Peter Alter

Weltmacht auf Distanz Britische Außenpolitik 1860–1870

I

In einer ungewöhnlich scharfen publizistischen Attacke, die im April 1864 in der Zeitschrift „Quarterly Review“ erschien, kritisierte Lord Robert Cecil, der spätere Marquess of Salisbury, die auswärtige Politik der liberalen Regierung Palmerston. „We have been brought up to believe“, schrieb Cecil, der einer der herausragenden britischen Außen- und Premierminister des 19. Jahrhunderts werden sollte, „that England’s voice is of weight in the councils of the world.“ Bis vor kurzem sei die Autorität Englands in weltpolitischen Fragen unbestritten gewesen. Doch die Verhältnisse hätten sich inzwischen in beklagenswerter Weise verändert. Englands Ansehen in der Welt habe gelitten. „An entire revolution has taken place in the tone of foreign thought in regard to the position of England. Her influence in the councils of Europe has passed away.“¹ Drei Jahre später, als der konservative Lord Derby die Regierung führte, stellte der große Verfassungsrechtler und Nationalökonom Walter Bagehot nüchtern fest, es bestehe weithin der Eindruck, die britische Außenpolitik sei seit Jahren inkonsequent, prinzipienlos, erfolglos und werde mit der linken Hand geleitet².

Kritik der parlamentarischen Opposition an der auswärtigen Politik der jeweils amtierenden Regierung ging einher mit Beunruhigung in der politisch interessierten Öffentlichkeit über die geminderte internationale Stellung Großbritanniens. Beides waren Hinweise auf die Unsicherheit, mit der in den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts die Londoner Regierungen versuchten, in einer sich rasch verändernden weltpolitischen Konstellation nicht nur britische Interessen zu verteidigen.

¹ *Robert Cecil, Essays on Foreign Policy*, auszugsweise abgedr. in: *James Joll* (Hrsg.), *Britain and Europe. Pitt to Churchill 1793–1940* (Oxford 1967) 159–164, Zitate: 159 f.

² „The foreign policy of England has for many years been, according to the judgement now in vogue, inconsequent, fruitless, casual; aiming at no distinct pre-imagined end, based on no steadily pre-conceived principle“ (*Walter Bagebot, The English Constitution* [London 1974] 185). Bagehots Studie erschien zuerst 1867.

gen, sondern zugleich der von England beanspruchten bzw. von ihm erwarteten Rolle einer globalen Ordnungsmacht gerecht zu werden. Offenbar hatten sich dafür im Unterschied zu den Jahrzehnten nach dem Wiener Kongreß sowohl der außenpolitische Spielraum als auch die politischen Möglichkeiten merklich verengt. Aus der Perspektive der west- und mitteleuropäischen Hauptstädte mochte Großbritannien weiterhin nahezu unangefochten als die politische und wirtschaftlich-industrielle Weltmacht der Zeit erscheinen, der allenfalls ein wieder erstarkendes Rußland entgegentreten konnte. In Großbritannien selbst verbreiteten sich freilich Zweifel darüber, ob und wie es seinen seit 1815 überragenden Einfluß in Europa und in der Welt behaupten und seine Interessen auch in Zukunft durchsetzen konnte.

War das Großbritannien der sechziger Jahre überhaupt noch eine Macht, die ihren Beschlüssen, politischen Versprechungen und Drohungen gegebenenfalls auch Taten folgen lassen konnte? Lord Cecil, der junge Unterhausabgeordnete der Tory-Partei, bezweifelte dies in der ausklingenden Amtszeit des damals schon achtzigjährigen Palmerston. Er beschrieb Großbritannien als eine überengagierte Weltmacht, die sich in dem Jahrzehnt zwischen der italienischen und der deutschen Nationalstaatsgründung angesichts vielfältiger politischer und militärisch-strategischer Probleme in die Defensive gedrängt sah. Interessen und Verpflichtungen in allen Kontinenten, tatsächliche oder vermeintliche, drohten, ihre materiellen Ressourcen zu überfordern und ihre politische Glaubwürdigkeit als Großmacht in Frage zu stellen. Londons Außenpolitik wirkte nicht nur in der Sicht des späteren Premierministers Lord Salisbury (Robert Cecil) in ihren Methoden und Zielen verschwommen, in Krisensituationen kraftlos und unentschlossen. Im Hinblick auf Europa schien sie sogar vorab darum bemüht zu sein, politische Engagements auf ein kaum noch vertretbares Minimum zu reduzieren und heraufziehende Konflikte mit anderen europäischen Mächten durch bisweilen fragwürdige Kompromisse, möglichst im Rahmen des „europäischen Konzerts“³, beizulegen⁴.

³ Carsten Holbraad, *The Concert of Europe: A Study in German and British International Theory 1815–1914* (London 1970).

⁴ Vgl. dazu die zusammenfassenden Ausführungen von Paul M. Kennedy, *The Tradition of Appeasement in British Foreign Policy, 1865–1939*, in: ders., *Strategy and Diplomacy, 1870–1945: Eight Studies* (London 1983) 15–39.

II

Für die global orientierte britische Außenpolitik⁵ war Europa in den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts nur eine Region unter anderen, der nicht einmal die höchste Priorität zukam, wenn es darum ging, die britischen Interessenschwerpunkte festzulegen. In dieser Einschätzung stimmten Whigs und Tories mit nur geringen Abweichungen überein. England stand in ähnlicher Weise wie Rußland, zumal nach der bis 1865 reichenden Ära Palmerston, gewissermaßen mit dem Rücken zum europäischen Kontinent. Die Konsolidierung des Empire, das schon in den sechziger Jahren die Welt umspannte, die Sicherung der imperialen Verbindungslinien und der freie Zugang des britischen Handels zu den Märkten der Welt bildeten Aufgaben, denen in erster Linie die konzentrierte Aufmerksamkeit der verantwortlichen britischen Politiker galt. Die einzigartige politische und ökonomische Stellung Großbritanniens im 19. Jahrhundert spiegelte sich in seiner Funktion als Weltfinanzzentrum und als internationaler Umschlagplatz für Rohstoffe und Waren. Als das industriell entwickeltste Land der Zeit, das nach dem bekannten Wort von Karl Marx den anderen nur das Bild der eigenen Zukunft zeigte, war es mit seinen dichten Verbindungen nach Übersee längst aus den überschaubaren europäischen Verhältnissen herausgewachsen⁶. Daraus ergab sich beinahe zwangsläufig eine Politik, die sich von derjenigen einer rein „europäischen Macht“ ganz wesentlich unterschied.

