

Falko Schnicke

„It is Dangerous to Generalise About State Visits“: Praktiken des Wissens in der britischen Außenpolitik des 20. Jahrhunderts

Abstract: The present paper analyses the production of knowledge pertaining to British state visits in the twentieth century. It first highlights various uncertainties in relation to state visits that the various actors in the Foreign Office and the Palace experienced historically. Second, the chapter discusses how knowledge production has changed over time. It presents a long-term perspective and argues that two distinct phases mark this change. During the first phase from the beginning of the century up until the 1960s, knowledge about state visits was developed reactively, in response to specific situations, which is referred to as practices of actualising knowledge. The second phase, from the 1960s onwards, was characterised by targeted interventions made with the deliberate intention of making more knowledge available and to develop general ideas and standards. This procedure is referred to as systemizing knowledge.

Zusammenfassung: Der Beitrag untersucht die Wissensproduktion zur Vorbereitung britischer Staatsbesuche im 20. Jahrhundert. Zuerst werden die Wahrnehmungen der historischen Akteure im Foreign Office und im Palast dargestellt und nachgewiesen, dass sie in ihrer Selbstsicht über zu wenig standardisiertes Wissen verfügten. Danach wird der Wandel der Wissensproduktionen verfolgt. In einer Langzeitperspektive können zwei Phasen unterschieden werden: Während der ersten Phase vom Beginn des Jahrhunderts bis in die 1960er Jahre wurde Wissen über Staatsbesuche einzel-fallorientiert in der Bedarfssituation generiert, was hier als Wissensaktualisierung bezeichnet wird. Die daran anschließende zweite Phase zeichnete sich durch gezielte Eingriffe aus, die mehr Wissen zur Verfügung stellen sollten. Dies zielte auf die Entwicklung von Standards, was hier als Wissenssystematisierung gefasst wird.

Am Morgen des zweiten Tages seines Staatsbesuchs im Vereinigten Königreich empfing Theodor Heuss 1958 die Vertreter des Diplomatischen Corps im Buckingham Palace. Dieser Termin verlief ohne Zwischenfälle und wurde in den Zeitungsberichten entsprechend nicht erwähnt; auch die einschlägige Forschung hat ihn nicht thematisiert (Günther 2006: 147–160; Gräfe 2009: 113). Dabei zeigt eine genaue Analyse dieses Programmpunktes, dass die Planungen im Vorfeld alles andere als reibungslos verlaufen waren: „A problem arises“,¹ schrieb etwa Clive Rose von der britischen Botschaft in Bonn, als er feststellte, dass die Beamten des Foreign Office keine Infor-

1 The National Archives (Kew) [TNA], FO 371/137393, Rose an Malcom, 18.09.1958.

mationen darüber hatten, welche Staaten in Form ihrer Vertreter üblicherweise zu diesem Anlass eingeladen werden. Obwohl der Empfang des Diplomatischen Corps ein Standardprogramm war und zu diesem Zeitpunkt bereits Dutzende Staatsbesuche im 20. Jahrhundert stattgefunden hatten, fehlte es dem Foreign Office an verfügbarem Wissen dazu, wodurch jenes Problem entstand, von dem Rose sprach. Dieses Wissen wurde für die Vorbereitungen benötigt, um die Gefahr eines diplomatischen Eklats mit dem Gast und Drittstaaten oder einen ungewollten Präzedenzfall zu vermeiden. Auch die einschlägige Handbuchliteratur konnte hier nicht helfen, denn „the Satow“, wie das Standardwerk (Satow 1957) für außenpolitische Zeremonienfragen im Vereinigten Königreich in Anlehnung an seinen Begründer hieß, schwieg sich dazu aus. Es war schließlich der Palast, der dem Foreign Office aushalf und eine Regel mitteilte.² Darauf aufbauend konnte der Empfang geplant werden, weil das Foreign Office die Regel des Palastes übernahm.

Diese Episode, die um viele weitere ergänzt werden kann, zeigt, dass die Umsetzung von Außenpolitik auf diplomatisches Wissen angewiesen ist, wobei zugleich Wissen genutzt und neu erzeugt wird (Cornago 2016: 135). Sie zeigt weiterhin, dass die Geschichte des Wissens um Staatsbesuche im britischen Fall auch eine Geschichte des Umgangs mit nicht vorhandenem Wissen und fehlender Standardisierung ist. Es lohnt sich also, das Wissen um – und Nachdenken über – britische Staatsbesuche im 20. Jahrhundert zu historisieren; nicht zuletzt auch deshalb, weil diplomatisches Wissen bislang eher ein wenig beachtetes Feld geblieben ist (ebd.: 134).

Wissensgeschichte mit Philipp Sarasin verstanden als Analyse der „gesellschaftlichen Produktion und Zirkulation von Wissen“ zielt unter anderem auf die sich wandelnde „Systematisierung und Ordnung“ sowie die „Akteure des Wissens“ (Sarasin 2011: 164 und 167). Der vorliegende, primär empirisch angelegte Beitrag untersucht beide Aspekte in drei Schritten: Nach einem kurzen Überblick zu britischen Staatsbesuchen im 20. Jahrhundert wird in einem zweiten Schritt an einigen wenigen Fallbeispielen illustriert, dass die Akteure im Foreign Office und im Palast (um die Perspektive auf diesen Teil des größeren nationalen diplomatischen Systems zu begrenzen; vgl. Hocking 2013) immer wieder feststellten, dass sie mehr Wissen benötigten als ihnen *ad hoc* zugänglich war. Wenn dafür primär eingehende Staatsbesuche als Beispiele herangezogen werden, ist das darin begründet, dass für sie die überlieferte Dokumentation ausführlicher ist. Da es hier darum geht, nachzuvollziehen, wie die historischen Akteure um den Begriff und das Konzept von Staatsbesuchen rangen, steht am Anfang ausdrücklich keine Definition dessen, was ein Staatsbesuch ist.

Drittens wird diskutiert, wie sich die Wissensproduktion zu Staatsbesuchen verändert hat. Die These, die belegt werden soll, lautet, dass sich grob zwei Phasen unterscheiden lassen: eine erste, relativ lange Phase, die bis in die 1960er Jahre hineinreichte, in der die historischen Akteure Wissen vor allem anlassbezogen erzeugten. Es wurde einzelfallorientiert von vorherigen Staatsbesuchen auf aktuelle Planungen

² TNA, FO 371/37393, handschriftliche Notiz von Malcom, 18.09.1958.

geschlossen und dabei Wissen variiert, was hier als „Wissensaktualisierung“ bezeichnet wird. Danach folgte eine zweite Phase, die sich durch gezielte Interventionen seit den 1960er Jahren in die bisherige Praxis der Wissensproduktion auszeichnete, weil die Praktiken der Wissensaktualisierungen nun als problematisch wahrgenommen wurden. Seit den 1960ern versuchten die britischen Regierungen und der Palast nicht länger, vom Einzelfall auszugehen, sondern generelle Reflektionen und Standardisierungen zu erarbeiten, was hier als „Wissenssystematisierung“ bezeichnet wird.

Eine solche wissensgeschichtliche Perspektive setzt das Konzept des Staatsbesuches nicht voraus, sondern fragt danach, wie das Wissen über Staatsbesuche konstruiert wurde. Damit wird die in der Forschung bislang dominante Perspektive umgedreht und nicht erörtert, welche Funktionen Staatsbesuche hatten, sondern wie das Konzept Staatsbesuch von den britischen Regierungen und der Monarchie geformt wurde. Fragen nach den sich verändernden Praktiken der Wissensgenerierung zu stellen, ist nötig, um die Wissensgeschichte von Außenpolitik angemessen untersuchen zu können. Den bislang in der Forschung verfolgten Fokus auf Wissensbestände (Derix 2009: 36–48) um die Analyse der Prozesse der Wissensgenerierung und Wissensdistribution zu ergänzen, verhilft daher zu einem vollständigeren Bild, das auch die Unsicherheiten, Lücken und Probleme außenpolitischen Wissens berücksichtigt (Zwierlein 2016).

