

## II Glückliches Großbritannien: Konstitutionelle Mäßigung im Wandel

Politiker halten sich selten mit den Feinheiten der politischen Philosophie auf. Was kümmert es den Praktiker, wie der Theoretiker sein System beschreibt? Das war in Großbritannien der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts kaum anders als heute. Von Locke bis Blackstone und Burke hatte sich die whiggistische Interpretation der englischen Verfassung durchgesetzt. Die Auffassung, dass es sich bei ihr um eine Mischverfassung im klassischen Sinn handele, war ein Gemeinplatz. In der Zeit von Burkes Tod im Juli 1797 bis zu Peels Tod im Juli 1850 verwendeten Mitglieder beider Häuser des Parlaments immer wieder die Begriffe „mixed constitution“, „mixed government“ oder „mixed form of government“, wenn sie über ihr politisches System sprachen.<sup>1</sup> Noch häufiger war die Rede von „mixed“ oder „limited monarchy“, was weniger die besondere Bedeutung des monarchischen Anteils an der Verfassung hervorheben sollte als ihren Ursprung.<sup>2</sup> Daneben finden sich weitere Begriffe, die den gemischten Charakter der Verfassung herausstellten, etwa „mixed and balanced constitution“, „mixed and balanced government“, „mixed and limited government“, „mixed and tempered form of government“, „balanced constitution“, „balanced government“ und „limited government“.<sup>3</sup> Die Liste ließe sich fortsetzen.

Der Fülle an Umschreibungen stand eine merkwürdige Inhaltsleere gegenüber. Fast keiner der Peers und Abgeordneten, die auf die eine oder andere Weise von Mischverfassung sprachen, hielt es für nötig, zu erklären, was denn damit genau gemeint sei. Und so selbstverständlich, wie sie von der Sache selbst ausgingen, glaubten sie auch, dass die Mischverfassung die Quelle allen politischen und wirtschaftlichen Erfolgs sei. Sie führte zu einer Überlegenheit, die sich auf alle Lebensbereiche erstreckte, wie der *Canningite* John William Ward, der spätere erste Earl of Dudley, 1820 feststellte: „I infinitely prefer our manners, society, constitution, character and even cookery, to those of the rest of Europe. Every thing is excellent except the climate [...]. With a little more sunshine this would be a paradise for every body in easy circumstances.“<sup>4</sup>

Es ist bezeichnend, dass er nur das Klima von der Lobeshymne auf sein Land ausnahm. Denn das Klima konnte niemand beeinflussen. Alles andere – das Glück Großbritanniens – war, wie nicht nur Robert Peel erklärte, „our happy constituti-

---

<sup>1</sup> Siehe PH XXXIV–XXXV, passim; PD IV–XXXVI, passim; PD (n. s.) XVIII, Sp. 915; PD (3rd s.) II–CXIII, passim.

<sup>2</sup> Siehe PH XXXIV–PH XXXV, passim; PD IV–XXXVI, passim; PD (n. s.) I–XIX, passim; PD (3rd s.) I–C, passim

<sup>3</sup> Siehe PH XXXV, Sp. 174; PD XXX–XXXVI, passim; PD (n. s.) IV–VII, passim; PD (3rd s.) III–LII, passim.

<sup>4</sup> Ward an Copleston, 21.9.1820, in: LETTERS OF THE EARL OF DUDLEY, S. 260. Zur Überlegenheit der englischen Gesellschaft siehe auch Ward an Copleston, 26.9.1820, in: ebd., S. 266f.

on“<sup>5</sup> zu verdanken. Die englische Verfassung war einfach nicht zu übertreffen. Alle hätten wohl Robert John Wilmot, ebenfalls ein *Canningite*, darin zugestimmt, dass die englische Verfassung „equally the pride and envy of the Universe“<sup>6</sup> sei. Sie war das beste aller Regime, die jemals existiert hatten, noch existierten oder einmal existieren würden. Dessen war man sich sicher.

## 1 Das beste Regime

Weniger einvernehmlich fielen dagegen die Antworten auf die Frage aus, wie man mit diesem glücklichen Zustand umgehen solle. Da das beste Regime nicht das Produkt eines Staatsgründers, sondern der Geschichte war, konnte man nicht ausschließen, dass es noch besser werden könne. Daran, am Problem der Parlamentsreform, schieden sich seit den Zeiten Burkes und Pitts die Geister, und in den Debatten darüber finden sich die substantiellsten Aussagen zum Charakter der britischen Verfassung, die im Parlament gemacht wurden. Auch Canning, Peel und ihre Weggefährten haben ihre Vorstellung von Mischverfassung vor allem in ihren Reden gegen das Verlangen nach Parlamentsreform hinterlassen. Im Chor derjenigen, die die englische Verfassung hochleben ließen, unterschieden sie sich dadurch, dass sie konsequent die Melodie der burkeanischen politischen Philosophie anstimmten. Die englische Verfassung war für sie das beste Regime, weil sie auf der Klugheit von vielen Generationen beruhte, weil sie „the fruit of centuries of experience“<sup>7</sup> war. Dahinter steckte die Burke'sche Idee von *prescription* als kristallisierter Klugheit. „Antiquity“, so stellte Peel fest, sei kein ausreichender Grund, etwas zu erhalten.<sup>8</sup> Es musste sich auch bewährt haben, weil am Anfang jeder Ordnung ein Rechtsbruch oder eine Eroberung stand, die, wie Canning meinte, durch den Zahn der Zeit so abgemildert und mit den Sitten des Landes verwoben werden musste, „that the remembrance of its original usurpation was lost in the experience of present harmlessness or utility.“<sup>9</sup> Nur darauf konnte sich das „plea for prescription“<sup>10</sup> stützen.

In diesem Sinne erklärte Canning im Dezember 1792, im Alter von nur 22 Jahren, die britische Verfassung zum „best practical Government that the world has ever

---

5 So Peel am 28.2.1821 im House of Commons: SP I, S. 155. Für diese oder ähnliche Formulierungen siehe v. a. auch SCL, S. 19, 176, 179, 226, 340; SP II, S. 67, 286, 509. Diese Wendungen waren noch verbreiteter als alle Bezeichnungen für den Mischverfassungscharakter des Systems. Siehe PD (n. s.) und PD (3rd s.), passim.

6 Am 1.7.1819 im House of Commons: PD XL, Sp. 1481.

7 So Canning in einer Rede in Liverpool vom 18.3.1820: SCL, S. 324.

8 SP I, S. 177.

9 SC I, S. 199.

10 Ebd. Zu Cannings Verteidigung der *prescription* der britischen Verfassung siehe auch CANNING, Prospectus of the Anti-Jacobin; or, Weekly Examiner (1797), in: Poetry of the Anti-Jacobin, S. 1–10, hier S. 5.

seen“.<sup>11</sup> Und Peel bezeichnete sie im Dezember 1831 als „the very best that ever existed in the annals of history“.<sup>12</sup> Das war, angesichts der vielen Jahrhunderte, die in der Menschheitsgeschichte schon vergangen waren, nicht gerade bescheiden. War die britische Verfassung vielleicht zu gut, um wahr zu sein? Eigentlich ja, wie Peel am 8. März 1831 in einer der Debatten um die *Reform Bill* erklärte:

[L]et the people recollect that the writers of ancient times, who existed upwards of a thousand years ago, and could have no partiality for the British constitution – that mere speculative writers, discussing, *à priori*, the various forms of government, either despaired altogether of the formation of such a constitution as ours, or described it as the most perfect of all. Can there, by possibility, be a better description of the British constitution than that contained in the words of Cicero, ‘Statu eam esse optime constitutam rempublicam’ – I do not know whether I quote the words correctly – ‘quae ex tribus generibus illis regali, optimo, et populari, modice confusa’.<sup>13</sup>

Es ist kein Zufall, dass Peel ausgerechnet Cicero zitierte. Auf der einen Seite war es nicht sein Einfall, die Güte der britischen Verfassung von einem Kronzeugen des Altertums bestätigen zu lassen. Tatsächlich dürfte ihm Croker vier Tage zuvor das Stichwort dazu geliefert zu haben, als er im Unterhaus mit recht ähnlichen Worten sagte:

Of the Constitution of this country there might perhaps have been a better theoretical arrangement; but I do in my heart firmly believe, that no human ingenuity could, *à priori*, have conceived so admirable a practical system, promoting, in such nice and just degrees, the wealth, happiness, and liberties of the community at large [...]. Such, Sir, is the combination of the British Constitution, – a Constitution which [...] eminent speculative writers of antiquity shadowed out as of almost hopeless perfection.<sup>14</sup>

Auf der anderen Seite hatte Croker Cicero nicht erwähnt. Wenn Peel sich auf ihn berief, so weil er selbst ausreichende Kenntnis der klassischen Autoren hatte, um zu wissen, dass Ciceros Sicht auf die römische Verfassung Burkes Verständnis der englischen Verfassung geprägt hatte.<sup>15</sup> Der Kontext dieser unspektakulären Äußerung Ciceros ist deshalb wichtiger als der Wortlaut selbst. Das Zitat findet sich im zweiten Buch von *De Re Publica*, an dessen Anfang Scipio die Vollendung der römischen Verfassung mit einer Äußerung Catos erklärt. Dieser habe ein ums andere Mal gesagt, der römische Staat sei allen anderen überlegen, weil „unser Gemeinwesen [...] nicht durch *eines* Mannes Geist, sondern vieler, nicht in *einem* Menschenleben, sondern in vielen Generationen und Zeitaltern aufgebaut worden sei.“<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Canning an Bootle Wilbraham, 4./12.12.1792, BL, Canning Papers, Add. MS. 46841, f. 8.

<sup>12</sup> SP II, S. 432.

<sup>13</sup> Ebd., S. 280f. (Hervorhebung im Original.)

<sup>14</sup> PD (3rd s.) III, Sp. 106f.

<sup>15</sup> Vgl. STRAUSS, *Natural Right and History*, S. 295. Zu Ciceros Mischverfassungsparadigma siehe oben: Prolog.

<sup>16</sup> CICERO, *Der Staat*, II, 1. 2. (Hervorhebungen im Original.)

Man sieht, weshalb Cicero ein so wichtiger Zeuge für Peel war: Seine Beschreibung der römischen Mischverfassung entsprach nicht nur Peels Bild der britischen Verfassung, sondern beruhte auch auf einer Erklärung, die Burkes Idee der *prescription* als Kristallisation der Klugheit von Generationen gleichsam vorwegnahm. Wichtig war dabei auch Ciceros Ablehnung der Figur des Staatsgründers. Aus Peels Sicht war die britische Verfassung besser, als sie sich der tiefstinnigste politische Philosoph hätte ausdenken können. Zu verdanken hatte sie das dem „magic influence of prescription“.<sup>17</sup> Eine nicht präskriptive Verfassung dagegen konnte aus Peels Sicht niemals diesen Grad an Güte erreichen. Wenngleich Canning das genau so sah und zeitlebens bei der Meinung blieb, dass es in der Geschichte keine bessere Verfassung gegeben habe als die britische,<sup>18</sup> war er in jungen Jahren, anders als Peel, zumindest bereit, der Verfassung der Vereinigten Staaten eine Chance zu geben. Es wäre nicht fair, so schrieb er 1792, schon jetzt ein Urteil über sie zu fällen.<sup>19</sup> Wer sie bewerten wolle, müsse warten können. Denn nur Zeit und Praxis, so stellte er 18 Jahre später, nach der Einberufung der Cortes von Cádiz, mit Blick auf eine künftige spanische Verfassung fest, „can safely be relied on for modelling and perfecting the form of a government, struck out at a heat“.<sup>20</sup>

Gleichwohl genügten Canning 20 Jahre, um zu einem mehr oder weniger gefestigten Urteil zu kommen. Vor der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung hatte Burke den Kolonisten Großes zugetraut. Er bewunderte ihren Mut und ihre Tugend, vor allem in der Person George Washingtons, und glaubte, dass sie trotz ihrer materiellen Unterlegenheit ihre Ziele durchsetzen würden.<sup>21</sup> Canning, der diese Bewunderung in den 1790er Jahren offenbar geteilt hatte, blieb nicht dabei. Während des Krieges von 1812 ließ er seiner Skepsis gegenüber dem amerikanischen Regime freien Lauf. Von Tugend konnte aus seiner Sicht keine Rede sein:

There is still something imposing in the name of a republic. The veneration for that form of government is even in this monarchical country, interwoven with our earliest impressions of honour, of liberty, and of virtue. But, I fear, that in the republic of America we look for the realization of our vision of republican virtue in vain. The sacred love of freedom, displayed in the annals of Greece and Rome, „made ambition virtue,“ and consecrated even the weapons of the conqueror. The modern republics of Europe polished mankind by their industry, and their arts. But I am afraid that neither the hardy valour, the ardent patriotism and the lofty magna-

<sup>17</sup> So in einer Rede vom 24.3.1831: SP II, S. 291. Zu Peels Wertschätzung für den präskriptiven Charakter der Verfassung siehe auch Peel an Gregory, 5.4.1823 (Kopie), BL, Peel Papers, Add. MS. 40334, f. 36; Peel an Lord Aberdeen, 2.12.1843 (Kopie), BL, Peel Papers, Add. MS. 40454, f. 30; Peel, To the Electors of the Borough of Tamworth (18.12.1834), in: MP II–III, S. 62; SP II, S. 292, 301f., 336, 348f., 430, 516, 606; SP III, S. 92, 439; SP IV, S. 338, 685; PEEL, Rede beim Bankett (1837), in: Description of the Banquet Given in Honour of Sir Robert Peel, S. 57–71, hier S. 62.

<sup>18</sup> Siehe v. a. verschiedene Reden: SC II, S. 478. Siehe außerdem SC III, S. 380; SCL, S. 229.

<sup>19</sup> Siehe Canning an Bootle Wilbraham, 4./12.12.1792, BL, Canning Papers, Add. MS. 46841, f. 8.

