.

77 Protokolle und Berichte des SEC in United States Department of State: Papers ... Paris Peace Conference, Bd. 10; vgl. H[arold] W. Temperley: A History of the Peace Conference of Paris, Bd. 1, London 1920, S. 296–325; Scogin: Britain; Fitzgerald: Supreme Economic Council; Lovin: Food.

78 Vgl. Trachtenberg: Reparation, S. 1–97; Orde: British Policy, S. 53–63; Tooe: The Deluge, S. 295–304.

79 United States Department of State: Papers.... The Paris Peace Conference 1919, Bd. 10, S. 434f.

Die zweite Phase der SEC-Geschichte begann mit dem Rückzug der US-Amerikaner aus der gemeinsamen Arbeit im August 1919 und reichte bis zum März 1921, als Italien, Frankreich, Belgien und Großbritannien den SEC abwickelten. Trotz der Kontinuität, die der gleichbleibende Name suggerierte, wandelten sich der institutionelle Aufbau und die Arbeitsschwerpunkte des SEC in dieser Zeit deutlich, da sich die wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen verändert hatten. Viele der kriegsbedingt eingeführten wirtschaftlichen Kontrollmaßnahmen gab es im Sommer 1919 nicht mehr oder sie waren im Begriff, aufgehoben zu werden. Es fehlte daher nicht nur an der politischen Unterstützung, umfangreichere internationale Kontrollmechanismen zu etablieren, sondern oft auch an den technischen Möglichkeiten dazu. Eine gemeinsam koordinierte Finanzierung des Wiederaufbaus hatte sich im Frühjahr 1919 ebenfalls nicht durchsetzen lassen und die politisch wie wirtschaftlich brisante Frage der Reparationen war explizit nicht dem SEC, sondern der alliierten Reparationskommission überantwortet worden. Schließlich sorgte auch der Umstand, dass der mit Ministern und hohen Beamten besetzte SEC kaum noch und ab Februar 1920 gar nicht mehr zusammentrat, dafür, dass keine weitgehende Entscheidungen mehr getroffen wurden.

Anfang August 1919 waren von den ursprünglich sechs SEC-Sektionen bereits drei aufgelöst (*Shipping*, *Food* und *Blockade Sections*) oder der vorläufigen Reparationskommission unterstellt worden (*Finance Section*).⁸⁰ An Stelle der *Food Section* rief der SEC im August 1919 ein *Consultative Food Committee* ins Leben, in dessen Rahmen sich die beteiligten Länder über ihren jeweiligen Bedarf an einigen Lebensmitteln austauschten, das vorhandene Angebot und die entsprechenden Preise auf den Weltmärkten beobachteten und (teils bis August 1920) gemeinsam Käufe tätigten; zusammen mit der vorläufigen Reparationskommission verhandelte dieses Komitee mit den Deutschen und Österreichern über deren Lebensmittelkäufe auf den Weltmärkten.⁸¹ Weiterhin Bestand hatte auch die *Communication Section*, die sich bis 1920 um die Koordination von Hilfsmaßnahmen und deren Finanzierung hinsichtlich der Kommunikations- und Transportinfrastrukturen in Mittel-, Ostmittel- und Südosteuropa kümmerte.⁸² Die *Raw Materials Section* setzte ihre Arbeit ebenfalls fort.

Die weitreichendste institutionelle Neuerung war Anfang August 1919 die Schaffung eines *Permanent Committee* in London.⁸³ Nachdem sich der SEC im Fe-

⁸⁰ Fitzgerald: Supreme Economic Council, S. 386; Scogin: Britain, S. 256.

⁸¹ Fitzgerald: Supreme Economic Council, S. 387–393; Scogin: Britain, S. 260 f.

⁸² United States Department of State: Papers.... The Paris Peace Conference 1919, Bd. 10, S. 720–753.

⁸³ Ihm gehörten u. a. der Franzose und spätere Generalsekretär des Völkerbunds Joseph Avenol sowie der Brite Edward Frank Wise an. Die Protokolle der ersten elf Sitzungen in Michael L. Dockrill (Hrsg.): British Documents on Foreign Affairs. Reports and Papers from the Foreign Office Confi-

bruar 1920 das letzte Mal getroffen hatte, koordinierte dieses Komitee die Tätigkeiten der noch bestehenden SEC-Gremien. Zudem diente es dazu, die Handelsbeziehungen mit Russland wiederzubeleben. Das führte zu heftigen Konflikten zwischen den beteiligten Regierungen, sorgte aber auch dafür, dass sich Japan, das nie im SEC vertreten war, entschied, einen Delegierten in das *Permanent Committee* zu entsenden.⁸⁴ Zum letzten Mal traf sich das Komitee Mitte September 1920,⁸⁵ kurz bevor in Brüssel die Internationale Finanzkonferenz in Brüssel begann, die als Ursprung der *Economic and Financial Organisation* des *Völkerbunds* gilt.⁸⁶ Endgültig abgewickelt wurde der SEC im März 1921.⁸⁷

Die wirtschaftsstatistischen Aktivitäten des SEC

Für ihre Koordinationsarbeit und die Hilfsmaßnahmen benötigten die SEC-Gremien möglichst aktuelle, verlässliche und international vergleichbare Zahlen. Tatsächlich enthalten bereits die Protokolle der SEC-Sitzungen des ersten Halbjahres 1919 zahlreiche Berichte, statistische Übersichten, Analysen und Prognosen, die einen breiten Überblick über die Versorgungs- und Verkehrsverhältnisse insbesondere der Länder Mittel-, Ostmittel- und Südosteuropas geben und von den verschiedenen

dential Print, Part II, Series I: The Paris Peace Conference of 1919, Bd. 15, Frederick 1991, sowie der 23. Sitzung am 26.07.1920, in TNA, T 161/75/5; zu Avenol: James Barros: *Betrayal from Within*. Joseph Avenol, Secretary-General of the League of Nations, 1933–1940, New Haven 1969; zu Wise: Noel Thompson: Wise, Edward Frank (1885–1933), Economist and Politician, in: *Oxford Dictionary of National Biography*, Oxford 2004 [<http://doi.org/10.1093/ref:odnb/38704>; 27.02.2018].

⁸⁴ TNA, T 161/75/5, Memorandum on the Functions and Staff of the Permanent Committee of the Supreme Economic Council, E.F. Wise, 22.09.1920; für die japanische Beteiligung vgl. zudem TNA, T 161/75/5, Protokoll der 23. Sitzung des *Permanent Committee* des SEC, 26.07.1920; zu den Verhandlungen der britischen Regierung mit der russischen Delegation und der Einstellung der alliierten Partner dazu: Richard H. Ullman: *Anglo-Soviet Relations, 1917–1921*, Bd. 3: *The Anglo-Soviet Accord*, Princeton / London 1972, S. 36–45, 89–132; den Hinweis auf die spezifische Beteiligung des *Permanent Committees* des SEC sowie der Franzosen, Belgier und Italiener auf S. 112; vgl. zur alliierten Wirtschaftspolitik gegenüber der bolschewistischen Regierung 1919/1920 zudem Norbert H. Gaworek: *From Blockade to Trade. Allied Economic Warfare Against Soviet Russia, June 1919 to January 1920*, in: *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas* N.F. 23 (1975), S. 39–69.

⁸⁵ Fitzgerald: *Supreme Economic Council*, S. 401f.

⁸⁶ Clavin: *Securing*, S. 16f.; Decorzant: *Société des Nations*, S. 286–289; Michel Fior: *Institution globale et marchés financiers. La Société des Nations face à la reconstruction de l'Europe, 1918–1931*, Bern et al. 2008, S. 132–134.

⁸⁷ TNA, T 161/75/5, *Foreign Office* an das *Treasury Board*, 27.01.1921, 22.03.1921; Aktenvermerk von Basil Blackett, *Treasury*, 16.04.1921.

SEC-Sektionen verfasst worden waren.⁸⁸ Diese wurden nicht veröffentlicht, zirkulierten aber relativ breit in den interalliierten Gremien und den Verwaltungen der beteiligten Regierungen.

Da der SEC anders als der AMTC über kein zentrales statistisches Büro verfügte, waren die einzelnen Sektionen für die statistischen Arbeiten verantwortlich. Von den rund 70 Mitarbeitern, die im Auftrag der britischen Regierung für die von Herbert Hoover geleitete *Food Section* des SEC arbeiteten, waren im Mai 1919 sechs Statistiker unter der Leitung des Cambridger Ökonomen Claude W. Guillebaud; dazu kam eine unbestimmte Zahl an Sachbearbeitern („Clerks“). Wie die anderen SEC-Sektionen besaß auch die *Food Section* ein Sekretariat, das allen beteiligten Staaten zur Verfügung stand und gemeinsam finanziert wurde. Die vier weiteren dort tätigen britischen Statistikerinnen sowie eine unbekannte Zahl statistischer „Clerks“ waren daher an der Erstellung der monatlichen Tätigkeitsberichte Hoovers beteiligt und verursachten 30 % der für Großbritannien entstehenden Personalkosten.⁸⁹ In der *Shipping Section* des SEC fiel die Verantwortung für die statistische Arbeit dem Londoner Büro zu, das Joseph S. Davis im Rahmen des Sekretariats der *Allied Maritime Transport Executive* leitete. Es ist davon auszugehen, dass die anderen Sektionen ähnliche Einrichtungen besaßen, denn neben Davis' Büro war es auch die Verwaltungsstelle der *Raw Material Section*, die für Eklats sorgte. Beide Vorkommnisse zeigen, welche neuartige Relevanz internationale Wirtschaftsstatistiken bereits in der unmittelbaren Nachkriegszeit in politischen, diplomatischen und öffentlichen Debatten erhielten. Für die beteiligten Regierungen reichte sie aus, um sich weiterhin am Auf- und Ausbau einer internationalen wirtschaftsstatistischen Infrastruktur zu beteiligen, Daten für zu publizierende ländervergleichende Statistiken zur Verfügung zu stellen und sich an internationalen Standards zu orientieren.

Davis und zwei seiner Kollegen der *Allied Maritime Transport Executive* kritisierten Ende März 1919 recht deutlich eine Prognose, die Hoover kurz zuvor für den SEC hatte verfassen lassen. Diese informierte über die aktuellen und zu erwartenden Einfuhrbedürfnisse europäischer Länder, die dafür notwendige und tatsächlich verfügbare Tonnage und deren Finanzierungsmöglichkeiten. Davis und seine Kollegen kritisierten, die in der Prognose berechneten Tonnagemengen, auf deren Basis Hoover Empfehlungen aussprach, seien irreführend („distorted“). Anders als es Hoovers Bericht nahelege, sei Großbritanniens Handelsmarine durch die

⁸⁸ Vgl. beispielsweise United States Department of State: Papers.... The Paris Peace Conference 1919, Bd. 10, S. 19–25, 129–134, 181–185, 398–405, 407–412, 439–441, 455–458.

⁸⁹ TNA, T 1/12433/23459, Mitarbeiterliste als Anhang zum Schreiben von William H. Beveridge an das Treasury, 26.05.1919; zu Guillebaud vgl. Anonymus: Obituary. Mr C.W. Guillebaud. Cambridge Economist and Arbitrator, in: The Times, 24.08.1971.

Hilfslieferungen stärker beansprucht als die US-amerikanische. Dies sei umso schwerwiegender, als „British tonnage is not yet in a position to regain its pre-war position, while American tonnage is necessarily seeking to establish a position“.⁹⁰ Eine Folgerung aus dieser deutlichen Einschätzung zogen die Autoren nicht. Doch die Aussage stützte Vermutungen britischer Beamter, die den Amerikanern schon während der Kriegszeit vorgeworfen hatten, weniger als möglich für die gemeinsamen Anstrengungen zu unternehmen.⁹¹ Es verwundert daher nicht, dass Davis' Bericht in der US-amerikanischen Delegation bei der Pariser Friedenskonferenz „a little storm“ verursachte.⁹² Der das *US Shipping Board* in Paris vertretende Carson S. Duncan teilte Davis mit, er habe als US-amerikanischer Beamter nicht auf Bitte einer fremden Regierung die Arbeit anderer amerikanischer Beamter zu kritisieren (Davis hatte den Bericht auf Bitte Leonard Browetts vom Londoner Schifffahrtsministerium verfasst⁹³). Sei etwas kritikwürdig, dann solle Davis zukünftig entsprechende Anmerkungen an den *US Shipping Board* senden, und nicht an „our opponents“.⁹⁴ Hoover selbst versuchte, Davis aufgrund dieser Kritik aus dem Amt zu drängen.⁹⁵ Davis verteidigte sich mit dem Hinweis, er habe nicht als amerikanischer Beamter, sondern als „Allied officer“ im Auftrag eines „Allied council“ gehandelt. Jeder Delegierte des SEC oder der *Shipping Section* hätte ihn um Rat bitten können, auch Hoover, der seinen Bericht ebenfalls nicht als amerikanischer Beamter, sondern als *Director General of Relief* verfasst habe. „But you did not request anything or give me the ghost of a chance at it. The British did both.“ Er, Davis, sehe zwar ein, „two or three serious ,faux pas“ begangen zu haben und inhaltlich müsse seine Einschätzung überarbeitet werden. Doch eine Verletzung seiner Pflichten sähe er nicht und von seinem Urteil weiche er nicht ab. Im Gegenteil, nach nochmaliger Prüfung der Zahlen sei er überzeugt „that [Hoover's] memorandum [...] is inaccurate and misleading to a serious degree“; es erscheine als „a partisan document [...] leading to a partisan conclusion“.⁹⁶

⁹⁰ Food Supplies for Europe, Memorandum, Herbert Hoover, 21.03.1919; Report from Statistical Section, Allied Maritime Transport Council, 28.03.1919, in: United States Department of State: Papers.... The Paris Peace Conference 1919, Bd. 10, S. 91–96, 116–119.

⁹¹ Vgl. beispielsweise HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 6, Field an Gay, 11.04.1918.

⁹² HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 9, Davis an Edwin F. Gay, 02.04.1919.

⁹³ HIAS, Allied and Associated Powers (1914–1920) – Inter-Allied Food Council Records, Box 20, Folder „Allied Maritime Transport Council“, Browett an Davis, 27.03.1919.

⁹⁴ HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 9, Davis an Duncan, 02.04.1919.

⁹⁵ HHPL, Oral History Collection, Interview of Raymond Henle with Dr. Joseph S. Davis, 11.10.1967, S. 3–5; CCA, Papers of Arthur Salter – Sidney Aster Collection, SALT 7/4, Notes of Joseph S. Davis for Sidney Aster, 01.03.1975.

⁹⁶ HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 9, Davis an H.M. Robinson, 01.04.1919 und an Duncan, 02.04.1919 (die Zitate stammen aus dem Schreiben an Duncan).

Ähnliches ereignete sich wenig später, als die *Raw Materials Section* dem SEC einen Bericht über die Versorgung einiger Länder mit Kohle vorlegte. Ohne konkrete Zahlen zu nennen hieß es darin, die Kohleproduktion Frankreichs und die Einfuhr britischer Kohle in dieses Land entspreche denjenigen der Kriegszeit. Ein Problem entstünde nun, wenn die französische Regierung die erwartbar wachsende Nachfrage wie geplant mit Lieferungen aus Deutschland im Rahmen von Reparationsleistungen decken würde. Zumindest potentiell drohte der Bericht damit den Verhandlungsspielraum der französischen Delegation in Paris einzuengen, stellte er doch die Legitimität der Reparationsforderungen infrage. Das wiederum wäre ein Motiv gewesen, das die beiden Delegierten Frankreichs Louis Loucheur und Étienne Clémentel veranlasste, in der folgenden SEC-Sitzung gegen diesen Bericht der *Raw Material Section* zu protestieren. Sie behaupteten, Produktion und Einfuhr von Kohle lägen derzeit viel niedriger als während des Kriegs.⁹⁷ Bemerkenswert war ihr Protest insofern, als beide ihr Land nicht nur im SEC, sondern auch in dessen *Raw Materials Section* vertraten und Loucheur sogar Mitglied der Kommission war, die das Memorandum verfasst hatte.⁹⁸ Sie protestierten also gewissermaßen gegen einen von ihnen selbst mitverantworteten Bericht, der aber ganz offenbar auf der Grundlage anderer statistischer Daten erstellt worden war, als jene, die Loucheur und Clémentel zur Verfügung standen.