Die folgenden Ausführungen bauen auf drei wissenssoziologischen Prämissen auf: Erstens folgt dieser Beitrag der Empfehlung von Adolf und Stehr (2017), rigide Definitionen von Wissen zu vermeiden. Wissen wird stattdessen pragmatisch als Fähigkeit zum Handeln aufgefasst, eine Perspektive, die die Akteure von Außenpolitik in die Analyse integriert: Als „a resource and a utility“ (Drunker 1993: 53) eröffnet Wissen den historischen Akteuren die Möglichkeit, ihre Umwelt zu strukturieren und zu verändern, aber auch ungewollte Veränderungen zu verhindern (Stehr 2016).

Zweitens hat Peter Burke (2016: 7) treffend formuliert, dass es die Geschichte des Wissens nicht im Singular gibt: „There are only histories, in the plural, of knowledges, also in the plural“. Für den hier verfolgten Zusammenhang ist dieses Plädoyer für Multidimensionalität relevant, weil einerseits eine historische Entwicklung von der Wissensaktualisierung zur Wissenssystematisierung aufgezeigt wird, aber andererseits das Nebeneinander beider Praktiken zu beobachten ist, denn vor 1960 war die Wissensproduktion um Staatsbesuche nicht völlig unsystematisch und danach spielte die Wissensaktualisierung weiterhin eine Rolle.

Drittens schließlich hat sich als Ergebnis der hohen Dynamik, die die interdisziplinäre Wissensforschung in den letzten Jahren erlebt hat, die Unterscheidung verschiedener Wissensformen etabliert. Sie geht von einem weiten Wissensbegriff aus, der sowohl lexikalische Kenntnisse als auch Formen des Wissenserwerbs und der Wissensanwendung einschließt. Für Ralf Klausnitzer (2008: 12) etwa ist Wissen „mehr als die (sich stetig verändernde) Summe gespeicherter und wieder abrufbarer ‚Erkenntnisse‘, sondern zugleich immer auch ein ‚Prozess‘, in dem sich [...] unterschiedliche Erkenntnisssysteme entwickeln und ausdifferenzieren“. Der kombinierte

Blick auf bestehende Wissensformationen und auf die Prozesse ihrer Genese ist für die hier verfolgte Fragestellung zentral, weil es um beides geht: (außen-)politisches Wissen und seine Entstehung.

1 Transformationen: Britische Staatsbesuche im 19. und 20. Jahrhundert

Die Geschichte britischer Staatsbesuche ist vor allem eine Geschichte des 20. Jahrhunderts, denn Queen Victoria (Regentschaft: 1837–1901) hat ihre formale Ausprägung zwar anfangs mitgestaltet (Paulmann 2000), sich nach dem Tod ihres Ehemannes aber ab 1861 von öffentlichen Repräsentationsfunktionen zurückgezogen. Obwohl sie noch bis in die 1880er Jahre nach Kontinentaleuropa reiste, ist ihrem Tagebuch zu entnehmen, dass sie nun bevorzugt private Bahnhöfe nutzte oder „quite incog[nito]“ unterwegs war.³ Die Annahme, Staatsbesuche hätten im 19. und 20. Jahrhundert eine deutliche Konjunktur erlebt – Goldstein (2008: 154) spricht von einem „almost vertical rise in frequency of this diplomatic form“ –, trifft damit im Vereinigten Königreich nur für die zweite Hälfte dieses Zeitraumes zu. Erst Victorias Sohn, der als Edward VII. (Regentschaft: 1901–10) nach ihrem Tod König geworden war, hat Staatsbesuche vor dem Ersten Weltkrieg wieder eingeführt, was nach Matthew Glencross (2016) einen intensiven Lernprozess für Hof und Regierung bedeutete und einer formalen Neuerung gleichkam.

Danach wurden britische Staatsbesuche bis in die 1970er Jahre quantitativ und qualitativ zunehmend wichtiger. Das war keine ungebrochene, lineare Entwicklung, aber der Gesamttrend zeigt, dass sie im Vereinigten Königreich trotz sich pluralisierender Formen der internationalen Diplomatie zwischen Völkerbund, Vereinten Nationen, Kongressdiplomatie, Europäischer Einigung und G7 im 20. Jahrhundert relevant blieben. Im Kontext der Dekolonialisierung und des Kalten Krieges wurden Staatsbesuche für Regierung und Monarchie zudem noch auf neue Weise zentral. In diesem Kontext dienten sie wesentlich dazu, das Commonwealth zu stabilisieren und fungierten als Werkzeug, um gegen den Einfluss der Sowjetunion in Afrika und Asien zu arbeiten. Für die Queen als Head of the Commonwealth war das mit einem deutlichen Legitimationsgewinn verbunden (Murphy 2013).

Trotz der wichtigen Rolle, die der – als unpolitisch geltenden – Monarchie bei Staatsbesuchen im Vereinigten Königreich zukam, wurden diese das gesamte 20. Jahrhundert hindurch als Teil der Außenpolitik aufgefasst. Das sieht die aktuelle politikwissenschaftliche Literatur so (z. B. Gaskarth 2013: 12–13) und es lässt sich auch historisch nachweisen. Die mehr als zweihundert Staatsbesuche, die britische Monarchen

³ „Queen Victoria’s Journals“, Royal Archives (Windsor), VIC/MAIN/QVJ (W), 02.09.1862; 23.10.1862, <http://www.queenvictoriasjournals.org/home.do> [12.07.2019].

mit ihren internationalen Partnern im 20. Jahrhundert durchgeführt haben, dienten ihren Regierungen dazu, sich in einem wandelnden Umfeld bündnispolitisch, blockpolitisch, aber auch erinnerungspolitisch zu positionieren. Die Analyse britischer Staatsbesuche erlaubt es daher, vorliegende Thesen zur britischen Außenpolitik im 20. Jahrhundert zu nuancieren und die bislang vernachlässigten globalen Funktionen des britischen Königshauses in den Blick zu nehmen – auch über das Commonwealth hinaus.

2 Fehlende Standardisierung im Foreign Office und im Palast

Das Wissen über britische Staatsbesuche in der langen ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts beruhte auf der diplomatischen Praxis seit Victoria, die ursprünglich das moderne Besuchszeremoniell mitgeprägt hatte. Johannes Paulmann hat detailliert nachgezeichnet, inwiefern sich die Treffen der europäischen Monarchen bis spätestens zum Ersten Weltkrieg vom dynastischen zum Staatsereignis gewandelt hatten. Sein Fazit lautet: Am Ende des 19. Jahrhunderts gewann

[d]ie Monarchie [...] im europäischen Rahmen wieder an Bedeutung hinzu, allerdings auf eine andere Art als in der Frühen Neuzeit. Mit der Zunahme internationaler Rivalität wurden die Formen des zwischenstaatlichen Verkehrs und damit die symbolische Rolle der Staatsoberhäupter wieder bedeutsamer. Dies trug wesentlich dazu bei, daß die internationale Politik vor dem Ersten Weltkrieg einen theatralischen Charakter gewann. [...] Staatsbesuche waren [...] der Ereignistyp, [...] in dem [...] dies seinen] prägnantesten Ausdruck fan[d]. (Paulmann 2000: 406)

Typologisch waren Staatsbesuche damit für das 20. Jahrhundert von Beginn an als zeremonielle Treffen von Staatsoberhäuptern etabliert, das heißt im Vereinigten Königreich waren stets die Monarchen beteiligt, die im Auftrag ihrer Regierungen reisten. Die Quellen unterscheiden verschiedene Besuchskategorien: „state visits“, die offizielle bilaterale Treffen von Staatsoberhäuptern bezeichnen, werden von „private visits“ oder „royal visits“ unterschieden, die Familienbesuche oder inkognito-Reisen bzw. Reisen von anderen Mitgliedern der königlichen Familie neben den Monarchen meinten. Daneben gibt es „official visits“, also die weniger aufwändigen Besuche von Staatsoberhäuptern, und „working visits“, worunter nicht-zeremonielle Besuche von Regierungschefs verstanden wurden.