Die Konsolidierung des Empire beanspruchte die Kräfte Großbritanniens in den sechziger Jahren in besonderem Maße. So mußte nach der Niederschlagung des indischen Aufstandes 1857/58 für den Subkontinent eine neue Verwaltungsstruktur geschaffen werden. Auf einigen britischen Besitzungen in der Karibik brachen soziale Unruhen und Rebellionen aus (Jamaika 1865), in Neuseeland stießen die weißen Siedler auf den Widerstand der Maori⁷. Gefahr drohte dem territorialen Besitzstand der maritimen Weltmacht und ihren politischen wie ökonomischen Interessen aus der Sicht Londons daher nicht so sehr von Entwicklungen auf dem

⁵ Überblickte geben: *Paul Hayes*, *Modern British Foreign Policy. The Nineteenth Century 1814–1880* (London 1975). *Kenneth Bourne*, *The Foreign Policy of Victorian England 1830–1902* (Oxford 1970); im folgenden zitiert: *Bourne*, *Foreign Policy*. *Donald Southgate*, *The Most English Minister ... The Policies and Politics of Palmerston* (London, New York 1966). *Raymond J. Sontag*, *Germany and England. Background of Conflict 1848–1894* (New York 1938, Neudr. 1964). *Robert W. Seton-Watson*, *Britain in Europe, 1789–1914. A Survey of Foreign Policy* (Cambridge ³1945). *The Cambridge History of British Foreign Policy 1783–1919*, hrsg. v. *A. W. Ward* und *G. P. Gooch*, 3 Bde. (Cambridge 1922–23, Neudr. New York 1970).

⁶ Dazu allgemein *Eric J. Hobsbawm*, *Industrie und Empire. Britische Wirtschaftsgeschichte seit 1750*, 2 Bde. (Frankfurt/M. 1969).

⁷ *Bernard Porter*, *The Lion's Share. A Short History of British Imperialism 1850–1983* (London, New York ²1984) 28 ff. und 51 ff.

europäischen Kontinent, sondern in Asien und Amerika. Dort ließen sich neuralgische Zonen ausmachen, die Konflikte, gar die Möglichkeit kriegiger Auseinandersetzungen mit anderen Mächten grundsätzlich nicht ausschlossen. Der Gestaltung der Beziehungen zu den Vereinigten Staaten von Amerika und zu Rußland kam dabei eine herausragende Bedeutung zu.

Gegenüber den Vereinigten Staaten hatte Großbritannien Kanada zu behaupten und gleichzeitig seine starke wirtschaftliche Position auf den süd- und mittelamerikanischen Märkten zu verteidigen. Das war insofern keine leichte Aufgabe, als das britisch-amerikanische Verhältnis während des Sezessionskrieges erheblichen Belastungen ausgesetzt war. Sie wirkten auch über dessen Ende hinaus nach und fanden ihren Niederschlag in einer vorsichtigen Politik der britischen Regierung in Amerika⁸. Spektakuläre militärische Unternehmungen der USA gegenüber Kanada hielt sie schon während des fünfjährigen amerikanischen Bürgerkrieges nicht für ausgeschlossen, vor allem nicht im Falle einer größeren Krise, die britische Kräfte in Europa binden würde. Für die Wahrscheinlichkeit solcher Unternehmungen, welche die britische Stellung in Kanada aufs äußerste gefährden würden, sprachen innenpolitische Entwicklungen in den nun wirtschaftlich rasch expandierenden USA. Dazu gehörten nicht zuletzt die militanten Aktivitäten von radikalen politischen Organisationen der Iro-Amerikaner, die in der Regel enge Kontakte zu nationalen Organisationen in Irland unterhielten. Wie berechtigt die Befürchtungen der Briten in dieser Hinsicht waren, zeigte sich 1866, als über eintausend Mitglieder der irischen Fenierbewegung aus den USA in Kanada einfielen und dort die britische Herrschaft zu erschüttern suchten⁹. Die Versicherungen der amerikanischen Behörden, sie hätten mit dieser Aktion nichts zu tun, stießen in London auf Skepsis. Mit Mißtrauen registrierten die Briten ein Jahr später auch den Kauf Alaskas durch die Vereinigten Staaten.

Neben den USA, die von der Mehrheit der britischen Politiker klarsichtig als zukünftiger weltpolitischer Rivale eingeschätzt wurden, ließ Rußland territoriale Expansionsbestrebungen erkennen, die für die Leiter der britischen Außenpolitik gerade in den sechziger Jahren ständiger Anlaß für Sorgen waren. Auf dem Wege militärischer Eroberungen gewann das Zarenreich in Mittelasien einen ganzen Kranz neuer Provinzen und Protektorate. Die Steppengebiete Turkestans gingen in russischen Besitz über. 1864 wurde Taschkent eingenommen. Die Russen näherten sich Afghanistan, das ein britischer Diplomat einmal bildhaft die „Mauer

⁸ *Charles S. Campbell*, *From Revolution to Rapprochement. The United States and Great Britain, 1783–1900* (New York 1974). Für die spätere Zeit: *Bradford Perkins*, *The Great Rapprochement. England and the United States, 1895–1914* (London 1969).

⁹ *Leon Ó Broin*, *Fenian Fever. An Anglo-American Dilemma* (London 1971) 52–72. *Theodore W. Moody* (Hrsg.), *The Fenian Movement* (Cork 1968). *William D'Arcy*, *The Fenian Movement in the United States, 1858–1886* (Washington, D.C., 1947). *Brian Jenkins*, *Fenians and Anglo-American Relations during Reconstruction* (Ithaca, London 1969).

des indischen Gartens“ genannt hatte¹⁰. Daß Rußland die Mauer übersteigen und England die Herrschaft über den indischen Subkontinent streitig machen würde, wurde allerdings von keinem verantwortlichen britischen Politiker in London oder Kalkutta damals ernsthaft erwartet¹¹. Aber russische Generale suchten offensichtlich zielstrebig und auf der Grundlage einer langfristig angelegten Strategie das politische Vakuum, das „Niemandland“ zwischen Rußland und dem Zentrum des britischen Weltreiches zu füllen. An den Grenzen Afghanistans, Persiens und an den Dardanellen wuchs der Schatten russischer Macht.