<sup>20</sup> SC III, S. 28.

<sup>21</sup> Burke an Charles O'Hara, 17.8.1775, in: CEB III, S. 187.

nimity of ancient Greece and Rome, nor the gentle manners and artificial refinements of Genoa or Florence, are to be traced in the hard features of transatlantic democracy.<sup>22</sup>

Wenn Amerika ein Land der Freiheit war, so war diese Freiheit zu diesem Zeitpunkt nicht nach Cannings Geschmack, weil ihr in seinen Augen die Mäßigung fehlte, die die britischen Freiheiten auszeichnete. Zwar ging er nicht so weit wie der zu seinen politischen Freunden gehörende Sir Charles Bagot, der als Gesandter in Washington die Überzeugung gewann, die Vereinigten Staaten könnten niemals eine große Nation werden, weil sie auf einen Jakobinismus *avant la lettre* gegründet seien.<sup>23</sup> Doch auch für Canning war die amerikanische Republik zu einer reinen Demokratie geworden, die die für ein gutes Regime notwendige Mischung der Gewalten und Interessen verfehlte. Bei dieser Ansicht blieb er für den Rest seines Lebens.

Peel ging es mit Amerika nicht anders als Canning. Er musste sich nicht einmal von einer jugendlichen Schwäche für die neue Republik befreien. Wenn er vor dem *Great Reform Act* von 1832 über die amerikanische Verfassung sprach, ging es ihm zuallererst darum, ein Beispiel zu diskreditieren, auf das sich die radikalsten der Parlamentsreformer in der Tradition Thomas Paines berufen konnten. Zu Beginn des parlamentarischen Kampfes um die Reform sagte er im März 1831, es heiße nicht viel, dass es den Vereinigten Staaten als einzigem Staat außer Großbritannien gelungen sei, so etwas wie gemäßigte Freiheiten zu etablieren.<sup>24</sup> Denn erstens sei dieses Experiment noch zu jung, um Schlüsse aus ihm zu ziehen, und zweitens herrschten in Amerika völlig andere Umstände als auf den britischen Inseln:

The boundless extent of unoccupied land in the United States – the absence of all remote historical recollections – of an ancient monarchy – a powerful aristocracy – an established church – the different distribution of property in the two countries, are all circumstances essentially varying the character of the institutions suitable to each country. We should do well to consider, before we consent to the condemnation of our own institutions, what are the dangers which menace states with ruin or decay.<sup>25</sup>

Die durch einen Akt der Staatsgründung entstandenen Vereinigten Staaten beruhen nicht auf *prescription*, heißt das. Als ein geschichtsloses Land waren sie auch ein Land ohne Klugheit. Zugleich waren diese Ausführungen ein Plädoyer dafür, Montesquieus Lehre nicht zu vergessen, dass jedes Land Gesetze benötige, die seiner Kultur, Geschichte und Geographie angepasst seien, eine Lehre, die auch Canning verinnerlicht hatte.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> SC III, S. 391.

<sup>23</sup> Bagot an John Sneyd, 19.6.1816, in: CANNING AND HIS FRIENDS II, S. 22f.

<sup>24</sup> Siehe dazu und zum Folgenden SP II, S. 286.

<sup>25</sup> Ebd. Siehe auch ebd., S. 294.

<sup>26</sup> Siehe MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, Buch I, Kap. 3. Canning stellte in diesem Sinne im Jahr 1822 fest, dass „in all improvements we must conform to the nature of the country to which we belong“. SCL, S. 367.

Aber das sollte natürlich nicht heißen, dass man über Verfassungen keine Werturteile fällen könne, wenn sie nur den Sitten und Traditionen einer Gesellschaft angepasst seien. Dass die Verfassung der Vereinigten Staaten zur amerikanischen Gesellschaft passte, sprach aus Peel Sicht nicht gerade für sie. In einer Rede von 1823 unterschied Peel Großbritannien als einen „moderate state“ von den „absolute states“ des Kontinents.<sup>27</sup> Liberaler Staat und gemäßigter Staat scheinen für ihn Synonyme gewesen zu sein. Doch seine Ausführungen über die Tyrannei der Mehrheit in Amerika zeigen, dass er im Liberalismus nur die notwendige Voraussetzung für die Mäßigung eines Staats sah. Es gab auch Staaten, die liberal sein wollten und trotzdem an der Mäßigung scheiterten. Peel sah es wie Canning: Ohne präskriptive Mischverfassung keine Mäßigung. In einer Rede in Glasgow warnte er seine Zuhörer 1837 davor, die demokratische Verfassung der Vereinigten Staaten für besser zu halten als ihre eigene.<sup>28</sup> Ausdrücklich empfahl er ihnen, sich mit dem ersten Band von Tocquevilles *De la démocratie en Amérique* vertraut zu machen, der 1835 erschienen war. Tocqueville sei der bestmögliche Beobachter der amerikanischen Verfassung, weil er als ein „advocate of popular principles“<sup>29</sup>, der die Julimonarchie derjenigen der Bourbonen vorziehe, nicht verdächtigt werden könne, der amerikanischen Republik voreingenommen gegenüberzustehen. Es heiße daher etwas, wenn Tocqueville die „tyrannie de la majorité“ als die größte Bedrohung der Freiheit in Amerika betrachte.<sup>30</sup> Man solle deswegen nicht glauben, dass sich ihre republikanischen Institutionen einfach auf Großbritannien übertragen ließen:

Do you think we will submit without a struggle to the despotism of a majority? [...] We shall not follow the example of the acquiescing and complacent minority in the United States. [...] By every old association, by every castle, and every field, we should be reminded of the state of society under which we used to live; the 'days of old lang syne' [...] would recur to our memory, and they would make us most impatient and ungovernable subjects of a despotic majority.<sup>31</sup>

Peel mochte den Vereinigten Staaten noch so viel Glück wünschen: er sah sie zwar als ein freies Land an, aber auch als eines, dessen Freiheiten durch seine demokratische Maßlosigkeit auf das Äußerste bedroht waren.

Das war vielleicht kein zutreffendes Bild der amerikanischen Demokratie. Wie Canning bemühte sich Peel nicht sonderlich darum, das einzigartige Projekt eines modernen Republikanismus zu würdigen. Er hätte seinen Ausführungen hinzufügen können, dass Tocqueville der Ansicht war, die „Tyrannei der Mehrheit“ werde

<sup>27</sup> SP I, S. 245.

<sup>28</sup> Siehe dazu und zum Folgenden PEEL, Rede beim Bankett (1837), in: *Description of the Banquet Given in Honour of Sir Robert Peel*, S. 66f.

<sup>29</sup> Ebd., S. 66.

<sup>30</sup> Siehe dazu TOCQUEVILLE, *Démocratie en Amérique* (1835–1840), Bd. I, S. 375–389.

<sup>31</sup> PEEL, Rede beim Bankett (1837), in: *Description of the Banquet Given in Honour of Sir Robert Peel*, S. 67.

in Amerika durch andere Charakteristika der Republik gemäßigt: durch eine nicht zentralisierte Verwaltung und den hohen Stellenwert des Rechts.<sup>32</sup> Und wenn der zweite Band der *Démocratie en Amérique* schon erschienen gewesen wäre, hätte er zugeben müssen, dass sich die amerikanische Republik durch eine besondere Milde der Sitten auszeichnete, die sich auf den Einfluss der Demokratie zurückführen lasse.<sup>33</sup> Aber wahrscheinlich hätte das auch nichts an Peels Urteil und seiner Kritik an der „Tyrannei der Mehrheit“ geändert. Worauf es ihm ankam, war, wie gesagt, die gesellschaftliche Disposition eines Landes.

Die anonyme Replik, die ein „Citizen of the United States of America“ noch im selben Jahr auf Peels Glasgower Rede veröffentlichte, mag ihn sogar in dem Glauben bestärkt haben, dass die Amerikaner einfach nicht verstünden, was konstitutionelle Mäßigung bedeute. Denn in der Argumentation des Autors wiederholte sich im Grunde nur, was schon Paine Burke entgegengesetzt hatte. Weit davon entfernt, die Herrschaft der Mehrheit als ein Problem zu sehen, karikierte er das britische Regierungssystem als „supported [...] by a small party of aristocratic nobles, who, though paltry in their numbers, and contemptible in talent, have nevertheless the power to stop every measure of national advancement“.<sup>34</sup> Überhaupt zeigt sich in diesem Text eine erstaunliche Unkenntnis britischer und europäischer Verhältnisse – dann zum Beispiel, wenn der Verfasser behauptet, Peel habe in Glasgow vor seinen „fellow aristocrats“ gesprochen, und damit ein defizitäres Verständnis der britischen Gesellschaftsstruktur zeigt; oder wenn er Tocqueville vorwirft, er sei „completely imbued with aristocratical prejudices“.<sup>35</sup> Aber er hatte zumindest damit recht, dass Peels Hervorhebung der pessimistischen Seite von Tocquevilles Analyse der amerikanischen Demokratie nur die halbe Wahrheit sei.<sup>36</sup>

Sachgerechter als dieser Kritiker wies ein anderer Amerikaner auf diese Verkürzung hin. In einem freundlich gehaltenen Brief lobte der in Boston ansässige Leser von Peels Rede diesen einerseits dafür, sich auf Tocqueville berufen zu haben, da kaum ein anderer europäischer Autor den Vereinigten Staaten so wohlwollend gegenüberstehe wie der normannische Aristokrat.<sup>37</sup> Doch stellte er auch fest, dass Tocquevilles Ausführungen über die Tyrannei der Mehrheit in Amerika recht vage und inkonsistent seien. Tocqueville habe eine Passage aus den *Federalist Papers*, auf die er sich stütze, fälschlicherweise James Madison zugeschrieben. In Wirklichkeit stamme sie von Alexander Hamilton, der vor Augen habe führen wollen, wie das *Federal Government* die ansonsten absolute Macht der Staatsregierungen mäßige. Amerikas „mixed system“<sup>38</sup> sei deshalb weit davon entfernt, einer Tyrannei der Le-

<sup>32</sup> Siehe TOCQUEVILLE, *Démocratie en Amérique* (1835/1840), Bd. I, S. 390–410.

<sup>33</sup> Siehe ebd., Bd. II, S. 229–235.

<sup>34</sup> *VINDICIAE AMERICANAE* (1837), S. 23.

<sup>35</sup> Ebd., S. 6, 10.

<sup>36</sup> Siehe ebd., S. 10–16.

<sup>37</sup> Siehe dazu und zum Folgenden Everett an Peel, 29.3.1837, in: PPP II, S. 333–335.

<sup>38</sup> Ebd., S. 335.

gislative zum Opfer zu fallen. So zutreffend dieses Bild war, so falsch war seine Herleitung: Die von Tocqueville zitierte Stelle, die Peel in seiner Rede gar nicht erwähnte, stammt keineswegs von Hamilton, sondern wie in der *Démocratie en Amérique* angegeben von Madison, nämlich aus *Federalist* N° 51, in dem es nicht um das Verhältnis zwischen Einzelstaaten und Bundesregierung geht, sondern um die *checks and balances* innerhalb des *Federal Government*.<sup>39</sup>

Überdies: Peels amerikanischer Leser übersah, dass es diesem natürlich nicht um eine getreue Analyse von Tocquevilles Gedanken ging. Peel löste die Ambivalenz, die in Tocquevilles Urteil steckte, zuungunsten der amerikanischen Verfassung auf, um seinem Argument größeres Gewicht zu geben. Die Wirkung, die er mit seiner Kritik an den Vereinigten Staaten erzielen konnte, war zu groß, als dass er darauf hätte verzichten wollen. Die britische Mischverfassung erstrahlte in noch hellerem Glanz, wenn man sie auf diese Weise mit der Regierungsform der ehemaligen Kolonien verglich. Jede Art der ungemischten Herrschaft – oder einer Herrschaft, die sie für ungemischt hielten – trug für Canning und Peel den Keim der Tyrannis in sich. Canning lehnte den aus der absoluten Monarchie folgenden „despotism of one man“ ebenso ab wie den „despotism of many, whether it appeared in the shape of aristocracy or democracy“.<sup>40</sup> Und auch in Peels Vorstellung gab es drei Arten der Tyrannis, die aus dem Ehrgeiz „of single men, of oligarchies, or of popular assemblies“ entstehen konnten.<sup>41</sup>

Das Regime einer reinen Aristokratie oder Oligarchie stieß Canning ab, „because it destroyed the spirit of competition, and checks the aspirations of ambition and hope“; die reine Demokratie fürchtete er, weil sie mit Sicherheit zu einem militärischen Despotismus führe.<sup>42</sup> Natürlich stand ihm bei der zuletzt genannten Gefahr die Herrschaft Bonapartes vor Augen. Die Briten brauchten eine solche Tyrannei nicht zu fürchten, weil ihre „complex constitution [...] with so happy a mixture of its elements“ sie schützte.<sup>43</sup> Sie stellte eine wirksame Sicherung gegen alle von außen oder innen kommenden Versuchungen der Unfreiheit dar und machte Großbritannien zu einem, wie Peel es ausdrückte, „moderate state“ – im Gegensatz zu den „absolute states“ des Kontinents. Aber was machte diese Sicherung aus? Nicht, wie man denken könnte, ein Gleichgewicht zwischen denjenigen Personen und Institutionen, die an der Herrschaft beteiligt waren. Die Liberalkonservativen hatten

<sup>39</sup> Siehe N° 50, in: HAMILTON et al., *The Federalist Papers* (1788), S. 317–322, hier S. 320–322. Richtig ist indes, dass Tocqueville den Text kürzte, ohne die Auslassungen kenntlich zu machen, und dass er sehr frei übersetzte. Aus den „oppressions of factious majorities“ machte er z. B. eine „tyrannie de la majorité“. Siehe TOCQUEVILLE, *Démocratie en Amérique* (1835/1840), Bd. I, S. 388f.