Wissensgeschichtlich bildet die Typologie allerdings nur einen von drei historisch relevanten Aspekten der Definition von Staatsbesuchen als diplomatischem Konzept. Neben der Typologie spielen die zeremonielle und die systematische Dimension eine Rolle, also die Ausgestaltung des Programms und die Verortung von Staatsbesuchen innerhalb der Außenpolitik insgesamt im Vergleich zu anderen Formen der Diplomatie.

An der Vorbereitung konkreter Staatsbesuche lässt sich nun zeigen, dass die historischen Akteure in diesen Dimensionen mit Problemen aufgrund einer fehlenden Standardisierung konfrontiert waren. Exemplarisch lässt sich das am schon erwähnten Besuch von Heuss 1958 illustrieren. Dieser Besuch stellte einen Meilenstein der Aussöhnung nach 1945 dar, weshalb er, diese Wirkung antizipierend, von der deutschen Seite wiederholt über mehrere Jahre angefragt wurde (Günther 2006: 147–148; Gräfe 2009: 102). In der Forschung ist er schon häufiger thematisiert worden, allerdings nicht aus wissenschaftlicher Perspektive. Für die Wissensgeschichte britischer Außenpolitik, die ein noch wenig konturiertes Forschungsfeld darstellt, kann er allerdings einen Ausgangspunkt bilden.

Als im Foreign Office darüber diskutiert wurde, ob Heuss zu einem Staatsbesuch oder einem „official visit“ eingeladen werden sollte, verwies Charles Johnston, Leiter der Westeuropa-Abteilung, 1956 in einem Entwurf eines Schreibens an den britischen Botschafter in Bonn auf die vielen Präzedenzfälle, die es für „official visits“ von Staatsoberhäuptern gebe.⁴ Die schriftliche Nachfrage seines Vorgesetzten, des Westeuropa-Staatssekretärs Geoffrey Harrison, – „On reflection, is it really true that there are plenty of precedents for Heads of foreign states coming on official visits?“⁵ – verdeutlicht, dass eine solche Tradition im Foreign Office nicht allgemein bekannt war. Staatssekretär Richard Speaight korrigierte Johnstons Aussage und erklärte, dass es zumindest einige historisch belegbare Fälle gebe, ohne allerdings eine Quelle für diese Angaben mitzuteilen: „The new category [of visits] was created for King Haakon [of Norway] because he wanted to avoid, presumably on account of his age, the full ceremonial of a State visit. But it is now a recognized form of visit“.⁶ Diese Antwort verdeutlicht, wie selbstverständlich außenpolitisches Wissen unsystematisch und anlassbezogen erzeugt wurde. Harrison reichten diese für ihn neuen Informationen über die Praxis des eigenen Ministeriums, um den Brief freizugeben.

Neben formalen Kriterien waren für Johnston und Harrison auch die relevanten Faktoren für die Terminfindung unklar, weshalb sie sich 1956 intern erkundigten: „And what about timing? Are the German elections next year a relevant factor?“⁷ Die Akten verzeichnen keine Antwort, aber die Frage verdeutlicht, dass beiden kein gesichertes Wissen darüber zugänglich war, wie mit so sensiblen Phasen wie nationalen Wahlen und der damit verbundenen Gefahr der expliziten Politisierung von Staatsbesuchen umzugehen sei.

Fehlendes Wissens trat in den Regierungsakten in verschiedenen Formen auf: zum einen als fehlende Standardisierung und um zum anderen als Kommunikationsbedürfnis im Sinne einer Rückversicherung, um Anweisungen korrekt umzusetzen. Letzteres spielte vor allem dann eine Rolle, wenn Botschafter in der Londoner

4 TNA, FO 371/124541, Harrison [Johnston] an Hoyer-Millar, 16.05.1956.

5 TNA, FO 371/124541, Vermerk von Harrison, 15.05.1956.

6 TNA, FO 371/124541, handschriftlicher Vermerk von Speaight, 16.05.1956.

7 TNA, FO 371/124541, Harrison [Johnston] an Hoyer-Millar, 16.05.1956.

Zentrale nachfragten, bei welchen Terminen und nach welcher Kleiderordnung sie während eines anstehenden Staatsbesuches anwesend sein sollten. Diese Probleme kommunikativer Vergewisserung sind von den Fällen zu unterscheiden, in denen Wissen nicht verfügbar war, denn ansonsten hätten die Fragensteller nicht so spezifisch sein können; sie kannten die Antworten meist bereits, das heißt ihnen ging es vielmehr um Bestätigung.⁸ Ähnliches gilt für unklare Sachlagen oder konfligierende Interpretationen, die der Aktenlage nach durchaus häufig auftraten. Fehldeutungen konnten in diesen Fällen durchaus außenpolitische Ziele des Vereinigten Königreiches bedrohen, wenn sie zum Beispiel international gültige Regelungen betrafen, die den ausländischen Partnern bekannt waren. Aus diesem Grund waren die Beamten im Foreign Office und im Palast bestrebt, verlässliche Wissensbestände zu generieren, um außenpolitisch handlungsfähig zu werden oder zu bleiben.

Fehlendes Wissen war hier vor allem in seiner zeitlichen und hierarchischen Relation sichtbar: als vorübergehender Zustand, der sich durch untergeordnete Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter in den Ministerien, das heißt durch eine funktionierende Administration, beheben ließ. Fehlende Standardisierungen wurden erst dann zum Problem, wenn konkrete Planungen anstanden. Solche Situationen regten die Wissensproduktion an, waren also ihr Auslöser, und nachdem das ad hoc benötigte Wissen vorlag, konnte die Planung fortgesetzt werden. Fehlende Standardisierung erscheint damit als ein zu überwindendes Stadium der Insuffizienz, nicht als das grundsätzlich Andere, sondern mit Michael Gamper (2012: 14) lediglich „das Abjekte von gesetzten Ordnungen“. Obwohl fehlendes Wissen auch positiv besetzt sein kann (etwa in dem Sinne, dass Geheimnisse schützen), war es in der Außenpolitik ein Problem, das die Aufgabe, Staatsbesuche unter komplexer werdenden globalen Bedingungen zu planen, vor Schwierigkeiten stellte. Die historischen Akteure waren es daher selbst, die fehlendes Wissen artikulierten, also um die Begrenztheit des eigenen Wissens wussten. Die Wahrnehmung dieser Begrenztheit war der Grund, warum fehlendes Wissen oft in Kombination mit Strategien der Wissensgewinnung erwähnt wurde.