In Mittelasien und im Nahen Osten stand aus britischer Sicht das Glacis Indiens auf dem Spiel, der wichtigsten Kolonie, gemessen am Handelsvolumen und den dort getätigten britischen Investitionen¹². Hier ging es aber auch um zentrale Verbindungslinien des Empire, also um das, was mit einer Kurzformel gern als die „Sicherheit Indiens“ bezeichnet wurde. Sie hatte nach dem indischen Aufstand im Denken der britischen Politiker besondere Bedeutung gewonnen. Aus diesem Grunde beobachteten sie auch aufmerksam die Aktivitäten Napoleons III. im Mittelmeer, vor allem in Ägypten, wo 1859 unter französischer Leitung und mit französischem Kapital die Bauarbeiten für den Suezkanal begonnen hatten.

Vor diesem weiten Horizont weltpolitischer Interessen und angesichts der permanenten Gefahr, in Übersee in Konflikte mit anderen Mächten verwickelt zu werden, schenkten die britischen Außenpolitiker dem europäischen Kontinent nur dann größere Beachtung, wenn die europäische Ruhelage, das so oft zitierte „Gleichgewicht der Macht“, bedroht schien¹³. Die Abwehr hegemonialer Aspirationen einer Festlandsmacht war bekanntlich eine Konstante der britischen Politik in Europa. Darüber hinaus wurde die britische Diplomatie stets dann aktiv, wenn

¹⁰ Zitiert in: *Archibald P. Thornton*, *For the File on Empire. Essays and Reviews* (London, New York 1968) 136. Vgl. dazu auch *Garry J. Alder*, *British India's Northern Frontier, 1865–95. A Study in Imperial Policy* (London 1963). *Peter C. Braun*, *Die Verteidigung Indiens 1800–1907. Das Problem der Vorwärtsstrategie* (Köln 1968).

¹¹ *Klaus Hildebrand*, *Großbritannien und die deutsche Reichsgründung*, in: *Eberhard Kolb* (Hrsg.), *Europa und die Reichsgründung. Preußen-Deutschland in der Sicht der großen europäischen Mächte 1860–1880* (*Historische Zeitschrift, Beiheft 6*, München 1980) 29 f.; im folgenden zitiert: *Hildebrand*, *Großbritannien*.

¹² *Peter Harnetty*, *Imperialism and Free Trade: Lancashire and India in the Mid-Nineteenth Century* (Manchester 1972).

¹³ *Martin Wight*, *The Balance of Power*, in: *ders. und Herbert Butterfield* (Hrsg.), *Diplomatic Investigations. Essays in the Theory of International Politics* (London 1966) 149–175. *Heinz Duchhart*, *Gleichgewicht der Kräfte, Convenance, Europäisches Konzert. Friedenskongresse und Friedensschlüsse vom Zeitalter Ludwigs XIV. bis zum Wiener Kongreß* (Darmstadt 1976). Palmerston definierte das „Gleichgewicht der Macht“ am 8. Juli 1864 als „a doctrine founded on the nature of man. It means that it is to the interest of the community of nations that no one nation should acquire such a preponderance as to endanger the security of the rest; and it is for the advantage of all that the smaller Powers should be respected in their independence and not swallowed up by their more powerful neighbours“ (*Hansard, Parl. Deb., H.C., 3. Serie, Bd. 176, 1280*; im folgenden zitiert: *Hansard*).

es darum ging, russische Vorstöße in Richtung auf Konstantinopel und die Dardanellen zu verhindern. Die dritte Sorge Londons galt schließlich der territorialen Integrität Belgiens und damit der Sicherung der strategischen Gegenküste mit ihren wichtigen Häfen. Die Unabhängigkeit Belgiens hatte England wiederholt und unmißverständlich garantiert¹⁴. Daß die Konzeption der britischen Gleichgewichtspolitik und das Beharren auf dem Status quo an den Meerengen und in Belgien letztlich auf den Anspruch einer indirekten Herrschaft Großbritanniens über Europa hinauslief, wurde in London offiziell bestritten, im Grunde aber durchaus so gesehen.

Ließ sich jedoch ein solcher Anspruch machtpolitisch überhaupt abstützen? Welche Mittel standen Großbritannien zur Verfügung, um seine politischen Vorstellungen in Europa glaubwürdig und nachdrücklich vertreten zu können? Das Dilemma einer Weltmacht, die praktisch in nahezu allen Teilen der Erde präsent sein wollte und der erhebliche Verpflichtungen aus der militärischen Sicherung des Empire erwuchsen, wurde in der Krise um Schleswig-Holstein in der ersten Hälfte der sechziger Jahre des 19. Jahrhunderts in aller Schärfe sichtbar¹⁵. Die sich hier offenbarende Ohnmacht der Weltmacht England, politische Veränderungen und Entscheidungen in Europa maßgeblich mitzugestalten, bildete den Hintergrund für den lange angekündigten Tadelsantrag, den die konservative Opposition im Sommer 1864 gegen die von Palmerston und Russell geführte liberale Regierung einbrachte¹⁶. Über die Frage, wie die amtierende Regierung „die Interessen und die Ehre dieses Landes“, eine stereotype Formel der Zeit, vertreten habe, entwickelte sich eine bedeutende Debatte über die Stellung Englands in Europa und seine Haltung in einer europäischen Krise, in der die britische Politik nach Meinung der Opposition ein „perfect fiasco“ erlebt hatte¹⁷. Bezeichnenderweise entwarf die Opposition bei dieser Gelegenheit keine Alternative zur Außenpolitik der liberalen Regierung. Benjamin Disraeli, der den Tadelsantrag begründete, begnügte sich statt dessen mit der sehr allgemein gehaltenen, im Grunde trivialen Formel: „My policy is the honour of England and the peace of Europe.“¹⁸ Die Unfähigkeit oder besser: die Unwilligkeit der konservativen Opposition, eine prinzipiell andere außenpolitische Konzeption als die Liberalen zu entwickeln, wurde ihr von den Sprechern der Regierung wie schon früher auch in der Debatte vom Juli 1864 vorgehalten. Die gemeinsamen Auffassungen von Whigs und Tories über die Grundli-

¹⁴ Vgl. den Beitrag von *Horst Lademacher* in diesem Bande 103 ff. und *ders.*, Die belgische Neutralität als Problem der europäischen Politik 1830–1914 (Bonn 1971).