<sup>40</sup> SC IV, S. 207. Siehe dazu auch SCL, S. 310. Außerdem den Entwurf einer Rede aus dem Jahr 1825, in: STAPLETON, *Canning and his Times*, S. 348.

<sup>41</sup> SP II, S. 391. Siehe auch PEEL, Rede beim Bankett (1837), in: *Description of the Banquet Given in Honour of Sir Robert Peel*, S. 67.

<sup>42</sup> SC IV, S. 207.

<sup>43</sup> SC V, S. 128. Siehe auch ebd., S. 258.



durchaus ihre Zweifel daran, dass es dieses Gleichgewicht überhaupt gab.<sup>44</sup> Schon Burke hatte dem Balance-Gedanken einen schweren Schlag versetzt, als er die britische Verfassung mit dem House of Commons im Zentrum als eine Art begrenzter Volksherrschaft charakterisiert hatte.<sup>45</sup> Dahinter gingen die *Liberal-Tories* und *Liberal-Conservatives* nicht zurück.

Gewiss, sie unterwarfen sich meist dem herrschenden Sprachgebrauch und nannten die britische Mischverfassung eine begrenzte Monarchie.<sup>46</sup> Auch Burke hatte so geredet, und Canning lehnte sich nicht nur in der Substanz, sondern auch sprachlich gern an ihn an, wenn er das Land als „MONARCHY, controlled by two assemblies“ bezeichnete, die eine erblich und sowohl von der Krone als auch vom Volk unabhängig und die andere vom Volk gewählt.<sup>47</sup> Aber anders als für die *Ultra-Tories* stand die Krone für die Liberalkonservativen nicht im Vordergrund.<sup>48</sup> Man dürfe sich nicht, so meinte zum Beispiel Canning, von den „princely ornaments“ der britischen Verfassung täuschen lassen: in der Substanz waren der König und seine Minister nichts anderes als „the mere functionaries of the people“.<sup>49</sup> So hatte es schon Burke gesehen, dem Canning auch insofern nacheiferte, als er es, trotz dieser Vorstellung einer besonderen Art des *popular government*, nicht für eine gute Idee hielt, „that every trace of antiquity should be done away in the British Constitution“.<sup>50</sup> Das Ergebnis wäre ein Regime wie das „American Government“, das den Vorzug hatte „clean and neat“ in der Theorie zu sein und über einen Präsidenten zu verfügen, dessen Rolle man leichter verstehe als die des britischen Monarchen.<sup>51</sup> Doch diese größere Klarheit war der Preis, den man dafür zu zahlen hatte, nicht wert. Wer die britische Verfassung von „all the darkness of ancient times“<sup>52</sup> befreien wollte, musste bereit sein, unter einer reinen Demokratie zu leben.

Welche Aufgabe hatte also die Monarchie? Für Canning diente sie vor allem der Stabilisierung des Systems, wie er 1809 am Beispiel Georgs III. deutlich machte. Als in den Jahren der Französischen Revolution fast alles in Frage gestellt und sogar die Autorität des Parlaments in Zweifel gezogen worden sei, habe man die Monarchie

<sup>44</sup> Siehe v. a. SP I, S. 139.

<sup>45</sup> Siehe oben: Erster Teil, Kap. II. 3.

<sup>46</sup> Siehe v. a. Peel an Hardinge, 24.4.1835 (Kopie), BL, Peel Papers, Add. MS. 40314, f. 89; SCL, S. 36, 78f., 284, 316, 366; SC V, S. 128; SH II, S. 412f.; SP II, S. 174, 286, 327f., 336, 478; SP III, S. 493.

<sup>47</sup> So 1818 in einer Rede in Liverpool: SCL, S. 225. (Hervorhebung im Original.) Burke hatte die Wendung „mixed Government [...], composed of Monarchy, and of controls, on the part of the higher people and the lower“ gebraucht. Siehe oben: Erster Teil, Kap. II.3.

<sup>48</sup> Zur Haltung der *Ultra-Tories* vgl. COLEMAN, Conservatism, S. 60.

<sup>49</sup> SC IV, S. 224. Diese Idee einer begrenzten oder gemischten Monarchie wäre noch im 17. Jahrhundert zumindest bei englischen Royalisten auf Unverständnis gestoßen. In einer gemischten Monarchie musste aus ihrer Sicht notwendigerweise die Macht der Krone dominieren. Vgl. WESTON, English Constitutional Theory, S. 34.

<sup>50</sup> SC IV, S. 224.

<sup>51</sup> Ebd.

<sup>52</sup> Ebd.

noch immer in der Person des Königs verehrt.<sup>53</sup> So wie die Monarchie das Land stabilisierte, stabilisierten die Tugenden des Königs die Monarchie. Persönliche Tugenden standen deshalb auf einer Stufe mit den monarchischen Institutionen. Denn was würde in Krisenzeiten aus der Monarchie und dem liberalen Regime, wenn der König nicht tugendhaft und darum nicht populär wäre? Die Krone musste populär sein, weil Großbritannien keine absolute Monarchie war. Canning knüpfte an Burkes Idee eines *limited popular government* an, nach der die Krone als Statthalter des Volkes seine Macht für das Volk ausübe und das House of Commons das „preponderant element of the constitution“ sei.<sup>54</sup>

Auch Peel fühlte, wie er im Februar 1832 im House of Commons, mitten in den letzten Gefechten um die *Reform Bill*, zugab, lediglich ein „rational attachment“<sup>55</sup> für die Monarchie. Thomas Babington Macaulay, hatte in derselben Debatte gesagt, die Parlamentsreform werde das Land demokratischer und deshalb glücklicher machen.<sup>56</sup> Peel widersprach dem wichtigsten Vertreter der whiggistischen Geschichtsschreibung der Zeit, weil diese Argumentation die Monarchie an sich in Frage stelle.<sup>57</sup> Denn die Funktion der Monarchie bestehe in der Kontrolle des demokratischen Prinzips, so wie die Funktion des demokratischen Teils der Verfassung in der Kontrolle der Krone liege. Durch dieses System gegenseitiger Kontrolle schaffe die begrenzte Monarchie „a stability to government, a defence equally against popular violence and military despotism, and protection to regulated freedom which no form of democratic government could permanently afford.“<sup>58</sup> Die Monarchie, sollte das heißen, existierte nicht um ihrer selbst Willen, sondern zum Vorteil der Regierten.<sup>59</sup> Darin steckte die Idee der Statthalterschaft der Krone für das Volk, die sich auch bei Burke und Canning finden lässt. Wie Burke und Canning wandte Peel sie auch auf den offiziell aristokratischen Teil der Verfassung an. Die Rechte der Krone und der Lords waren für Peel „public trusts“, die für das Volk und im Sinne des Volkes ausgeübt wurden.<sup>60</sup>

Die Schlussfolgerungen, die Burke und die *Liberal-Tories* vor dem *Great Reform Act* aus dieser Vorstellung zogen, waren freilich nicht dieselben, zu denen Peel und die *Liberal-Conservatives* nach der Verabschiedung der Reform gelangten. Bis 1832 zweifelten die *Liberal-Tories* ebenso wenig daran, dass das House of Commons nur eine halbe Hegemonie und nur ein Drittel der staatlichen Macht innehave, wie dar-

---

<sup>53</sup> SC II, S. 407.

<sup>54</sup> SC IV, S. 354. Siehe auch SCL, S. 314 und Canning an Wellesley, 16.9.1823, TNA, Cowley Papers, FO 519/290, abgedr. in: STAPLETON, Canning and his Times, S. 374–382, hier S. 378.

<sup>55</sup> SP II, S. 478.

<sup>56</sup> Siehe PD (3rd s.) XI, Sp. 453, 456f.

<sup>57</sup> Siehe dazu und zum Folgenden SP II, S. 478. Siehe dazu auch eine Rede vom März desselben Jahres: ebd., S. 506f.

<sup>58</sup> Ebd., S. 478.

<sup>59</sup> Siehe ebd.

<sup>60</sup> Ebd., S. 325. Siehe auch ebd., S. 408.

an, dass die Krone gleichzeitig ein Teil der Legislative und das niemandem verantwortliche Haupt der Regierung sei.<sup>61</sup> Zu dieser Zeit hatte das House of Commons vor allem die Aufgabe, die „civil and political rights“ des Volkes und die Institutionen und Gesetze, die sie garantierten, zu bewahren und zu verbessern.<sup>62</sup> Gegenüber den noch immer mächtigen anderen beiden Zweigen der britischen Mischverfassung, fiel dem Unterhaus die Rolle des Sachwalters der englischen Freiheiten zu.

## 2 Gemäßigte Freiheiten

Für die britischen Liberalkonservativen wäre Großbritannien nicht Großbritannien gewesen, wenn es nicht über individuelle Freiheiten verfügt hätte, die fast allen anderen bekannten Staaten fremd waren.<sup>63</sup> Der britische Nationalcharakter, die freien Institutionen des Landes und seine ausgedehnten politischen und persönlichen Freiheiten gingen in ihren Augen eine feste Verbindung ein.<sup>64</sup> Doch wenn sie von Freiheit sprachen, dachten sie dabei niemals an eine einzige unteilbare Freiheit, wie sie die französischen Revolutionäre entdeckt zu haben glaubten, sondern stets an die ererbten, in der *Glorious Revolution* bestätigten Freiheiten der Engländer.<sup>65</sup> Sie waren im Plural zu deklinieren und mussten stets mit einem Attribut versehen werden. Der Besitz dieser „temperate and rational liberty“ oder auch „regulated freedom“ unterschied die Briten in den Augen der Liberalkonservativen von allen anderen bekannten Völkern.<sup>66</sup> Sie war das konstitutionelle Pendant zu dem *middle course between extremes*, auf den Canning die britische Politik verpflichtet sehen wollte. Mit einer Metapher, die er von Halifax entliehen haben dürfte, stellte er dazu im April 1822 fest:

Our lot is happily cast in the temperate zone of freedom: the clime best suited to the development of the moral qualities of the human race; to the cultivation of their faculties, and to the security as well as the improvement of their virtues: – a clime not exempt indeed from variations of the elements, but variations that purify while they agitate the atmosphere that we breathe. Let us be sensible of the advantages which it is our happiness to enjoy. Let us guard with

<sup>61</sup> Siehe SC IV, S. 354; SP I, S. 83. Siehe außerdem ebd., S. 651 und Peel an William Saurin, 8.4.1822, in: PPP I, S. 312.

<sup>62</sup> SC I, S. 223. Siehe auch SC II, S. 116; SC IV, S. 357; SCL, S. 79.

<sup>63</sup> Siehe v. a. SP I, S. 403.

<sup>64</sup> Siehe etwa SP IV, S. 625; PEEL, Rede beim Bankett (1837), in: Description of the Banquet Given in Honour of Sir Robert Peel, S. 70f.

<sup>65</sup> Siehe SCL, S. 303f.; SP I, S. 107.

<sup>66</sup> Die Zitate finden sich in SC IV, S. 23 und SC V, S. 128. Für identische oder ähnliche Begriffe siehe u. a. SC IV, S. 180, 213, 290; SC V, S. 211; SCL, S. 97f., 346; Peel an Lord Brougham, 30.1.[1845] (Kopie), BL, Peel Papers, Add. MS. 40482, f. 149; SP II, S. 286, 288; PEEL, Rede beim Bankett (1837), in: Description of the Banquet Given in Honour of Sir Robert Peel, S. 71.

pious gratitude the flame of genuine liberty, that fire from heaven of which our Constitution is the holy depository.<sup>67</sup>

Das war Glück und Verpflichtung zugleich. Die Verfassung mit ihren gemäßigten Freiheiten erlaubte es den Briten, „to be liberal without danger“.<sup>68</sup> Und als „inheritors and conservators of rational freedom“ fiel es den Briten zu, für andere Völker ein leuchtendes Vorbild zu sein.<sup>69</sup> Große Hoffnung, dass das gelingen werde, hatte Canning freilich nicht. Die Franzosen hätten zu Beginn ihrer großen Revolution dem englischen Beispiel folgen wollen, seien weit über das Ziel hinausgeschossen und am Ende grandios gescheitert.<sup>70</sup> Peel schloss sich dieser Ansicht 1831 an und warnte vor der zügellosen Freiheit, die in Frankreich verwirklicht worden sei – einer Freiheit, „which has neither justice nor wisdom for its companions“.<sup>71</sup> Für beide, Canning und Peel, illustrierte der Verlauf der Französischen Revolution die platonische Annahme, dass der Genuss einer „unmitigated liberty“ in völlige Unfreiheit umschlage.<sup>72</sup> Und John William Ward sah in dieser Entgleisung der Freiheit den besten Beweis dafür, dass „[t]he French are not fit to enjoy so large a share of liberty as the English“.<sup>73</sup>

Waren andere Länder wirklich nicht zu jener *moral, manly, regulated liberty* fähig, von der Burke gesprochen hatte? Wenn nicht, so war doch jeder Versuch, sie zu etablieren, aus Sicht der britischen Liberalkonservativen lobenswert. So begrüßte Sir James Graham – ein konservativer Whig, der später zu Peels wichtigstem politischen Weggefährten werden sollte – die französische Julirevolution, weil „the people have an indefeasible right of resistance to kings and to kingly power, whenever that power is exercised against their liberties.“<sup>74</sup> Und Peel sowie der den *Liberal-Tories* nahestehende Tagebuchschreiber Greville sahen die Julimonarchie als halbwegs gelungen an, weil sie das florierende Beispiel der englischen Verfassung zu

<sup>67</sup> SC IV, S. 380. Bei HALIFAX, *The Character of a Trimmer* (1684), in: *Complete Works of Halifax*, S. 63 heißt es: „Our Government is like our Climate, there are Winds which are sometimes loud and unquiet, and yet with all the Trouble they give us, we owe great part of our Health unto them, they clear the Air, which else would be like a standing Pool and in stead of Refreshment would be a Disease unto us.“

<sup>68</sup> So Canning am 13.10.1812 zu seinen Wählern: SCL, S. 19.