Davis und den im zweiten Fall unbekannten Autoren des Kohleberichts schlug das gleiche Unverständnis gegenüber der neuen ‚internationalen Beamtenschaft‘ entgegen, das Arthur Salter in seinen Memoiren beschrieb. Als ihm der britische Finanzminister Robert Horne 1921 die Weisung erteilen wollte, als Sekretär die anstehende Wirtschaftskonferenz von Genua zu leiten, habe er dies mit dem Verweis abgelehnt, er unterstehe als Sekretär der Reparationskommission nicht der britischen Regierung, sondern sei ein „international official“. Horne habe darauf konsterniert gefragt: „What on earth is an international official? [...] Is he both British and non-British? Is he a – hermaphrodite?“⁹⁹

Beide Beispiele illustrieren aber nicht nur neuartige beamtenrechtliche Probleme. Sowohl für das *US Shipping Board* als (vermutlich) auch für Loucheur und Clémentel lag das Problem nicht so sehr darin, dass aus ihrer Sicht falsche Zahlen existierten oder diese unterschiedlich interpretiert wurden. Sie störten sich viel-

⁹⁷ Coal Situation in Europe, Memorandum, *Raw Materials Section* des SEC, o. Dat. [April 1919], in: United States Department of State: Papers.... The Paris Peace Conference 1919, Bd. 10, S. 181–185; Protest der französischen Delegierten in der folgenden, 13. Sitzung des SEC am 22. 04. 1919, in: United States Department of State: Papers.... The Paris Peace Conference 1919, Bd. 10, S. 177.

⁹⁸ United States Department of State: Papers.... The Paris Peace Conference 1919, Bd. 3, S. 67, 148; LSE Archives, Lloyd Papers, LLOYD 3/1, Protokoll der Sitzung der *Raw Materials Section* vom 04. 04. 1919.

⁹⁹ Salter, Arthur: *Memoirs of a Public Servant*, London 1961, S. 160.

mehr daran, dass andere als die von ihnen sanktionierten Zahlen über bestimmte Aspekte im öffentlichen Raum verhandelt wurden und damit ihre jeweiligen Argumentationen angreifbar machten. Zweifellos konstituierte der SEC nur eine kleine Öffentlichkeit, da die Protokolle erst Jahrzehnte später veröffentlicht wurden. Für die Diskussionen zwischen den beteiligten Regierungen aber waren sie durchaus wichtig und erlangten damit politische Relevanz. Diese politische Bedeutung von Zahlen internationaler Behörden war neu und spiegelte sich in den folgenden Jahren immer dann wider, wenn sie genutzt wurden, um bestimmte Sichtweisen oder Entscheidungen zu legitimieren oder um gegnerischen Argumenten aus dem In- wie Ausland entgegenzutreten. Dabei spielte es eine wichtige Rolle, dass es sich um Zahlen internationaler Behörden handelte, denn diese galten – je nach Standpunkt – per se als unparteiisch oder als Ausdruck ausländischer Interessen.

Der Wille, interne Diskussionen zwischen den alliierten Regierungen und öffentliche Debatten über internationale Wirtschaftsprobleme mit eigenen Zahlen bestimmen und damit die eigenen Standpunkte legitimieren und verteidigen zu können sowie die Aussicht, auf relativ einfachem und günstigem Wege über die wirtschaftliche Entwicklung anderer Länder informiert zu werden, muss auch für die Etablierung des *Monthly Bulletin of Statistics* leitend gewesen sein. Wahrscheinlich Mitte Juni 1919 verfasste ein unbekannter britischer Autor ein Memorandum, das sich mit der Gründung einer statistischen Abteilung im Rahmen der *Raw Materials Section* des SEC befasst. Der Autor verwies darin auf diesbezügliche Gespräche, die er mit französischen und US-amerikanischen SEC-Mitarbeitern in Paris geführt habe. Diese und auch die Italiener befürworteten eine solche Abteilung. Sie sollte über ein Büro in Paris und London verfügen, Monats- und Wochenberichte zur wirtschaftlichen Lage in Europa erstellen und verbreiten sowie regelmäßige Berichte über die Versorgung Mittel- und Ostmitteleuropas mit Rohstoffen verfassen. Die bis dahin *ad hoc* und dezentral von den verschiedenen SEC-Sektionen erarbeiteten Informationen und Statistiken sollten zukünftig also zentral koordiniert und zumindest in Auszügen einem vergleichsweise großen Publikum zugänglich gemacht werden. Während die Monats- und Rohstoffberichte aufgrund der Menge dort vorhandener Unterlagen in London erarbeitet werden sollten, wies das Memorandum dem Pariser Büro die Aufgabe zu, mithilfe der dortigen alliierten Delegationen Informationsquellen in ihren jeweiligen Staaten aufzutun, um die statistischen Aufgaben erfüllen zu können. Langfristig sollte der *Völkerbund* diese übernehmen.¹⁰⁰ Sowohl die Tatsache, dass Alexander Loveday, der mit seinen

¹⁰⁰ LSE Archives, Lloyd Papers, LLOYD 3/2, Memorandum of Statistical and Information Bureau for the Raw Materials Committee of the Supreme Economic Council, o. Dat.; der vermutete Entste-

Mitarbeitern von 1921 bis 1946 das MBS für den *Völkerbund* erstellte, eigenen Aussagen zufolge im Frühjahr 1919 wegen des „Statistical Bulletin“ in Paris war,¹⁰¹ als auch der Umstand, dass das britische *Board of Trade* bereits Mitte Juli 1919 die erste Nummer des MBS im Auftrag der britischen SEC-Sektion veröffentlichte, sprechen dafür, dass dieses Memorandum von Loveday verfasst wurde und die Entscheidung beschleunigte, das Periodikum in Angriff zu nehmen. Offizielle Anerkennung seitens des SEC erhielt das MBS Anfang August 1919, als dieser beschloss, eine statistische Kommission einzurichten, die in Zukunft das Monatsjournal herausgeben sollte.¹⁰²

Das war ein bedeutender Schritt. Alle vorherigen wirtschaftsstatistischen Aktivitäten interalliiierter Gremien waren öffentlich nicht kommuniziert worden. Im Sommer 1919 war zudem absehbar, dass diese Gremien bald aufgelöst und damit auch der funktionale Nutzen verschwinden würde, den internationale Statistiken für Entscheidungen der alliierten Regierungen gehabt hatten. Um deren Beschluss zu erklären, weiterhin eine internationale wirtschaftsstatistische Infrastruktur am Leben zu halten und auszubauen, gemeinsam zu finanzieren (das sah der Beschluss vom August 1919 vor), und Arbeitsergebnisse periodisch zu veröffentlichen, müssen aber neben der erwähnten neuartigen Relevanz internationaler Wirtschaftsstatistiken weitere Entwicklungen in den Blick genommen werden. Diese hatte der Krieg mit sich gebracht und sie schlugen sich nicht nur in den Ländern nieder, die am SEC beteiligt waren. Der Erste Weltkrieg erscheint daher als eine zentrale Zäsur in der Geschichte nicht nur der länderbezogenen, sondern auch der internationalen Wirtschaftsstatistik.¹⁰³

hungszeitpunkt ergibt sich aus den Hinweisen im Text, dass Deutschland den Friedensvertrag noch nicht unterzeichnet und der Hauptsitz des SEC vermutlich bald nach London verlegt werde, ein Vorschlag, den Robert Cecil dem SEC am 10.06.1919 unterbreitet hatte und der von den anderen Delegationen – mit Ausnahme der Amerikaner – begrüßt wurde (United States Department of State: Papers ... Paris Peace Conference, Bd. 10, S. 346, 356).

101 NCL, Loveday Papers, Box 39, Chronology, Alexander Loveday, o.Dat., Eintrag zu 1919; Alexander Loveday: The Contribution of the Economic Commission for Europe to the Social Sciences, in: International Social Science Bulletin 3 (1951), S. 863–872, hier S. 863. Lovedays Tagebuch enthält fast nur Notizen zu einer Reise nach Wien im Juni 1919, nicht aber Hinweise auf die Ursprünge des MBS (NCL, Loveday Papers, Box 31, Diary 1919).

102 United States Department of State: Papers.... The Paris Peace Conference 1919, Bd. 10, S. 498f.

103 Vgl. Adam Tooze / Ted Fertik: The World Economy and the Great War, in: Geschichte und Gesellschaft 40 (2014), S. 214–238, hier S. 232.

4.3 ‚Neue Diplomatie‘, wirtschaftsstatistische Expansion und Beschleunigung: Die Jahre um 1920 als Zäsur in der Geschichte der internationalen Wirtschaftsstatistik

Der Beschluss der im SEC vertretenen Regierungen, das MBS zu publizieren und die dafür notwendige Infrastruktur auf- und auszubauen, sowie die anschließende Unterstützung der wirtschaftsstatistischen Aktivitäten des *Völkerbunds* durch Administrationen aller Kontinente, stellten eine deutliche Veränderung gegenüber der Vorkriegszeit dar. Vor allem drei Entwicklungen waren dafür verantwortlich: *Ers- tens* kam der öffentlichen Berichterstattung über internationale staatliche Verhandlungen im Zuge der ‚neuen Diplomatie‘ eine neue Bedeutung zu, deren Etablierung eines der Kriegsziele der US-amerikanischen Regierung gewesen war und mit der sich Politiker und Diplomaten seit der Pariser Friedenskonferenz konfrontiert sahen. Wirtschaftszahlen hatten in den Debatten über die ökonomischen und sozialen Kriegsfolgen sowie die Möglichkeiten, diesen zu begegnen, einen festen Platz. *Zweitens* investierten Regierungen in vielen Teilen der Welt mehr in ihre eigenen statistischen Behörden und deren wirtschaftsbezogenen Aktivitäten, um den direkten und mittelbaren Folgen des Kriegs begegnen zu können. Die so wachsende Zahl von Institutionen und Publikationen schuf einerseits die ‚materielle‘ Grundlage dafür, das bereits seit dem 19. Jahrhundert bestehende europäisch-atlantische Netzwerk statistischer Behörden auf andere Regionen auszuweiten sowie dortige Entwicklungen überhaupt statistisch wahrnehmen zu können. Andererseits setzte die wirtschaftsstatistische Expansion in einzelnen Ländern im Zusammenspiel mit der sich erweiternden internationalen wirtschaftsstatistischen Infrastruktur eine Dynamik in Gang, die grenzüberschreitende Kooperation in diesem Bereich sowie die Orientierung an international festgelegten Standards zunehmend als eine Frage nationalen Prestiges erscheinen ließ. *Drittens* gaben der Krieg und seine wirtschaftlichen Folgen Ökonomen und Wirtschaftsstatistikern Auftrieb, die versprachen, wirtschaftliche Entwicklungen national und international besser, schneller und differenzierter als bisher empirisch beobachten und daraus wirtschaftspolitische Empfehlungen ableiten zu können. Dies schlug sich in der Gründung neuer, wissenschaftlich und kommerziell orientierter Institutionen und Publikationsreihen nieder, in deren Kontext die Etablierung des MBS ebenfalls gesehen werden muss. Zudem fanden zunehmend technische Apparaturen zur Datenverarbeitung den Weg in die statistischen Büros und erlaubten die raschere Verarbeitung größerer Mengen von Daten als zuvor.

„Neue Diplomatie“ und internationale Wirtschaftsstatistik

1919 stand die französische Hauptstadt im Lichte der Weltöffentlichkeit. „An army of pressmen had come to Paris“¹⁰⁴ um über die Verhandlungen der Friedenskonferenz zu berichten. Zwar war der Anlass der Konferenz der (zumindest im Westen Europas) zu Ende gegangene Krieg europäischer Mächte. Faktisch ging es aber um eine Neuordnung der Welt, was den Pariser Verhandlungen globale Aufmerksamkeit sicherte.¹⁰⁵ Das galt umso mehr, als mit der US-Administration eine Regierung maßgeblich an dieser Konferenz teilnahm, deren Präsident von 1917 bis 1919 in großen Teilen der Welt als eine Art Heilsbringer angesehen wurde. Er hatte Selbstbestimmung, Demokratie, Freiheit der Meere und eine ‚neue Diplomatie‘ als Ziele der Kriegsteilnahme der USA formuliert, die mithilfe einer außerordentlichen Propagandamaschinerie in allen Teilen der Welt verkündet wurden. Entsprechend groß waren die Erwartungen, die sich National- und Autonomiebewegungen in kolonialen und halbkolonialen Regionen von der in Paris verhandelten Neuordnung der Welt machten. Delegationen, Journalisten und politische Aktivisten aus vielen dieser Länder – inklusive Korea, China, Indien und Russland – versuchten in Paris, Debatten in ihrem Sinne anzustoßen oder zu beeinflussen, auf jeden Fall aber mitzubekommen, wie sie verliefen. Entsprechend groß war am Ende die Enttäuschung, als sich die hochgesteckten Erwartungen nicht erfüllten. Der ‚Wilsonian Moment‘ war vorbei.¹⁰⁶

Viele Beobachter hatten aufgrund von Wilsons Versprechen, mit ‚neuer Diplomatie‘ die alte Geheimdiplomatie abzulösen, gehofft, die Verhandlungen der Konferenz würden öffentlich geführt werden. Die „ambassadors of public opinion“,¹⁰⁷ so ein Zeitgenosse, hätten alles und das sofort wissen wollen. Ihre Hoffnungen wurden jedoch enttäuscht. Gleichwohl – und zum Teil auch deshalb – waren die Zeitungen der Welt voll mit Details aus den Verhandlungen, die teils offiziell verbreitet, teils inoffiziell von Teilnehmern dieser Runden weitergegeben worden waren, teils aber auch nur auf Hörensagen beruhten und insgesamt für

104 Temperley: A History, S. 254.

105 Vgl. Leonhard: Der überforderte Frieden; Margaret MacMillan: Die Friedensmacher. Wie der Versailler Vertrag die Welt veränderte, Berlin 2015.

106 Leonhard: Die Büchse der Pandora, S. 659f., 706–722; Leonhard: Der überforderte Frieden, S. 708–718, 746–759, 834–852, 907–937; Jan C. Jansen / Jürgen Osterhammel: Dekolonisation. Das Ende der Imperien, München 2013, S. 29–32; vgl. v.a Erez Manela: The Wilsonian Moment. Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism, Oxford 2007; Pankaj Mishra: From the Ruins of Empire. The Revolt against the West and the Remaking of Asia, London 2013, S. 187–215.

107 Baker; Ray S.: Woodrow Wilson and World Settlement, Bd. 1, Garden City 1922 [ND Gloucester 1960], S. 116.

lebhaft öffentliche Debatten über Grenzziehungen, Minderheitenregelungen und Staatsgründungen sorgten, die nicht immer auf Tatsachen basierten. Die Konferenzteilnehmer mussten auf solche Debatten reagieren, insbesondere jene, die Staaten mit freier Presse und demokratischen Systemen vertraten.¹⁰⁸

Selbst wenn die Verhandlungsführer der Großmächte in Paris, wie John Maynard Keynes in einer der bekanntesten Kritiken des Versailler Vertrags schrieb,¹⁰⁹ die gravierenden ökonomischen Folgen ignoriert hätten, die der Krieg und die Regelungen der Friedenskonferenz mit sich brachten, so stellten sie sich doch bald als zentrale Probleme heraus und wurden öffentlich weithin diskutiert. Dazu zählte die vom SEC koordinierte Versorgung von Teilen des europäischen Kontinents mit Lebensmitteln und Rohstoffen, um ganz unmittelbar der Angst vor sozialen Unruhen sowie vor sozialistischen und kommunistischen Umsturzversuchen in Mittel- und Ostmitteleuropa zu begegnen.¹¹⁰ Noch wichtiger waren Aspekte, die die wirtschaftliche Zukunft der europäischen Länder und mittelbar auch jene der Welt bestimmen würden: Reparationszahlungen und interalliierte Schulden, Geldentwertung und die wirtschaftlichen Folgen neuer Grenzen. Zur Formulierung dieser Probleme – und zu deren Lösung – waren statistische Unterlagen nötig und die öffentlichen Debatten waren voll damit.¹¹¹

Schon vor der Friedenskonferenz beklagten AMTC-Statistiker, in der Presse kursierten Zahlen und auf zweifelhaften Daten basierende Lageeinschätzungen, die nicht richtig seien. „They are“, so der kurzzeitige Chefstatistiker der US-amerikanischen AMTC-Sektion Carson S. Duncan Ende Dezember 1918, „the material out of which misunderstandings are made. In these critical days there should be no unnecessary misunderstandings.“ Er legte seiner Regierung anheim, jemanden zu beauftragen, solche Fehler öffentlich zu berichtigen.¹¹² Auch der SEC war ganz offensichtlich mit derartigen Situationen konfrontiert, denn Mitte April 1919 gründete er ein eigenes Pressekomitee, das offizielle Statements des SEC beraten und damit die Außenwahrnehmung des Gremiums wenigstens ansatzweise steuern sollte.¹¹³ Die Etablierung des MBS muss daher zunächst in diesem Kontext gesehen werden,

108 Baker: Woodrow Wilson, Bd. 1, S. 116–160; Leonhard: Der überforderte Frieden, S. 681–687; MacMillan: Friedensmacher, S. 94f.; Temperley: History, S. 254–256.