Das war zum Beispiel der Fall, als schließlich entschieden war, dass die Beziehungen zur Bundesrepublik zu wichtig seien, um Heuss auf einen „official visit“ her-

⁸ Um nur ein Beispiel zu nennen: Oliver Harvey, britischer Botschafter in Frankreich, erkundigte sich mehrfach in suggestiver Form, die erkennen lässt, dass es ihm vornehmlich um Bestätigung des schon Gewussten ging. Während der Vorbereitungen für den Staatsbesuch des französischen Präsidenten Vincent Auriol 1950 nach London, schrieb er an das Foreign Office in London: „Am I right in thinking that I shall be required to meet the [President’s] party on arrival in London and not to travel with them to London? Perhaps you could confirm this“ (TNA, FO 371/89192, Harvey an McNeil, 27.01.1950). In einem weiteren Brief kurz danach erbat er die Aktualisierung einer ihm bereits vorliegenden Information: „There is only one minor matter which I would be grateful for guidance about; I happen to possess what is known as a Household coat which I was required to wear on such occasions before, when The King and the President had been visiting each other. Should I or should I not be expected to wear it on this occasion?“ (ebd., Harvey an Russell, 03.02.1950).

abzustufen, und er für 1958 zu einem Staatsbesuch eingeladen worden war. Die konkrete Umsetzung stellte dann ein neues „Problem“ dar, denn – wie eingangs erwähnt – wusste das Foreign Office nicht, welche Regeln für den Empfang des Diplomatischen Corps zu Ehren des Bundespräsidenten galten: Sollten beispielsweise auch die Vertreter jener Staaten geladen werden, zu denen die Bundesrepublik keine diplomatischen Beziehungen pflegte oder die die Bundesrepublik nicht anerkannt hatte?⁹ Die Nachfrage beim Lord Chamberlain's Office im Buckingham Palace ergab, dass man keine Rücksichten auf die Qualität der Beziehungen mit dem Gastland nehme und alle Vertreter einlade, mit denen das Vereinigte Königreich Beziehungen pflege.¹⁰ Ohne auf eigene Regelungen zurückgreifen zu können, schloss sich das Foreign Office dem Palast in dieser Frage an, bat aber um interne Absicherung: „I shall be submitting a draft guest list for the reception but I would like to clear up this point first.“¹¹

Auch bei anderen Besuchen wird deutlich, dass die historischen Akteure die Feststellung, dass ihnen Wissen fehlte, mit Überlegungen zur Wissensproduktion verbanden: 1950 etwa war weder im Foreign Office noch im Palast klar, in welcher Form ausländische Staatsgäste offiziell eingeladen werden, was im Vorfeld des Besuches des französischen Präsidenten Vincent Auriol auffiel. Die Quellen zeugen von umfangreichen erfolglosen Nachforschungen bis die „Consultation of the precedents“¹² ergab, dass nicht das Foreign Office, sondern der Palast die Einladung auszusprechen habe. Dort allerdings räumte Alan Lascelles, Privatsekretär von George VI. (Regentschaft: 1936–1952), seine Unkenntnis unumwunden ein: „I am not very sure how such an invitation should be worded + have not, so far, been able to find a copy of any letter written to [former French president] Lebrun prior to [... his] 1939 visit.“¹³

Solche und ähnliche Feststellungen, dass Wissen fehlte, finden sich weit über 1960 hinaus: Darauf, dass sich die Phasen der Wissensaktualisierung und der Wissenssystematisierung überschneiden, ist eingangs hingewiesen wurden. Und so wurde 1978 anlässlich des silbernen Thronjubiläums Elizabeths II. (Regentschaft seit 1952) in der Protokollabteilung des Foreign Office die Frage virulent, wie oft einzelne Länder besucht werden sollten. Wieder wurde erfolglos nach Unterlagen gesucht:¹⁴

We can find no instance of the same British Sovereign receiving a second State Visit from the same Head of State, nor of a British Sovereign paying two State Visits during his/her reign to the same Foreign Head of State. My first thought on reading your letter was to reply that this was a universal rule, but I have not been able to find chapter and verse for it.

⁹ TNA, FO 371/137393, Rose an Malcom, 18.09.1958.

¹⁰ TNA, FO 371/137393, handschriftliche Notiz von Malcom, 18.09.1958.

¹¹ TNA, FO 371/137393, Rose an Malcom, 18.09.1958. In der maschinenschriftlichen Passage lautete die Vorlage „Government list“, was handschriftlich zu „guest list“ geändert wurde.

¹² TNA, FO 371/79073, Vermerk vom 06.10.1949.

¹³ TNA, FO 371/79073, Lascelles an Strang, 02.10.1949.

¹⁴ TNA, FCO 57/736, Collins an Wilford, 01.09.1978.

Fehlendes Wissen oder nicht vorhandene Standardisierungen im Foreign Office oder Palast – das zeigen schon diese wenigen Beispiele – konnten die Planungen von Staatsbesuchen beeinflussen. Die Akteure artikulierten den Umstand, dass ihnen Wissen fehlte, um interne Verzögerungen zu erklären, aber auch, um Nachteile von der britischen Außenpolitik abzuwenden, wie erneut der deutsche Staatsbesuch von 1958 zeigt. Als nämlich der britische Botschafter in Bonn, Frederick Millar, im Oktober 1956 im Foreign Office nachfragte, ob schon eine Entscheidung über den Termin gefallen sei, musste Marcus Cheke, Chef der Protokollabteilung, einräumen, dass er über die Beratungen zwischen Außenminister und Privatsekretär der Königin nicht informiert sei, weil er daran nicht teilnehme. „[T]here is no record“, war alles, was er mitteilen konnte. Er habe allerdings gehört, dass über 1958 noch nicht beraten worden sei.¹⁵ Diese aus Millars Sicht wenig effiziente Planung drohte die Einladung zu entwerfen, wie Millar schon zuvor nach London gemeldet hatte: Wenn man sich nicht beeile, müsse das Vereinigte Königreich sich in eine Reihe von Einladungen, die der Bundesrepublik vorlägen, einreihen.¹⁶ Er wiederholte sein Drängen nur drei Tage später noch einmal: „These remarks rather reinforce my feeling that if there is going to be any invitation for the President to pay a State Visit to England, we ought to consider sending it fairly soon.“¹⁷ Aber Patrick Hancock, Chef der Westeuropa-Abteilung, konnte ihn erneut nur trösten: Die aktuellen Planungen reichten nur bis 1957. Erst wenn es die Zeit erlaube, werde es weitere Absprachen geben – und zwar zwischen dem Außenminister und dem Privatsekretär der Königin.¹⁸

Im Zusammenhang mit konkreten Planungen lässt sich also immer wieder nachweisen, dass die historischen Akteure fehlendes Wissen und aus ihrer Sicht ineffektive Prozesse problematisierten. Für viele Aspekte, stellten sie fest, gab es kein standardisiertes Wissen, das zur Orientierung herangezogen werden konnte, oft mussten Informationen erst unter Einhaltung bestimmter Formen und Hierarchien beschafft werden. Darin liegt ein zentraler Unterschied etwa zu Deutschland, wo es in der Weimarer Republik und den beiden Nachkriegsstaaten grundsätzliche Reflektionen zu Staatsbesuchen gab. Sie waren nötig geworden, weil sich die Weimarer Republik vom Kaiserreich abgrenzen wollte (Meyer 2014, Mäuer 2016) und die Bundesrepublik darum rang, nach Hitler eine Selbstdarstellung zu finden, die sich klar von der Staatsästhetik des Nationalsozialismus distanzierte (Günther 2006, Derix 2009). Ähnliches galt für die DDR, die sich explizit von der Bundesrepublik unterscheiden und als sozialistischer Staat inszenieren wollte, wie die überlieferten Zeremonialakten zeigen (deren Aufarbeitung noch ein Desiderat ist). Das Fehlen solcher allgemeinen Reflektionen bis in die 1960er Jahre hinein im Vereinigten Königreich ist damit auch als Ergebnis seiner staatlichen Stabilität zu verstehen.

¹⁵ TNA, FO 371/124541, Vermerk von Cheke, 16.10.1956.

¹⁶ TNA, FO 371/124541, Hoyer-Millar an Johnston, 10.10.1956.

¹⁷ TNA, FO 371/124541, Hoyer-Millar an Hancock, 13.10.1956.

¹⁸ TNA, FO 371/124541, Hancock an Hoyer-Millar, 19.10.1956.