¹⁵ Die britische Politik in der Schleswig-Holstein-Krise analysierte zuletzt eingehend *Keith A.P. Sandiford*, Great Britain and the Schleswig-Holstein Question, 1848–64: A Study in Diplomacy, Politics, and Public Opinion (Toronto, Buffalo 1975); im folgenden zitiert: *Sandiford*, Great Britain.

¹⁶ Text in: Hansard, Bd. 176, 750 f. (4. 7. 1864).

¹⁷ Ebd., 860 (5. 7. 1864).

¹⁸ Ebd., 748 (4. 7. 1864).

nien britischer Außenpolitik traten vielmehr um so deutlicher hervor, ebenso die Probleme und Handlungsspielräume einer Macht, deren vorrangige Interessen fern von Europa in Übersee lagen und die sich zugleich bei der Regelung der politischen Verhältnisse in Europa bislang ein entscheidendes Mitspracherecht vorbehalten hatte.

In einer fast identischen Formulierung nahm Disraeli in der Unterhausdebatte vom Sommer 1864 die eingangs zitierte These von Lord Cecil auf, wenn er bei der Erläuterung des Tadelsantrags feststellte, daß „our just influence in the councils of Europe has been lowered“ und infolgedessen die Stabilität des Friedens gefährdet sei¹⁹. Diese rhetorische Figur wiederholte Disraeli in seiner Rede allein fünfmal; die gleiche Redewendung wurde auch in den Tadelsantrag aufgenommen. Das Gewicht Großbritanniens in Europa habe seit dem Wiener Kongreß auf der Überzeugung der anderen Mächte beruht, „that our resources are great and that our policy is moderate and steadfast“²⁰. Nach der Niederringung des napoleonischen Frankreich und seit der Wiederherstellung einer umfassenden europäischen Friedensordnung habe England im großen und ganzen eine „konservative Außenpolitik“ verfolgt. In Disraelis Definition war dies eine Außenpolitik, die sich der natürlichen Entwicklung der Nationen („the natural development of nations“) nicht entgegenstellte, sondern „a foreign policy interested in the tranquillity and prosperity of the world, the normal condition of which is peace, and which does not ally itself with the revolutionary party of Europe“. Englands Position in Europa sei, so betonte Disraeli, im wesentlichen die einer auf Mäßigung und Vermittlung bedachten Macht („a moderating and mediatorial Power“). Wenn politische Veränderungen unvermeidlich und notwendig waren, sei es ihr natürliches Interesse und ihre Politik, dazu beizutragen, daß diese Veränderungen möglichst ohne Krieg erreicht würden. Kam es dennoch zum Krieg, mußte England bemüht sein, ihn zu verkürzen und seine Auswirkungen abzumildern²¹.

Gladstone hatte in der Debatte, in deren Verlauf die Leitlinien britischer Außenpolitik für die kommenden Jahrzehnte gezogen wurden, den Standpunkt der Regierung zu vertreten. Mit Disraeli war er sich über die mäßigende, den gerechten Ausgleich suchende, stets auf Frieden bedachte Aufgabe Englands in Europa einig²². Nachdrücklich wandte er sich jedoch gegen ein isoliertes, eigenmächtiges Vorgehen Englands in europäischen Fragen. Ein Handeln, das mit anderen europäischen Staaten nicht abgestimmt war, hielt er nur in solchen Fällen für zulässig, in denen die Interessen und die Ehre Englands direkt berührt waren. Gladstone pries das bewährte Konzert der europäischen Mächte und dessen friedenswahrende Funktion. Er definierte es als „a sort of police“, die den Übeltäter in die Schranken weist, als „the collective forces of the civilized world“ und eine der be-

¹⁹ Ebd., 744.

²⁰ So Disraeli (ebd., 745).

²¹ Ebd.

²² Ebd., 774 f.

sten Garantien für den Frieden²³. Angesichts der Haltung der europäischen Mächte zum Londoner Protokoll von 1852 in den Jahren 1863/64 klang freilich Gladstones Eintreten für das europäische Konzert nicht gerade überzeugend.

Die konservative Opposition des Unterhauses wertete das Prinzip der Nicht-Intervention in europäischen Fragen, auf das sich die liberale Außenpolitik zumindest theoretisch festgelegt und wie sie es in der Vergangenheit praktiziert hatte, als Zeichen der Schwäche. Folge ihrer unentschlossenen Politik sei es, daß England keine Freunde habe: „France alienated, Germany insulted, Denmark abandoned, Poland encouraged and left to perish.“²⁴ Die anderen europäischen Staaten begegneten England wegen seiner schwankenden Politik mit Mißtrauen und Argwohn²⁵. Gegenüber Europa verfüge die britische Politik jedoch im Grunde nur über zwei Optionen: „If you choose to set yourselves up as the champions of the world, and to constitute yourselves the arbiters of other people's affairs, you must be prepared to fight for your position. Other countries as proud as yourselves will not tamely submit to your dictation. If, on the other hand, you are determined not to fight under any circumstances, if peace at any price is to be maintained, why, then, silence and non-intervention must be part of that price.“²⁶ Diese zugespitzte Formulierung enthielt den Kern der konservativen Kritik an der Außenpolitik der liberalen Regierung. Eine glaubwürdige Politik setzte nach Meinung der Opposition die Bereitschaft voraus, der politischen notfalls auch die militärische Intervention folgen zu lassen – die Bereitschaft, Rhetorik in die Tat umzusetzen. Wenn die Bereitschaft dazu nicht vorhanden war oder die Mittel dafür nicht ausreichten, hatte sich eine verantwortlich handelnde Regierung auf die Position der Nicht-Intervention zurückzuziehen.

Dieser enge Zusammenhang zwischen den begrenzten militärischen Mitteln der Weltmacht Großbritannien und der Politik der Nicht-Intervention in Europa war den informierten Zeitgenossen nur allzu bewußt. Zweifellos konnten britische Kriegsschiffe im Falle eines Konflikts in Mitteleuropa für eine Blockade der Seehäfen eingesetzt werden. In einem deutsch-dänischen Krieg hätte eine derartige Blockade wahrscheinlich sogar ein wirkungsvolles militärisches Instrument dargestellt. Das britische Heer, dessen Prestige auf der verblassenden Erinnerung an Waterloo ruhte, war hingegen den Armeen der großen kontinentaleuropäischen Staaten wie Frankreich oder Preußen rein zahlenmäßig weit unterlegen. Zudem war es über den Globus verstreut. Größere Kontingente der Armee standen Mitte der sechziger Jahre in Neuseeland, in Kanada, in Afrika und vor allem in Indien. Eine rigorose Sparpolitik, wie sie Gladstone als Schatzkanzler vertrat, verhinderte Ausgabensteigerungen für militärische Zwecke. Auf die militärischen Schwächen Großbritanniens wies Richard Cobden in der Unterhausdebatte denn auch mit

²³ Ebd., 767 f.