<sup>69</sup> SC IV, S. 378.

<sup>70</sup> Siehe ebd., S. 377f.; Canning an Lord Boringdon, 19.11.1799, BL, Morley Papers, Add. MS. 48219, ff. 83–86, teilweise abgedruckt in: STAPLETON, *Canning and his Times*, S. 43f.

<sup>71</sup> SP II, S. 288. Siehe auch ebd., S. 286. Außerdem PEEL, Rede beim Bankett (1837), in: *Description of the Banquet Given in Honour of Sir Robert Peel*, S. 67–69.

<sup>72</sup> SC IV, S. 379. Siehe auch SCL, S. 228. Canning zitierte Platon nicht, dürfte aber gewusst haben, dass er der Urheber dieses Gedankens war. Siehe dazu PLATON, *Der Staat*, in: Ders., *Werke* IV, 564a.

<sup>73</sup> Ward an Copleston, 4.2.1814, in: *LETTERS OF THE EARL OF DUDLEY*, S. 11.

<sup>74</sup> Graham bei einem Abendessen im Wahlkampf des Jahres 1830, o.D., in: LLG I, S. 82.

imitieren versuchten und dabei von einer „extreme caution and a dislike to rapid and violent changes“ geprägt zu sein schienen.<sup>75</sup>

Bei Urteilen wie diesen stellten die britischen Liberalkonservativen immer die von ihnen vermutete Unterlegenheit fremder Nationen in Rechnung. Ward zum Beispiel erklärte angesichts der Bourbonenrestauration, solch eine Verfassung würde zwar in Großbritannien als ein „execrable despotism, impudently mocking the forms of freedom“, angesehen, enthalte aber gerade so viel Freiheit, wie die Franzosen vertragen könnten.<sup>76</sup> Dagegen bedauerte er, dass alle deutschen Regierungen despotisch seien, denn die Deutschen, vor allem die Norddeutschen, seien zu etwas Besserem fähig.<sup>77</sup> Es ist bezeichnend, dass die positiven Eigenschaften, auf denen aus Wards Sicht die Eignung der Deutschen für freie Verfassungen beruhten, nicht nur damals ein Stereotyp für *Englishness* waren: „They possess a very tolerable share of instruction, and their slowness, gravity and phlegm would occasion them to respect the forms of a free constitution, which the French vivacity will always be trying to overleap.“<sup>78</sup> Mit einem später von Bagehot geprägten Wort hätte er auch sagen können: „The essence of civilization, as we know, is dullness.“<sup>79</sup>

Wen er genau meinte, wenn er von den Norddeutschen sprach, lässt sich sich nur vermuten. Es ist unwahrscheinlich, dass Ward auch die Preußen im engeren Sinn in diese Kategorie einschloss, denn sie hatten unter den *Liberal-Tories* einen Ruf, der sich keinesfalls mit den Attributen der *Englishness* in Einklang bringen ließ. Croker zum Beispiel berichtete im Juli 1815 seiner Ehefrau aus Paris von 2000 biwakierenden preußischen Soldaten, die er als „very picturesque and savage“ empfand. Mutete das zumindest noch an wie die Beschreibung von ‚edlen Wilden‘, wurde er deutlich kritischer, als er die preußische Armee grundsätzlich beschrieb. Die Preußen seien unerfreuliche Zeitgenossen und „hardly less offensive to the English than to the French“. Darüber hinaus fiel Croker an allen nicht britischen Offizieren ein Übermaß an militärischen Auszeichnungen auf, die allzu offensiv vorgeführt würden: „[I]n fact, the greatest distinction our people have here is that they are without them.“<sup>80</sup>

All diese Bemerkungen waren Ausdruck der festen Überzeugung, dass Großbritannien nicht nur Frankreich, sondern auch seinen Verbündeten überlegen sei, dass es ein zivilisatorisches Gefälle zwischen der britischen Hauptinsel und dem Kontinent gebe. Großbritannien war nach dieser Vorstellung das einzige Land, in

<sup>75</sup> Das erste Zitat findet sich in Peel an Aberdeen, 2.12.1843 (Kopie), BL, Peel Papers, Add. MS. 40454, f. 30; das zweite in GREVILLE MEMOIRS II, S. 28f. (Eintrag vom 2. August 1830).

<sup>76</sup> Ward an Copleston, 13.6.1814, in: LETTERS OF THE EARL OF DUDLEY, S. 42f.

<sup>77</sup> Siehe Ward an Copleston, 31.1.1818, in: ebd., S. 184f. Siehe dazu auch sein Lob der bayerischen Verfassung von 1818: Ward an Copleston, 29.5.1818, in: ebd., S. 201f.

<sup>78</sup> Ward an Copleston, 31.1.1818, in: ebd., S. 185.

<sup>79</sup> BAGEHOT, Matthew Arnold's *Empedocles on Etna* (1853), in: Collected Works of Bagehot XIV, S. 178–184, hier S. 179.

<sup>80</sup> Croker an seine Frau, 12.7.1815, in: CP I, S. 61f., 64.

dem die Armee nur eine untergeordnete Rolle spielte und deswegen im Gegensatz zu allen anderen zur Freiheit befähigt war. Dass das vielleicht nicht nur allein einer überbordenden Arroganz entsprang, sondern durchaus ein Fundament in der Sache hatte, lässt sich vermuten, wenn man sich vor Augen hält, was Carl von Clausewitz aus dem besetzten Paris an seine Frau schrieb: „Geschichtlich werden die Engländer die schönste Rolle in dieser Katastrophe spielen, denn sie scheinen nicht wie wir hergekommen zu sein mit der Leidenschaft der Rache und Wiedervergeltung, sondern wie ein züchtiger Lehrmeister mit stolzer Kälte und tadelloser Reinheit – kurz vornehmer als wir.“<sup>81</sup> Auch ein in Maßen liberaler Preuße glaubte demnach an die zivilisatorische Ausnahmestellung der Briten – freilich ohne zu erkennen zu geben, ob er sie auf die freiheitliche Verfassung des Landes zurückführte.

Bei den Liberalkonservativen hingegen braucht man danach nicht lange zu fragen. Wenn sie Großbritannien in einer glänzenden Sonderrolle sahen, so war klar, dass ihr Ursprung für sie in der englischen Mischverfassung und darin lag, dass in England seit Jahrhunderten der Gebrauch gemäßigter Freiheiten eingeübt worden war. Das war aus ihrer Sicht das Wertvollste, was sie hatten, und es war schwer zu handhaben. Den Anforderungen, einer Vielzahl von Freiheiten ungleicher Herkunft und unterschiedlichen Alters gerecht zu werden, war nicht leicht und setzte die Bereitschaft voraus, immer auch an ihre Grenzen zu denken. Aus Cannings Sicht zum Beispiel waren nicht diejenigen die „best friends of the people, [...] who are always ringing in their ears the extent and imprescribability of their rights“, sondern diejenigen, die ihnen zudem sagten, dass sie auch Pflichten hatten.<sup>82</sup> Die Liberalkonservativen zögerten deshalb nie, die natürlichen Grenzen der britischen Freiheiten aufzuzeigen und zu verhindern, dass sie überschritten wurden, wenn es in ihrer Macht stand. Sie waren davon überzeugt, dass gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten „certain classes of the people were liable to be operated upon by designing men“.<sup>83</sup>

Einige Beispiele sollen das verdeutlichen: Um die Jahreswende 1816/17 wuchs die Sorge in der Regierung von Lord Liverpool, dass es zu größeren Unruhen, vielleicht sogar zu revolutionsähnlichen Zuständen kommen könne. Grund dafür waren vor allem die Unruhen im Islington Park Spa Fields im Dezember 1816 sowie das Attentat auf die Kutsche des Prinzregenten am 28. Januar 1817.<sup>84</sup> Innenminister Henry Addington, seit 1805 Viscount Sidmouth, reagierte, wie Pitt in den Jahren 1794/95 und 1798, mit einem Gesetz zur Aufhebung des Habeas-Corpus-Prinzips und mit dem *Seditious Meetings Act*, der Versammlungen von mehr als 50 Personen unter-

---

<sup>81</sup> Clausewitz an Marie von Clausewitz, am 12.7.1815, in: SCHWARTZ, Leben des Generals Carl von Clausewitz, Bd. II, S. 164.

<sup>82</sup> SC IV, S. 53. Siehe auch SCL, S. 304.

<sup>83</sup> SC III, S. 442.

<sup>84</sup> Vgl. MORI, Britain in the Age of the French Revolution, S. 101.

sagte.<sup>85</sup> Sidmouth gehörte zur *High-Tory*-Fraktion innerhalb der Regierung,<sup>86</sup> aber die *Liberal-Tories* waren in dieser Frage ganz seiner Meinung. Aus in erster Linie außenpolitischen Gründen hatte Canning Addington aus vollem Herzen abgelehnt, als dieser im Jahr 1801 Pitt als Premierminister ersetzt hatte.<sup>87</sup> Nun aber vertrat er Sidmouths innenpolitische Maßnahmen im House of Commons mit Überzeugung und führte damit einen entscheidenden Unterschied zwischen einem *Liberal-Tory* wie ihm und einem gemäßigten Whig wie Henry Brougham vor Augen.

Canning und Brougham waren sich darin einig, dass die bürgerlichen Freiheiten dort ihre Grenzen fanden, wo die Verfassung bedroht war. Auch ihre Auffassungen, wann diese Grenzen grundsätzlich verletzt würden, wichen nicht voneinander ab. Aber beide Politiker unterschieden sich erheblich in ihren Antworten auf die Frage, was die Regierung tun dürfe, um die Verletzung dieser Grenzen zu verhindern. Für Canning reichte der Plan, sie zu überschreiten, bereits aus, wie er am 24. Februar 1817 im House of Commons erklärte: „When it was seen that bad men were labouring to graft sedition on distress, to stimulate want to rebellion, and to make public calamity subservient to proceedings dangerous to the state – to come to Parliament for extraordinary powers was our duty – a painful duty, though an indispensable one.“<sup>88</sup>

Brougham dagegen war der Ansicht, dass diese außerordentlichen Befugnisse nichts anderes seien als eine „suspension of the British constitution“.<sup>89</sup> Wie übertrieben diese Behauptung war, mag man an der weiteren politischen Entwicklung des Landes ablesen, das nie auch nur in die Nähe einer unfreien Herrschaft geriet. Canning jedenfalls beteuerte am 14. März in einer weiteren Debatte um die *Seditious Meetings Bill*, dass es der Regierung um das Gegenteil dessen ging, was Brougham ihr unterstellte:

In all free countries it is necessary (and the more necessary in proportion as they are the more free), that there should exist the power of resorting to some such measure as that of the suspension of the Habeas Corpus act, and laws similar to that now proposed. It is thus that in Rome the dictatorship followed, within 12 years, the establishment of the consulship, on the abolition of the regal power. There must be in every State the means of its own conservation. It is in this sense only that my colleagues and myself asked for the suspension of the Habeas Corpus. [...] It is in this view only that we recommend to the House of Commons to pass the present bill; – not (as I have so often said, but as cannot be too often repeated) for the extinction of the sacred right of petition, but for its protection and preservation; to preserve it in its

<sup>85</sup> Siehe Sidmouths Rede im House of Lords vom 24.2.1817, in: PD XXXV, Sp. 551–558. Zum Inhalt der Gesetze von 1817 siehe DOUGLAS (Hrsg.), *English Historical Documents*, Bd. XI, S. 329–332. Vgl. dazu außerdem MORI, *Britain in the Age of the French Revolution*, S. 102.

<sup>86</sup> Vgl. HILTON, *A Mad, Bad, and Dangerous People*, S. 315.

<sup>87</sup> Siehe dazu unten: Kap. V.1.

<sup>88</sup> SC III, S. 443.

<sup>89</sup> PD XXXV, Sp. 623.

purity, its sanctity, and its force, – by protecting it from prostitution to the purposes of anarchy and ruin.<sup>90</sup>

Man kann sich darüber streiten, ob Canning dem Anspruch der Regierung, dem Prinzip der *necessity* zu folgen, mit dem Verweis auf die zeitlich begrenzte römische Diktatur wirklich einen Dienst erwies, zumal die Regierung ja nicht beabsichtigte, etwa dem Innenminister vergleichbare Befugnisse zu verleihen. Brougham bewertete diese Bemerkung auf der einen Seite als banal, da „[i]t needed not the example of the dictatorship to prove that state necessity disregarded law.“<sup>91</sup> Auch Brougham wusste um die von Machiavelli hergestellte Verbindung von *necessità* und tatkräftiger Exekutivgewalt.<sup>92</sup> Auf der anderen Seite empfand er Cannings Erklärung als entlarvend, im Grunde als Bestätigung seiner Behauptung, die Regierung wolle die Verfassung aushebeln, hatte Canning doch „the instance of a military commonwealth, in a barbarous age“<sup>93</sup> gewählt, um seine Argumentation zu untermauern.