3 Phase der Wissensaktualisierung (erste Hälfte des 20. Jahrhunderts)

Es wäre nun leicht hier stehen zu bleiben und die Geschichte britischer Staatsbesuche im 20. Jahrhundert als Geschichte nicht verfügbaren Wissens zu schreiben, in der der Fokus darauf läge, welches Wissen den historischen Akteuren fehlte und wann sie danach suchten. Eine solche Negativgeschichte kann jedoch nicht erklären, warum die Planungen von Staatsbesuchen dennoch zumeist erfolgreich abgeschlossen werden konnten. In Anbetracht des Befundes, dass es bis in die 1960er Jahre hinein wenig standardisiertes Wissen gab, überrascht die Zahl von über siebzig ein- und ausgehenden Staatsbesuchen zwischen 1900 und 1962. Angesichts dieser Frequenz erstaunt zum einen der geringe Bestand an Standards und zum anderen, dass es trotzdem möglich war, so viele Besuche professionell durchzuführen. Fast ausnahmslos galten die Staatsbesuche intern wie öffentlich als Erfolg und fast alle Staaten bemühten sich früher oder später darum, in das britische Staatsbesuchs-Programm aufgenommen zu werden.

Die wichtigere Frage lautet daher, wie es das Foreign Office geschafft hat, mit wenig standardisiertem Wissen viel Außenpolitik zu gestalten. Die Antwort darauf liefert eine genauere Analyse der Praktiken der Wissensaktualisierungen, die zeigt, dass die Planung britischer Staatsbesuche lange Zeit durch eine Anlehnung an frühere Besuche sichergestellt werden konnte und nicht an einem generellen Muster orientiert war. Das bezog sich auf Verfahrensweisen wie auf zeremonielle Details und lässt sich am bereits erwähnten französischen Staatsbesuch von 1950 konkret nachvollziehen.

Eines der ersten Dokumente, die nach der Bestätigung, dass der Besuch stattfinden würde, erstellt wurden, ist eine Zusammenfassung, die Außenminister Ernest Bevin für sein Gespräch mit George VI. vorbereiten sollte. Punkt drei des kurzen Papiers erinnert daran, dass beim letzten Staatsbesuch eines französischen Präsidenten 1939 ein Komitee aus Foreign Office- und Palastmitarbeitern für die Koordinierung eingesetzt wurde;¹⁹ ein solches Komitee sollte auf Wunsch des Königs 1949 erneut eingerichtet werden.²⁰ Da bei diesem ersten Treffen ein Programmentwurf erstellt werden sollte, verschickte die Protokollabteilung des Foreign Office das Programm von 1939.²¹ Zudem wurden Personen, die an den elf Jahre zurückliegenden Planungen beteiligt waren, wieder hinzugezogen: „I understand Mr. Barclay was engaged on the arrangements made in 1938–39 and can be very helpful now“, schrieb Bevin.²²

All diese Maßnahmen waren geleitet von der Idee, dass der Staatsbesuch von 1950 dem von 1939 ähneln sollte und es daher pragmatisch sei, auf ihm aufzubauen:

¹⁹ TNA, FO 371/79074, Vermerk von Russell, 21.11.1949.

²⁰ TNA, FO 371/79074, Lascelles an Tomkins, 19.11.1949.

²¹ TNA, FO 371/79074, Vermerk von Russel, 30.11.1949.

²² TNA, FO 371/79074, Vermerk von Bevin, 22.11.1949.

Daran wird nicht zuletzt deutlich, wie wenig einschneidend aus wissenschaftlicher Perspektive der Zweite Weltkrieg für die Geschichte britischer Staatsbesuche war. Während er politikgeschichtlich enorme Wirkung entfalten sollte, wie etwa die sich entwickelnden Dynamiken des Kalten Krieges oder, mittelfristig, die Dekolonisierung und die damit verbundene Entstehung neuer Staaten, die sich auf die Praxis von Staatsbesuchen niederschlagen sollte, war es zumindest für das Vereinigte Königreich möglich, an die Vorkriegstraditionen staatlicher Repräsentation anzuknüpfen. Im Protokoll zur ersten Sitzung des Komitees von 1949 heißt es zwar: „[T]he draft programme was based on the wishes expressed by the King and on the experience of earlier State visits“,²³ tatsächlich spielte aber nur der Frankreich-Besuch von 1939 eine Rolle. Dabei scheint es das Ideal gewesen zu sein, möglichst wenige Änderungen vorzunehmen, denn einmal heißt es: „We have made so bold as to alter the programme“.²⁴

Als 1959 der Besuch Charles de Gaulles anstand (mit Frankreich wurden im 20. Jahrhundert die meisten Staatsbesuchen in kurzen Intervallen ausgetauscht), wiederholte sich dieser Ablauf: Anthony Rumbold, Westeuropa-Staatssekretär im Foreign Office, musste allerdings erst von Terence Nugent aus dem Lord Chamberlain's Office darauf aufmerksam gemacht werden, dass es 1939 und 1949 Organisationskomitees gegeben habe, wobei Nugent diese Vorgeschichte durch eine Recherche in den Palast-Akten für sich selbst erst verifizieren musste.²⁵ Hier wird deutlich, dass sich auch mit Bezug auf Partner, die regelmäßig Staatsbesuche austauschten, wie das bei Frankreich der Fall war, kein leicht abrufbares Wissen etabliert hatte. Orientiert an den historischen Vorbildern und ihre Prozesse und Inhalte auf die aktuellen Planungen projizierend, wurde auch 1959 ein solches Komitee eingerichtet, das erneut auf der Grundlage des früheren Programms, diesmal dem von 1950, arbeitete.²⁶

Die Orientierung an vorangegangenen Besuchen anstelle eines standardisierten Musters war auch bei Heuss' Staatsbesuch von 1958 zu beobachten, etwa beim Abschiedsprotokoll. Für die offene Frage, wie Heuss am Flughafen verabschiedet werden sollte, schlug das Foreign Office vor, sich am nur wenige Monate vorher zu Ende gegangenen Besuch des italienischen Präsidenten auszurichten.²⁷ Aus dem Palast kam wenig später die Bestätigung, die aber, wie ausdrücklich hervorgehoben wurde, nur für diesen speziellen Fall, nicht jedoch als generelle Regel ausgesprochen wurde: „Her Majesty approves, on this occasion, that arrangements should be made for President Heuss' departure similar to those made for the departure of President Gronchi“.²⁸

²³ TNA, FO 371/79074, Protokoll vom 16.11.1949.

²⁴ TNA, FO 371/79074, Protokoll vom 13.12.1949.

²⁵ TNA, FO 372/7522, Vermerk von Rumbold, 20.10.1959.

²⁶ Ebd.

²⁷ TNA, FO 371/137393, Brief (FO) an Charteris, 22.09.1958.

²⁸ TNA, FO 371/137393, Charteris an Alexander, 26.09.1958.

Von einem Besuch auf den anderen zu schließen war in den 1950er Jahren bereits eine eingeübte Praxis, denn dieses implizite Verwaltungswissen wurde schon seit Dekaden eingesetzt. Es lässt sich als Wissensaktualisierung in Form einer Überschreibung fassen – und zwar im wörtlichen Sinne, wie ein Beispiel von 1928 zeigt: Um den Staatsbesuch von Amanulla, König von Afghanistan, vorzubereiten, nahm die Londoner Polizei handschriftliche Änderungen auf der Unterlage vor, die für den Staatsbesuch des ägyptischen Königs Fuad I. ein Jahr zuvor erstellt worden war.²⁹ Dabei wurde eine Fassung des Blattes von einer Akte in die andere transferiert, die Namen und Daten wurden überschrieben, aber die Richtlinien blieben weitgehend unverändert, weil sie ein Jahr später genauso wieder gelten sollten. Hier wird erneut deutlich, dass es weniger um Änderungen als um Aktualisierungen von Wissen ging. Erkennbar ist zudem, dass das Referenzobjekt wechseln konnte: Nicht nur Besuche desselben Partners, sondern auch vergleichbare oder zeitlich nahe Staatsbesuche dienten als Vorlage. Dort, wo es frühere Besuche mit dem gleichen Partner gab, wurden sie herangezogen, und dort, wo es sie nicht gab, als vergleichbar eingestufte Fälle: So gehörten Afghanistan und Ägypten als außereuropäische Monarchien zu einer Gruppe, die Bundesrepublik und Italien als ehemalige Kriegsgegner des Vereinigten Königreiches, die sich aktuell zu europäischen Partnern entwickelten, zu einer anderen.