109 Keynes, John Maynard: The Economic Consequences of the Peace, London 1920, S. 211f.

110 Vor allem in Deutschland und Ungarn, wo Béla Kun im März 1919 eine kommunistisch geführte Regierung etablierte, aber auch anderswo; vgl. Steiner: Lights, S. 93f., 141; zur Relevanz der Angst vor kommunistisch geführten Revolution für die Arbeit des SEC vgl. Martin: Experts, S. 62–67.

111 Hierfür ist Keynes' Economic Consequences of the Peace ein Paradebeispiel; vgl. Leonhard: Der überforderte Frieden, S. 803–806.

112 HIAS, Gay Papers, Box 2, Folder 9: Duncan an Edwin F. Gay, 20.12.1918; ähnlich auch Duncan an Gay, 28.12.1918.

113 United States Department of State: Papers.... The Paris Peace Conference 1919, Bd. 10, S. 105, 128.

in dem es wichtig erschien, autoritative Zahlen für öffentliche Debatten zu präsentieren.

Allerdings war der Schritt von der Pressemitteilung zum monatlichen statistischen Periodikum nicht zwangsläufig, schon allein, weil das MBS mehr Arbeit und Kosten verursachte, als wöchentliche Treffen des Pressekomitees. Um seine Etablierung zu erklären, muss daher der Blick über den SEC hinaus geweitet werden. Das erfolgt am ausführlichsten am Beispiel Großbritanniens, denn es war das britische *Board of Trade*, das das erste Heft des MBS erarbeitete und Mitte Juli 1919 im Auftrag der britischen SEC-Sektion herausgab. Die monatliche Erarbeitung des MBS durch die britische Behörde und später durch das Völkerbundsekretariat wäre jedoch unmöglich gewesen, wenn nicht gleichzeitig Regierungen in Ländern aller Kontinente bestehende statistische Institutionen um- und ausgebaut sowie neue etabliert hätten. Kurz: Die erfolgreiche Etablierung des MBS basierte auf einer weltweit zu beobachtenden, staatlich getragenen ‚wirtschaftsstatistischen Expansion‘ in den Jahren um 1920.

Staatliche Behörden und die wirtschaftsstatistische Expansion um 1920

Ab 1916 befassten sich die britische Regierung und interessierte Zeitgenossen des Landes intensiv mit der Frage, welche Handels- und Wirtschaftspolitik Großbritannien nach dem Krieg verfolgen sollte.¹¹⁴ Diese Debatten und die Auseinandersetzung mit der sich aufgrund des Kriegs massiv verändernden Rolle Großbritanniens im Welthandel hatten konkrete Folgen für beteiligte Institutionen und insbesondere für die Erarbeitung und Publikation internationaler Statistiken.

Anfang 1917 setzten das *Board of Trade* und das *Foreign Office* ein Komitee ein, das sich mit der Neuorganisation jenes Systems befassen sollte, das wirtschaftlich relevante Informationen mithilfe des britischen Konsulatsservice aus aller Welt zusammen- und für britische Unternehmer und Investoren zur Verfügung stellte. Seit dem 19. Jahrhundert waren beide Ministerien mit diesen Fragen befasst gewesen und während des Kriegs kamen weitere Stellen der Kriegs- und Blockadeministerien hinzu, die alle in irgendeiner Weise ‚Commercial Intelligence‘ zusammentrugen. Das führte zu Kompetenzstreitigkeiten, Doppelarbeit und Konfusion, die zukünftig vermieden werden sollte.¹¹⁵ Vor allem aber, so der Abschlussbericht

¹¹⁴ Vgl. Bunselmeyer: Cost, S. 41–122; Orde: British Policy, S. 11–24; Trentmann: Free Trade Nation, Kap. 4–6.

¹¹⁵ Vgl. Llewellyn Smith: Board of Trade, S. 57–82 sowie Alistair Black / Christopher Murphy: Information, Intelligence, and Trade. The Library and the Commercial Intelligence Branch of the British Board of Trade, 1834–1914, in: Library & Information History 28 (2012), S. 186–201; Mikos

des Komitees, sei klar „that after the War the demands upon the Government for the collection and diffusion of commercial intelligence for the benefit of the trade of the United Kingdom are likely to be very much greater than in the past“.¹¹⁶ Bereits mit Kriegsbeginn war die Nachfrage nach solchen Informationen massiv angestiegen, als britische Unternehmer jene Lücken füllen wollten, die ihre deutschen Konkurrenten in der Welt hinterließen.¹¹⁷ Gegen Ende des Kriegs ging es nun eher um die Frage, wie verlorene Marktanteile im Ausland wiederzugewinnen seien. Eine Folge war die Gründung des *Department of Overseas Trade* im Sommer 1917, das sowohl dem *Board of Trade* als auch dem *Foreign Office* verantwortlich war.¹¹⁸ Die zweite, hier vor allem interessierende Folge war eine Neustrukturierung des *Board of Trade* selbst.¹¹⁹

Ein zentraler Aspekt dieser Reform war die Wiedereinrichtung des *Statistical Department* im *Board of Trade* nachdem der 1832 gegründete Vorgänger ab den 1870er Jahren mit anderen Abteilungen zusammengelegt worden war und andere Aufgaben erhalten hatte.¹²⁰ Das neue Department war für alle laufenden statistischen Erhebungen und Analysen des *Board of Trade* zuständig und übernahm die Verantwortung für den seit 1908 alle fünf Jahre durchgeführten *Census of Production*.¹²¹ Leiter der Abteilung wurde der Statistiker und Ökonom Alfred W. Flux. Er gab ab Sommer 1919 das MBS heraus und erlangte später große Bedeutung für die wirtschaftsstatistischen Aktivitäten des *Völkerbunds*.¹²² Im Frühjahr 1918 erhielt Flux eine Aufgabe, die einen großen Teil seiner Mitarbeiter band und als auslandsstatistische Pionierstudie gelten kann. Der mit ihr verbundene personelle und finanzielle Aufwand sowie der Nutzen, den sie stiftete, sprachen aus Sicht der britischen Regierung dafür, internationale Wirtschaftsstatistiken zukünftig im

Lojko: The Age of Illusion? The Department of Overseas Trade Between the Two World Wars. Three Case Studies, in: John Fisher / Effie G.H. Pedalin / Richard Smith (Hrsg.): The Foreign Office, Commerce and British Foreign Policy in the Twentieth Century, London 2016, S. 115–140, hier S. 115 f.
 116 Memorandum by the Board of Trade and the Foreign Office with Respect to the Future Organisation of Commercial Intelligence (Cd. 8715), London 1917, S. 2.

117 Black/Murphy: Information, S. 196.

118 Lojko: Age of Illusion; Samuel MacClintock: The British Foreign Commercial Service, in: The University Journal of Business 1 (1922), S. 69–80.

119 TNA, CAB 23/4/39, Protokoll der 265. Sitzung des *War Cabinet*, 05.11.1917, S. 5; vgl. TNA, CAB 24/4/13, Memorandum des Wirtschaftsministers Albert Stanley vom 10.10.1917 samt dem Bericht eines Expertengremiums vom August 1917.

120 Llewellyn Smith: Board of Trade, S. 69, 71, 216, 219 f., 222.

121 Memorandum with Respect to the Re-Organisation of the Board of Trade (Cd. 8912), London 1918, S. 4.

122 Vgl. die biographischen Angaben im Anhang.

Rahmen einer internationalen Organisation und in Kooperation mit anderen Regierungen besser und günstiger erstellen zu können, als im Alleingang.

Mitte April war der Leiter des *Overseas Trade Departments* Arthur Steel-Maitland zur Überzeugung gelangt, es reiche nicht aus, Informationen über Gesetze, Zölle, Handelsusancen, Konsumentenbedarf, Angebote und ähnliches zu sammeln, auszuwerten und britischen Unternehmern und Investoren zur Verfügung zu stellen. Ergänzend wünschte er sich „a careful statistical survey of foreign markets, country by country, and of the extent of their import and export trade with the United Kingdom and our principal competitors“. Eine solche Übersicht sei im Interesse der britischen Unternehmer „absolutely necessary“ und nur von einer professionellen Behörde durchzuführen. Flux war die Herausforderung klar. 40 seiner Mitarbeiter, so schätzte er, würden ein knappes Jahr damit beschäftigt sein, die Handelsstatistiken Großbritanniens, des Auslands und der Länder des Empire eingehend auszuwerten, diese Daten miteinander in Beziehung zu setzen, um so zusammen mit Informationen des *Overseas Trade Departments* Aussagen zu den Handelsaussichten nach dem Krieg machen zu können.¹²³ Die laufenden statistischen Publikationen des *Board of Trade* waren dafür nur bedingt zu gebrauchen, weil sie die gesuchten Informationen nur teilweise enthielten, nicht differenziert und geographisch breit genug waren sowie während des Kriegs zwangsläufig lückenhaft blieben.¹²⁴

Der erste und zunächst vertraulich gehaltene Bericht der von Flux geleiteten Arbeitsgruppe über „Losses in the Export Trade“ wurde im Oktober 1918 fertig.¹²⁵ Ihm zufolge sei das Außenhandelsvolumen Großbritanniens zwischen 1913 und 1917 um ein Drittel gesunken, ein Umstand, den Preissteigerungen von bis zu 100 Prozent bis dahin verschleiert hätten. Auch wenn dies für Fachleute keine allzu große Überraschung war: In der britischen Presse hatte es während des Kriegs tatsächlich Berichte gegeben, die auf den offiziellen Publikationen des *Board of Trade* beruhten und eine Erholung des Exporthandels in der zweiten Kriegshälfte nahelegten. Die

¹²³ TNA, BT 198/2, Protokoll des Morning Meetings des *Board of Trade Councils*, 30.04.1918 samt entsprechenden Memoranden von Arthur Steel-Maitland, 18.04.1918 (M.M.172), und Alfred W. Flux, o. Dat. (M.M. 172 A).

¹²⁴ Vgl. die jeweiligen Ausgaben der Jahre 1914 bis 1918 von *Accounts relating to the Trade and Commerce of Certain Foreign Countries and British Possessions*, London 1901–1932, bzw. des *Annual Statement of the Trade of the United Kingdom with Foreign Countries and British Possessions*, London 1871–1924, sowie des *Statistical Abstract for the Principal and Other Foreign Countries in each Year from 1901 to 1912*, London 1914.

¹²⁵ TNA, BT 198/4, United Kingdom. *Losses in the Export Trade 1913–1917*, Confidential Report, Oktober 1918; nach Kriegsende wurden zentrale Ergebnisse im *Board of Trade Journal* veröffentlicht: Anonymus: *War and Export Trade. An Analysis, 1913–1917*, in: *Board of Trade Journal* 101 (1918), Nr. 1150 [12.12.1918], S. 736–738.

größte Sorge hatte darin den weit überproportional zunehmenden Einfuhren gegolten.¹²⁶ Über diese wichtige Korrektur hinaus stellte Flux' Bericht fest, Großbritannien habe in China und Indien enorme Marktanteile an Japan verloren sowie in China, Japan, Indien und Südamerika an die USA.

Es spricht vieles dafür, in dieser Arbeitsgruppe den Nukleus der ersten MBS-Redaktion zu sehen. Sie war nicht nur gerade mit einem einschlägigen Projekt befasst. Insgesamt besaß das *Board of Trade* große Erfahrungen in der Erarbeitung und Publikation internationaler Wirtschaftsstatistiken, gut ausgebildete und engagierte Mitarbeiter, umfangreiche Materialien aus praktisch allen Teilen der Welt sowie entsprechende institutionelle und personelle Netzwerke.

Überdies hatte die britische Regierung den erforderlichen Willen, eine solche Publikation in Angriff zu nehmen. Die eingangs des Kapitels skizzierte inhaltliche Breite des MBS legt zum einen nahe, dass Debatten über die wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Folgen des Kriegs und der Friedensverträge für Europa den unmittelbaren Entstehungskontext des Heftes darstellten. Zum anderen motivierte der von Steel-Maitland hervorgehobene informatorische Nutzen internationaler Wirtschaftsstatistiken für britische Unternehmer und Investoren. Nicht nur Außenhandelsdaten waren für sie von Belang, sondern auch solche zur globalen Produktion wichtiger Güter, zur finanziellen Situation einzelner Staaten und zu Preisentwicklungen. Die begründete Aussicht, mit einer international finanzierten Publikation solche Informationen vergleichsweise günstig zu erhalten, erscheint als ein plausibler Grund, die erste Ausgabe auf eigene Rechnung zu erstellen.

Darüber hinaus korrespondiert der Beginn der Arbeit am MBS mit den allgemeineren Absichten, die die britische Regierung im Frühjahr und Sommer 1919 in Bezug auf den SEC und den *Völkerbund* verfolgte. So passte das Bulletin zum Ziel der britischen Regierung, den SEC zu einem Gremium zu machen, das in erster Linie dem Informationsaustausch und der Diskussion von Problemen dienen sollte, die der Übergang von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft mit sich bringen würde. Des Weiteren strebte Arthur Salter, der bis Juni 1919 Sekretär der britischen SEC-Sektion und danach erster Leiter der *Economic and Financial Section* des Völkerbundsekretariats war, an, die neue Organisation mit einer starken „Intelligence and Research Division“ auszustatten. Da der Erste Weltkrieg seiner Meinung nach vor

126 Vgl. Anonymus: Overseas Trade. Effect of the War, in: The Times, 21.01.1916; Anonymus: Foreign Trade, in: The Economist, 12.02.1916, S. 255–256; Anonymus: Overseas Trade in 1916, in: The Economist, 13.01.1917, S. 48–49; Anonymus: Overseas Trade. Adverse Balance Reduced, in: The Times, 19.01.1917; Anonymus: Overseas Trade in 1917, in: The Economist, 19.01.1918, S. 75–77; Anonymus: Overseas Trade in 1918, in: The Economist, 11.01.1919, S. 38–39; explizit auf die verzerrende Wirkung der Preisentwicklung auf die Aussagekraft der Außenhandelsstatistik verweist Anonymus: Overseas Trade. Effects of Higher Prices, in: The Times, 22.01.1918.

allem ökonomische Gründe gehabt habe, müsse der *Völkerbund* in diesem Bereich Handlungsfähigkeit beweisen.¹²⁷ Die Aktivitäten des SEC sahen Salter und andere in London Mitte 1919 explizit als Vorarbeiten dazu an.¹²⁸ Obendrein vertraten mit Hubert Llewellyn Smith und Robert Cecil zwei Beamte die britische Regierung im SEC, die bereits vor und während des Kriegs den Nutzen umfassender und aktueller Wirtschaftsstatistiken für Regierungshandeln nicht nur erkannt, sondern deren Verbesserung in ihren jeweiligen Zuständigsbereichen auch gefördert hatten.¹²⁹

Die britische Regierung war also die treibende Kraft hinter dem MBS. Das Journal hätte aber nicht etabliert werden können, wenn die anderen im SEC vertretenen Administrationen es nicht ebenfalls befürwortet und aktiv getragen hätten. Bereits verwiesen wurde darauf, dass Amerikaner, Franzosen und Italiener schon im Frühjahr 1919 Vorschläge unterstützt hatten, im Rahmen der *Raw Materials Section* eine statistische Abteilung zu etablieren. Anfang August gründeten die SEC-Mitglieder dann eine eigene Statistikkommission, die das MBS herausgeben sollte. Deren erstes Treffen kam frühestens Ende September zustande, vermutlich später; Belgien jedenfalls ernannte seinen Delegierten Armand Julin erst Anfang Oktober.¹³⁰ Die anderen Kommissionsmitglieder waren der Brite Alfred W. Flux, der Franzose Daniel Serruys und der Italiener Francesco Giannini.¹³¹ Im November 1919 kamen die im SEC vertretenen Regierungen schließlich überein, das *Raw Materials Committee* mit dieser Statistikkommission zu vereinigen und das neue *Committee on Raw Materials and Statistical Information* mit der Herausgabe des MBS zu betrauen.¹³²

127 Salter, Arthur: The Organization of the League of Nations, May 10, 1919, in: Ders.: The United States of Europe and other Papers, hrsg. von W[ill] Arnold-Forster, New York 1933, S. 14–31, hier S. 24, 30; zur Bedeutung dieses Memorandums für die neue Organisation vgl. Aster: Power, S. 88 f.; Martin David Dubin: Transgovernmental Processes in the League of Nations, in: International Organization 37 (1983), S. 469–493, hier S. 473–475.