²⁴ So Lord Stanley (ebd., 817, 5. 7. 1864).

²⁵ General Jonathan Peel (ebd., 797, 4. 7. 1864).

²⁶ General Jonathan Peel (ebd., 798 f.).

schonungsloser Offenheit hin. „Have those“, fragte er, „who talk about entering into these continental quarrels, and settling them in a spirit of dictation, ever considered what is our ability to carry out our will in any way on the Continent of Europe?“ Für die Heimatverteidigung würden die militärischen Kräfte Englands ausreichen. „But when we talk of our power to coerce military nations on the Continent, we should remember it is very limited indeed ... Your navy would do little ... Your army is already engaged in other fields ... The world never saw such a dispersion of forces as that.“²⁷

Cobden, der die öffentliche Meinung in Großbritannien in diesen Jahren wie kein anderer beeinflusste²⁸, zog aus seiner Analyse der globalen Verpflichtungen und militärischen Möglichkeiten Londons den Schluß, Großbritannien müsse sich aus allen Händeln in Europa heraushalten und dort eine Politik der strikten Nicht-Intervention verfolgen. Die „Ehre Großbritanniens“, das britische Prestige bekümmerten ihn wenig. Seine demagogische Devise „No foreign politics!“ wurde zum Schlagwort des linken Flügels der Liberalen. „Why do we trouble ourselves with these continental politics? We have no territorial interest on the continent. We gain nothing there by our diplomatic meddling. Our general excuse is ... that we have a policy founded on what is called ‚the balance of power‘ – a thing I never could understand.“²⁹ Zu einem ähnlichen Ergebnis kam auch Lord Cecil. Er faßte die Kritik der Opposition noch einmal zusammen, indem er der Regierung Palmerston vorwarf, der von ihr betriebenen Politik mangle es wegen ihres unklaren Kurses an Glaubwürdigkeit. „If we did not mean to fight we ought not to interfere. If we did not intend to carry out by arms our threats and measures, we must abstain from the luxury of indulging in them. That is the only policy for the future which I believe is involved in the censure of the Government for the past.“³⁰ Kaum

²⁷ Ebd., 832 ff. (5.7.1864). Die Illustrated London News schrieb am 16.7.1864: „We are a great naval, not a land power. We can only play a secondary part in enterprises which require vast military forces. Henceforth, it may be hoped, our Foreign Office will confine itself to its proper role, and construct its system of policy upon a mature consideration of what the British nation is really concerned in and qualified to undertake“ (zitiert in: *Sandiford*, Great Britain, 139).

²⁸ *A. J. P. Taylor* nannte Cobden einmal pointierend „the real Foreign Secretary of the early eighteen-sixties“ (*The Trouble Makers. Dissent over Foreign Policy 1792–1939* [London 1957, Neudr. Harmondsworth 1985] 64).

²⁹ Hansard, Bd. 176, 838 (5.7.1864).

³⁰ Ebd., 853. Im Juli 1866 schrieb Lord Cecil an den dänischen Gesandten in London: „The policy that was pursued in 1864 has undoubtedly had the effect of severing her [England] in a great measure from the course of continental politics: and the declared principles of non-intervention, which it was the effect of the policy of that year to establish have necessarily diminished her influence in the decision of Continental questions. The general feeling in this country is in favour of abandoning the position which England held for so many years in the councils of Europe“ (zitiert in: *Werner E. Mosse*, *The European Powers and the German Question 1848–1871 with Special Reference to England and Russia* [Cambridge 1958] 209; im folgenden zitiert: *Mosse*, *European Powers*).

anders war die Meinung William E. Forsters, der zwar zum Regierungslager gehörte, aber trotzdem nicht vor Kritik an der auswärtigen Politik der Regierung zurückscheute. An die Stelle des „meddling, dishonest system of apparent intervention“ in der Vergangenheit sollte ein „honest, dignified, and plain spoken system of non-intervention“ treten³¹.

Dem wachsenden formellen und informellen Empire, das die Metropole mit vielfältigen Problemen konfrontierte, mußte aus Londoner Sicht unter den „British interests“³² höchste Priorität eingeräumt werden. Darüber herrschte unter den britischen Außenpolitikern weitgehend Konsens. Die Konsolidierung und militärische Sicherung des Empire, vor allem die Verteidigung Indiens, erforderten von Großbritannien erhebliche Anstrengungen. Den Verpflichtungen gegenüber dem Weltreich konnte es aber nur dann gerecht werden, wenn es in Europa eine Politik betrieb, die sich auf die Wahrung des Status quo in Belgien und an den Meerengen konzentrierte. Ein militärisches Eingreifen in irgendeiner Form auf dem europäischen Kontinent hätte die Fähigkeit zur Verteidigung des Empire auf jeden Fall empfindlich geschwächt. „In the present state of Ireland, and the menacing aspect of our relations with the United States“, schrieb der liberale Außenminister Lord Clarendon 1866 an Königin Viktoria, als sie ihn angesichts des „outrageous conduct of Prussia“ zum Eingreifen in Mitteleuropa aufforderte, „the military and pecuniary resources of England must be husbanded with the utmost care. The country would not tolerate any direct interference in a quarrel with which we had no concern; and all those Members of your Majesty's Government, who attended the Cabinet on Thursday last, expressed themselves in the strongest terms against it.“³³

Kurz: In Anbetracht seiner beschränkten und durch weltweite Aufgaben überforderten militärischen Mittel mußte Großbritannien notwendigerweise seine politischen Bindungen und Verpflichtungen in Europa so gestalten, daß eine militärische Intervention als *ultima ratio* seiner Außenpolitik auf dem Kontinent so lange wie möglich ausgeschlossen war³⁴. Diese Einsicht wurde ab 1864 zur Leit-

³¹ Hansard, Bd. 176, 859f. (5.7.1864).