In der Sache aber erklärte Brougham nicht, inwiefern die geplanten Gesetze die Verfassung in Gefahr brachten, sondern beschränkte sich darauf, zu bestreiten, dass die politische und soziale Ordnung tatsächlich bedroht sei. Gewiss, er leugnete nicht, dass „the utmost vigilance was necessary to meet the discontent of the people“; auch gab er zu, dass es „a few mischievous persons“ gebe, „willing to avail themselves of that discontent for their own private and wicked purposes.“<sup>94</sup> Aber er glaubte nicht, dass diese wenigen irregeleiteten Agitatoren eine wirkliche Gefahr darstellten. Deshalb und weil die Regierung aus seiner Sicht schon über alle notwendigen Mittel gegen ein Übel, dessen Existenz er ja bezweifelte, verfügte, lehnte er ihre Pläne ab.<sup>95</sup>

War er mit dieser Forderung nach Zurückhaltung des *Executive government*, nach Vorsicht und Abwarten, nicht der eigentliche Anwalt der Mäßigung? Nur, wenn man Mäßigung mit Untätigkeit gleichsetzt. Machiavelli war der Ansicht, dass langsame Entscheidungen der Exekutive stets von Übel seien.<sup>96</sup> Canning war nicht dieser Ansicht, denn kluges Zuwarten konnte aus seiner Sicht durchaus rechtzeitig zu der Erkenntnis führen, dass es Zeit sei, etwas zu unternehmen. Jedenfalls nahm er für die Regierung in Anspruch, „a reasonable time“ gewartet und die bereits zur Verfügung stehenden Mittel ohne Erfolg angewandt zu haben.<sup>97</sup> Doch aufgrund der aufgeheizten Stimmung im Land sah er nun die Zeit des Handelns gekommen:

<sup>90</sup> Ebd., Sp. 1121. Siehe auch ebd., Sp. 1114.

<sup>91</sup> Ebd., Sp. 1124f.

<sup>92</sup> Siehe dazu MACHIAVELLI, *Discorsi*, Buch I, Kap. 49. Vgl. dazu MANSFIELD, *Machiavelli's Virtue*, S. 309. Zur *necessità* im allgemeinen vgl. KLUXEN, *Politik und menschliche Existenz*.

<sup>93</sup> PD XXXV, Sp. 1125.

<sup>94</sup> Ebd., Sp. 625f.

<sup>95</sup> Siehe ebd., Sp. 624–626; 1125–1129.

<sup>96</sup> Siehe MACHIAVELLI, *Discorsi*, Buch II, Kap. 15.

<sup>97</sup> SC III, S. 443.



I am satisfied when I hear the trumpet of rebellion sounded; I do not think it necessary to wait the actual onset before I put myself on my guard. I am content to take my precautions when I see the torch of the incendiary lighted, without waiting till the Bank and the Mansion-house are blazing to the sky. To me it appears advisable to provide security for the future, after an attempt, however abortive, rather than to speculate in perfect inactivity on the chances of success another time.<sup>98</sup>

Damit beschrieb er die Linie der Regierung als Mittelweg zwischen Apathie und blindem Aktionismus – zwischen Brougham und Machiavelli, könnte man sagen –, ein Mittelweg, der nicht nur in der Vorgehensweise, sondern auch ideell im Einklang mit dem Gebot politischer Mäßigung war.

Insgesamt verband Canning also das burkeanische Plädoyer für eine rationale und begrenzte Freiheit mit der auf Pitt zurückzuführenden Auffassung, dass in Krisenzeiten nicht allein die Sitten und Gesetze, sondern auch die Regierung die notwendigen Grenzen der Freiheiten festlegte. Darin lag der Unterschied zwischen ihm und seinen politischen Freunden und einem moderaten Whig wie Brougham, der zwar Burkes Vorstellung einer *moral, manly, regulated liberty* unterschrieben hätte, aber ganz offensichtlich die Idee der starken und vorausschauend handelnden Exekutive ablehnte. In diesem Fall war das Spezifische des Liberalkonservatismus in Großbritannien einmal nicht das Burke'sche Erbe, sondern dasjenige Pitts, das sich aber zumindest mit dem Denken des späten Burke leicht vereinbaren ließ. Anders als es Whigs wie Brougham offenbar taten, sahen die *Liberal-Tories* und später die *Liberal-Conservatives* nicht den Staat als die größte Bedrohung der britischen Freiheiten an, sondern diejenigen seiner Bürger, die Pläne verfolgten, „tending not only to subvert the Constitution of England, but to overthrow the whole frame of society.“<sup>99</sup>

Sie erwarteten nichts Schlechtes vom Staat, sondern betrachteten ihn als den wichtigsten Garanten der Freiheiten, auf die sie so stolz waren. Sie sahen sich als Anwälte einer Ordnung, „which not only consists with liberty, but is essential to it“. <sup>100</sup> Das war nicht nur auf historische Erfahrungen zurückzuführen, sondern hatte auch eine philosophische Wurzel. Der Staat und die durch ihn geprägten Gesetze wurden als Garanten der Freiheit gebraucht, weil Menschen keine Engel sind. Die britischen Liberalkonservativen hatten kein pessimistisches Menschenbild. Wie die progressiven Liberalen ihrer Zeit glaubten sie an den Fortschritt. Aber dieser Glaube wurde durch eine große Portion Realismus gemäßigt, durch die Überzeugung, dass die menschliche Natur und damit auch alle von Menschen gemachten Institutionen moralisch ambivalent seien. Burke hatte im *Letter to the Sheriffs of Bristol* geschrieben, dass allem Guten auf der Welt stets etwas Böses beigemengt sei.<sup>101</sup> Auch Can-

<sup>98</sup> PD XXXV, Sp. 1119f. Siehe auch SC III, S. 447.

<sup>99</sup> SC III, S. 445.

<sup>100</sup> So in einer Rede von 1818: SCL, S. 236.

<sup>101</sup> BURKE, *Letter to the Sheriffs of Bristol* (3.4.1777), in: WSB III, S. 326.

ning ging davon aus, dass „[a]ll good has its mixture of evil“.<sup>102</sup> Und Peel erklärte 1838, konkreter und politischer als Canning und Burke, dass „from the complicated relations of society—from the perversity of human nature—from the imperfection of all human devices—every institution, every public right that exists, must be liable to occasional abuse.“<sup>103</sup> Warum das so hinzunehmen war, hatte er schon 1831 mit einem Cicero-Zitat verdeutlicht: „Ich gebe nämlich zu, dass gerade in diesem Amt [dem Konsulat, M.O.] etwas Schlechtes steckt, aber das Gute, das man darin suchte, hätten wir nicht ohne dieses Schlechte“.<sup>104</sup>

Alles in allem heißt das: Das Executive Government war alles andere als perfekt, aber es wirkte doch alles in allem für das Gute. Wenn die Regierung die verfassungsmäßigen Freiheiten für eine gewisse Zeit beschnitt, so nur, um sie gegen diejenigen zu verteidigen, die sie zerstören wollten. Das „palladium of the Constitution“ mochte dadurch für einen Augenblick in seinem Schrein erschüttert werden, aber „the fabric took no harm, the shrine itself has been preserved from profanation, and the temple stands firm and unimpaired.“<sup>105</sup> Der Staat, bedeutet das, war nicht das Problem, sondern die Lösung.

Dieser Maxime folgten die *Liberal-Tories* auch in der großen innenpolitischen Krise, die Großbritannien ein Jahr später erschütterte. Am 16. August 1819 wurden bei einer friedlichen Versammlung in Manchester, bei der der *Radical* Henry Hunt das allgemeine Wahlrecht forderte, elf Personen vom Militär getötet und mehr als 400 verletzt.<sup>106</sup> Die Regierung unterstützte die lokalen Behörden und reagierte auf dieses Massaker, das bald ironisch als Schlacht von „Peterloo“ bezeichnet wurde, indem sie die sogenannten *Six Acts* ins Parlament einbrachten. Die Wahlrechtsbewegung und die *Radicals* sahen in der damit verfolgten Absicht, revolutionäre Bestrebungen im Keim zu ersticken, den Beweis für den repressiven Charakter der Regierung, aber angesichts des zu dieser Zeit herrschenden Klimas fielen die Gesetze nicht sonderlich streng aus. Eine Neuauflage des *Seditious Meetings Act* zum Beispiel ging nicht über das Verbot von politischen Versammlungen von mehr als 50 Personen hinaus, das schon 1817 verhängt worden war.<sup>107</sup> Allerdings wurden Versammlungen nun unter eine stärkere Kontrolle der Behörden gestellt, die sie jederzeit auflösen konnten, wenn sie ihnen umstürzlerisch erschienen. Zusätzliche Personen durften an einer Versammlung nur teilnehmen, wenn sie in der Gemeinde wohnten, in der sie stattfand.

<sup>102</sup> Canning an seine Halbschwester Mary, 9.11.1812, WYAS, Gale Collection, WYL682/2.

<sup>103</sup> SP III, S. 487. Zur Bedeutung der menschlichen Natur siehe auch SP II, S. 511; SP III, S. 628; SC III, S. 85.

<sup>104</sup> CICERO, *De legibus*/Über die Gesetze, III, 10.23. Siehe dazu SP II, S. 329. Siehe außerdem SC IV, S. 48.

<sup>105</sup> SC IV, S. 57.

<sup>106</sup> Vgl. dazu und zum Folgenden HILTON, *A Mad, Bad, and Dangerous People*, S. 252f.

<sup>107</sup> Die wichtigsten Passagen des Gesetzes finden sich in DOUGLAS (Hrsg.), *English Historical Documents*, Bd. XI, S. 337–339.

Im House of Commons verteidigte nicht Canning dieses Vorhaben für die Regierung, sondern neben Castlereagh als Leader of the House of Commons, der die Vorlage ins Unterhaus eingebracht hatte, und Sir John Copley als Solicitor General auch Peel, der im vorhergehenden Jahr sein Amt als Chief Secretary for Ireland aufgegeben hatte und sich nun auf innen- und finanzpolitische Themen konzentrierte. Zunächst brach er ein weiteres Mal eine Lanze für das Prinzip der *necessity*: Jeder, der die dem Haus vorgelegten Papiere gelesen habe, „could come to no other conclusion, than that the danger of the country was extreme, and that it was absolutely necessary to adopt some immediate and powerful measures to check that danger.“<sup>108</sup> Wenn er so sprach, dann weil er wusste, dass die Mehrheit der Mitglieder des Hauses nur in einem Fall absoluter Notwendigkeit bereit sein würde, die in seinen Augen natürlichen Grenzen der Versammlungsfreiheit durchzusetzen.

Man sieht das etwa an der Argumentation des Abgeordneten Davies Davenport, der der Liverpool-Regierung zwar nahestand, aber stets auf seine Unabhängigkeit bedacht war. Er werde für die Gesetzesvorlage stimmen sagte er, weil er sie für notwendig halte, und fügte dann hinzu, dass „[h]e valued the rights of the people as much as any man, and he would not give a vote which could in any degree infringe on those rights, if he did not think circumstances required it.“<sup>109</sup> Die *Seditious Meetings Bill* war also aus seiner Sicht ein Angriff auf die Freiheiten des Volkes, ein notwendiger gewiss, aber eben doch ein Angriff. Das war nicht weit entfernt von der Auffassung der Opposition, die freilich nichts von Notwendigkeit hören wollte. Denn mehrere Redner der Opposition warfen der Regierung in der Debatte vor, dass sie, ohne ausreichenden Grund, nichts Geringeres vorhabe, als die Rechte und Freiheiten des Volkes zu beschneiden, wenn nicht gar aufzuheben.<sup>110</sup> James Macdonald, ein eigentlich eher gemäßigter Whig aus dem Umfeld Broughams, der 1812 sogar auf ein Bündnis zwischen den Whigs und Canning gehofft hatte, äußerte zum Beispiel die in der Opposition verbreitete Ansicht, dass dieselbe Regierung, die jede Art von Parlamentsreform ablehne, in Übereinstimmung mit den Regierungen der Heiligen Allianz „encroachments [...] on the constitution“ plane, die zu nichts anderem führen könnten als zu einem militärischen Despotismus.<sup>111</sup>

Die *Liberal-Tories* Peel und Canning teilten weder die Auffassung der Opposition noch diejenige Davenports. Was die Regierung ins Auge fasste, führte aus ihrer Sicht keine Beschränkung von Freiheit ein, die es nicht sowieso schon gegeben hätte. Peel antwortete auf die alarmistischen Vorwürfe der Whigs mit Argumenten, die sich vollständig mit dem deckten, was Canning drei Monate später, im März 1820, in Liverpool bei einem öffentlichen Abendessen zu Ehren seiner Wiederwahl sagte. Beide wiesen auf die Komplexität des Systems britischer Freiheiten und auf den

<sup>108</sup> SP I, S. 138.

<sup>109</sup> PD XLI, Sp. 621.

<sup>110</sup> Siehe ebd., Sp. 613f., 615f., 620.

<sup>111</sup> Ebd., Sp. 616f. Zu Macdonald und Canning siehe Lady Harriet Leveson-Gower an Lady Georgiana Morpeth, August 1812, in: *LETTERS OF HARRIET COUNTESS GRANVILLE I*, S. 36f.

grundsätzlichen Konflikt hin, der aus der Kollision verschiedener Freiheiten beziehungsweise Rechte entstehen konnte. Bei Peel klang das so:

When he heard gentlemen talk of invading the rights and privileges of the people, he would ask whether there were not other rights to preserve than those which were connected with those popular meetings? When they talked of public rights, they should not forget that they were such rights, as the rights of property and of freedom, the right of exercising opinions freely, and of acting in conformity with those sentiments of loyalty which the true principles of the British constitution were meant to inculcate and to uphold.<sup>112</sup>

Da die Versammlung der Wahlrechtsbewegung, die im August 1819 in Manchester stattgefunden hatte, zu Ausschreitungen geführt hatte, war die Versammlungsfreiheit mit dem Recht der ansässigen Bürger auf Ordnung, Unversehrtheit und Freiheit, den eigenen Dingen nachzugehen, in Konflikt geraten.<sup>113</sup> Wie war in diesem Konflikt der Freiheitsrechte zu entscheiden? Canning zögerte nicht: „Can any reasonable being doubt? Can any honest man hesitate? Let private justice or public expediency decide, and can the decision by possibility be other, than that the peaceable and industrious shall be protected, – the turbulent and mischievous put down?“<sup>114</sup>

Peel sah es nicht anders und erklärte, ein Fremder ohne Kenntnis der britischen Verfassung würde sie nicht mit Hilfe irgendeiner phantasievollen Theorie beurteilen, sondern die Frage stellen, „in what way were secured the lives, the persons, the property, the freedom of opinion of the subject, in short all those rights which it was absolutely necessary to the public good to maintain.“<sup>115</sup> Und nachdem er geschildert hatte, wie ein unbeteiligter Mann von Teilnehmern der Versammlung verfolgt und misshandelt worden sei, weil er sich geweigert habe, sich ihr anzuschließen, fügte Peel hinzu:

He would ask any man in that House if this were what was called the liberty of the subject? Rather was it not one of the evils against the British constitution did not guard, but against which it ought to guard? [...] He would ask, was this a state of things consistent with the safety of the constitution? Were the loyal and the disloyal to be put upon the same footing?<sup>116</sup>

Hinter den Ausführungen beider Politiker steckte der Glaube an eine natürliche Hierarchie der Rechte und Freiheiten. Natürlich, so Canning, dürften sich Mitglieder aller Klassen versammeln, um ihre Interessen öffentlich zu formulieren, aber es sei „an inversion of the natural order of things, it is a disturbance of the settled course of society, to represent discussion as every thing, and the ordinary occupations of

<sup>112</sup> SP I, S. 139.