128 Dies beschloss der SEC offiziell Anfang August 1919, doch bereits vor Erscheinen der ersten Ausgabe Ende Juli war dies vorgesehen: NCL, Loveday Papers, Box 2, Alexander Loveday an Arthur Salter, 17.07.1919.

129 Johnson, Gaynor: Lord Robert Cecil. Politician and Internationalist, Farnham 2013, S. 58; Roger Davidson: Smith, Sir Hubert Llewellyn (1864–1945), in: Oxford Dictionary of National Biography, Oxford 2004 [https://doi.org/10.1093/ref:odnb/36147; 02.03.2018].

130 Der Zeitpunkt der ersten Kommissionssitzung geht aus dem Schriftwechsel belgischer Beamter im Herbst 1919 hervor: AgRB, T 044/1875; Ernennung Julins laut Schreiben des belgischen Industrie- und Arbeitsministeriums an das belgische Wirtschaftsministerium, 07.10.1919, in: Ebenda.

131 United States Department of State: Papers ... Paris Peace Conference, Bd. 3, S. 150; biographische Angaben zu den Genannten im Anhang.

132 United States Department of State: Papers ... Paris Peace Conference, Bd. 10, S. 621, 639 f.; vgl. zudem die Diskussion über die Aufgaben des neuen Komitees bei der 7. Sitzung des *Permanent Committee* des SEC am 18.12.1919, in: Dockrill: British Documents, Part II, Series I, Bd. 15, S. 377 f.

Eines der unmittelbaren Ergebnisse dieses Beschlusses war, dass jedes im SEC vertretene Land seine eigene Ausgabe des MBS veröffentlichen sollte.¹³³ Eine französischsprachige Edition erschien bereits im Dezember 1919 als Übersetzung der englischen Version und eine italienische Fassung folgte ab Februar 1920.¹³⁴ Belgien sparte sich die dafür notwendigen Mittel und orderte ab Januar 1920 50 Exemplare der französischen Ausgabe.¹³⁵ Weite Verbreitung aber fand nur das englischsprachige MBS, dessen Auflage Ende 1920, Anfang 1921 bei 1.750 Exemplaren lag.¹³⁶ Die französischen und italienischen Ausgaben hingegen waren selbst im *Board of Trade* nicht verfügbar und sind auch in keinem online zugänglichen Bibliothekskatalog nachgewiesen.¹³⁷

Der Wille der im SEC vertretenen Regierungen, in wirtschaftsstatistischer Hinsicht miteinander zu kooperieren und ein monatliches Journal herauszugeben, war eine Voraussetzung dafür, das MBS zu etablieren. Eine andere war es, Daten in einer bis dahin nicht gekannten Häufigkeit und inhaltlichen Breite zur Verfügung stellen zu können. Dafür benötigte es leistungsfähige statistische Ämter mit entsprechenden Kompetenzen sowie ausreichenden personellen und finanziellen Kapazitäten.

In einigen kriegsführenden Staaten Europas, etwa in Frankreich oder Italien, führte man kriegsbedingt ins Leben gerufene oder erweiterte Institutionen fort, stärkte sie personell und finanziell und stattete sie häufig mit neuen Kompetenzen aus. Dabei griffen Regierungen auch auf die teils jungen, während des Kriegs eingestellten und meist international erfahrenen Experten zurück, die die amtliche und akademische Statistik ihrer Länder oft bis zum Zweiten Weltkrieg oder länger

133 AgRB, T 044/1875, Bericht des belgischen Delegierten im *Permanent Committee* des SEC, André de Kerchove, über dessen 7. Sitzung am 18.12.1919 vom 19.12.1919; aus dem offiziellen Ergebnisprotokoll der Sitzung geht dieser Beschluss nicht hervor: Dockrill: *British Documents*, Part II, Series I, Bd. 15, S. 377f.

134 *Monthly Bulletin of Statistics* 1 (1919/20), Nr. 6, S. IV; Nr. 8, S. IV; TNA, BT 198/5, Protokoll des Morning Meetings des *Board of Trade Councils*, 02.12.1919, S. 4.

135 AgRB, T 044/1875, Arthur Bemelmans, belgischer Delegierter im SEC und in der Reparationskommission, an das belgische Wirtschaftsministerium, 23.12.1919; Belgisches Wirtschaftsministerium an Bemelmans, 15.01.1920.

136 NCL, Loveday Papers, Box 4, Dorothy P. Etlinger, Büro des *Völkerbunds*, London, an Hugh McKinnon Wood, *Finance Section* des *Völkerbunds*, 11.07.1921.

137 Der das MBS im *Board of Trade* redigierende Beamte Thomas G. Gibson schrieb Alexander Loveday im Juni 1920, er erhalte immer wieder Anfragen bezüglich der französischen Fassung, die „is supposed to be published in Paris“. Er bat Loveday, ihm Exemplare der französischen Ausgaben zukommen zu lassen; NCL, Loveday Papers, Box 3, Gibson an Loveday, 03.06.1920. Dass Gibson das MBS redigierte geht aus einem Schreiben Dorothy P. Etlingers an Loveday vom 07.09.1921 (LoNA, London Office, C.1785, 1/1) ebenso hervor wie aus einem Brief Gibsons an Loveday vom 08.10.1927 (LoNA, R.351, 10/62861/12361).

prägten. Der Italiener Corrado Gini steht stellvertretend für diese Gruppe.¹³⁸ Anderswo, etwa in Deutschland oder den USA, wurden die kriegsbedingt etablierten statistischen Institutionen meist aufgelöst. Gleichwohl waren die Jahre um 1920 auch dort eine Zeit wirtschaftsstatistischer Expansion. Das *Statistische Reichsamt*, das 1917 in die Kompetenz des neu geschaffenen *Reichswirtschaftsamts* übergegangen war, erhöhte die Zahl seiner Mitarbeiter von 380 im Jahr 1913 auf rund 900 im Jahr 1920. 1919 begann es, die Regierung regelmäßig mit statistischen Berichten über die Wirtschaftslage zu informieren und ab 1921 gab es das an ein breites Publikum gerichtete Periodikum *Wirtschaft und Statistik* heraus.¹³⁹ In den USA scheiterten Versuche zwar weitgehend, die staatliche Statistik zu zentralisieren und auszubauen. Eine grundlegende Reform und Expansion der amtlichen Außenhandelsstatistik fand dennoch in Reaktion auf die drastisch veränderte weltwirtschaftliche Lage statt. Zudem setzte der Boom akademisch und kommerziell motivierter permanenter Wirtschaftsbeobachtung, wie sie vom 1919 gegründeten *Harvard Economic Service* oder vom 1920 etablierten *National Bureau of Economic Research* betrieben wurde, weltweit neue Maßstäbe.¹⁴⁰

138 Zu Frankreich vgl. Druelle-Korn: Ministère du Commerce; Desrosières: Politik, S. 176–179; Pascal-Gaston Marietti: La Statistique générale en France, Paris 1949, S. 37–40; zu Italien: Prévost: A Total Science, S. 104–120; Jean-Guy Prévost: Statistics, Expertise and Politics. Corrado Gini and the Course of Italian History, in: *Metron* 74 (2016), S. 145–165.

139 Zahn: Statistik, S. 895; Heidrun Homburg: Das Reichswirtschaftsamt / Reichswirtschaftsministerium in der Formierungsphase 1917–1923, Strukturen und Akteure, in: Werner Abelshauser et al. (Hrsg.): Wirtschaftspolitik in Deutschland 1917–1990, Bd. 1: Das Reichswirtschaftsministerium der Weimarer Republik und seine Vorläufer. Strukturen, Akteure, Handlungsfelder, München 2016, S. 146–223, hier S. 151; Hartmut Berghoff / Ingo Köhler / Harald Wixforth: Navigation im Meer der Interessen. Binnenwirtschaftliche Steuerungsinitiativen des Reichswirtschaftsministeriums, in: Ebenda, S. 421–516, hier S. 488.

Zur Frühgeschichte des *Statistischen Reichsamts* vgl. Tooze: Statistics, Kap. 2; Adam Tooze: Wirtschaftsstatistik im Reichswirtschaftsministerium, in seinem Statistischen Reichsamt und im Institut für Konjunkturforschung, in: Werner Abelshauser et al. (Hrsg.): Wirtschaftspolitik in Deutschland 1917–1990, Bd. 1: Das Reichswirtschaftsministerium der Weimarer Republik und seine Vorläufer. Strukturen, Akteure, Handlungsfelder, München 2016, S. 361–420, hier S. 362–391; sowie Tooze: Trouble.

140 Mitchell: Statistics; Z.L. Potter: The Central Bureau of Planning and Statistics, in: Publications of the American Statistical Association 16 (1919), S. 275–285; vgl. Alchon: The Invisible Hand, S. 33–50; Cuff: Creating Control Systems, S. 604–610; Joseph W. Duncan / William C. Shelton: Revolution in United States Government Statistics, 1926–1976, Washington 1978, S. 9, 146; Friedman: Fortune Tellers, S. 175 f., 180–189; Heaton: A Scholar, S. 124–136; Publication of Statistics on Foreign Commerce. Hearing before the Committee on Interstate and Foreign Commerce of the House of Representatives, Sixty-Sixth Congress, Third Session, on H.R. 15448, 17.01.1921, Washington 1921; Anonymus: United States. Statistical Classification for Imports and Exports. Revision and Extension for War Purposes and Trade Promotion, in: Board of Trade Journal 100 (1918), Nr. 1122 [30.05.1918], S. 680; Chauncey

Das bemerkenswerteste war, dass die wirtschaftsstatistische Expansion nicht auf industrialisierte Länder Europas und Nordamerikas sowie die britischen Dominions beschränkt blieb. Auch wenn Experten dieser Regionen Inhalte, Konzepte und Methoden der Wirtschaftsstatistik weiterhin dominierten, ließ sich das Phänomen in Ländern aller Kontinente beobachten. Ganz neue statistische Verwaltungen entstanden etwa in den ostmitteleuropäischen Ländern, im bolschewistischen Russland und in China.¹⁴¹ In beschränktem Maße traf das auch auf Kolonien und andere politisch abhängige Territorien zu. Das bei den Pariser Friedensverhandlungen etablierte Mandatssystem etwa verpflichtete die Mandatsmächte nicht nur, die ehemaligen Kolonien Deutschlands und die vormals osmanischen Regionen im Nahen Osten zu verwalten, sondern auch, regelmäßig einer Kommission des *Völkerbunds* Bericht darüber zu erstatten. Die dabei entstehenden Strukturen und Methoden sowie Berichts- und Evaluationsroutinen – inklusive der Gründung statistischer Behörden und Publikationen – wurden im Laufe der Jahre zu einem ungeschriebenen Standard, den koloniale Verwaltungen der Imperialmächte nicht einfach ignorieren konnten.¹⁴² Infolgedessen gründeten die Verwaltungen zahlreicher kleinerer europäischer Kolonien eigene statistische Ämter, die sich vor allem ab Ende der 1920er Jahre – nicht immer zur Freude ihrer ‚Mutterländer‘ – began-

Depew Snow: Our Statistics of Foreign Commerce and the War, in: Publications of the American Statistical Association 16 (1918), S. 175–189; Anonymus: New Commerce Classification, in: Quarterly Publications of the American Statistical Association 17 (1921), S. 653; Avar L. Bishop: Outlines of American Foreign Commerce, Boston et al. 1923, S. 92f.; Joseph Brandes: Herbert Hoover and Economic Diplomacy. Department of Commerce Policy 1921–1928, Pittsburgh 1962, S. 3–21; Clements: The Life, S. 109–111.

141 Zeitgenössische Übersicht bei Zahn: Statistik, S. 913–937; zu Ostmitteleuropa Prévost/Beaud: Statistics, S. 83f.; zu Russland: P[avel I.] Popoff [Popov]: La statistique des Républiques Socialistes Soviétiques. Rapport présenté à la XV Session de l’Institut International de Statistique, Moskau 1923; Mespoulet: Statistique, S. 119–138, 254–256; Alain Blum / Martine Mespoulet: Le passé au service du présent. L’administration de l’État soviétique entre 1918 et 1930, in: Cahiers du Monde Russe 44 (2003), S. 343–368; Stanziani: L’économie, S. 219–221, 224; S[tephen] F. Wheatcroft: Statistical Sources for the Study of Soviet Social History in the Prewar Period, in: Sheila Fitzpatrick / Lynne Viola (Hrsg.): A Researcher’s Guide to Sources on Soviet Social History in the 1930s, Armonk / London 1992, S. 153–175, hier S. 155; S[tephen] G. Wheatcroft / R[obert] W. Davies: The Crooked Mirror of Soviet Economic Statistics, in: R[obert] W. Davies / Mark Harrison / S[tephen] G. Wheatcroft (Hrsg.): The Economic Transformation of the Soviet Union, 1913–1945, Cambridge 1994, S. 24–37, hier S. 25–27; zu China vgl. die folgenden Ausführungen.

142 Zum Mandatssystem v. a. Pedersen: The Guardians; zur statistischen Beobachtung darin: Roser Cussó: Aux origines de l’évaluation statistique internationale. La supervision des mandats par la Société des Nations, in: Philippe Bourmand / Norig Neveu / Chantal Verdeil (Hrsg.): Experts et expertise dans les Mandats de la Société des Nations. Figures, Champs, Outils, Paris 2020, S. 161–188.

nen, explizit an internationalen wirtschaftsstatistischen Standards zu orientieren (Kap. 6.3).

In anderen Staaten kam es zur institutionellen und personellen Ausweitung sowie zur konzeptionellen Erneuerung der staatlichen (Wirtschafts-)Statistik. Ein Beispiel dafür ist Japan. Dort klagte die staatliche Statistikbehörde 1918/19 offen darüber, die bestehende Organisation werde den gestiegenen Anforderungen des sich rapide industrialisierenden Landes nicht mehr gerecht. Die amtliche Statistik müsse ausgeweitet und zentralisiert werden.¹⁴³ Tatsächlich erwies sich das Jahr 1920, als Japan den ersten Bevölkerungszensus nach Ende des Shogunats durchführte, rückblickend als Beginn einer neuen Epoche, in der „the statistical world in Japan developed very rapidly“. Neue Institutionen wie ein zentrales beratendes Statistikkomitee wurden eingerichtet und Periodika wie ein jährlich aktualisiertes Kompendium mit Statistiken zahlreicher Länder wurden ins Leben gerufen.¹⁴⁴ Dies hatte zur Folge, dass Japan neben Brasilien und Argentinien, den britischen Dominions, Indien und Ägypten von Beginn an dafür sorgte, dass das MBS kein rein europäisch-atlantisches Periodikum blieb.

Eine Ausnahme von der Regel wirtschaftsstatistischer Expansion war Indien. Dort strebte der seit 1914 amtierende *Director of Statistics* George Findlay Shirras an, die administrativ und regional zersplitterte Statistik des Landes nach Vorbild fast aller Dominions zu zentralisieren und auszubauen. Das aber scheiterte nach 1919 an den Kosten, die man in Delhi und London damit verband, und an den politisch wie wirtschaftlich fragilen Verhältnissen, die Indien damals prägten.¹⁴⁵ Im

143 Anonymus: *Official Statistics*, S. 345; zu den signifikanten Veränderungen Japans in politischer, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht in den Jahren nach 1900, v.a. aber nach Beginn des Ersten Weltkriegs Dickinson: *World War*, sowie Frederick R. Dickinson: *Toward a Global Perspective of the Great War. Japan and the Foundation of a Twentieth-Century World*, in: *American Historical Review* 119 (2014), S. 1154–1183; Frederick R. Dickinson: *The Japanese Empire*, in: Robert Gerwarth / Erez Manela (Hrsg.): *Empires at War, 1911–1923*, Oxford 2014, S. 197–213; allgemeiner: Marius B. Jansen: *The Making of Modern Japan*, Cambridge / London 2000, S. 495–575; eingehender zur wirtschaftlichen Entwicklung: E. Sydney Crawcour: *Industrialization and Technological Change, 1885–1920*, in: Peter Duus (Hrsg.): *The Cambridge History of Japan*, Bd. 6: *The Twentieth Century*, Cambridge 1989, S. 383–480; Takafusa Nakamura: *Depression, Recovery and War, 1920–1945*, in: Ebenda, S. 451–493; Koji Taira: *Economic Development, Labor Markets, and Industrial Relations in Japan, 1905–1955*, in: Ebenda, S. 606–653; David Flath: *The Japanese Economy*, Oxford 2000, S. 43–70; Takafusa Nakamura: *Economic Growth in Prewar Japan*, New Haven / London 1983.