³² Eine Diskussion des Begriffs bei Klaus Hildebrand, „British Interests“ und „Pax Britannica“. Grundfragen englischer Außenpolitik im 19. und 20. Jahrhundert, in: Historische Zeitschrift 221 (1975) 623–639, und Wolf D. Gruner, „British Interest“ und Friedenssicherung. Zur Interaktion von britischer Innen- und Außenpolitik im frühen 19. Jahrhundert, in: ebd. 224 (1977) 92–104.

³³ Lord Clarendon an Königin Viktoria, 31.3.1866, in: The Letters of Queen Victoria, hrsg. v. George E. Buckle, 2. Serie, Bd. 1: 1862–1869 (London 1926) 314f.; im folgenden zitiert: The Letters of Queen Victoria. Vgl. hierzu auch Paul Hayes, British Foreign Policy and the Influence of Empire, 1870–1920, in: The Journal of Imperial and Commonwealth History 12/2 (1984) 102–124.

³⁴ General Peel erklärte im Juli 1864: „I am opposed to all treaties and guarantees that render it necessary to interfere with the affairs of others; and you may depend upon it, that a country that is guided by these principles will not only live in peace with her neighbours, but will be respected and looked up to by the whole world“ (Hansard, Bd. 176, 800, 4.7.1864). Siehe

linie britischer Europapolitik. Englands vorrangiges Interesse in Europa war die Wahrung des Friedens; politischen Veränderungen, zumal wenn sie sich auf friedlichem Wege vollzogen, wollte es sich nicht entgegenstellen³⁵. Diese Haltung spiegelte nach dem Urteil Paul Kennedys die „sentiments of a comfortable, satiated élite, appreciative of the benefits of peace and having little to gain by war“³⁶.

III

Die britische Reaktion auf die Entwicklung in Mitteleuropa seit 1864 war damit mehr oder weniger vorhersehbar. Nachdem im deutsch-dänischen Krieg die lange schwelende Schleswig-Holstein-Frage entschieden worden war, zog sich Großbritannien auf eine Position der „honest non-intervention“ zurück, die jedoch, wie Klaus Hildebrand mit Recht betont, nie zum Dogma erhoben wurde³⁷. Gegenüber Europa verharnte es fortan in einer eigentümlichen Distanz. Keith Sandiford spricht in diesem Zusammenhang von „a certain cautious detachment“, Bernard Porter von „disengagement“³⁸. Die „isolationistische“ Europapolitik Großbritanniens verfügte in der „öffentlichen Meinung“ des Landes in den nächsten fünfzig Jahren zweifellos über einen starken Rückhalt. Eine ernsthafte Gefahr für den Bestand des europäischen Gleichgewichts schien aus britischer Sicht in den Jahren bis zur Reichsgründung nicht gegeben, auch wenn die französische Politik in London gelegentlich tiefe Beunruhigung auslöste. „With regard to the balance of power in Europe“, hatte Cobden schon im Juli 1864 bei der Behandlung des konservativen Tadelsantrags im Unterhaus festgestellt, „there never was a time when

auch *Christopher Howard*, *Britain and the Casus Belli, 1822–1902. A Study of Britain's International Position from Canning to Salisbury* (London 1974).

³⁵ Sir Robert Morier, einer der besten Deutschlandkenner des Foreign Office, schrieb am 15.3.1864: „It is no business of ours to step across the channel and enter the lists on one side or the other – that standing as it were on vantage ground above the two parties it is no business of ours either to assist or retard the work of transformation going on – that it is not our vocation to compete with the Emperor Napoleon in his professional pursuits as surgeon accoucheur to the ideas of the nineteenth century or, on the other hand, to put ourselves forward as the champions of the *status quo*, and to spend our capital in maintaining the arrangements made at the Congress of Vienna as if they were the final forms into which Europe was to be moulded“ (zitiert in: *Mosse, European Powers*, 214).

³⁶ *Paul M. Kennedy*, *The Rise of the Anglo-German Antagonism 1860–1914* (London 1980) 17.

³⁷ *Klaus Hildebrand*, Von der Reichseinigung zur „Krieg-in-Sicht“-Krise. Preußen-Deutschland als Faktor der britischen Außenpolitik 1866–1875, in: *Michael Stürmer* (Hrsg.), *Das kaiserliche Deutschland. Politik und Gesellschaft 1870–1918* (Düsseldorf 1970) 208 f.; im folgenden zitiert: *Hildebrand, Reichseinigung*.

³⁸ *Sandiford*, *Great Britain*, 139. *Bernard Porter*, *Britain, Europe and the World, 1850–1982: Delusions of Grandeur* (London 1983) 32.

there was less danger than at present of Europe being mastered by one Power or one dynasty.“³⁹ Noch ein Jahr später gab es keinen erkennbaren Anlaß, diese Einschätzung der europäischen Gesamtsituation zu revidieren.

Es war nur natürlich, daß das Interesse an europäischen Entwicklungen und die Kenntnis kontinentaleuropäischer Verhältnisse nach 1864 bei den Leitern der britischen Außenpolitik nachließen. Schon früher hatten ausländische Besucher Großbritanniens häufig das oberflächliche Wissen verantwortlicher britischer Politiker über den Kontinent mit Verwunderung registriert. Der preußische Gesandte Bismarck, der im Verlaufe seiner Englandreise im Sommer 1862 mit dem Premierminister Lord Palmerston, Außenminister Lord Russell und Oppositionsführer Disraeli zusammengetroffen war, schrieb an seine Frau aus Paris: „Es war recht schön da [in London], aber über Preußen wissen die englischen Minister weniger wie über Japan und die Mongolei, und klüger wie unsre sind sie auch nicht.“⁴⁰ Und an Albrecht von Roon: „Die Leute sind dort über China und die Türkei sehr viel besser unterrichtet, wie über Preußen.“⁴¹ Versierte Kenner der europäischen Verhältnisse gab es in der britischen Führungselite in der Tat nur wenige. Lebhaften Anteil an den politischen Vorgängen in Mitteleuropa nahm auch in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre beispielsweise Königin Viktoria, allein schon wegen ihrer engen verwandtschaftlichen Beziehungen zu dort regierenden Fürstenhäusern.

