



T. G. Otte. *The Foreign Office Mind: The Making of British Foreign Policy, 1865–1914.* Cambridge: Cambridge University Press, 2011. xiii, 437 S. \$99.00 (cloth), ISBN 978-1-107-00650-8.

Reviewed by Markus Mößlang

Published on H-Soz-u-Kult (May, 2013)

T.G. Otte: *The Foreign Office Mind*

T.G. Otte, Professor of Diplomatic History an der University of East Anglia und einer der besten Kenner der Geschichte britischer Außenpolitik, legt mit *âThe Foreign Office Mind* keine Diplomatiegeschichte im traditionellen Sinne vor. Wie er seinem Buch vorausschickt, geht es ihm nicht um das Ausloten bilateraler Beziehungen mit einem bestimmten Land oder um die Rekonstruktion von Entscheidungsprozessen während einer bestimmten diplomatischen Krise (S. ix). In der Tat: Ottes Hauptanliegen ist nicht die Neubewertung der wechselhaften britischen Staatenbeziehungen im halben Jahrhundert vor dem ersten Weltkrieg, sondern ein Blick hinter die Kulissen britischer Außenpolitik. Der Fokus liegt dabei auf den Diplomaten und hâheren Beamten des Foreign Office, also jener Personengruppe, die in der Geschichte der internationalen Beziehungen zwar ihren angestammten Platz hat, doch oftmals in die zweite Reihe hinter die jeweiligen Außenminister und Kabinettsentscheidungen tritt. An ihrer Bedeutung lässt Otte keinen Zweifel: *âSenior diplomats were not merely clerical underlings or superannuated telegraph boys in gold lace.â* (S. 395) Die Diplomaten schufen und verkârperten vielmehr das Repositorium auf das das Foreign Office als *âknowledge-based organizationâ* (S. 5) zurâckgreifen konnte und waren als *âguardians of the national interestâ* (S. 194) auch âber die einzelne Person hinaus wirkungsmâchtige Gestalter. Der Schlüssel zu ihrer Bedeutung liegt, so Otte im Anschluss an frâhere Autoren, die in ihren Erklârungen britischer Außenpolitik ein handlungsleitendes *âofficial*

mindâ anführen, in den *âunderlying principles and the elite perceptions that shaped British foreign policy during the second half of the long nineteenth century.â* (S. ix)

Thomas Otte geht diesem von den Diplomaten und Beamten getragenen *âForeign Office mindâ* auf Grundlage eines beeindruckenden Quellenkorpus, insbesondere der Auswertung umfangreicher Privatkorrespondenzen, erstmals detailliert nach. Das *âForeign Office mindâ*, ein zeitgenâssischer Begriff, den nicht zuletzt Kritiker des diplomatischen Arkanums verwandten, fuâte, so die zugrundeliegende Annahme, auf der sozialen Homogenitât der Foreign-Office-Angehârigen und ihrer insbesondere durch die Public Schools vermittelten Gentleman-Mentalitât. Ohne sich allzu sehr mit der methodischen Problematik dieses schwer durchdringbaren Amalgams aus Wertvorstellungen, Korporationsgeist und institutioneller Binnenlogik aufzuhalten, wird das stets in Anfâhrungszeichen gesetzte *âForeign Office mindâ* zur Hauptfigur des Buches, deren Wesen und Wandel Otte in einem dichten Parforceritt durch die internationalen Beziehungen zwischen dem Tod Lord Palmerstons im Jahr 1865 und der Julikrise 1914 verfolgt. Zu den ausgesprochenen und unausgesprochenen âGrundannahmenâ des *âForeign Office mindâ*, die die Bewertungen außenpolitischer Konstellationen durchziehen, gehârten unter anderem die âberzeugung von britischer Vormachtstellung, National Honour und Prestige, der globale Charakter britischer Interessen, die Bedeutung des europâischen Gleichgewichts, der Nutzen

von Geschichte und historischen Präzedenzfällen, die Wichtigkeit fiskalischer und innenpolitischer Stabilität sowie die Exklusivität der diplomatischen Sphäre jenseits von Parteipolitik, Öffentlichkeit und Presse.

Die Schilderungen der internen Debatten verdeutlichen, dass es bei alldem Raum für Widersprüche und unterschiedliche Meinungen gab. So ist etwa auffällig, dass Diplomaten tendenziell mit ihrem Gastland sympathisierten und entsprechend gefärbte Empfehlungen gaben. Dies trifft unter anderem für die britischen Botschafter in Berlin zu, etwa für Odo Russell während der Krieg-in-Sicht-Krise 1875 oder den vergleichsweise entspannten Frank Lascelles nach Kaiser Wilhelms Krüger-Depesche im Jahr 1896. Für den Bewertungshorizont des *Foreign Office* mindä wichtiger als derartige individuelle Dispositionen waren die unterschiedlichen Generationserfahrungen der Diplomaten – sie stellen zugleich ein Organisationsprinzip der chronologischen Gliederung des Buches dar. Bis in die 1870er-Jahre waren so Diplomaten aktiv, deren außenpolitische Weltsicht durch Lord Palmerston geprägt war. Im Unterschied zu der nachfolgenden Generation, den *high-Victorians*, die ab Mitte der 1870er-Jahre auf die hohen Botschafter- und Beamtenposten nachrückten, waren die *Palmerstonians* Anhänger einer strikten *non-interference*-Politik. Die auf die *high-Victorians* folgenden *Edwardians* wiederum hatten ihre formative Phase in der Zeit des Wandels europäischer Machtkonstellationen in den 1890er-Jahren. *Laissez faire* war ihre Sache nun nicht mehr. Ihr beruflicher Werdegang war überdies von den innenpolitischen Debatten um *National Efficiency* geprägt, in deren Zusammenhang auch die institutionellen Reformen des *Foreign Office* 1905/6 zu sehen sind.