144 Shimojo: *Outline*, S. 100–105, Zitat: S. 101; vgl. zudem Bureau of Statistics of the Imperial Cabinet: *Bureau*, sowie das auslandsstatistische Jahrbuch *Rekkoku kokusei yōran* [„Concise View of the Chief Countries of the World“], Tokio 1921–1943 (Übersetzung des Titels nach Bureau of Statistics of the Imperial Cabinet: *Periodical Statistical Publications in Japan*, Tokio 1930, S. 2)

145 Subramanian: *A Brief History*, S. 106–112; zu Findlay Shirras vgl. die biographischen Angaben im Anhang; zur Entwicklung der Statistikbehörden in den britischen Dominions vgl. Prévost/Beaud:

Vergleich mit anderen Ländern der Region war die amtliche Statistik Indiens allerdings relativ weit entwickelt und es mangelte nicht an wirtschaftsbezogene Daten aus Indien.

Die Gründe für die in zahlreichen Weltregionen zu beobachtende wirtschaftsstatische Expansion um 1920 variierten im Einzelnen. Ein zentrales Motiv aber war die Ausweitung staatlicher Aktivitäten im wirtschaftlichen und sozialen Bereich, mit denen Regierungen auf die zahlreichen direkten und indirekten Folgewirkungen des Kriegs reagierten, und die sie gestalten und finanzieren mussten. Insbesondere hatten es Regierungen mit zurückkehrenden Soldaten und Forderungen einer stärker werdenden Arbeiterbewegung zu tun. Sie mussten den Übergang der Kriegs- in Friedenswirtschaften bewältigen und dabei vor allem die bis dahin kaum bekannten Phänomene Arbeitslosigkeit und Inflation bekämpfen. Zudem waren sie mit einer deutlich veränderten internationalen Produktions- und Absatzlage sowie mit Problemen konfrontiert, die aus der kriegsbedingten Staatsverschuldung und den Reparationsregelungen resultierten. Vielerorts führte zudem die Krise, in die viele Volkswirtschaften 1920/21 nach einem kurzen Nachkriegsboom fielen, den Zeitgenossen drastisch vor Augen, dass es kein Zurück zum vergleichsweise passiven Staat der Vorkriegszeit gab. Gleichzeitig nahmen öffentliche Debatten über all diese Aspekte zu und erhöhten den Rechtfertigungs- und Legitimationsdruck, unter dem Entscheidungen von Regierungen insbesondere in demokratischen Systemen mit einer differenzierten Medienlandschaft standen. Angesichts dessen erschien es den Beteiligten unabdingbar, verlässliche und aktuelle statistische Daten zu all diesen Aspekten zu besitzen.¹⁴⁶ Eine im Krieg entstandene Verbindung amtlicher Statistik mit sozialwissenschaftlicher Expertise, politischer Entscheidungsfindung und wirtschaftlicher Praxis blieb so vielerorts erhalten und war maßgeblich für die Entstehung der Weltwirtschaftsstistik verantwortlich.

Statistics, S. 111–131; Jon Agar: *The Government Machine. A Revolutionary History of the Computer*, Cambridge / London 2003, S. 103–115; Report and Resolutions adopted by the First Conference of Government Officers engaged in Dealing with Statistics in the British Empire, held at the Board of Trade on 20th January – 26th February 1920 (Cmd. 648), London 1920; zur indischen Statistikbehörde: Report of the Indian Industrial commission 1916–1918, Kalkutta 1918, S. 120–125; Subramanian: *A Brief History*, S. 109–111; B[rian] R. Tomlinson: *The Economy of Modern India, 1860–1970*, Cambridge 1993, S. 132. Zum politischen und wirtschaftlichen Kontext Indiens: Manela: *Wilsonian Moment*, S. 77–97; Xu: *Asia*, S. 59–93; Judith M. Brown: *Modern India. The Origins of an Asian Democracy*, Oxford 1990, S. 187–241; Mann: *Geschichte Indiens*, S. 86 f., 110 f.; Metcalf/Metcalf: *A Concise History*, S. 167–169, 185–189; Dietmar Rothermund: *Indiens wirtschaftliche Entwicklung. Von der Kolonialherrschaft bis zur Gegenwart*, Paderborn et al. 1985, S. 84–99; Tomlinson: *The Economy*.

¹⁴⁶ Vgl. dazu Aldcroft: *Die zwanziger Jahre*; Feinstein/Temin/Toniolo: *The World Economy*; Leonhard: *Der überforderte Frieden*; Steiner: *The Lights*; ausführlicher zur Krise 1920/21: Aldcroft: *Die zwanziger Jahre*, S. 84–96; Tooze: *The Deluge*, S. 353–373.

Ein weiteres wichtiges Motiv für die Etablierung und den Ausbau staatlich getragener Wirtschaftsstatistik und der permanenten Beobachtung wirtschaftlicher Phänomene und Prozesse war das Bestreben von Regierungen, das jeweils eigene Land in internationalen Statistiken ‚sichtbar‘ zu machen und dadurch zu demonstrieren, über eine leistungsfähige Verwaltung auf ‚westlichem‘ Niveau zu verfügen. Ein Beispiel dafür war China. Mit Ausnahme des maritimen Außenhandels, den die britisch dominierte Seezollbehörde seit Mitte des 19. Jahrhunderts statistisch erfasste und auf Englisch und Chinesisch zugänglich machte,¹⁴⁷ war Chinas wirtschaftliche Entwicklung nach dem Ersten Weltkrieg faktisch unbeobachtbar. Es mangelte nicht nur an einer handlungsfähigen Regierung. Es gab auch keinen das ganze Land umfassenden Wirtschaftsraum, keine einheitlichen Maße, Gewichte und Währungen und keine überall gesprochene Sprache. Kurz: China mangelte es an zentralen Charakteristika eines ‚modernen‘ Staates.¹⁴⁸ Die nach dem Sturz des Kaiserreichs 1911 erhobenen und teils veröffentlichten Statistiken und Zensus zu wirtschaftlich relevanten Aspekten krankten zudem an methodischen Mängeln und es fehlte an ausreichend geschultem Personal. Aus diesem Grund galten vielen Zeitgenossen „all estimates in China [as] haphazard“ und die zuständigen chinesischen Behörden als rückständig und schlecht organisiert.¹⁴⁹ Das begann sich ab 1920 zu ändern.

Zum einen gründete die Beijinger Regierung in jenem Jahr ein *Bureau of Economic Information*, in dem eine Reihe von Briten und US-Amerikanern in teils leitender Stellung arbeiteten, eine Schlüsselstellung aber dem noch jungen, international jedoch bereits bestens vernetzten Ökonomen und Statistiker Liu Dajun

147 Vgl. zeitgenössisch Friedrich Otte: *Commercial Statistics in China*, in: *Chinese Economic Monthly* 3 (1926), S. 361–372, etwas älter Wilhelm von Kries: *Seezollverwaltung und Handelsstatistik*, Jena 1913; sowie Eberhard-Bréard: Robert Hart; Andrea Eberhard-Bréard: *Invention of Foreign Trade Statistics in China at the Turn of the 20th Century*, in: *Économie et sociologie rurales. Actes et communications* 21 (2004), S. 25–55.

148 Bickers, *Out of China*; Albert Feuerwerker: *Economic Trends, 1912–1949*, in: John K. Fairbank (Hrsg.): *The Cambridge History of China*, Bd. 12,1: *Republican China 1912–1949*, Cambridge 1983, S. 28–127, hier S. 28–34; Osterhammel: *China*, S. 175–178, 202–240; Jürgen Osterhammel: *Shanghai*, 30. Mai 1925. *Die chinesische Revolution*, München 1997, S. 135; Dabringhaus: *Geschichte Chinas*, S. 70–90, 120–122; Anonymus (Liu Dajun): *Collecting Statistics in China*, in: *Chinese Economic Monthly* 2 (1924/25), Nr. 5, S. 23–32; D.K. [Da-kuin] Lieu: *China's Industries and Finance*, Peking 1927, S. 111–128; Otte: *Commercial Statistics* [1926], S. 366–370; Liang-lin Hsiao: *China's Foreign Trade Statistics, 1864–1949*, Cambridge 1974, S. 7–11.

149 Anonymus: *A Great Advance*, in: *North-China Herald*, 16.10.1920 (Zitat); Lieu: *China's Industries*, S. 84–94; D.K. [Da-kuin] Lieu: *A Brief Account of Statistical Work in China*, in: *Bulletin de l'Institut International de Statistique* 25 (1931), Bd. 2, S. 88*–121*, hier S. 94*f.; Friedrich Hirth: *Die Verwaltung der chinesischen Seezölle*, in: *Österreichische Monatsschrift für den Orient* 7 (1881), S. 75–80, 96–98, hier S. 98; Kries: *Seezollverwaltung*, S. 21; Otte: *Commercial Statistics* [1926], S. 362.

(international bekannt als D.K. [Da-kuin] Lieu) zukam.¹⁵⁰ Das Büro wurde zur wichtigen Anlaufstelle für alle Anfragen an die Beijinger Regierung, die wirtschaftliche Aspekte betrafen. Zudem etablierte die Behörde ab 1922 eine Reihe international rezipierter Periodika (etwa das *Chinese Economic Monthly*), die nicht nur, aber auch statistische Informationen enthielten.¹⁵¹ Zum anderen veröffentlichte das 1919 vom Beijinger Finanzminister in Shanghai gegründete *Bureau of Markets* ab Oktober 1920 einen monatlich aktualisierten Index der Großhandelspreise der ostchinesischen Metropole. Dieses Ereignis begrüßte der international rezipierte *North-China Herald* geradezu euphorisch. Es sei „[o]ne of the most important events which has occurred in China's commercial life for a considerable time“ und ein Zeichen dafür, dass das Land „may at length be developing from a non-statistical into a statistical country“. ¹⁵² Das war zwar übertrieben und vor der Etablierung der Nationalregierung 1928 waren dauerhafte statistische Erhebungen seitens der Behörden praktisch unmöglich (Kap. 5.3 und 6.2). Gleichwohl war es dieser Preisindex, der China in wirtschaftsstatistischen Periodika jener Jahre erstmals dauerhaft sichtbar machte.¹⁵³ Das schloss das MBS mit ein, in dem der Index zusammen mit den ab Januar 1922 abgedruckten Wechselkursen in Shanghai für zwölf Jahre die einzige permanent aktualisierte Information aus China darstellte.

Der Shanghaier Preisindex weist darüber hinaus auf die politische Motivation hin, die vielerorts hinter der wirtschaftsstatistischen Expansion um 1920 stand. So wie in Deutschland der Ausbau des *Statistischen Reichsamts* mit den Debatten über Reparationen verknüpft war und so, wie sich im bolschewistischen Russland die staatliche Steuerung wirtschaftlichen Agierens ohne statistische Erfassung nicht erreichen ließ, so stellte der Shanghaier Preisindex ein Instrument dar, mit dessen Hilfe chinesische Politiker die staatliche Souveränität des Landes zurückzugewin-

150 Vgl. die biographischen Angaben im Anhang.

151 Elliston, H[erbert] B.: A Short Note on Statistizing China, in: *The Chinese Social and Political Science Review* 6 (1921–23), S. 108–113; D.K. [Da-kuin] Lieu: Fact-Finding in China. The Chinese Government Bureau of Economic Information, in: *News Bulletin of the Institute for Pacific Relations*, March 1928, S. 1–4; Lieu: A Brief Account, S. 96*f.; Alex[ander] Ramsay: *The Peking Who's Who* 1922, Peking 1922, S. 41f.

152 Anonymus: A Great Advance; zum Bureau of Markets in Shanghai und zur Entwicklung des Index: *The Treasury's Bureau of Markets: The Index Number of Prices in Shanghai*, o.O. o. J. [Shanghai 1923], (LoNA, R.399, 10/27117/26756); Anonymus: *The Government Bureau of Markets in Shanghai*, in: *The China Weekly Review*, 24.04.1926, S. 199.

153 Anonymus: *International Price Movements*, in: *The Statist*, 21.05.1921, S. 894–895; *International Labour Review* 2 (1921), Nr. 2/3, S. 42f.; *Bulletin mensuel de l'Office Permanent [de l'Institut International de Statistique]* 4 (1921), S. 83; *Monthly Bulletin of Statistics* 2 (1920/21), Nr. 7, S. 25.

nen suchten, konkret: die Zollautonomie Chinas.¹⁵⁴ Bei den Zollverhandlungen während der Washingtoner Konferenz 1922 zwischen China, den europäischen Imperialmächten, Japan und den USA bestand die chinesische Delegation darauf, die Shanghaier Marktpreise – gemessen mithilfe des Index – als Grundlage für neue Zollsätze zu nehmen. Auch für alle weiteren internationalen Verhandlungen über die Erlangung der Zollautonomie war der Shanghaier Preisindex eine zentrale Bezugsgröße. Und als diese 1928 erreicht sowie 1930 in Kraft getreten war, diente er als wichtige Orientierung für die Festlegung neuer Zölle.¹⁵⁵

Die Gründung neuer und der Ausbau bestehender staatlicher Behörden und deren Publikationen sowie eine gewisse Orientierung ihrer Arbeit an internationalen Standards waren zentrale Voraussetzungen dafür, eine funktionierende internationale wirtschaftsstatistische Infrastruktur etablieren und unterhalten zu können. Schließlich benötigten die Londoner und später Genfer Autoren des MBS Ansprechpartner und Kollegen in den verschiedenen, von ihnen beobachteten Ländern, die mit Zustimmung ihrer Regierungen bereit waren, zu kooperieren. Ganz unabhängig davon, welche Daten die Autoren des MBS überhaupt in ihre Hefte aufnehmen wollten,¹⁵⁶ hing der Umfang, die Aktualität sowie die inhaltliche und geographische Breite der Berichterstattung von der Arbeitsfähigkeit und der Organisation statistischer Einrichtungen auf Länderebene ab. Der Fokus des MBS auf Länder des ‚Westens‘ ist daher zum Teil dadurch zu erklären, dass es außerhalb davon oft an Kooperationspartnern mangelte, dass die Statistiker des *Board of Trade* nicht wussten, an wen sie sich wenden konnten oder dass die Kontaktaufnahme schwierig bis unmöglich war. Russland beispielsweise war praktisch unzugänglich und die Verhältnisse um 1920 zu sehr im Fluss, als dass die Übernahme irgendwelcher Zahlen zum Land in ein monatliches Periodikum ernsthaft in Erwägung gezogen hätte werden können.¹⁵⁷ Über China wiederum konnte das MBS mangels

154 Darauf verwies zeitgenössisch Lieu: A Brief Account, S. 97*; ähnlich Anonymus: Government Bureau; zum Kontext Stanley F. Wright: China's Struggle for Tariff Autonomy, 1843–1938, Shanghai / Hong Kong / Singapur 1938; Felix Boecking: No Great Wall. Trade, Tariffs, and Nationalism in Republican China, 1927–1945, Cambridge / London 2017.

155 Wright: China's Struggle, S. 453, Kap. 6–7; Boecking: No Great Wall.

156 Zu den Entscheidungskriterien der MBS-Autoren der Jahre 1919 bis 1921 lassen sich auf Grundlage der hier ausgewerteten Quellen keine Aussagen treffen, da insbesondere Protokolle der Statistikkommission des SEC fehlen. Es ist aber angesichts des Inhalts des MBS davon auszugehen, dass ihr Interesse in erster Linie Aspekten galt, die den industrialisierten Ländern Europas helfen konnten, die aktuellen, aus dem Krieg und seinen Folgen erwachsenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu beschreiben und zu lösen. Dafür sprechen auch die für spätere Jahre verfügbaren Überlegungen der *Völkerbund*-Statistiker; auf die noch zurückzukommen ist.