Die Grundlage dieses vergleichend-ableitenden Vorgehens war ein Wissen darum, wie Staatsbesuche zu planen seien: durch Vergleich und Übernahme in der jeweils konkreten Situation, ohne daraus eine synthetisierende Abstraktion zu destillieren. In der Planung von Staatsbesuchen lernten die Beamten im Foreign Office und im Palast aus der Praxis ihrer eigenen Vergangenheit. Ihr Vorgehen basierte dabei nicht auf standardisiertem Wissen über Staatsbesuche, sondern auf einem praktischen Verständnis davon, wo und wie Informationen zur Planung von Staatsbesuchen verfügbar gemacht werden konnten.

Um die Phase der Wissensaktualisierung vor den 1960er Jahren zu charakterisieren, lässt sich zusammenfassend feststellen, dass Wissen um Staatsbesuche primär anlassbezogen auf den Einzelfall hin erhoben wurde. In der Wissensgenese wurden Staatsbesuche vom Foreign Office und vom Palast dann verbunden, wenn es für aktuelle Planungen nötig war. Wissen wurde anwendungsorientiert und auf die situative Gegenwart bezogen aus der Vergangenheit abgeleitet, der eigenen früheren Praxis. Wissensaktualisierung bedeutet damit, dass Wissen unsystematisch geniert wurde und ein Wissen der Praxis war, das vor allem in einem Verfahrenswissen bestand. Es stützte sich auf die Archive der beteiligten Institutionen und nutzte die zugänglichen Dokumente, aber auch auf vormals involvierte Akteure und fragte deren Erfahrungen ab. Was sich dann ab 1962 änderte, war der Grad an Systematisierung des Wissens über Staatsbesuche.

29 TNA, MEPOL 2/1915, Polizeibefehl, undatiert (1928).

4 Phase der Wissenssystematisierung (ab den 1960er Jahren)

Die Phase der Wissenssystematisierung ab den 1960er Jahren ist eine Phase der sich steigernden Systematisierung, weil es diverser Schritte bedurfte, die Wissensgenerierung zu verändern. Die Änderungen zielten erstens auf eine stärkere Institutionalisierung und zweitens eine Systematisierung des Wissens über Staatsbesuche.

Institutionell bedeutete die Gründung des Royal Visits Committee einen Einschnitt. Es wurde 1962 als ständiger Ausschuss des Kabinetts etabliert und traf sich fortan zweimal jährlich um, wie es bescheiden hieß, ein- und ausgehende Staatsbesuche zu koordinieren.³⁰ Das war eine Reaktion auf die intern teilweise als chaotisch empfundenen Planungen: Manche Stimmen aus dem Foreign Office verlangten nach einem „standard framework“,³¹ andere beklagten die bisherige Praxis der dezentralen Wissensgenerierung als „puzzling“.³² Beides zeigt, dass die Praxis der situativen Wissensaktualisierung angesichts der steigenden Frequenz von Staatsbesuchen seit den 1950er Jahren an ein Ende gekommen war.

Die Gründung des Royal Visits Committee ist damit eine Konsequenz interner Kritik an der Praxis der Wissensaktualisierung, die zu seiner Veränderung führte. Das Komitee war nicht die Antwort auf alle Fragen, aber nun gab es zum ersten Mal ein Gremium, das nicht nur zusammentrat, wenn ein konkreter Staatsbesuch zu planen war, sondern das regelmäßig tagte und Staatsbesuche als die konstante Aufgabe begriff, die sie spätestens seit der Thronbesteigung Elizabeths II. 1952 geworden waren. Ein weiterer Grund für die Einrichtung ist die voranschreitende Dekolonisierung, die das Komitee von Beginn an beschäftigte,³³ weil der Prozess die bis zu diesem Zeitpunkt relativ europazentrierten britischen Staatsbesuche erheblich verkomplizierte und die Planungen die veränderten Erwartungen der ehemaligen Kolonien als eigenständige Staaten berücksichtigen mussten.

Seinem Auftrag gemäß trug das Royal Visits Committee zur Professionalisierung und Standardisierung des internen Wissens um britische Staatsbesuche bei. Terminlich ging gleich die erste Sitzung Planungen bis 1967 an,³⁴ das heißt für bis zu fünf Jahre im Voraus, was eine Vervielfachung des früheren Horizonts bedeutete. Auch Grundsatzentscheidungen wurden hier beraten, etwa wenn auf Veranlassung des Palastes über eine Vereinfachung des Protokolls nachgedacht oder Veränderungen der Besuchskategorien diskutiert wurden.³⁵ Daneben wurde, ebenfalls auf der ersten Sitzung, auf Vorschlag des Foreign Office formalisiert, dass jedes Jahr jeweils nur zwei

³⁰ TNA, CAB 134/2462, Vermerk von Brook, 14.02.1962.

³¹ TNA, FO 372/7587, Vermerk von Malcom, 10.01.1961.

³² TNA, FO 372/7587, Vermerk von Hurd (?), 16.01.1961.

³³ TNA, CAB 134/2462, Protokoll vom 13.12.1962.

³⁴ Ebd.

³⁵ TNA, CAB 134/2462, Protokoll vom 22.07.1963; Protokoll vom 29.10.1964; Protokoll vom 20.05.1966.

ein- und zwei ausgehende Staatsbesuche stattfinden sollen.³⁶ Und auch sonst suchte man nach „general rule[s]“,³⁷ die es vorher selten gegeben hatte, unter anderem weil es an den Verfahren und der Autorität gefehlt hatte, allgemeine Regeln anders als durch Präzedenz zu legitimieren. Das Komitee stand der Methode der anlassbezogenen Wissensaktualisierung damit schon strukturell kritisch gegenüber.

Der wissenschaftliche Einschnitt, den das neue Gremium bedeutete, war den historischen Akteuren bewusst, was sich daran zeigt, dass sie sofort eine neue Signatur für ihre Akten einführten: „Documents in the series [...] will in future be circulated under the symbol R.V.“³⁸ Das markierte formal und materiell den Eingriff in bestehendes Wissen. Personell bestand dieser Eingriff darin, dass Termin- und Strategiefragen nicht mehr im exklusiven Dialog zwischen Außenminister und Privatsekretär der Monarchin diskutiert wurden, sondern eine breitere Gruppe aus dem Foreign Office, dem Commonwealth Relations Office und dem Colonial Office eingebunden wurde, die die britische Außenpolitik definierte.³⁹ Während die genannten Ministerien vorher – wie am Beispiel des Heuss-Besuches illustriert – nur unzureichend informiert waren, wirkten sie nun an den Beratungen mit.

Das Komitee führte zudem ein neues Instrument ein, um Wissen über Staatsbesuche verfügbar und Staatsbesuche damit politisch steuerbar zu machen: tabellarische Übersichten zu den geplanten Besuchen. Sie stellten Wissen zur Verfügung, das es zuvor in dieser Form nicht gegeben hatte und verfestigten eher diffuse Wissensbestände, indem sie strikt nach der Art der Besuche differenzierten, was die Besuchstypologie einzuüben half. Wie der Name schon nahelegt, diskutierte das Royal Visits Committee Staatsbesuche im Kontext anderer königlicher Reisen. Über die konstante typologische Arbeit in den halbjährlichen Listen etablierte und explizierte das Komitee so die verschiedenen Besuchskategorien. Daneben prägte es auch neue Kategorien, wozu gleich das erste Protokoll beitrug, indem es vermerkte, dass die Regierungschefs der ehemaligen französischen Kolonien regelmäßig zu Besuchen in Paris seien und diese Gelegenheit nutzen wollten, um auch in London Gespräche zu führen. Für diese Treffen hatte das Foreign Office, wie die Runde besprach, eine neue Besuchskategorie eingeführt: den „working visit“.⁴⁰

Mit diesen Maßnahmen wurde das Komitee zu einem Ort, der konkrete Planungen mit einer Zentralisierung von Wissen verband und auf diese Weise zu einer neuen Systematisierung beitrug, zumindest in der Theorie. In der Realität war diese Wirkung dadurch vermindert, dass auch in den Protokollen des Komitees Kategorien uneinheitlich verwendet wurden. Bereits „Royal Visits Committee“ als Name ist problematisch, denn er suggeriert, dass „royal visit“ als Oberbegriff für alle Besuche stehen

³⁶ TNA, CAB 134/2462, Protokoll vom 13.12.1962.