Indes wuchs selbst in der breiten Öffentlichkeit Großbritanniens das Interesse am Erhalt und Ausbau des Empire. Die Gründung der Royal Colonial Society 1868 und der Erfolg von Charles Dilkes Buch „Greater Britain“, das im gleichen Jahr erschien, waren dafür Symptome. Ein umfassendes Reformprogramm als Antwort auf die gesellschaftlichen und innenpolitischen Spannungen gewann daneben zunehmend an Bedeutung. Vor allem nach Palmerstons Tod im Oktober 1865 beanspruchte die Realisierung dieses Programms die Energien der Londoner Regierungen und des Parlaments. Reformen in der Armee, im Justiz- und Bildungswesen, in der Zentral- und Kommunalverwaltung sollten die politischen und sozialen Institutionen Großbritanniens, insbesondere während Gladstones „Great Ministry“ zwischen 1868 und 1874, an die Erfordernisse der Moderne anpassen. Das Wahlrechtsgesetz von 1867, Disraelis „Sprung ins Dunkel“ (Lord Derby), hatte großen Teilen der Bevölkerung in den Städten das Wahlrecht gegeben und die Zahl der

³⁹ Hansard, Bd. 176, 859 (5.7.1864).

⁴⁰ Brief vom 5.7.1862, in: *Otto von Bismarck*, Die gesammelten Werke, Bd. 14/II (Berlin 1933, Neudr. Nendeln 1972) 599. Palmerstons Eindruck von Bismarck war offenbar nicht günstiger. Er nannte ihn im Juni 1863 in einem Brief an Russell „the crazy Minister at Berlin“ (zitiert in: *Mosse*, *European Powers*, 107).

⁴¹ Brief vom 5.7.1862, in: *Bismarck*, Gesammelte Werke, Bd. 14/II, 599. Dazu: *Lothar Gall*, Bismarck und England, in: *Paul Kluge* und *Peter Alter* (Hrsg.), *Aspekte der deutsch-britischen Beziehungen im Laufe der Jahrhunderte* (Stuttgart 1978) 46–59, und *Ernst Engelberg*, Bismarck. Urpreuße und Reichsgründer (Berlin 1985) 518 f.

Wahlberechtigten auf über zwei Millionen verdoppelt⁴². Das Gesetz bildete zwar einen bedeutenden Schritt auf dem langen Wege, die politische Repräsentation an die wirtschaftlich-soziale Entwicklung anzupassen; von der Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts war Großbritannien aber auch nach 1867 noch weit entfernt. In Irland, wo es in den späten sechziger Jahren durch die Aktivität revolutionärer nationaler Organisationen wieder zu Unruhen kam, bildete die Entstaatlichung der Anglikanischen Kirche 1869 den Auftakt für weitere Reformen. Die Verabschiedung der British North America Act 1867, die das Dominion Kanada begründete, weist darauf hin, in wie starkem Maße auch das Empire die legislative Kompetenz Londons in diesen Jahren in Anspruch nahm. Die Verantwortlichkeiten für ein so großes Reich, warnte Gladstone 1882 im Rückblick auf seine Jahre in hohen Regierungsämtern, „are sufficient to exhaust the ambition or strength of any minister or of any parliament, and we do not wish to overload them or to break them down“⁴³.

In einer Zeit großer innenpolitischer Reformen und eines wachsenden Interesses am Ausbau und an der Sicherung des Empire begrüßte es der Außenminister im Kabinett Derby, Lord Stanley, mit Erleichterung, daß Großbritannien im Hinblick auf Europa einige Jahre „unusually free from diplomatic trouble“ erlebte⁴⁴. Preußens kriegerrische Politik der nationalen Einigung zwischen 1864 und 1871 berührte keine wesentlichen Interessen der Weltmacht Großbritannien, das nach Meinung Disraelis ohnehin schon mehr eine asiatische denn eine europäische Macht war⁴⁵. Deutschland sollte stark sein, um einem Angriff Rußlands widerstehen zu können, hatte Palmerston wenige Wochen vor seinem Tode geschrieben. „And a strong Prussia is essential to German strength: Therefore, though I heartily condemn the whole of the proceedings of Austria and Prussia about the Duchies, I own that I should rather see them incorporated with Prussia than converted into an additional asteroid in the system of Europe.“⁴⁶

Aus der britischen Perspektive konnte ein gestärktes Preußen, das ungeachtet mancher negativer Urteile, gerade auch von seiten Königin Viktorias⁴⁷, gern als die befreundete protestantische Macht auf dem europäischen Kontinent gesehen

⁴² Edgar J. Feuchtwanger, *Democracy and Empire. Britain 1865–1914* (London 1985) 1–83. Asa Briggs, *The Age of Improvement 1783–1867* (London 1971) 489–523. Maurice Cowling, 1867: Disraeli, Gladstone and Revolution. The Passing of the Second Reform Bill (Cambridge 1967).

⁴³ Hansard, Bd. 267, 1190 (17. 3. 1882).

⁴⁴ So am 12. 3. 1867 (zitiert in: Hildebrand, Großbritannien, 18).

⁴⁵ So in einer Rede im Juni 1866 (William F. Monypenny und George E. Buckle [Hrsg.], *The Life of Benjamin Disraeli, Earl of Beaconsfield*, Bd. 2: 1860–1881, London 1929, 201).

⁴⁶ Palmerston an Lord Russell, 13. 9. 1865 (abgedr. in: Bourne, *Foreign Policy*, 382).

⁴⁷ „Prussia seems inclined to behave as atrociously as possible, and as she *always* has done! Odious people the Prussians are, *that I must say*“ (Königin Viktoria an Leopold II. von Belgien, 3. 8. 1865, in: *The Letters of Queen Victoria*, 271).

wurde, als stabilisierender Faktor zwischen Frankreich und Rußland wirksam werden. Diese Auffassung hatte schon Castlereagh 1814/15 vertreten. Für Stanley stellte ein Preußen, das aus dem Krieg mit Österreich siegreich hervorging und zum Kern eines großen norddeutschen Staates wurde, in seiner Funktion als „solid barrier between the two great aggressive powers of the Continent“⁴⁸ daher fraglos einen Gewinn dar. Genau dieser Aspekt, nämlich die staatliche Konsolidierung Mitteleuropas vis-à-vis den Flügelmächten Rußland und Frankreich, hatte noch 1871 für die britische Einschätzung der Reichsgründung erhebliches Gewicht⁴⁹. Im langfristigen Kalkül der britischen Politik mochte einem preußisch-deutschen Nationalstaat unter Umständen sogar die Rolle eines Alliierten der Briten zufallen, wenn es darum ging, den politischen Ambitionen Rußlands und Frankreichs in außereuropäischen Regionen Zügel anzulegen. Für England gab es also keinen schwerwiegenden Grund, sich einer nationalstaatlichen Einigung Deutschlands unter Führung Preußens in den Weg zu stellen.