157 Alexander Loveday zog es 1920 aufgrund der Probleme, an aktuelle russische Statistiken zu gelangen, und wegen der ungewissen politischen und territorialen Zukunft des Landes vor, die

statistischer Institutionen und Erhebungen fast gar nicht berichten und selbst die relativ guten Außenhandelsstatistiken der chinesischen Seezollbehörde passten aufgrund ihrer vierteljährlichen Erscheinungsweise nicht in das monatliche Schema des MBS. Dieser unmittelbare Zusammenhang zwischen starken statistischen Institutionen auf Länderebene und der Möglichkeit, eine permanente internationale oder gar globale wirtschaftsstatistische Berichterstattung zu etablieren, spiegelt das enge und dynamische Verhältnis zwischen nationsbezogenen und internationalistischen Prozessen wider, das Historiker für das 20. Jahrhundert als charakteristisch beschrieben haben.¹⁵⁸

Dieses Verhältnis wirkte auch in umgekehrter Richtung. Sobald das MBS Verbreitung und Anerkennung fand, trug die so hergestellte Offenlegung der Leistungsfähigkeit statistischer Behörden einzelner Länder dazu bei, dass diese sich in inhaltlicher, konzeptioneller und methodischer Hinsicht an den im MBS dokumentierten internationalen Standards zu orientieren begannen. Dies lässt sich vor allem für die Jahre ab 1921 zeigen und wird daher in den folgenden Kapiteln Thema sein. Doch bereits für die Zeit, in der das britische *Board of Trade* das MBS erstellte, lassen sich Hinweise dafür finden, dass es nicht nur die in den Statistiken dargelegten wirtschaftlichen Aspekte waren, mit denen staatliche Konkurrenz im Rahmen eines internationalen ‚öffentlichen Vergleichsdiskurs‘ (B. Heintz/ T. Werron) artikuliert werden konnte. Vielmehr waren es auch die statistischen Institutionen und deren Leistungsfähigkeit selbst, die nun miteinander in Wettstreit traten, und damit die Handlungsfähigkeit und ‚Modernität‘ staatlicher Verwaltungen an sich.

Im MBS lässt sich das zum Beispiel an der zunehmenden Aktualität von Daten einzelner Länder ablesen. Im August 1919 bezogen sich die jeweils aktuellen Angaben zur monatlichen Warenausfuhr auf den Juli (Großbritannien), Juni (Frankreich), Mai (USA, Brasilien, Japan, Südafrika, Kanada, Indien), April (Niederlande), März (Italien, Spanien, Schweiz, Ägypten) und Januar 1919 (Neuseeland) sowie den Dezember 1918 (Australien). Im Juni 1921 hingegen, in der letzten vom *Board of*

weltwirtschaftliche Bedeutung Russlands anhand von Vorkriegsdaten zu erörtern (LoNA, R.305, 10/3388/3388, The Economic Importance of Russia, Memorandum, A. Loveday, 11.03.1920). Als der Völkerbundrat das Sekretariat im Sommer 1922 beauftragte, einen Bericht über die aktuelle wirtschaftliche und soziale Situation des von einer Hungerkatastrophe geplagten Landes zu verfassen, stützte es sich zwar zu großen Teilen auf veröffentlichte russische Statistiken, zog aber gleichzeitig Informationen anderer Regierungen und der zahlreichen, in Russland tätigen ausländischen Hilfsorganisationen sowie informell übermittelte Daten heran. Explizit verwiesen die Autoren darauf, dass alle Quellenarten unzuverlässig sowie teils politisch gefärbt seien und verlässliche Aussagen kaum gemacht werden könnten (League of Nations: Report on Economic Conditions in Russia. With Special Reference to the Famine of 1921–1922 and the State of Agriculture, o.O. o. J. [Genf 1922]).

158 Sluga: Internationalism.

Trade erstellten MBS-Ausgabe, konnten die Leser die Ein- und Ausfuhren vom April (Großbritannien, USA, Frankreich, Niederlande), vom März (Italien, Belgien, Dänemark, Kanada, Indien, Ägypten) und vom Februar (Japan, Neuseeland, Australien, Südafrika) nachlesen. Viele Länder waren also 1921 bestrebt, ihre Daten rascher zu erheben, zu veröffentlichen und zu verbreiten, als das noch 1919 der Fall war. Die jeweils noch nicht vorliegenden Angaben wurden im MBS zudem durch Parenthese-Striche ersetzt, so dass Staaten, deren Außenhandelsstatistik vergleichsweise spät veröffentlicht oder nach London gesendet wurden, leicht ersichtlich waren.¹⁵⁹

Dass diese vergleichende Darstellungsweise tatsächlich Druck in den weniger rasch arbeitenden Ländern ausübte, wird sie durch drei Hinweise gestützt: *Erstens* verwies der britische Statistiker Arthur Bowley 1921 darauf, die monatliche Erscheinungsweise des MBS habe die Veröffentlichung des Großhandelspreisindex des *Board of Trade* verändert.¹⁶⁰ In einer retrospektiven Bilanz der wirtschaftsstatistischen Aktivität des *Völkerbunds* behauptete der zuständige Beamte Alexander Loveday sogar, die weltweit erhobene Zahl von Großhandelspreisindizes habe sich zwischen 1921 und 1926 aufgrund der Publikation dieser Indikatoren im MBS verdoppelt.¹⁶¹ *Zweitens* argumentierten die Befürworter einer Verdopplung des Etats für die Außenhandelsstatistik der USA Anfang 1921 unter anderem damit, man müsse endlich ein Tempo bei der Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung der eigenen Zahlen erreichen, die in Großbritannien und Japan bereits erreicht sei.¹⁶² *Drittens* schließlich drohte Loveday Datenlieferanten, die ihre Zahlen nicht (mehr) oder mit größeren Verzögerungen nach Genf sendeten damit, die entsprechenden Länder ganz aus den Tabellen zu nehmen. Die in der Zwischenzeit mit jeder Ausgabe länger werdenden Reihen von Parenthese-Strichen in solchen Tabellen machten jedoch, so Loveday, den Lesern Versäumnisse noch deutlicher, als das gänzliche Fehlen eines Landes.¹⁶³ In diesem Sinne notierte Loveday Jahre später in

159 Monthly Bulletin of Statistics 1 (1919/20), Nr. 2, S. 6–8; 2 (1920/21), Nr. 5, S. 6–8.

160 Bowley, Arthur L.: Official Statistics. What They Contain and How to Use Them, Oxford 1921, S. 41.

161 LoNA, Official Document Collection, League of Nations. Economic Committee. Crises Subcommittee: Memorandum of Mr. Loveday, 03.02.1926 (LoN Document E.257; E/CE/19), S. 10.

162 Publication of Statistics, Washington 1921, S. 19.

163 Mit Bezug auf Brasilien: LoNA, R.350, 10/17594/12361, Loveday an Julio Augusto Barboza-Carneiro, Handelsattaché an den brasilianischen Botschaften in London und Paris, 09.11.1923; mit Bezug auf Japan: LoNA, R.309, 10/27226/6408, Loveday an Dorothy P. Etlinger, Büro des *Völkerbunds* in London, 16.12.1924; mit Bezug auf Argentinien: LoNA, R.350, 10/13956/12361, Loveday an Alejandro Bunge, Director Nacional de Estadística, Buenos Aires, 22.06.1925.

einer Gedankensammlung zu einer nie geschriebenen Geschichte des *Economic Intelligence Service*, er habe „national jealousies“ ausgenutzt, „to get more stats“.¹⁶⁴

Konjunkturforschung, Wirtschaftsprognosen und neue Techniken

Eines der zentralen Merkmale, die das MBS von früheren internationalen Wirtschaftsstatistiken unterschied, war seine monatliche Erscheinungsweise. Es war das Ziel der MBS-Autoren, möglichst aktuelle Daten zu präsentieren, um ihre Leser mit handlungsrelevanten und nicht mit historisch interessanten Informationen zu versorgen. Schon vor dem Ersten Weltkrieg hatten Statistiker monatlich erscheinende, internationale Wirtschaftsstatistiken gefordert, wie etwa Richard van der Borgh 1909.¹⁶⁵ Doch eine solche Beschleunigung der internationalen wirtschaftsstatistischen Publizistik erschien damals unmöglich, wenn sie mehr als Informationen einiger Branchen und Länder enthalten sollte. Dass sie nach Ende des Kriegs so rasch erreicht werden konnte, unterstreicht den Zäsurcharakter der Jahre um 1920 und lässt sich mit drei parallel verlaufenden Entwicklungen erklären, die seit der Jahrhundertwende, vor allem aber ab den 1910er Jahren einer Beschleunigung der Erhebung, Verarbeitung und öffentlichen Verbreitung wirtschaftsstatistischer Daten den Weg bereiteten: der Entstehung der empirischen Konjunkturforschung und dem massiven Ausbau der öffentlichen wie privaten Konjunkturbeobachtung, dem eng damit zusammenhängenden Boom der Wirtschaftsprognose sowie der Etablierung und Weiterentwicklung moderner Systeme des Wissensmanagements und der Datenverarbeitung in statistischen Büros.

Die empirische Konjunkturforschung entstand aus der akademischen Beschäftigung mit immer wieder zu beobachtenden Wirtschaftskrisen. Klassische Ökonomen hatten diese zwar wahrgenommen, vertraten aber die Meinung, sie seien Folgen nicht-ökonomischer (exogener) Einflüsse wie Klimaveränderungen, Kriegen oder Marktverzerrungen. In dem perfekten, Gleichgewichte herstellenden Markt, den sie beschrieben, gab es keine Krisen, die theoretisch erklärt und empirisch beschrieben hätten werden müssen. Anders sah das bekanntlich Karl Marx, der in der Dynamik der kapitalistischen Wirtschaftsweise selbst die Ursache für wiederkehrende Krisen sah. Da Marx allerdings die seiner Krisentheorie zugrundeliegende Arbeitswerttheorie nie überzeugend plausibilisieren konnte und zudem den ökonomischen und technischen Strukturwandel unterschätzte, überzeugte sein

¹⁶⁴ NCL, Loveday Papers, Box 39, Chronology, Alexander Loveday, o. Dat., „Notes for Chapter on EIS“, S. 4.

¹⁶⁵ Borgh: Fondation, S. 577.

Erklärungsansatz nur bedingt. Neben Marx befassten sich ab Mitte des 19. Jahrhunderts weitere Ökonomen mit den wiederkehrenden Wirtschaftskrisen und deren Ursachen und nutzten dabei wenigstens zum Teil statistische Datenreihen und Methoden (Clément Juglar und William S. Jevons sind nur die bekanntesten von ihnen). Es mangelte daher an der Wende zum 20. Jahrhundert nicht an Ansätzen, das Auf und Ab wirtschaftlicher Entwicklung zu erklären. Diese waren inhaltlich sehr breit und reichten von Sonnenaktivitäten und Wetterphänomenen über Zins- und Kreditmechanismen bis hin zur Innovationsfreudigkeit individueller Unternehmer.¹⁶⁶

Auf eine neue, konsequent empirische Grundlage stellten die Konjunkturforschung die beiden US-Amerikaner Wesley C. Mitchell und Warren M. Persons. Mitchell veröffentlichte 1913 mit *Business Cycles* ein als bahnbrechend angesehenes Buch. Anhand zahlreicher statistischer Zeitreihen aus vier Ländern zwischen 1890 und 1911 überprüfte Mitchell darin existierende Konjunkturtheorien und schloss, dass keine die in den Daten zu beobachtenden Zyklen ausreichend erklären könne; jeder Zyklus sei einzigartig. Statt generelle Theorien aufzustellen, sollten sich Ökonomen mit Zusammenhängen zwischen den einzelnen Perioden eines Zyklus befassen und empirisch beobachten. Mitchell war nicht der erste Ökonom, der statistische Zeitreihen auswertete, um Einsichten über Konjunkturverläufe zu erlangen.¹⁶⁷ Aber seine Datenbasis war deutlich größer als diejenigen all seiner Vorgänger und seine ausgesprochene Skepsis gegenüber umfassenden Theorien sowie sein Fokus auf statistische Zeitreihen, gepaart mit der Forderung nach deren weiterer Verbesserung und Ausweitung durch private und staatliche Stellen, trafen in den USA einen Nerv. Denn dort hatte eine heftige Finanzkrise 1907 die Aufmerksamkeit für Konjunkturzyklen auch außerhalb akademischer Kreise gerade deutlich erhöht. Zusammen mit anderen Befürwortern empirischer Methoden plädierte Mitchell daher bereits vor dem Kriegseintritt seines Landes für die Gründung einer entsprechenden Forschungseinrichtung. 1918/19 versuchte er, das im Rahmen der US-amerikanischen Kriegswirtschaft etablierte *Central Bureau of Planning and*

¹⁶⁶ Plumpe: Wirtschaftskrisen, S. 16–22; Étienne Coenen: La „Konjunkturforschung“ en Allemagne et en Autriche, 1925–1933, Löwen / Paris 1964, S. 1–9; Köster: Die Wissenschaft, S. 233–236; Morgan: The History, S. 18–44; Pribram: Geschichte des ökonomischen Denkens, S. 642–657; Michel Armatte: Conjections, conjuncture et conjecture. Les baromètres économiques (1885–1930), in: Histoire & Mesure 7 (1992), S. 99–149.

¹⁶⁷ Vgl. v. a. [Franz Xaver v.] Neumann-Spallart: Mesures des variations de l'état économique et social des peuples, in: Bulletin de l'Institut International de Statistique 2 (1887), Nr. 1, S. 150–159.

Statistics (in dem er für Preisstatistiken zuständig war) zu verstetigen. 1920 gehörte Mitchell dann zu den Mitgründern des *National Bureau of Economic Research*.¹⁶⁸

Warren M. Persons war der Mastermind des 1919 etablierten *Harvard Economic Service*. Institutionell stand hinter diesem das *Harvard Committee for Economic Research*, das die Fakultät 1917 gegründet hatte, um ihr bis dahin noch wenig ausgeprägtes Profil zu schärfen. Der Economic Service trat ab Januar 1919 mit der von Persons redigierten *Review of Economic Statistics* an die Öffentlichkeit. Sie versprach ihren Lesern ein ausgefeilteres wirtschaftsstatistisches Monitoring, als es bis dahin existierte, sowie Methoden, mit denen die beobachteten Reihen mit größeren Nutzen ausgewertet werden könnten. Durch die Kombination von 18 monatlich oder häufiger erscheinenden US-amerikanischen Statistiken verschiedener, wirtschaftlich relevanter Aspekte (etwa Aktienpreise, Großhandelspreise, Einfuhren, Roheisenproduktion, Zinssätze oder Geldeinlagen bei Banken), die er aus Branchenzeitschriften und amtlichen Publikationen zusammenstellte, wollte Persons Aussagen über die aktuelle wirtschaftliche Lage der USA treffen und Prognosen über deren weitere Entwicklung anstellen. Dabei bündelte Persons die verschiedenen Statistiken zu drei Datenreihen: Informationen zum Kapitalmarkt (A), Informationen zu Handel und Produktion (B) und Informationen zum Geldmarkt (C). Allen drei Datenreihen lagen säkulare Trends zugrunde, um die herum die tatsächlich zu beobachtenden Aktivitäten saisonal schwankten und zusätzlich periodischen Konjunkturzyklen folgten. Dabei, so die zentrale Annahme, würden Handel und Produktion (B) Veränderungen auf dem Kapitalmarkt (A) mit einer gewissen Verzögerung folgen und die Zinsen auf dem Geldmarkt (C) auf Fluktuationen in der Realwirtschaft reagieren. Diese Annahme diente dazu, die immer gemeinsam grafisch dargestellten Verläufe der drei Datenreihen als eine Art Barometer zu nutzen, mit dessen Hilfe zukünftige Entwicklungen prognostiziert werden konnten. Bekannt wurde dieses statistische Instrument daher unter dem Namen ‚Harvard Barometer‘.¹⁶⁹

Dieses ‚Wirtschaftsbarometer‘ war weder das einzige noch das erste seiner Art. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts florierte in den USA der Markt für wirtschaftlich relevante Informationen, einem Land, in dem Kapital wie kaum irgendwo sonst und

¹⁶⁸ Mitchell, Wesley C.: *Business Cycles*, Berkeley 1913; vgl. Alchon: *The Invisible Hand*; Coenen: La „Konjunkturforschung“, S. 9–11; Friedman: *Fortune Tellers*, S. 170–177; Morgan: *The History*, S. 44–56; Ellis W. Hawley: *Economic Inquiry and the State in New Era America*. Antistatist Corporatism and Positive Statism in Uneasy Coexistence, in: Mary O. Furner / Barry Supple (Hrsg.): *The State and Economic Knowledge. The American and British Experiences*, Cambridge 1990, S. 287–324, hier S. 299–307.