<sup>113</sup> Siehe SCL, S. 304f.; SP I, S. 139.

<sup>114</sup> SCL, S. 305.

<sup>115</sup> SP I, S. 139.

<sup>116</sup> Ebd., S. 139f.

life as nothing.“<sup>117</sup> Canning wollte damit nicht sagen, dass Versammlungs- und Diskussionsfreiheit unwichtig seien. Aber diese Freiheiten waren aus seiner Sicht genau so wie alle Freiheiten nicht bindungslos.

Die britischen Gesetze seien von einem körperschaftlichen Geist geprägt, der es verbot, dass – wie in Manchester geschehen – ortsfremde Personen Versammlungen einberiefen, um Unruhe zu stiften.<sup>118</sup> So sei schon einmal ein Staat ruiniert worden:

Just so at the beginning of the French Revolution: the first work of the reformers was to loosen every established political relation, every legal holding of man to man; to destroy every corporation, to dissolve every subsisting class of society, and to reduce the nation into individuals, in order, afterwards to congregate them into mobs.<sup>119</sup>

Es gab sicher kein besseres Instrument, die ehrenwerten Mitglieder der britischen Mittelklasse von einer Gefahr zu überzeugen – wenn sie nicht ohnehin schon daran glaubten – als der Vergleich aktueller Ereignisse mit der Französischen Revolution. Wieder einmal setzte Canning es bewusst ein.

Der Bezug auf die Französische Revolution erweist sich bei näherem Hinsehen aber als Brücke zu dem Denker, dem Canning seine Einsichten in den korporativen Charakter des britischen Rechts verdankte: auch hier natürlich Edmund Burke. Wenn Canning die Versammlungsfreiheit an das Prinzip der Nachbarschaft band, nach dem jeder Bürger gehalten sei, „to act under the view of his neighbours“, dann kam er damit auf Burkes „little platoons“ zurück, auf die das Gemeinwesen und damit auch seine Freiheiten gegründet sein sollte.<sup>120</sup> Hier wird einmal ganz greifbar, was die Liberalconservativen meinten, wenn sie von der Mäßigung, Regulierung und moralischen Ausübung von Freiheiten sprachen. Es waren die kleinen Gemeinschaften, die diese Aufgaben im Einklang mit den Gesetzen zu erfüllen hatten. Geprägt von gemeinsamen Rechten, Traditionen, Sitten und Erinnerungen, waren sie der beste Garant für die Mäßigung der Freiheiten: „[T]hat mutual respect which makes the eye of a neighbour a security for each man’s good conduct, but which the reformers would stigmatize as a confederacy among a few for dominion over their fellows: – all these things make men difficult to be moved, on the sudden, to any extravagant and violent enterprise.“<sup>121</sup>

In einer beliebigen Menge von Individuen ohne dauerhafte Bindungen untereinander, wie sie sich 1816 auf den Spa Fields und 1819 in Manchester versammelt hätten, gebe es dagegen keinen gegenseitigen Respekt und keine nachbarschaftliche Kontrolle, so dass man von ihnen diesen Personen Mäßigung erwarten könne.<sup>122</sup> Diese Versammlungen stellten aus Cannings Sicht eine unkontrollierbare Macht dar

<sup>117</sup> SCL, S. 306.

<sup>118</sup> Siehe ebd., S. 306–308.

<sup>119</sup> Ebd., S. 308.

<sup>120</sup> Ebd., S. 307. Zu Burke siehe oben: Erster Teil, Kap. II.4.

<sup>121</sup> Siehe SCL, S. 309.

<sup>122</sup> Siehe ebd., S. 309f.

und ihr erstes Opfer war die Freiheit, denn „Tyranny is irresponsible power.“<sup>123</sup> Canning war es gleichgültig, ob eine Tyrannis sich in nur einer Person verkörperte oder von der großen Zahl ausgeübt wurde – auch in diesem Fall. Wo ein Mob die Szenerie beherrsche, könne man schlecht von Freiheit sprechen, sagte er.<sup>124</sup> Wenn sich also jemand während der Ereignisse auf den Spa Fields oder in Manchester von einer Tyrannis habe bedroht fühlen können, so sicher nicht die dort demonstrierenden Radikalen, sondern die ansässigen Bürger, die sich durch die Gewaltausbrüche gefährdet gesehen hätten, und „[i]t was against that tyranny [...], that Parliament at length raised its arm.“<sup>125</sup>

Das Parlament war verpflichtet, die verfassungsmäßigen Freiheiten in ihrer Gesamtheit zu schützen – notfalls auch, indem die Freiheit Einzelner eingeschränkt wurde. In Übereinstimmung mit Canning bemühte Peel diese Argumentation nicht zuletzt immer dann, wenn es um Irland ging. Als Innenminister der Regierung Liverpool war er stets über die aufgeheizte politische Stimmung auf der Nachbarinsel besorgt und hatte abzuwägen, inwieweit etwa die Versammlungsfreiheit protestantischer oder katholischer Vereinigungen zu beschränken sei, weil sie den öffentlichen Frieden störten.<sup>126</sup> Im März 1833 verteidigte er, ohne zu zögern, ein Gesetz der Whig-Regierung von Earl Grey zur Unterdrückung von Unruhen in Irland. Ähnlich wie Brougham die repressiven Gesetze der Regierung Liverpool von 1817 hatte der radikale Abgeordnete Daniel Harvey die geplanten Maßnahmen als eine „outrageous suspension of the Constitution“<sup>127</sup> bezeichnet. Peel widersprach mit dem Hinweis, dass die britische Verfassung in Irland längst außer Kraft gesetzt sei, und zwar durch diejenigen, die ohne Unterlass die Gesetze brächen und unbescholtene Bürger ihrer Freiheit beraubten, indem sie sie tyrannisierten. Das Vorhaben der Regierung Grey ziele daher vielmehr darauf, der Verfassung wieder Geltung zu verschaffen.<sup>128</sup> Das also war mit begrenzter, regulierter Freiheit gemeint: Die Regierung unterdrückte keine Freiheiten, sondern verhalf ihnen durch ihre Beschränkung überhaupt erst zur Geltung oder, besser noch: sicherte ihr Überleben.

Eine ähnliche Position vertraten Canning und Peel in Fragen der Pressefreiheit, die sie trotz der großen Bedeutung, die sie ihr beimaßen, keineswegs als unbegrenzt ansahen. Sie und die anderen *Liberal-Tories* der Regierung Liverpool zögerten deshalb auch nicht, ihr im Verein mit dem *High-Tories* Grenzen aufzuerlegen, wenn es nötig erschien. Als Teil der *Six Acts* brachten sie 1819 den *Newspaper Stamp Duties Act* auf den Weg, der die Steuern auf Tageszeitungen, Periodika und Pamphlete je-

<sup>123</sup> Ebd., S. 310.

<sup>124</sup> Siehe ebd., S. 310f.

<sup>125</sup> Ebd., S. 311.

<sup>126</sup> Siehe v. a. Peel an Lord Wellesly, 21.7.1822 (Kopie), BL, Peel Papers, Add. MS. 40322, f. 59–63; Peel an Lord Wellesly, 2.11.1822 (Kopie), BL, Peel Papers, Add. MS. 40322, f. 77; Peel an Lord Wellesly, 22.2.1823 (Kopie), BL, Peel Papers, Add. MS. 40322, f. 113–121.

<sup>127</sup> PD (3rd s.) XVI, Sp. 46.

<sup>128</sup> Siehe SP II, S. 637f., 642.

der Art erhöhte und von Herausgebern eine Sicherheit dafür verlangte, keine umstürzlerischen Inhalte zu verbreiten. Diese finanziellen Hürden sollten das Erscheinen radikaler Presseerzeugnisse erschweren.<sup>129</sup>

Die Whigs wandten sich in ihrer großen Mehrheit gegen das Gesetz, das man, wie Robert Pryce in der Debatte vom 22. Dezember im House of Commons darlegte, im Zusammenhang der gesamten *Six Acts* als einen Angriff auf die Freiheit in Großbritannien sehen müsse. Von der Regierung gehe größere Gefahr aus als vom allgemeinen Zustand des Landes.<sup>130</sup> Nicht alle Whigs gingen so weit. Sir James Mackintosh, der sich einst als Gegner von Burkes *Reflections* profiliert, später aber zum Burkeaner gewandelt hatte,<sup>131</sup> unterstellte der Regierung keine bösen Absichten, warnte sie aber vor der Tragweite ihres Handelns. Zwar bezweifelte der gemäßigte Whig nicht die Existenz des Übels, auf das die Regierung zu reagieren beabsichtigte, aber er sah in dem Gesetz eine empfindliche Beschränkung der Presse- und Meinungsfreiheit, die die Bekämpfung des Übels nicht rechtfertigte. Er plädierte daher dafür, die Gültigkeit des Gesetzes zumindest zeitlich zu begrenzen.<sup>132</sup>

Diese Notwendigkeit sahen weder Castlereagh, der die *Six Acts* als Leader of the House of Commons für die Regierung ins Parlament eingebracht hatte und der oft den *High-Tories* zugerechnet wird, noch Canning als wichtigster Repräsentant der *Liberal-Tories*.<sup>133</sup> Ihre Argumentationen unterschieden sich jedoch und zeigen eine interessante Differenz zwischen beiden Lagern der Tory-Partei. Wenn Castlereagh es ablehnte, das Gesetz zeitlich zu begrenzen, so weil er in ihm keinerlei Einschränkung der Pressefreiheit sehen wollte. Wäre es eine solche gewesen, erklärte er in der Debatte vom 22. Dezember, hätte er selbst eine Befristung gefordert. Doch tatsächlich sei es „admirably calculated to guard the nation from immorality, irreligion, and those other abuses by which the liberty of the press was always seriously endangered“. <sup>134</sup> Statt die Pressefreiheit zu bedrohen, heißt das, schütze das Gesetz sie.

Anders reagierte Canning, der feststellte, er könne fast allen grundlegenden Prinzipien zustimmen, die Mackintosh dargelegt habe.<sup>135</sup> Er räumte ein, dass die Gesetzesvorlage tatsächlich beabsichtigte, die Pressefreiheit einzuschränken. Er bezeichnete es als bedauerlich, dass die Regierung gezwungen sei, einer grundlegen-

<sup>129</sup> Vgl. HILTON, A Mad, Bad, and Dangerous People, S. 252.

<sup>130</sup> Siehe PD XLI (1819), Sp. 1465f.

<sup>131</sup> Siehe v. a. Mackintosh an George Canning, 24.12.1798, BL, Mackintosh Papers, Add. MS. 78763, f. 101, wo er sich für das „idle pamphlet of mine against Mr. Burke“ entschuldigt und bekennt, dass „modern philosophy and modern democracy have not a more determined Enemy in Europe than Me.“

<sup>132</sup> Siehe PD XLI, Sp. 1479–1494.

<sup>133</sup> Zu Castlereagh und den *Six Acts* vgl. BEW, Castlereagh, S. 464f. Zu seiner Einordnung als *High-Tory* vgl. HILTON, A Mad, Bad, and Dangerous People, S. 315–317. Kritisch sieht das BEW, Castlereagh, S. 181.

<sup>134</sup> PD XLI, Sp. 1471.