³⁷ Ebd.

³⁸ TNA, CAB 134/2462, Vermerk von Brook, 14.02.1962.

³⁹ Ebd.

⁴⁰ TNA, CAB 134/2462, Protokoll vom 13.12.1962.

könne, während „royal visits“ nur eine Kategorie jener Besuche war, mit denen sich das Komitee beschäftigte.

Der zweite Schritt in Richtung Systematisierung nach dem Royal Visits Committee, der abschließend erwähnt werden soll, war ein Memorandum mit dem Titel „Value of State Visits Overseas“ von 1976, das den Wert und die Funktion von Staatsbesuchen diskutierte. Es stand in Verbindung zum Royal Visits Committee, hatte aber eine eigene Entstehungsgeschichte, denn es wurde von Martin Charteris, dem Privatsekretär Elizabeths II., angeregt. Charteris schlug dem Foreign Office vor, die Pause der Auslandsreisen der Monarchin im Jahr ihres silbernen Thronjubiläums 1977 zu nutzen, um grundsätzlich über Staatsbesuche nachzudenken.⁴¹ Das war das erste Mal, dass im Vereinigten Königreich eine solche Selbstvergewisserung über die Motive und Funktionen von Staatsbesuchen stattgefunden hat – sehr zur Überraschung auch der Autoren des Memorandums, die befanden, „we should be more systematic in the future“.⁴²

Das Ergebnis dieses Nachdenkens waren insbesondere drei Vorschläge zur Veränderung der bis dahin üblichen Praxis, Staatsbesuche zu planen und als politische Form zu konzeptualisieren. Das Papier schlug erstens vor, Staatsbesuche nicht länger als Einzelereignisse wirken zu lassen, sondern sie im Umfeld von sechs Monaten durch weitere Veranstaltungen zu flankieren, mit denen für das Vereinigte Königreich geworben werden konnte.⁴³ Diese Idee hing eng mit dem zweiten Vorschlag zusammen, der offen forderte (und dieser Punkt war den Autoren am wichtigsten) Staatsbesuche künftig sowohl zur Allianzbildung oder Wertepolitik einzusetzen als auch zur Wirtschaftsförderung.⁴⁴ Dieser Vorschlag ist leicht als Produkt seiner Umstände zu identifizieren, denn er ist eine Reaktion auf die ökonomische Krise, in der das Vereinigte Königreich in den von geringem Wachstum, schwachen Investitionen und Stagflation geprägten 1970er Jahren steckte (Robbins 1983; Mergel 2005: 50–63; Brüggemeier 2010: 257–260). Das Dokument markierte damit einen deutlichen Wandel im Konzept britischer Staatsbesuche, die bislang nur wenig zur Wirtschaftsförderung eingesetzt worden waren. Wenn das Royal Visits Committee Staatsbesuche mit seinen Überlegungen, regelmäßigen Protokollen und Übersichten politisch verfügbar machte, weil mehr Wissen und langfristige Planung neue Zugriffsmöglichkeiten bedeuteten, verdeutlichte dieser Vorschlag, dass diese Verfügbarkeit nicht nur in graduellen Anpassungen mündete, sondern auch mit einer wirtschaftlichen Neukonzeption verbunden sein konnte. Für die Monarchie bedeutet das Memorandum, dass sie politisch funktionalisiert wurde, denn es war die erweiterte königliche Familie, die

⁴¹ TNA, FO 57/682, Charteris an Palliser, 30.05.1976.

⁴² TNA, FO 57/682, Memorandum „Value of State Visits“, undatiert (1976), Abs. 24.

⁴³ Ebd., Abs. 20.

⁴⁴ Ebd., Abs. 11–12 und 15.

die Zusatztermine um die Staatsbesuche bespielen sollte,⁴⁵ womit klar wurde, dass das Foreign Office die Monarchie als funktionales Element ihrer Planung begriff.

Der dritte Vorschlag des Papiers war weniger radikal: Er beschäftigte sich mit dem Planungsprozess von Staatsbesuchen und sah vor, diesen explizit nicht zu vereinheitlichen, denn „[i]t is dangerous to generalise about state visits“.⁴⁶ Was aber vorgeschlagen wurde, war eine Checkliste, mit der jeder Staatsbesuch abgeglichen werden sollte, ohne seine individuelle Prägung zu verlieren.⁴⁷ Das Ziel war es, die Planungsprozesse zu professionalisieren und einen systematischeren Ansatz zu verfolgen, allerdings wollten die Beteiligten diesem Ansinnen auch Grenzen setzen, um ihren Handlungsspielraum zu bewahren.⁴⁸

Methodisch, und das ist aus wissenschaftlicher Perspektive zentral, ist dieses Ergebnis damit zu erklären, dass das Memorandum auf einer internen Befragung von Beamten aus der Zentrale des Foreign Office und auch einer Reihe von Botschaftern in den Ländern beruhte, in denen die Staatsbesuche der Jahre 1971 bis 1976 stattgefunden hatten.⁴⁹ Der Versuch einer systematischen Zusammenschau fußte damit auf den jüngsten Staatsbesuchen, womit das Prinzip der Wissensaktualisierung von früheren Besuchen trotz des systematischen Ansatzes durch die Hintertür wieder die Überlegungen bestimmte. Das Memorandum beruhte damit nicht auf einer Gesamtchau aller Staatsbesuche oder auf einem austarierten Sample, sondern erneut auf dem Nahvergleich der jüngeren Vergangenheit. Weil die Botschaften damit aber ihr eigenes Vorgehen evaluierten,⁵⁰ fiel das Urteil – wenig überraschend – so positiv aus, dass sie kaum Standardisierungen akzeptieren wollten.

Mit beiden Schritten, dem Einsetzen des Royal Visits Committee und dem Verfassen des Memorandums von 1976, lässt sich die Phase der steigenden Standardisierung nach 1962 als Versuch beschreiben, die bisherige anlassbezogene Praxis durch einen systematischeren Ansatz zu ersetzen. Staatsbesuche wurden zunehmend als System von Besuchen verstanden, das zur weiteren Standardisierung von Wissen, das heißt hier zu einer präziseren Definition und Typologie, beitrug. Zudem wurden sie in eine Kaskade von außen- und wirtschaftspolitischen Veranstaltungen eingepasst, die sie abhängiger von politischem Einfluss machten. Es zeigt sich zudem, dass Standardisierung aus Sicht der historischen Akteure zwar wünschenswert war, aber Grenzen haben sollte: Es sollte nicht zu viel geregelt werden, weil Flexibilität als politischer Wert galt.

⁴⁵ Ebd., Abs. 21–23.

⁴⁶ Ebd., Abs. 24.

⁴⁷ Ebd., Abs. 15–16.

⁴⁸ Ebd., Abs. 24.

⁴⁹ Ebd., Abs. 3.

⁵⁰ Siehe dazu die detaillierten Berichte in TNA, FO 57/682-4.