¹⁶⁹ Coenen: La „Konjunkturforschung“, S. 16–19; Friedman: *Fortune Tellers*, S. 148–165; Lenel: *Mapping*; Morgan: *The History*, S. 56–63.

in wachsendem Maße mit Krediten und der Ausgabe von Aktien beschafft wurde. Schon allein aus diesem Grund war die Nachfrage nach Informationen über Marktverhältnisse und die Geschäftsaussichten bestimmter Unternehmen und Branchen größer als anderswo. Die sich durchsetzende Einsicht, dass Aufschwünge, Booms, Rezessionen und Depressionen zur kapitalistischen Wirtschaftsweise dazugehörten, ergänzte diese Nachfrage um jene nach Wissen darüber, in welcher Phase man sich gerade befand und wie und wann sich die vorherrschenden Verhältnisse ändern würden. Eine Reihe von Unternehmern begegnete dieser Nachfrage mit Informationsdiensten und Newslettern ganz unterschiedlicher inhaltlicher Ausrichtung und Qualität. Einige von ihnen trafen auch konkrete Aussagen über die wahrscheinliche zukünftige Entwicklung des Geschäftsklimas und der Entwicklung bestimmter Märkte oder gar der US-amerikanischen Volkswirtschaft. Dazu werteten sie möglichst viele aktuelle Geschäftsberichte, Produktions- und Handelsstatistiken sowie Preisdaten aus und setzten sie in Beziehung zueinander. Roger Babson, James Brookmire und John Moody waren die bekanntesten dieser „Informationsunternehmer“, die vor dem Ersten Weltkrieg viel Geld in diesem Geschäft verdienten und ihre Aktivitäten in den 1920er Jahren ausbauten. Der *Harvard Economic Service* kam nach dem Ersten Weltkrieg als ernstzunehmender Konkurrent ebenso hinzu wie der renommierte US-amerikanische Ökonom Irving Fisher. Praktisch alle dieser Unternehmen aber scheiterten, als sich ihre Techniken als unzureichend erwiesen, die Große Depression Ende der 1920er Jahre vorherzusagen (was der ökonomischen Prognosestätigkeit langfristig freilich keinen Abbruch getan hat¹⁷⁰). Was das „Harvard Barometer“ allerdings von den 1919 bereits bestehenden Prognoseinstrumenten unterschied, war, dass seine Autoren ihre Methoden offen legten, der wissenschaftlichen Kritik aussetzten und im Laufe der Jahre auch Veränderungen daran vornahmen.¹⁷¹

Dies und die Tatsache, dass Persons und sein Team die 1920 einsetzende Nachkriegsrezession vorhersagten, trug dazu bei, dass das *Harvard Economic Committee* ein in vielen, vor allem europäischen Ländern nachgeahmtes Vorbild wurde. Vergleichbare Unternehmen entstanden ebenso wie wissenschaftlich ausgerichtete und am *National Bureau of Economic Research* orientierte Forschungsinstitute. Zu diesen gehörte in den hier besonders interessierenden Ländern das bereits 1920 in Moskau gegründete und von Nikolaj D. Kondrat'ev geleitete *Institut po izučeniju narodno-chozjajstvennych kon'junktur* (international bekannt als *Institute de Conjuncture*) sowie das 1922 ins Leben gerufene Wirtschaftsforschungsinstitut des japanischen Mitsubishi-Konzerns (*Mitsubishi Keizai Kenkyūsho* / *Mit-*

170 Köster, Roman: Prognosen, in: Merkur 70 (2016), Nr. 802, S. 49–55.

171 Vgl. v. a. Friedman: *Fortune Tellers*; Lenel: *Mapping*, S. 386–389.

subishi Economic Research Institute). Die beteiligten Akteure – darunter renommierte Ökonomen wie John Maynard Keynes, Friedrich Hayek und Kondrat'ev – intensivierten zudem den Austausch von Ideen, Methoden, Konzepten und Daten über Länder- und Kontinentgrenzen hinweg deutlich – ein Prozess, in dem der *Völkerbund* und die *Internationale Arbeitsorganisation* als Koordinatoren und zeitweilige Promotoren der Barometermethode eine wichtige Rolle spielten.¹⁷²

Unabhängig davon, welche statistischen Daten die verschiedenen Prognose- und Forschungsinstitute als Leitindikatoren für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes oder einer Branche ansahen, benötigten sie alle aussagekräftige Informationen zu möglichst vielen wirtschaftlich relevanten Aspekten, die so verlässlich und aktuell wie möglich waren. Bis zum Ersten Weltkrieg kamen amtliche Publikationen dafür nur bedingt in Frage. Die in ihnen enthaltenen Daten waren oft veraltet oder deckten zu große Berichtszeiträume ab. Prognostiker stützten sich daher vor allem auf Geschäftsberichte und statistische Informationen, die in wachsenden Maße in der Wirtschafts- und Tagespresse wiedergegeben wurden. Ein Beispiel dafür sind Preisstatistiken, die bereits vor dem Ersten Weltkrieg zu den am weitest verbreiteten dieser Daten gehörten.

Basierend auf der Quantitätstheorie des Geldes, der zufolge mit einer wachsenden Geldmenge der Wert einer Währung fällt und das allgemeine Preisniveau steigt, boten Preisnotierungen, vor allem aber verallgemeinernde und zeitlich vergleichende Indizes von Groß- und Einzelhandelspreisen sowie von Lebenshaltungskosten ein Maß für die Kaufkraft einer Währung. Dem kundigen Leser diente dies als Informationsgrundlage für zahlreiche, potentiell hoch umstrittene Politikfelder wie beispielsweise die Währungspolitik, Zoll- und Außenhandelspolitik sowie die Arbeits- und Sozialpolitik. Irving Fisher, der theoretisch zur Quantitätstheorie des Geldes gearbeitet hatte, die Verknüpfung politischer Entscheidungen (etwa in Währungsfragen) mit Preisindizes befürwortete und 1922 das seinerzeitige Standardwerk zur Konstruktion von Indexzahlen verfasste, nutzte sie in den 1920er Jahren als eine zentrale Grundlage für sein eigenes Prognoseunternehmen.¹⁷³

172 Lenel: Mapping, S. 392–395; Armatta: Conjections, S. 138–140; zum Moskauer Institut: Vincent Barnett: Kondratiev and the Dynamics of Economic Development. Long Cycles and Industrial Growth in Historical Context, Basingstoke 1998; Naum Jasny: Soviet Economists of the Twenties. Names to be Remembered, Cambridge 1972, S. 163–167; Gründung des japanischen Instituts: Office Permanent de l'Institut International de Statistique: Répertoire international des institutions statistiques, Den Haag 1934, S. 113; zur Rolle der beiden Genfer Organisationen: International Labour Organisation: Economic Barometers. Report Submitted to the Economic Committee of the League of Nations, Genf 1924; Report of the Committee of Experts on Economic Barometers, in: Official Journal of the League of Nations [im Folgenden OJ] 8 (1927), S. 589–590.

173 Stapleford: The Cost of Living; Friedman: Fortune Tellers, S. 51–85; Franz Žižek: Grundriss der Statistik, 2., neu bearbeitete Auflage, München / Leipzig 1923, S. 413–424.

Einen der ältesten, regelmäßig erscheinenden Großhandelspreisindizes, der Hinweise auf volkswirtschaftlich relevante Entwicklungen zu geben versprach, erstellte und veröffentlichte der Londoner *Economist* seit 1869. Bis zum Ersten Weltkrieg begannen Publizisten, Wissenschaftler und ab den 1890er Jahren zunehmend auch staatliche Behörden in Ländern aller Kontinente solche Indizes zu erheben und zu veröffentlichen. Die darin abgebildete Anzahl von Waren (und damit die Repräsentativität der Indizes) unterschieden sich ebenso stark voneinander, wie ihre geographischen Bezugsräume, die verwendeten Berechnungsmethoden und ihre Erscheinungshäufigkeit. Zudem waren die wenigsten dieser Indizes aktuell im heutigen Sinne, schon allein, weil Erhebung der Einzelpreise und die anschließende Berechnung der Indizes gewisse Zeit in Anspruch nahmen; die veröffentlichten Indizes bezogen sich oft auf mehrere Wochen oder gar Monate alte Preise. Einen Boom erlebten regelmäßig erhobene und veröffentlichte Preisindizes dann nach Ende des Weltkriegs, als die vielerorts deutlichen, teils extremen Preissteigerungen zu einem eminent politischen Problem und die permanente und möglichst aktuelle Preisbeobachtung zu einer Notwendigkeit für Regierungen, Unternehmer und selbst Konsumenten wurde (ganz abgesehen von spezifischen, politischen Dimensionen solcher Statistiken, wie sie oben im Falle Chinas skizziert wurden). Entsprechend wurden sie in vielen Fällen häufiger erhoben und schneller veröffentlicht (oft in monatlichem Rhythmus) und sie fanden in wachsendem Maße Eingang in Massenmedien oder wurden von diesen gleich selbst erstellt.¹⁷⁴

Diese bei Preisstatistiken nach dem Krieg zu beobachtende Beschleunigung von Erhebung und Verbreitung sowie die Zunahme ihrer politischen Relevanz unterstreicht den Zäsurcharakter jener Jahre für die Entwicklung der internationalen Wirtschaftsstatistik erneut. Schließlich wurden Wirtschaftsstatistiken, wie Adam Tooze in diesen Zusammenhang zu Recht betonte, nach dem Ersten Weltkrieg mehr und mehr zu jenen „Taktgeber[n] für die Wirtschaft und die Politik“, die sie bis heute sind.¹⁷⁵ Das traf in erster Linie auf die auf einzelne Länder bezogenen Statistiken zu, da wirtschaftliche und soziale Konflikte vor allem im Rahmen von Staaten ausgetragen wurden. Für die vorliegende Arbeit ist zudem relevant, dass in dem Maße, in dem Zeitungen und Zeitschriften ihr permanentes wirtschaftsstatistisches Monitoring ausbauten, auch die Zahl von Akteuren und Institutionen

174 Für einen Überblick über Inhalt und Methoden der wichtigen Großhandelspreisindizes Anfang der 1920er Jahre vgl. Anonymus [Wesley C. Mitchell]: *Index Numbers of Wholesale Prices in the United States and Foreign Countries*. Revised Edition, Washington 1921, S. 115–336. Zu den preis- und konjunkturstatistischen Aktivitäten deutscher Zeitungen Bernd Kulla: *Die Anfänge der empirischen Konjunkturforschung in Deutschland 1925–1933*, Berlin 1996, S. 164–166; vgl. zudem Tooze: *Statistics*, S. 91f.

175 Tooze: *Die Vermessung*, S. 341f. (Zitat S. 341).

anstieg, die in eine internationale wirtschaftsstatistische Infrastruktur integriert werden konnten. In den internationalen Übersichten von Preisindizes jedenfalls, die der Londoner *Statist*, das statistische Bulletin des ISI oder auch das MBS regelmäßig veröffentlichten, standen diejenigen des Londoner *Economist*, der Stockholmer *Svensk Handelstidning* und der *Frankfurter Zeitung* ganz selbstverständlich und gleichrangig neben jenen von Regierungsbehörden wie dem US-amerikanischen *Bureau of Labour*, dem indischen *Director of Statistics* und der *Bank of Japan*.¹⁷⁶

Gerade das MBS, das der Frankfurter Statistikprofessor Franz Žižek 1923 als eine „seinem ganzen Inhalte nach [...] internationale Konjunkturst[atistik]“ charakterisierte,¹⁷⁷ macht aber auch deutlich, dass im Kontext der drängenden internationalen ökonomischen Probleme und Konflikte auch die zeitnahe und vergleichende wirtschaftsstatistische Beobachtung anderer Länder und Regionen wachsende Relevanz für die Zeitgenossen erlangte. Nicht nur wurde die Zeitschrift, wie eingangs des Kapitels erwähnt, in der zeitgenössischen Presse gelobt; es herrschte auch kein Mangel an Abnehmern. Von den 1.750 Exemplaren, die die britische Regierung Ende 1920, Anfang 1921 von jeder Ausgabe drucken ließ, behielt sie rund 500 Stück für eigenen Zwecke und sandte etwa 100 Freixemplare an kooperierende Statistiker und Behörden in Frankreich, Italien, Japan, den USA und den Dominions sowie an einige Zeitungen und britische Universitäten; der SEC als herausgebende Institution versendete seinerseits weitere 50 Freixemplare. Die übrig bleibenden rund 1.000 Hefte gingen in den freien Verkauf an Buchhändler im In- und Ausland.¹⁷⁸ Diese hatten offenbar kein Problem, Abnehmer für das MBS zu finden,¹⁷⁹ und das, obwohl das dafür zuständige *Stationary Office* der britischen Regierung den Verkaufspreis im Januar 1920 sowie im April und Juni 1921 dreimal erhöhte, um steigende Produktionskosten zu decken.¹⁸⁰ Einigen Lesern war zudem selbst die monatliche Erscheinungsweise nicht schnell genug und zumindest in den 1920er und 1930er Jahren fragten Unternehmen, Verbände und Zeitungen immer

¹⁷⁶ Vgl. z. B. *Monthly Bulletin of Statistics* 2 (1920/21), Nr. 5, S. 10 f.

¹⁷⁷ Žižek: Grundriss, S. 529.

¹⁷⁸ NCL, Loveday Papers, Box 4, Dorothy P. Etlinger, Büro des *Völkerbunds*, London, an Hugh McKinnon Wood, *Legal Section* des *Völkerbunds*, 11.07.1921; LoNA, R.309, 10/6408/6408, Sydney J. Chapman, *Board of Trade*, an Maurice Hankey, *British Cabinet Office*, 01.06.1921; Etlinger an Loveday, 13.06.1921.

¹⁷⁹ LoNA, London Office, C.1785, 1/1, Etlinger an Loveday, 02.07.1921; NCL, Loveday Papers, Box 4, *Publication Department* des *Völkerbunds* an Michael Sadler, *Constable & Co., Ltd.*, London, 15.07.1921.

¹⁸⁰ TNA, BT 198/5, Protokoll des Morning Meeting des *Board of Trade Councils*, 02.12.1919, S. 3; LoNA, London Office, C.1785, 1/1; LoNA, R.309, Etlinger an Loveday, 19.04.1921, 10/6408/6408, Chapman, *Board of Trade*, an Hankey, *Cabinet Office*, 01.06.1921.

wieder in Genf an, ob sie die jeweils neuesten Daten schon vor deren Abdruck im Monatsjournal telegraphisch erhalten könnten.¹⁸¹

Möglich wurde die Beschleunigung – und der dafür notwendige, kostenverursachende Ausbau statistischer Infrastrukturen –, zum einen deshalb, weil in den krisenhaften und unsicheren Nachkriegsjahren die Nachfrage nach aktuellen Wirtschaftszahlen und damit nach einer vermeintlich rationalen Orientierung in unsicheren Zeiten deutlich anstieg und damit Investitionen in statistisches Monitoring legitimierte. Diese Nachfrage stieg umso mehr, als statistisches Wissen nun zunehmend in möglichst einfach verständlicher Form dargebracht wurde, namentlich in Diagrammen und Grafiken. Wirtschaftsstatistische Daten waren zwar bereits seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert bildlich dargestellt worden. Aber nach dem Ersten Weltkrieg wurde diese Form der Vermittlung statistischer Informationen alltäglich und fand Eingang in massenmediale Öffentlichkeiten, ins Unternehmensmanagement und in staatliche Verwaltungen.¹⁸²

Zum anderen standen hinter der Beschleunigung neue Techniken des Wissensmanagements und der Datenverarbeitung, die seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert Unternehmen, Verwaltungen und auch statistische Büros zu erobern begonnen hatten. Schreib- und Rechenmaschinen gehörten ebenso dazu wie Hängeregistraturen und Karteikartensysteme.¹⁸³ Es verwundert daher kaum, dass Arthur Salter das mehrfarbige Karteikartensystem, das das britische Schifffahrtsministerium während des Kriegs auf sein Drängen hin etabliert hatte, um aktuelle Informationen über den globalen Schiffsverkehr bereitzustellen, später ausführlich und mit stolzem Unterton beschrieb.¹⁸⁴ Revolutionär war zudem die Einführung der elektromechanischen Datenverarbeitung. Diese war zu Beginn des 20. Jahrhunderts

181 Vgl. LoNA, R.309, 10/18171/6408, R.C. Craig, New York Trust Company, New York, an Loveday, 06.12.1921; LoNA, R.309, 10/27814/6408, Telegramm von Walter Layton, *The Economist*, London, an Loveday, 18.05.1925; LoNA, R.2690, 10B/18929/1095, Sidney S. Gampells, London, an Loveday, 25.03.1930; LoNA, R.2692, 10B/38695/1219, Joseph C. [Guiseppe] Rocca, Washington, an Loveday, 16.08.1932; LoNA, R.5517, 19/17923/1749, *Reuters, Ltd.*, London, an Loveday, 07.05.1935; LoNA, R.4533, 10B/21189/10942, L.P. Thompson, *Moody's-Economist Services Ltd.*, London, an *Distribution Service, Völkerbund*, 25.09.1936.