<sup>135</sup> Siehe dazu und zum Folgenden SC IV, S. 195.

den Freiheit Grenzen aufzuerlegen. Es war durchaus nicht so, dass Canning diese Freiheit geringschätzte. Im Gegenteil: er war einer der ersten, der erkannte, dass die britische Verfassung nicht vollständig beschrieben war, wenn man sich auf die drei Machttträger beschränkte, die von jeher als Teil der Mischverfassung angesehen worden waren. In jedem politischen Regime, das „in any degree popular“ war, müsse man sich stets des Einflusses der öffentlichen Meinung bewusst sein.<sup>136</sup> Wirklich erfasst hatte das britische Regime deshalb nur derjenige, der auch die große Macht der öffentlichen Meinung berücksichtigte, „embodied in a Free Press, which pervades, and checks, and perhaps, in the last resort, nearly governs the whole“.<sup>137</sup> Es ist bezeichnend, dass sich Canning so vor seinen Wählern in Liverpool äußerte, denn über seine Reden im Parlament hinaus war er bemüht, sich auch an anderen Orten an die Öffentlichkeit zu wenden. Doch Canning war nicht der einzige, der die Bedeutung der öffentlichen Meinung erkannte hatte; auch Peel war dieser Ansicht: „Public impression – the impression of the vulgar, that is, of the vast mass of mankind, of the highest, as well as the lowest station, cannot be disregarded in politics.“<sup>138</sup> Früher als andere hatten die *Liberal-Tories* – vor allem Canning und Peel, aber auch Lord Liverpool – erkannt, dass Politiker in einem liberalen System nicht darauf verzichten konnten, ihr Handeln in Regierung oder Opposition mit einer Art von Öffentlichkeitsarbeit zu begleiten.<sup>139</sup>

Ohne Zweifel hielten Canning und Peel eine freie Presse für eine notwendige Voraussetzung eines liberalen Staates. Canning zufolge diente ihre ständige Kontrolle und Kritik nicht zuletzt der Mäßigung der Exekutive.<sup>140</sup> Aber wo Macht war, da konnte es auch Missbrauch geben – auch durch die Presse, und im Vorfeld von „Peterloo“ war das aus Cannings Sicht unzweifelhaft der Fall gewesen.<sup>141</sup> Solch einen Missbrauch zu unterbinden war die Aufgabe des Parlaments, dessen Vorgehen Canning nun, im Dezember 1822, nach einer Abwägung der Rechte der Individuen und des Gemeinwesens, wieder einmal mit „the necessity, or high expediency of the case“ rechtfertigte.<sup>142</sup> Nach Canning galt es also nicht, die Pressefreiheit zu schützen, wie Castlereagh meinte, sondern die Gesellschaft vor dem Missbrauch dieser Freiheit. Er berief sich auf Klugheit und Zweckmäßigkeit, die es verlangten, ein auf abstrakter Ebene unbegrenzt gültiges Prinzip zum Wohl der Gesellschaft zu mäßigen. Gegenüber dem reinen und ganz und gar unphilosophischen *Pittite* Castlereagh zeigte er sich damit als rhetorisch versierter Schüler der burkeanischen Klug-

**136** Canning an Martín de Garay y Perales, 20.7.1809 (Kopie), BL, Wellesley Papers, Add. MS. 637286, f. 107.

**137** So in einer Rede in Liverpool vom 30.8.1822: SCL, S. 365.

**138** Peel an Lord Harrowby, 5.2.1832, in: STANHOPE (Hrsg.), *Miscellanies*, S. 62.

**139** Vgl. BRIGHTON, *Original Spin*, S. 31–48, 77–91; LEE, *George Canning*, S. 114–117; WIRSCHING, *Parlament und Volkes Stimme*, S. 318.

**140** Siehe eine Rede in Liverpool vom August 30.8.1822, in: SCL, S. 365.

**141** Siehe Canning an Huskisson, 14.[10.]1819, BL, Huskisson Papers, Add. MS. 38741, f. 315.

**142** SC IV, S. 195f.



heitsphilosophie. Man ahnt, warum er vielen Tories wie ein verkappter Whig erschien.

Hätte er aber nicht seinem „honourable and learned friend“<sup>143</sup> Mackintosh darin zustimmen müssen, die Freiheitseinschränkung zu befristen? Machte die Orientierung an veränderlichen Umständen, machten die Gesetze der Klugheit eine Befristung nicht notwendig? Seine Argumentation hätte diesen Schluss zumindest zugelassen. Gleichwohl hatte er eine konsistente Begründung dafür, dass er von allen vorgeschlagenen Änderungen des Gesetzentwurfs dieser am wenigsten zustimmen mochte: Wenn die Maßnahme notwendig sei, gebe es keinen Grund, davon auszugehen, dass es in kurzer Zeit anders sein werde. Man müsse im Gegenteil damit rechnen, dass Agitatoren sich eine Weile zurückhielten, um dann, nach Ablauf der Frist, umso schärfere Töne anzuschlagen.<sup>144</sup> Statt dem Wandel der Umstände vorzugreifen, wollte er ihn abwarten.

Mackintoshs Sorge, dass die unbefristete Gültigkeit des *Newspaper Stamp Duties Act* zur völligen Abschaffung der Pressefreiheit führen werde, hielt Canning ein historisches Beispiel entgegen: den unbefristet gültigen *Newspaper Publication Act* von 1798, der vorsah, dass die Eigentümer von Zeitungen sich registrieren lassen mussten.<sup>145</sup> Auch damals, so Canning, habe man prophezeit, dass damit das Ende der Meinungsfreiheit gekommen sei, aber „[h]is honourable and learned friend's present apprehensions were just as visionary as were the fears which existed at the period to which he had adverted.“<sup>146</sup>

Wenn Canning so offen dafür eintrat, der Pressefreiheit Grenzen zu setzen, so auch deshalb, weil er sie in ihrer abstrakten Form in Konkurrenz zu einer anderen Freiheit sah. In der Unterhausdebatte um die ebenfalls zu den *Six Acts* gehörende *Blasphemous Libel Bill* führte er am 23. Dezember 1819 aus, dass die Mitglieder des Hauses zu entscheiden hätten, „whether the freedom of Parliament was to yield to the freedom of the press“.<sup>147</sup> Er reagierte damit abermals auf eine Rede von Sir James Mackintosh, der dafür eingetreten war, im Text der Gesetzesvorlage deutlich zu machen, dass es sich nur gegen eine „infamous and flagitious press“ und nicht gegen den ehrenwerten Teil der Presse richte.<sup>148</sup> Canning hatte dagegen im Prinzip gar nichts einzuwenden, störte sich aber sowohl an Mackintoshs „alarmistischen“ Ton als auch an den grundsätzlichen Überlegungen, auf die dieser seinen Antrag stützte.<sup>149</sup> Die Macht der Presse befand sich aus Mackintoshs Sicht außerhalb der Kontrolle des Parlaments, da sie in der Gesellschaft wurzelte: „They could no more control the order of things in society, then they could control the planets in their

<sup>143</sup> Ebd., S. 196.

<sup>144</sup> Siehe ebd., S. 200.

<sup>145</sup> Vgl. TURNER, *British Politics*, S. 72; HILTON, *A Mad, Bad, and Dangerous People*, S. 72.

<sup>146</sup> SC IV, S. 197.

<sup>147</sup> Ebd., S. 206.

<sup>148</sup> Siehe PD XLI, Sp. 1532.

<sup>149</sup> Siehe SC IV, S. 205f.

courses.“<sup>150</sup> Das Parlament könne diese Macht nicht zerstören, sondern stehe vor der Alternative, sie durch eine versöhnliche Haltung an den Staat heranzuführen oder sie auf Dauer zu seinem Feind zu machen.<sup>151</sup>

Darüber musste Canning nicht lange nachdenken. Natürlich gab es für Canning nur eine Wahl. Wer die Pressefreiheit über diejenige des Parlaments stellte, leistete damit einer besonderen Art von Despotismus Vorschub. Unter den vielen Arten des Despotismus, die denkbar seien, so Canning, gebe es keinen weniger erträglichen als denjenigen der Presse.<sup>152</sup> Hatte Mackintosh das dem Unterhaus nicht selbst vor Augen geführt? Die unwiderstehliche Macht der Presse, von der er gesprochen habe, erklärte Canning, wirke im Verborgenen und führe ihre Schläge mit „all the certainty of the Holy Inquisition“ aus.<sup>153</sup> Der Gedanke, dass diese Macht, die sich ursprünglich nur unter den wohlwollenden Augen des Parlaments habe entfalten können, nun milde gestimmt werden müsse, um das Parlament nicht zu zerstören, war ihm unerträglich. Deswegen kam er, obwohl er Mackintoshs Bild von der Tagespresse zustimmte, zu einer völlig anderen Auffassung, was zu tun sei. Freilich, die ehrenwerte Tagespresse sei von den Umrrieben rücksichtsloser Pamphletisten zu unterscheiden. Unschuldig sei sie jedoch in dem Fall nicht, in dem sie umstürzlerische Schriften in Auszügen nachdrucke.<sup>154</sup> Statt sich an die Presse anzubiedern, gelte es, einen Damm gegen ihre zerstörerischen Tendenzen zu errichten. Sich aufgrund der ungeheuren Macht der öffentlichen Meinung den Organen, die sie ausdrückten, unterzuordnen, sei eine furchtsame, ja defätistische und für das britische Parlament unwürdige Politik. Canning war zufrieden, dass Regierung und Parlament sich nicht dieser Macht gebeugt hatten. Noch als er im März 1820 in Liverpool auf die *Six Acts* zu sprechen kam, verteidigte er sie als eine „repression of partial evil“, die sich nicht gegen die gesamte Gemeinschaft richte.<sup>155</sup> Und nicht nur das: sie hatten, wie er stolz erklärte, gewirkt und das Land aus dem Zustand der Unruhe, in dem es sich im November 1819 befunden hatte, herausgeholt; sie hatten gewirkt, ohne die britischen Freiheiten auch nur eine Minute in Gefahr zu bringen.<sup>156</sup>

Das war, wie gesagt, für die *Liberal-Tories* ganz wesentlich. Die ererbten englischen Freiheiten waren konstitutiv für Großbritannien, und der Pressefreiheit kam herausragende Bedeutung zu. Sie unterschied das Land von allen anderen großen europäischen Staaten. Peel war sogar der Ansicht, dass die ausschweifende Freiheit, über die die Presse in früheren Zeiten verfügt habe, den Briten erst die Freihei-

<sup>150</sup> PD XLI, Sp. 1542.

<sup>151</sup> Siehe ebd., Sp. 1542–1544.

<sup>152</sup> Siehe SC IV, S. 206f.

<sup>153</sup> Ebd., S. 207.

<sup>154</sup> Siehe dazu und zum Folgenden ebd., S. 211.

<sup>155</sup> SCL, S. 252.

<sup>156</sup> Siehe ebd., S. 299–304, 312f. Ähnlich äußerte er sich noch einmal im Jahr 1827: SC VI, S. 254–258.

ten gebracht hätten, die sie zu Beginn des 19. Jahrhunderts genossen.<sup>157</sup> Deshalb glaubte er, dass jede Art der Regulierung dieser Freiheit von „considerations of delicacy and prudence“ geleitet werden müsse,<sup>158</sup> wie er am 21. Mai 1832 im House of Commons sagte. Die Mitglieder des Hauses diskutierten an diesem Tag darüber, ob der Attorney General John Williams Ermittlungen gegen die Zeitschrift *The Satirist, or the Censor of the Times* einleiten solle, in der Artikel erschienen waren, die nicht nur der Tory-Abgeordnete Viscount Stormont als „scandalous, licentious, and treasonable“ empfand.<sup>159</sup> Williams sah es nicht als seine Aufgabe an, in solch einem Fall einzuschreiten.

Peel entgegnete, dass es keine grundsätzliche Pflichtverletzung des Attorney General sei, wenn er nicht gegen solche oder ähnliche Schriften vorgehe. Auch hier kam es ihm auf die Umstände an. Schon als Innenminister hatte er 1828 mit Blick auf Irland festgestellt, dass die Regierung nicht sofort einschreiten müsse, wenn eine politische Versammlung offensichtlich illegal werde: „The Policy and the period of interference are always nice questions of discretion“.<sup>160</sup> Das wiederholte er nun in einem anderen Zusammenhang, indem er sagte, die Entscheidung des Attorney General sei „a question of political discretion as well as one of mere law.“<sup>161</sup> Es konnte also Situationen geben, in denen die Tugend der Klugheit zur Zurückhaltung riet. Neun Jahre später schrieb er in einem Brief an Graham, wann das vor allem notwendig sei: „When a country is tolerably quiet it is better for a Gov<sup>t</sup> to be hard hearing in respect to seditious language, than to be very agile in persecuting.“<sup>162</sup> Gerade darum war aber auch das Gegenteil richtig, wie er 1832 sagte: „There are undoubtedly cases in which it is absolutely necessary that the government should appeal to the law of the land, lest continued impunity should raise the belief that scandalous libels are viewed with indifference by the government.“<sup>163</sup> Im vorliegenden Fall zähle einzig die Tatsache, dass es sich um Äußerungen handele, die den Frieden und das Glück der Gesellschaft bedrohten.<sup>164</sup> Es sei die Aufgabe des Attorney General, gegen Verfassungsfeinde vorzugehen, also gegen alle Gegner der gemäßigten Freiheiten, ganz gleich von welcher Seite sie kämen. Wie Canning besorgte es Peel, wenn die Presse die Absicht zu verfolgen schien, „to degrade and lower all the constitutional authorities of the country, and to secure for public writers that power

<sup>157</sup> Siehe SP I, S. 62.

<sup>158</sup> SP II, S. 544.

<sup>159</sup> PD (3rd s.) XII, Sp. 1144.

<sup>160</sup> Peel an Lord Francis Leveson-Gower, 26.9.1828 (Kopie), BL, Peel Papers, Add. MS. 40335, f. 157. Siehe auch Peel an Lord Francis Leveson-Gower, 3.8.1829 (Kopie), BL, Peel Papers, Add. MS. 40335, f. 93, wo er schreibt, die „expediency of interfering“ hänge sowohl von der Art einer Versammlung als auch vom richtigen Zeitpunkt ab.

<sup>161</sup> SP II, S. 544.

<sup>162</sup> Peel an Sir James Graham, 19.12.1841 (Kopie), BL, Peel Papers, Add. MS. 40446, f. 231.

<sup>163</sup> SP II, S. 544.