5 Fazit: Zum Mehrwert einer Wissensgeschichte britischer Außenpolitik

Um zusammenzufassen, soll die Frage nach dem Ertrag einer Wissensgeschichte britischer Staatsbesuche in vier Thesen kurz beantwortet werden. Erstens führt die Wissensgeschichte britischer Staatsbesuche die enge Verbindung dessen vor Augen, was die Kulturgeschichte des Politischen einen Ritualdiskurs, das heißt die Theorie zereemoniellen Handelns, und die Ritualpraxis, das heißt seine praktische Umsetzung, nennt (Stollberg-Rilinger 2013: 7–43). Es zeigte sich, dass beide nicht zu trennen sind, ja sich wechselseitig formten. Das unterstreicht einmal mehr die Wichtigkeit einer wissenschaftlichen Perspektive auch für Rituale des 20. Jahrhunderts. Sichtbar wurde auch die Vielzahl der beteiligten Akteure und ihr wechselnder Einfluss, wobei die unterschiedlichen Kraftzentren innerhalb des Foreign Office zwischen der Zentrale in London und den Botschaften im Ausland auffallen, aber auch die zugleich aktive und passive Rolle der Monarchie. Die Hofbeamten dienten als Informationsquelle und kamen damit in die Rolle, Wissen lenken zu können oder initiativ zu wirken, wie die diversen internen Vorschläge des Palastes zeigten, letztlich jedoch verfügten die Regierungen über die Monarchie als politische Ressource.

Zweitens erhellt die Wissensgeschichte britischer Staatsbesuche die große Bedeutung von Zufällen und den Wert von Flexibilität in der Durchführung von Außenpolitik. Vor allem die Phase der Wissensaktualisierung bis in die frühen 1960er Jahre (und darüber hinaus) macht deutlich, wie dezentral und abhängig von Vorangegangenen die Planungen von Staatsbesuchen sein konnten. Zudem verdeutlichte die Abwehr von als zu starr empfundenen Regeln in den 1970er Jahren schon auf abstrakter Ebene, das heißt im Ritualdiskurs, dass formale Flexibilität kein Zufallsprodukt war, sondern von den historischen Akteuren eingefordert und verteidigt wurde. Politischer Handlungsspielraum stand hier gegen die Regeln des Rituals bzw. wurde zum Teil dieser Regeln.

Drittens kann die Wissensgeschichte britischer Staatsbesuche herausarbeiten, dass Wissen und fehlende Standardisierungen aufeinander angewiesen sind und in einem komplexen Verhältnis zueinander stehen. Die präsentierten Beispiele deuten zunächst auf ein hierarchisches Verhältnis beider hin, in dem fehlendes Wissen problematisiert wird, um Wissen in Form von Standardisierung zu erreichen. Gleichzeitig ist ihr Verhältnis aber auch evolutionär, denn erst die Problematisierung von fehlendem Wissen führte historisch zu einer zunehmenden Standardisierung. Daneben lässt sich an dem diskutierten Material eine qualitative Konkurrenz von Standardisierung und Nichtstandardisierung nachweisen, denn für die historischen Akteure kann es durchaus als Vorteil gelten, einen Rest des Ungeregelten zu erhalten, weil das politische Flexibilität ermöglichte. Eine solche Perspektive schließt an Forschungsrichtungen an, die Nichtwissen „nicht nur negativ als Kehrseite des Wissens“ verstehen (Gamper 2012: 15), sondern es produktiv wenden.

Viertens macht die Wissensgeschichte britischer Außenpolitik schließlich deutlich, dass eine etablierte Praxis wie die britischen Staatsbesuche des 20. Jahrhunderts nicht bedeutet, dass darüber gesichertes Wissen existiert. Vielmehr ist zu beobachten, dass britische Staatsbesuche lange Zeit – und vielleicht noch bis heute – direkt von früheren Besuchen abgeleitet wurden. Es kommt dabei zu anlassbezogenen, nicht-standardisierten Wissensübertragungen von der Praxis eines Besuches auf die Praxis des anderen, die man als Wissensaktualisierungen beschreiben kann. Forschungspragmatisch spricht das dafür, Staatsbesuche als System von Besuchen zu erforschen, statt sie wie bislang weitgehend isoliert voneinander zu betrachten. Die Struktur ihrer Tradition macht eine solche integrative Perspektive nötig.

Literatur

- Adolf M., N. Stehr (2017). *Knowledge. Is Knowledge power?*. London, New York/NY: Routledge.
- Brüggemeier, F. J. (2010). *Geschichte Grossbritanniens im 20. Jahrhundert*. München: Beck.
- Burke, P. (2016). *What is the History of Knowledge*. Cambridge: Polity Press.
- Cornago, N. (2016). Diplomatic Knowledge. In: C. M. Constantinou, P. Kerr und P. Sharp. Hrsg. *The Sage Handbook of Diplomacy*. Los Angeles u. a.: Sage, 133–146.
- Derix, S. (2009). *Bebilderte Politik. Staatsbesuche in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1990*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Drunker, P. (1993). The Rise of the Knowledge Society. *Wilson Quarterly* 17, 52–71.
- Gamper, M. (2012). Einleitung. In: Ders. und M. Bies. Hrsg. *Literatur und Nicht-Wissen. Historische Konstellationen 1730–1930*. Zürich: Diaphanes, 9–21.
- Gaskarth, J. (2013). *British Foreign Policy*. Cambridge, Malden/MA: Polity Press.
- Glencross, M. (2016). *The State Visits of Edward VII. Reinventing Royal Diplomacy for the Twentieth Century*. London: Palgrave.
- Goldstein, E. (2008). The Politics of the State Visit. *The Hague Journal of Diplomacy* 3(2), 153–178.
- Gräfe, F.-T. (2009). *Die deutsche Vergangenheit in der britischen Öffentlichkeit. Staatsbesuche und der Wandel des Deutschlandbildes in Großbritannien 1958 bis 1972*. Augsburg: Wißner.
- Günther, F. (2006). *Heuss auf Reisen. Die auswärtige Repräsentation der Bundesrepublik durch den ersten Bundespräsidenten*. Stuttgart: Franz Steiner.
- Hocking, B. (2013). The Ministry of Foreign Affairs and the National Diplomatic System. In: P. Kerr und G. Wiseman. Hrsg. *Diplomacy in a Globalizing World. Theories and Practices*. New York/NY, Oxford: Oxford University Press, 123–140.
- Klausnitzer, R. (2008). *Literatur und Wissen. Zugänge – Modelle – Analysen*. Berlin, New York/NY: de Gruyter.
- Mäuer, F. U. (2016). *Zu Gast in Deutschland – Staatsbesuche in der Weimarer Republik und im Dritten Reich*. Hamburg: Kovač.
- Mergel, T. (2005). *Großbritannien seit 1945*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Meyer, M. (2014). *Symbolarme Republik?. Das politische Zeremoniell der Weimarer Republik in den Staatsbesuchen zwischen 1920 und 1933*. Frankfurt/Main u. a.: Peter Lang.
- Murphy, P. (2013). *Monarchy and the End of Empire: The House of Windsor, the British Government and Post-war Commonwealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Paulmann, J. (2000). *Pomp und Politik. Monarchenbegegnungen in Europa zwischen Ancien Régime und Erstem Weltkrieg*. Paderborn: Schöningh.

- Robbins, K. (1983). *The Eclipse of a Great Power, 1970–1975*. London: Longman.
- Sarasin, P. (2011). Was ist Wissensgeschichte?. *Internationales Archiv für Sozialgeschichte der deutschen Literatur* 36(1), 159–172.
- Satow, E. (1957). *A Guide to Diplomatic Practice*, hrsg. von N. Bland. London, New York, Toronto: Longmans.
- Stehr, N. (2016). *Information, Power, and Democracy: Liberty is a Daughter of Knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stollberg-Rilinger, B. (2013). *Rituale*. Frankfurt/Main, New York/NY: Campus.
- Zwierlein, C. (2016). *Imperial Unknowns. The French and British in the Mediterranean, 1650–1750*. Cambridge: Cambridge University Press.