182 Tooze: Vermessung, S. 344–346; Jakob Tanner: Wirtschaftskurven. Zur Visualisierung des anonymen Marktes, in: David Gugerli / Barbara Orland (Hrsg.): *Ganz normale Bilder. Historische Beiträge zur visuellen Herstellung von Selbstverständlichkeit*, Zürich 2002, S. 129–158; für Darstellung seit dem 18. Jahrhundert vgl. Kimball: Moutains; H. Gray Funkhouser: Historical Development of the Graphical Representation of Statistical Data, in: *Osiris* 3 (1937), S. 269–404.

183 Vgl. James R. Beniger: *The Control Revolution. Technological and Economic Origins of the Information Society*, Cambridge / London 1986, S. 390–425; Markus Krajewski: *Zettelwirtschaft. Die Geburt der Kartei aus dem Geiste der Bibliothek*, Berlin 2002 sowie Gianenrico Bernasconi / Stefan Nellen (Hrsg.): *Das Büro. Zur Rationalisierung des Interieurs, 1880–1960*, Bielefeld 2019.

184 Salter: *Allied Shipping Control*, S. 56.

vor allem mit den Namen Herman Hollerith verbunden. Er hatte mit seiner Lochkartenmaschine 1890 beim US-amerikanischen Zensus eine größere Datenmenge in zwei statt in sieben Jahren ausgewertet. Bis zum Ersten Weltkrieg wurden Lochkartenmaschinen auch in anderen Ländern verwendet oder zumindest erprobt, vor allem für die Auswertung landesweiter Zensus.¹⁸⁵ Eingang in die alltägliche Arbeit statistischer Ämter aber fanden sie vor allem ab dem Ersten Weltkrieg, als die Menge zu verarbeitender Daten und der Druck zur Beschleunigung ebenso zunahm, wie es vielerorts einen ständigen Spardruck gab. Ab 1915 experimentierte das amerikanische Handelsministerium mit ihnen, um die Berechnung der Außenhandelsstatistik zu beschleunigen, ab 1923 übernahmen Hollerith-Maschinen die Kalkulation der deutschen Außenhandelsstatistik und in China erforderte die Umstellung der Außenhandelsstatistik von einem vierteljährlichen zu einem monatlichen Rhythmus 1931/32 die mechanisierte Auswertung.¹⁸⁶ Die Aktualität der im MBS präsentierten Statistiken hing also auch in dieser Hinsicht direkt von der Bereitschaft der Regierungen einzelner Länder ab, in ihre eigene statistische Infrastruktur zu investieren.

4.4 Fazit

Bis zum Ersten Weltkrieg hatten vor allem kommerziell und akademisch motivierte Akteure internationale Wirtschaftsstatistiken erarbeitet und veröffentlicht. Das *Statesman's Year-Book*, Otto Hübners *Geographisch-statistische Tabellen*, die Statistiken der Frankfurter *Metallgesellschaft* oder der Gotha'sche Almanach gehörten zu den meist genutzten internationalen (Wirtschafts-)Statistiken, waren aber weit Weitem nicht die einzigen Publikationen ihrer Art. Sie fanden auch während des Ersten Weltkriegs eine Leserschaft und angesichts eines wachsenden Marktes für wirtschaftsstatistische Publikationen in den 1920er und 1930er Jahren stieg die Zahl von Autoren und Publikationen auch danach weiter an. In Deutschland gehörten dazu beispielsweise die grafischen Ländervergleiche von Salomon *Zuckermann's*

¹⁸⁵ Agar: *The Government Machine*, S. 143–199; Desrosières: *Politik*, S. 174 f.; Tooze: *Statistics*, S. 25–27; Tooze: *Vermessung*, S. 342 f.; Zahn: *Statistik*, S. 894 f.; Hartmut Petzold: *Rechnende Maschinen. Eine historische Untersuchung ihrer Herstellung und Anwendung vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik*, Düsseldorf 1985, S. 195–203.

¹⁸⁶ Für die USA: *Publication of Statistics*, Washington 1921, S. 11; für Deutschland: Petzold: *Rechnende Maschinen*, S. 207 f.; Tooze: *Statistics*, S. 137; für China: Friedrich Otte: *Commercial Statistics in China*, in: *Chinese Economic Journal* 12 (1933), S. 241–257, hier S. 246–250.

Graphischen Wirtschaftsdienst.¹⁸⁷ Lesenswert fanden viele deutschsprachige Zeitgenossen ab Mitte der 1920er Jahre zudem Wladimir Woytinskys siebenbändige *Welt in Zahlen* (ein Kollege meinte freilich, das Werk sei eher eine „Welt voll Zahlen“)¹⁸⁸ oder das 1917 von der *Dresdner Bank* erstmals erstellte und bis 1930 mehrfach überarbeitete Kompendium *Die wirtschaftlichen Kräfte der Welt*.¹⁸⁹

Viel wichtiger für die öffentliche und diplomatisch-politische Verhandlung der sozialen, ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Probleme der Zeit wurden ab dem Ersten Weltkrieg jedoch auslandsstatistische Publikationen von statistischen Regierungsämtern einzelner Staaten sowie die wirtschaftsstatistischen Veröffentlichungen internationaler Regierungsorganisationen. Ohne die finanziellen Ressourcen, die politische Macht und die administrativen Befugnisse von Regierungen, die – koordiniert von diesen Organisationen – miteinander kooperierten, waren internationale Wirtschaftsstatistiken nicht in der Qualität und Häufigkeit sowie in der inhaltlichen und geographischen Breite zu erarbeiten, wie sie ab 1919 das MBS repräsentierte und wie dies später in den Periodika des *Völkerbunds* und einiger anderer nationaler und internationaler Einrichtungen zum Ausdruck kam. Der Aufwand war zu hoch. Der Erste Weltkrieg hatte also eine ‚Verstaatlichung‘ der internationalen Wirtschaftsstatistik zur Folge, ohne die es keine Weltwirtschaftsstatistik geben konnte.

Die wirtschaftsstatistischen Aktivitäten des AMTC, des SEC und später des *Völkerbunds* beruhten darauf, dass Regierungen der beteiligten Staaten ihr permanentes wirtschaftsstatistisches Monitoring während des Kriegs deutlich intensivierten und ihr diesbezügliches Engagement danach nicht einstellten. Zur Weltwirtschaftsstatistik konnten sich diese Aktivitäten entwickeln, weil die staatlich getragene wirtschaftsstatistische Expansion nicht auf die industrialisierten Staaten Europas und Nordamerikas beschränkt blieb, sondern ein (fast) globales Phänomen war. Diese Zäsur lässt sich nur mit den Herausforderungen und den Folgen des Ersten Weltkriegs erklären. Der AMTC war die erste internationale Organisation, in deren Rahmen eine weitgehend eigenständig agierende statistische Behörde mit dem Ziel etabliert wurde, Regierungshandeln nicht nur zu informieren, sondern

187 Vgl. insbesondere S[alomon] Zuckermann: Statistischer Atlas zum Welthandel, Berlin 1921; sehr positive Besprechungen dieses Werks von dzt.: Handelsstatistik und Weltwirtschaft, in: Königsberger Hartungsche Zeitung, 21.12.1921; R[ichard] van der Borcht: Handelsstatistik, in: Der Tag, 01.02.1922.

188 Woytinsky, W[ladimir] S.: Die Welt in Zahlen, 7 Bde., Berlin 1925–28; Arnold Schwarz: Probleme der internationalen Vergleichbarkeit der Wirtschaftsstatistik, in: Weltwirtschaftliches Archiv 57 (1943), S. 572–583, hier S. 574.

189 Dresdner Bank: Die wirtschaftlichen Kräfte der Welt, Berlin ²1927; 3., erweiterte und verbesserte Auflage, Berlin 1930.

praktisch zu ermöglichen. Der Krieg zwang die Regierungen der drei europäischen alliierten Staaten und der USA dazu, wirtschaftliche Ressourcen zu bündeln und deren Verteilung und Einsatz tatsächlich gemeinsam zu koordinieren. Dazu war eine gemeinsame Wissensgrundlage vonnöten, die der AMTC zu erarbeiten hatte. Die notwendigen Daten zu verfügbaren Waren, Importbedürfnissen und nutzbarer Schiffstonnage in ihren jeweiligen Ländern zu erheben und dann der alliierten Behörde in London mitzuteilen fiel den Regierungen nicht leicht und vor allem Washington zögerte. Zu groß war das Misstrauen, Informationen an potentielle Konkurrenten weiterzugeben. Der Kriegsverlauf im Frühjahr und Sommer 1918 aber ließ den alliierten Administrationen kaum eine andere Wahl und die vom AMTC ab dem Sommer jenes Jahres erarbeiteten Zahlen und Tabellen erhielten eine funktionale Bedeutung, die internationale Wirtschaftsstatistiken zuvor nicht besessen hatten.

Die amtlichen Statistiker der beteiligten Länder mussten dafür gemeinsame Standards etablieren und relevante Daten in kurzen zeitlichen Abständen untereinander austauschen. Dazu mussten sie mangels Vorbildern zunächst passende Methoden und Arbeitsroutinen entwickeln, so dass die wenigen Wochen bis zum Waffenstillstand vor allem als Lernphase wirtschaftsstatistischer Aktivität internationaler Organisationen zu interpretieren sind. Zu den zentralen Erkenntnissen dieser Phase gehörte, dass die offizielle Zusammenarbeit von Behörden und Beamten ebenso notwendig für das Funktionieren einer statistischen Infrastruktur war wie der informelle Austausch zwischen den Beteiligten und anderen interessierten Akteuren.

Nach dem Friedensschluss im Sommer 1919 verloren internationale Wirtschaftsstatistiken ihre funktionale Bedeutung. Es gab keine Institution mehr, die solche Zahlen zwingend benötigte. Vor allem der US-amerikanische Widerstand gegen eine Fortsetzung und den Ausbau der interalliierten Kooperation setzte den diesbezüglichen Hoffnungen einiger Europäer ein ebenso rasches Ende wie dem ersten ‚non-national‘ statistischen Amt, das Joseph S. Davis geleitet hatte.

Die dort gesammelten Erfahrungen aber waren nicht umsonst. Die Nachfrage nach häufig aktualisierten, möglichst vergleichbaren und viele Länder umfassenden internationalen Wirtschaftsstatistiken stieg an und rechtfertigte eine Intensivierung diesbezüglicher Aktivitäten des SEC ebenso wie die Veröffentlichung von deren Ergebnissen im MBS. Die Nachfrage entstand, weil die direkten und indirekten sozialen, ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Folgen des Ersten Weltkriegs so stark in den Fokus grenzüberschreitender Diplomatie und öffentlicher Debatten rückten, dass der während des Kriegs erreichte qualitative Standard des permanenten wirtschaftsstatistischen Monitorings auf der nationalen wie auf der internationalen Ebene mindestens beibehalten werden musste. Wissen über die aktuelle ökonomische und finanzwirtschaftliche Situation in fremden Ländern auf

vergleichsweise einfache und kostengünstige Art und Weise zu erwerben sowie gleichzeitig die Meinungshoheit über Aussagen zum jeweils eigenen Land und zu internationalen Problemen zu erlangen bzw. zu erhalten, wurde zu einem wichtigen Motiv für Regierungen, sich am Unterhalt und dem Ausbau einer wirtschaftsstatistischen Infrastruktur zu beteiligen – sowohl inner- als auch außerhalb der eigenen Grenzen. Diese Dynamik sich gegenseitig beobachtender und optimierender nationaler und internationaler Statistik charakterisierte auch das spätere Verhältnis des *Völkerbunds* zu den wirtschaftsstatistisch berichtenden Ländern.

Die MBS-Autoren beabsichtigten, in ihren Heften die ‚economic activity‘ möglichst vieler Länder sichtbar zu machen. Darunter verstanden sie das Zusammenspiel von Produktion, Handel, Preisen und Konsumtion. Mangels eines entsprechenden Beobachtungsgegenstands – es gab keine singular zu verstehende ‚economic activity‘ – ließ sich diese nicht unmittelbar statistisch erfassen. Obwohl es mangels aussagekräftiger Quellen unmöglich ist, die Kriterien zu benennen, nach denen die im MBS zu findenden Datenreihen ausgesucht wurden, sprechen die abgedruckten Zahlen dafür, dass die Autoren sich für all jene entschieden, die einerseits die ‚economic activity‘ weitestmöglich abdeckten und andererseits überhaupt verfügbar waren. Die Leser des MBS mussten sich daher damit begnügen, die wenigen statistischen Reihen präsentiert zu bekommen, die in den ‚leading countries‘ vor allem Europas und Nordamerikas dauerhaft von Regierungen und einigen privaten Einrichtungen erhoben wurden. Ein Blick auf die zu Beginn eines jeden MBS-Heftes abgedruckte Überblickstabelle zur ‚economic activity‘ von Großbritannien, Frankreich, Italien, Deutschland und den USA verrät, woran die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes in jener Zeit vor allem gemessen wurde: Förderung von Kohle, Produktion von Roheisen und Schiffen sowie die Entwicklungen von Außenhandel, Preisen und Wechselkursen.¹⁹⁰ Ein möglichst alle Wirtschaftsbereiche umfassender Blick, wie ihn die zeitgenössische Volkseinkommensrechnung anstrebte und wie ihn später die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung repräsentierte, war zu aufwändig und praktisch zu wenig relevant, um regelmäßig oder gar monatlich wiederholt zu werden.¹⁹¹ Selbst die permanente statistische Beobachtung der gewerblichen Produktion – in den meisten der ‚leading countries‘ der wichtigste Wirtschaftssektor – steckte Anfang der 1920er Jahre noch in den Kinderschuhen und wurde erst dank der vom *Völkerbund* koordinierten Bemühungen der 1920er und 1930er Jahre möglich (vgl. Kap. 6.2).

¹⁹⁰ Vgl. etwa *Monthly Bulletin of Statistics* 2 (1920/21), Nr. 5, S. 1 f.

¹⁹¹ Žižek: *Grundriss*, S. 459 f.; Studenski: *The Income*, S. 142–151; Speich Chassé: *Die Erfindung; Lepenies: Die Macht*.

Ebenfalls nicht eindeutig nachvollziehbar sind aufgrund der Quellenlage die Kriterien, nach denen die MBS-Autoren die Länder auswählten, über die ihre Hefte berichteten. Die geschilderten Motive der britischen Regierung sowie die einzelnen Ausgaben des Bulletins legen gleichwohl nahe, dass das Interesse der Autoren vor allem dem wirtschaftlichen und finanziellen Wiederaufbau des von den Kriegsfolgen zerrütteten europäischen Kontinents galt sowie diesbezüglichen Problemen industrialisierter Staaten. Länder außerhalb Europas und Nordamerikas erhielten normalerweise nur dann Beachtung, wenn sie wie Japan aufgrund ihrer politischen und wirtschaftlichen Potenz nicht unbeachtet bleiben konnten,¹⁹² oder wenn sie Teil des britischen Empire waren. Vorwiegend agrarisch geprägte Länder fanden vor 1921 nur in Sonderfällen Aufnahme in das Heft, etwa, wenn über die jährliche Produktion von Agrargütern berichtet wurde.

Neben den spezifischen Interessen der Autoren und potentiellen Leser des MBS hing der geographische Fokus des Bulletins von der Verfügbarkeit entsprechender statistischer Daten und der Existenz statistischer Behörden in anderen Ländern ab. Die bis 1921 im Monatsheft beobachteten Länder waren alle schon vor dem Ersten Weltkrieg in das bestens entwickelte wirtschaftsstatistische Kommunikationsnetzwerk des *Board of Trade* eingebunden gewesen. Die Erarbeitung des Bulletins bedurfte daher in infrastruktureller Hinsicht keines übermäßig großen Aufwands seitens der Regierungen, die es finanzierten. Die von Beginn an in Aussicht genommene Übergabe der Herausgeberschaft an den *Völkerbund* mag das Engagement der Statistiker in London zusätzlich gebremst haben. Tatsache jedenfalls ist, dass das MBS erst ab dem Sommer 1921 unter der Obhut des Völkerbundsekretariats zu einer Publikation mit globalem Charakter wurde.

¹⁹² Allerdings fehlte das Land in der die ‚leading countries‘ umfassenden, eben erwähnten einführenden MBS-Tabelle und wurde in dieser erst aufgenommen, als der *Völkerbund* die Publikation übernahm.