Ein Eingreifen in den preußisch-österreichischen Krieg wurde in London zu keinem Zeitpunkt erwogen. Hier handelte es sich um einen Konflikt, „in the objects of which the honour of this country is in no degree involved and a war in which the interests of this country are very remotely, if at all, involved“⁵⁰. Stanley sekundierte dieser Feststellung Derbys mit der Erklärung: „Ours will be a pacific policy, a policy of observation rather than of action ... I think there never was a great European war in which the direct national interests of England were less concerned ... If North Germany is to become a single great Power, I do not see that any English interest is in the least degree affected.“⁵¹ Als Napoleon III. nach Königgrätz Kompensationsforderungen für das französische Stillhalten im preußisch-österreichischen Krieg anmeldete, bekräftigte Stanley erneut die britische Haltung: „Our line is plain: let German and Frenchman fight, or divide the plunder as they please: but speak out strongly for Belgium if it should be necessary. I hope the necessity will not arise.“⁵² Frankreich mochte auf Kompensationen am Rhein drän-

⁴⁸ Stanley an Lord Cowley, den britischen Botschafter in Paris, 7.8.1866 (zitiert in: *Mosse, European Powers*, 249).

⁴⁹ Vgl. *Hildebrand*, Großbritannien, und *Thomas Kleinknecht*, Die Gründung des Deutschen Reiches 1870/71 aus der Sicht des britischen Gelehrtenliberalismus, in: *Bernd Jürgen Wendt* (Hrsg.), *Das britische Deutschlandbild im Wandel des 19. und 20. Jahrhunderts* (Bochum 1984) 81.

⁵⁰ Regierungserklärung Lord Derbys im House of Lords (Hansard, Bd. 184, 737, 9.7.1866). Dazu: *Hildebrand*, Reichseinigung, 215 ff.; *Richard Millman*, *British Foreign Policy and the Coming of the Franco-Prussian War* (Oxford 1965); *Helmut Burckhardt*, *Deutschland, England, Frankreich. Die politischen Beziehungen Deutschlands zu den beiden westeuropäischen Großmächten 1864–1866* (München 1970) 249–267, und *F. R. Bridge* und *Roger Bullen*, *The Great Powers and the European States System 1815–1914* (London, New York 1980) 103 f.

⁵¹ Hansard, Bd. 184, 1253 und 1256 (20.7.1866).

⁵² Stanley an Lord Cowley, 11.8.1866 (zitiert in: *Mosse, European Powers*, 249).

gen – das war der britischen Regierung letzten Endes nur recht, denn es band nach ihrer Ansicht französische Aktivitäten, die sich sonst möglicherweise auf Belgien oder Ägypten gerichtet hätten. Dort hätte Frankreich England direkt herausgefordert.

So verfolgten die Londoner Staatsmänner im Grunde mit Gelassenheit, wie sich jenseits des Kanals ein neues, scheinbar stabileres Gleichgewicht herausbildete. Sie verzichteten darauf oder sahen keine unmittelbare Notwendigkeit, in seine Gestaltung aktiv einzugreifen. In einer möglichen Krisensituation, in der wesentliche Interessen Englands wie z. B. die Integrität Belgiens auf dem Spiele standen, behielt sich die britische Politik jedoch die volle Handlungsfreiheit vor. „Do not ... allow it to be believed“, schrieb der Premierminister William Gladstone im April 1869 an den Privatsekretär der Königin, „that England will never interfere ... For any reasonable belief in such an abnegation on the part of England, there is no ground whatever.“⁵³

Selbst wenn man unterstellt, daß Gladstones Worte den ernstesten Willen der Regierung widerspiegeln, blieb den Kanzleien in den europäischen Hauptstädten nicht verborgen, wie unpopulär in der britischen Öffentlichkeit „fresh responsibilities“ Englands auf dem Kontinent waren⁵⁴. Die Probleme der Weltmacht in Übersee am Ende der sechziger Jahre des 19. Jahrhunderts waren ihnen ebenfalls bekannt, so etwa das anhaltend schlechte britisch-amerikanische Verhältnis⁵⁵. Die distanzierte Haltung Englands zum europäischen Kontinent korrespondierte daher in gewisser Weise mit der Neigung der kontinentaleuropäischen Staatsmänner, in Kenntnis der globalen Verpflichtungen Londons das Gewicht der britischen Politik in Europa niedrig zu veranschlagen. Für einen Mann wie Bismarck ging das Kalkül auf. Hingegen wurden die britischen Politiker von den europäischen Entwicklungen in den Jahren 1870 und 1871 mehr oder weniger überrascht. Noch nie habe er eine solche Flaute in den auswärtigen Angelegenheiten erlebt („so great a lull in foreign affairs“), bemerkte der Staatssekretär des Foreign Office gegenüber dem neuen Außenminister Lord Granville, als dieser sein Amt antrat⁵⁶. Das war am 3. Juli 1870 – 16 Tage vor Beginn des deutsch-französischen Krieges.

⁵³ Gladstone an General Grey, 17. 4. 1869 (abgedr. in: *Bourne*, Foreign Policy, 399).

⁵⁴ „There never was a time when the English public was more thoroughly bent on incurring no fresh responsibilities for Continental objects“ (Stanley an General Grey, 27. 4. 1867, in: *The Letters of Queen Victoria*, 423).

⁵⁵ „It is the unfriendly state of our relations with America that to a great extent paralyses our action in Europe“ (Lord Clarendon an Königin Viktoria, 1. 5. 1869, in: ebd., 594). Vor allem der „Alabama“-Konflikt belastete weiterhin die britisch-amerikanischen Beziehungen. Dabei ging es um die Regelung von Schadensersatzansprüchen, die die USA gegen Großbritannien erhoben, weil es während des Bürgerkrieges die Lieferung von Kriegsschiffen an die Südstaaten zugelassen hatte. Der Konflikt konnte erst 1872 durch ein Schiedsverfahren beigelegt werden.

⁵⁶ *Bourne*, Foreign Policy, 120.