Es geht für zu den großen Stärken des Buches, dass das *Foreign Office* mindä und die zugrundeliegenden Generationserfahrungen mit den inneren Entwicklungen des Außenministeriums und des diplomatischen Dienstes verknüpft werden. Wenn auch für den mit den institutionellen Gegebenheiten des *Foreign Office* weniger vertrauten Leser nicht immer ganz leicht zu durchdringen, ist die Souveränität, mit der Otte durch Interna führt, beeindruckend. Hervorzuheben sind hier etwa die Ausführungen zu den in ihrer Bedeutung kaum zu überschätzenden *Permanent* und *Assistant Under-secretaries* oder die Schilderungen zu den innenpolitischen Konstellationen, denen sich die Angehörigen des *Foreign Office* ausgesetzt sahen. Besonders deutlich wird so etwa das Beharren auf parteipolitische Unabhängigkeit und außenpolitische Konti-

nuität während der letzten Gladstone Administration (1892–1894).

Im Zusammenhang mit dem von Otte entworfenen Generationenkonzept nicht weniger wichtig sind die einflussreichen Abschnitte der sechs Hauptkapitel, in denen die zentralen Personalentscheidungen im diplomatischen Dienst geschildert werden. Phasen, wie zwischen 1891 und 1896, als alle bedeutenden Botschafterposten neu besetzt wurden, waren dabei die Ausnahme. Das Nachrücken der neuen außenpolitischen Eliten war in erster Linie von demographischen Faktoren und dem Senioritätsprinzip bestimmt. Die Abgrenzungen zwischen den von Otte veranschlagten Generationen bleiben damit zwangsweise fluide und vermischen sich auch in der Darstellung. Dies gilt umso mehr, als die Blütezeit der einen Generation die Formationsphase der nächsten war – zu grundlegenden Brächen kam es dabei nicht. Die Unterschiede zwischen den Generationen waren, so fasst Otte zusammen, vielmehr *nuances within a broader stream of continuity in foreign policy thinking*. (S. 407)

Wenn Otte vor diesem Hintergrund von grundsätzlichen Überlegungen zur Existenz einer spezifischen Diplomatie der Generationen absieht Vgl. dazu unlängst Sönke Neitzel, *Diplomatie der Generationen? Kollektivbiographische Perspektiven auf die Internationalen Beziehungen 1871–1914*, in: *Historische Zeitschrift* 296 (2013), S. 84–113. , so spiegelt dies die Binnenperspektive, die er über das gesamte Buch hinweg einnimmt. Es geht ihm weniger darum, das *Foreign Office* mindä zu dechiffrieren oder nach seinen Grenzen zu fragen, als seine Haltung zu außenpolitischen Prozessen und Ereignissen über das halbe Jahrhundert vor dem Ersten Weltkrieg hin zu präsentieren. Dass ihm dies mit großem Gewinn für den Leser gelingt, ist nicht zuletzt auch auf die analytische Klarheit und die bemerkenswerte Offenheit der zitierten Diplomaten zurückzuführen. Das reichlich und vielfach erstmals verwendete Quellenmaterial macht das Buch zu einer unverzichtbaren Fundgrube für jeden, der sich mit der Gedankenwelt britischer Diplomaten vor 1914 befasst.

Für die Suche nach dem *Foreign Office* mindä ist die Konzentration auf die Zeugnisse der diplomatischen Elite dennoch nicht unproblematisch: weniger weil die selbstaffirmativen Positionen der inneren Logik eines auf Konsens beruhenden Ministeriums entsprechen, sondern weil sie – zumindest tendenziell – den Blick auf diskursive Zusammenhänge britischer Außenpolitik verstellen. Fragen nach fehlenden Anpassungsleistungen, wie

sie etwa in der Geringschätzung von Konferenzdiplomatie oder der reflexhaften Abwehr von Öffentlichkeit Meinung offenbar wurden, werden in der Darstellung eher beiläufig behandelt. Ein systematischerer Zugriff hätte hier dem Phänomen des Foreign Office mindä zusätzliche Tiefenschärfe geben können. Entsprechendes gilt auch für die Auswirkungen zunehmender Bürokratisierung im Inneren oder die Rolle informeller Netzwerke. Der Travellers Club – die haunt of diplomats in Clubland (S. 328) – wird etwa nur an einer Stelle erwähnt. Trotz der akteurszentrierten

Perspektive, dem Interesse an mentalen und kulturellen Prädispositionen, an Erfahrungshintergründen und Perzeptionsmustern, dem Trend einer kulturgeschichtlichen Erweiterung der Geschichte der internationalen Beziehungen folgt Otte damit nicht. The Foreign Office Mind ist viel eher die konsequente und spezifisch britische Fortschreibung eines traditionellen official-mind-Ansatzes, in der außenpolitische Ereignisse und nicht die gesellschaftsweltliche Kontextualisierung internationaler Beziehungen im Mittelpunkt des Interesses stehen. Als Leser tut man gut daran, sich darauf einzulassen.

If there is additional discussion of this review, you may access it through the network, at:

<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/>

Citation: Markus Mößlang. Review of Otte, T. G., *The Foreign Office Mind: The Making of British Foreign Policy, 1865–1914*. H-Soz-u-Kult, H-Net Reviews. May, 2013.

URL: <http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=39240>

Copyright © 2013 by H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved. This work may be copied and redistributed for non-commercial, educational purposes, if permission is granted by the author and usage right holders. For permission please contact H-SOZ-U-KULT@H-NET.MSU.EDU.