<sup>164</sup> Siehe dazu und zum Folgenden ebd., S. 545

and authority which would be denied them under all other circumstances.“<sup>165</sup> Der Versuch der Presse, sich über die Regierung zu stellen, konnte aus seiner Sicht katastrophale Folgen haben: „To gain that end, they were willing to create tumult and confusion, and to subject this country to the worst and most degrading of tyrannies – the tyranny of an ungovernable mob.“<sup>166</sup> Deshalb trat er im April 1837 dafür ein, auch die preiswertesten Publikationen nicht von der Zeitungssteuer zu befreien.<sup>167</sup>

Man könnte, wenn man es von der Warte der liberalen Demokratien des 21. Jahrhunderts aus betrachtete, das Freiheitsverständnis der *Liberal-Tories* und *Liberal-Conservatives* für recht eng gefasst halten. Das wäre nicht falsch. Zweifelhaft ist aber die Ansicht, dass der Streit über die Grenzen der Freiheit in erster Linie Liberale und Illiberale einander gegenüberstellte. In Wirklichkeit wird die Frage nach diesen Grenzen seit jeher innerhalb des politischen Liberalismus gestellt – angefangen mit Lockes Bemerkung, dass selbst der Naturzustand zwar ein „state of liberty“ sei, nicht aber ein „state of licence“.<sup>168</sup> Es geht bei dieser Diskussion nicht um das Ob, sondern um das Wann und Wie. Zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form ist es notwendig und legitim, eine Grenze zu ziehen? Man kann einer philosophischen oder theoretischen Antwort auf diese Frage nachjagen. Oder man kann mit den britischen Liberalen der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts einfach sagen, dass die Antwort von den Umständen abhängt. Ein gutes Beispiel dafür ist die Reaktion Robert Peels auf eine Petition, die der *Radical* Joseph Hume im Juli 1823 für einige nonkonformistische Geistliche ins Parlament einbrachte.<sup>169</sup> Sie forderte, die Gesetze zum Schutz der christlichen Religion aufzuheben, da eine freie Diskussion über religiöse Fragen durchaus auch dem Christentum zugute komme. Peel empfand es als einen Widerspruch, dass die Verfasser der Petition gleichzeitig die Bedeutung des Christentums hervorhoben und die Abschaffung der Gesetze forderten, die es vor seinen Feinden schützen sollte. Er könne sich zwar durchaus vorstellen, „that cases might occur, in which it would be impolitic to put the law in force.“ Ob und wann man das Gesetz in diesem Fall anwende, sei „a matter of discretion“. Aber selbst wenn man ihm zwölf Fälle nennen könne, in denen „the discretion has been abused, that would not determine him to put aside the law altogether.“<sup>170</sup> Worauf es ihm ankam, war, dass der Staat sich nicht der Mittel beraubte, die christliche Religion zu schützen, wenn es wirklich notwendig war. Aber jede Beschränkung der verfassungsmäßigen Freiheit durfte nur so weit gehen, wie „the necessity of the case would justify.“<sup>171</sup>

<sup>165</sup> So in einer Rede vom 8.2.1831, in: ebd., S. 262.

<sup>166</sup> Ebd.

<sup>167</sup> Siehe SP III, S. 396.

<sup>168</sup> LOCKE, *Two Treatises of Government* (1690), Second Treatise, Kap. II, § 6.

<sup>169</sup> Siehe PD (n. s.) IX, Sp. 1365–1370.

<sup>170</sup> Siehe SP I, S. 267.

<sup>171</sup> Peel an Lord Wellesly, 21.7.1822 (Kopie), BL, Peel Papers, Add. MS. 40322, f. 59.

### 3 Canning gegen die Parlamentsreform

Als ganz junger Mann hatte Canning Burkes Denken noch nicht vollkommen zu seinem politischen Leitfaden gemacht. Aber er war bereits auf dem Weg dahin. Noch im Dezember 1792, nur ein halbes Jahr bevor er erstmals ins Parlament gewählt wurde, schrieb er seinem Freund Edward Bootle Wilbraham, er halte es für ein „eternal & immutable principle“, dass eine Nation über ihre innere Verfasstheit frei und ohne Einmischung von außen entscheiden dürfe. Er habe sogar eine Zeitlang gehofft, dass in Frankreich das Experiment gelinge, zum ersten Mal in der Geschichte eine „pure Representative Republick“ zu errichten – nicht zuletzt, weil er darin die einzige Verfassung sehe, in die sich die englische einmal verwandeln könne.<sup>172</sup> Wenn er die englische Verfassung auch für die beste der Welt halte, so glaube er nicht, dass sie nicht noch zu verbessern sei.<sup>173</sup> Zugleich betrachtete er es aber als „beyond all limits of prudence“, mit der Verbesserung der englischen Verfassung ausgerechnet in dem Augenblick zu beginnen, in dem das französische Experiment als gescheitert gelten müsse und in Großbritannien eine „French Party“ die Zerstörung der Verfassung betreibe.<sup>174</sup> Bei dieser Haltung blieb Canning für den Rest seines Lebens. Ein politischer Beobachter war sogar der Ansicht, dass er in seinem Kampf gegen die Parlamentsreform selbst Burke an Kraft und Originalität übertroufen habe.<sup>175</sup>

Nach dem 18. Brumaire des Jahres VIII, als Frankreich plötzlich Aussicht hatte, zur Ruhe zu kommen, war Canning nicht geneigter, eine Reform in Betracht zu ziehen, als vorher.<sup>176</sup> Und noch fünf Jahre nach dem Sieg über Napoleon glaubte er, dass „[t]he public mind is not yet recovered from the agitation of mighty transactions and revolutions, nor settled down to the calm pursuits of peace.“<sup>177</sup> Alle, die nach einer Parlamentsreform riefen, ob nun innerhalb oder außerhalb des Parlaments, gefährdeten aus seiner Sicht den Fortbestand der Verfassung. Sir Francis Burdett, dessen Radikalität nicht einmal durch das Alter der Baronetswürde seiner Familie übertroffen wurde, leugnete dagegen in der Debatte über die *Indemnity Bill* des Jahres 1818 jede Verbindung zwischen dem Verlangen nach Reform und den Unruhen, zu denen es 1817 gekommen war.<sup>178</sup> Nicht die „Reformer“, sagte er, sondern die Regierung selbst hätten die Unruhen provoziert, und zwar „for the purpose

<sup>172</sup> Canning an Bootle Wilbraham, 4./12.12.1792, BL, Canning Papers, Add. MS. 46841, f. 7. Ebenso auch in Canning an Boringdon, 13.12.1792, in: STAPLETON, Canning and his Times, S. 7.

<sup>173</sup> Siehe Canning an Bootle Wilbraham, 4./12.12.1792, BL, Canning Papers, Add. MS. 46841, f. 8.

<sup>174</sup> Ebd., f. 8f. Der Begriff „French party“ findet sich in Canning an Boringdon, 13.12.1792, in: STAPLETON, Canning and his Times, S. 6.

<sup>175</sup> Siehe A SHORT VIEW OF THE RECENT CHANGES (1827), S. 33.

<sup>176</sup> Siehe Canning an Boringdon, 28.11.1799, BL, Morley Papers, Add. MS. 48219, f. 93.

<sup>177</sup> SCL, S. 296.

<sup>178</sup> Zu Burdett vgl. PATTERSON, Sir Francis Burdett and his Times; JACKSON, The Public Career of Sir Francis Burdett.

of defeating the wishes of the friends of reform.“ Die Nation selbst wolle dagegen in ihrer Gesamtheit eine Veränderung des Repräsentativsystems.<sup>179</sup>

Doch wer war die Nation? Wer das Volk? Canning versuchte, zu zeigen, dass Burdett nicht nur ein defizitäres Verständnis davon hatte, was die Bürger wollten, sondern auch davon, wer sie waren. Zum einen bezweifelte er, dass „the great body of the nation cares one jot about [Burdett’s, M.O.] wild plans“. <sup>180</sup> Angesichts der herrschenden sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse war das sicher eine realistische Einschätzung. Die Reformer nutzten ihren politischen und publizistischen Einfluss, um eine Stimmung vorzutäuschen, die die gezwungenermaßen schweigende Mehrheit nicht teilte, wie Canning im darauffolgenden Jahr mit einem Bild aus Burkes *Reflections* erklärte: „I will not mistake the importunate chink of a few grasshoppers chirping under a fern bush, for the voice of the lordly oxen that stray in sober tranquillity over the surface of the field.“<sup>181</sup> Und schon im Oktober 1812 stellte er bei einem Aufenthalt in Liverpool fest, dass die Reformer dazu neigten, ihre „popular principles“ mit den „principles of the people“ zu verwechseln.<sup>182</sup>

Dass der Ruf nach einer Reform des Repräsentativsystems ebenso gefährlich wie überflüssig sei, haben Canning und andere *Liberal-Tories* in den kommenden Jahren ein ums andere Mal betont.<sup>183</sup> Aus den vielen Äußerungen Cannings, die überliefert sind, sticht seine Unterhausrede vom 25. April 1822 als ausführlichste Zurückweisung der Argumente der Reformbefürworter heraus. Lord John Russell hatte in der Debatte jenes Tages im Sinne des progressiven Flügels der Whigs einen Plan „for the more effectual representation of the people in parliament“ präsentiert, der bereits nach der ersten Lesung abgelehnt wurde.<sup>184</sup> Die gewachsene Bedeutung „of the middling, the manufacturing, and the commercial classes“<sup>185</sup>, die noch zum großen Teil von der Wahl ausgeschlossen waren, und die Korruption, die das Wahlverfahren mancherorts prägte, waren für ihn handfeste Gründe, eine Anpassung des Systems in England und Wales zu fordern. Tatsächlich wies das unreformierte House of Commons nur wenig Ähnlichkeit mit einer echten Volksvertretung auf.

<sup>179</sup> PD XXXVII, Sp. 989.

<sup>180</sup> SC IV, S. 52. Siehe auch ebd., S. 187.

<sup>181</sup> Ebd. Siehe dazu BURKE, *Reflections* (1790), in: WSB VIII, S. 136: „Because half a dozen grasshoppers under a fern make the field ring with their importunate chink, whilst thousands of great cattle, reposed beneath the shadow of the British oak, chew the cud and are silent, pray do not imagine, that those who make the noise are the only inhabitants of the field; that of course, they are many in number; or that, after all, they are other than the little shrivelled, meagre, hopping, though loud and troublesome insects of the hour.“

<sup>182</sup> SCL, S. 33. Siehe auch ebd., S. 227. Ähnlich auch schon in Canning an Boringdon, 13.12.1793, in: STAPLETON, *Canning and his Times*, S. 6f.

<sup>183</sup> So v. a. auch John William Ward. Siehe Ward an Copleston, 11.4.1820, in: *LETTERS OF THE EARL OF DUDLEY*, S. 246–248; Ward and Copleston, 16.2.1821, in: ebd., S. 276f.

<sup>184</sup> PD (n. s.) VII, Sp. 51. Vgl. dazu WESTON, *English Constitutional Theory*, S. 140. Zur Reformbereitschaft besonders der jüngeren Whigs um Russell vgl. JENKINS, *Parliament*, S. 93.

<sup>185</sup> PD (n. s.) VII, Sp. 59.

Seine Mitglieder wurden auf verwirrende Weise gewählt – am einfachsten noch in den Counties, in denen neben den großen Landbesitzern auch die sogenannten *Forty-Shilling-Freeholders* wählen konnten, das heißt Bauern mit Landeigentum, das im Jahr abzüglich aller Abgaben und Steuern mindestens 40 Schillinge einbrachte.<sup>186</sup> In den städtischen Wahlkreisen, den Boroughs, war es komplizierter. Dort hatten sich über die Jahrhunderte zahlreiche Qualifikationen für die Wahl herausgebildet, die nicht an allen Orten gleich waren. In der Regel stellte jeder Borough zwei Mitglieder, aber es gab auch Ausnahmen. Manche städtische Wahlkreise hatten fast keine Wähler und wurden deshalb *rotten boroughs* genannt. Zusammen mit den sogenannten *pocket boroughs*, die in der Hand eines Landbesitzers, der Krone oder der Regierung waren und offiziell als *nomination boroughs* bezeichnet wurden, waren die *rotten boroughs* das sichtbarste Zeichen für die Korruption und die Ungerechtigkeit des Systems – vor allem vor dem Hintergrund, dass viele der großen, wirtschaftlich aufstrebenden Städte im Norden des Landes überhaupt keine Mitglieder stellten, so dass die Mittelklasse stark unterrepräsentiert war. Insgesamt gab es 1831 in England und Wales höchstens 435 000 Wähler, was bei einer Bevölkerung von 14 Millionen einem Anteil von drei Prozent entspricht. Für das gesamte Vereinigte Königreich lag er bei etwa fünf Prozent.<sup>187</sup>

Angesichts dieser Verhältnisse war Russells Plan gewiss nicht revolutionär, eher eine sanfte Annäherung an die gesellschaftliche Realität. Er sah vor, dem Haus 100 Mitglieder hinzuzufügen, von denen 60 in den Counties und 40 in den großen Handelsstädten gewählt werden sollten.<sup>188</sup> Im Gegenzug sollten die Boroughs auf 100 Abgeordnete verzichten, damit die Gesamtzahl der Parlamentsmitglieder nicht erhöht würde. Natürlich ging es ihm vor allem darum, einigen der kleinsten beziehungsweise korruptesten Boroughs das Wahlrecht zu nehmen. Über die Art und Weise, wie künftig gewählt werden sollte, wollte er jedoch erst etwas sagen, wenn das Parlament seinem Vorschlag gefolgt wäre. Doch dafür war die Zeit noch nicht reif, und der Antrag wurde mit großer Mehrheit abgelehnt.<sup>189</sup>

Canning tat, was er konnte, um zu diesem Ergebnis beizutragen. Er brach eine Lanze für das House of Commons, wie es war, ein Parlament, „the spirit of which, whatever be its frame, has, without any forcible alteration, gradually, but faithfully, accommodated itself to the progressive spirit of the country“.<sup>190</sup> Nichts ist fortschrittlicher als der Fortschritt selbst. Wenn Großbritannien durch einen „progressiven Geist“ geprägt war und das House of Commons ihm gerecht wurde, was konnte

<sup>186</sup> Vgl. dazu und zum Folgenden COOK und STEVENSON, *The Longman Handbook*, S. 75; PORRITT, *The Unreformed House of Commons.*, Bd. I, S. 20–84. Die Abgeordneten für Schottland und Irland wurden nach jeweils eigenen Regeln gewählt. Vgl. ebd., Bd. II.

<sup>187</sup> Vgl. COOK und STEVENSON, *The Longman Handbook*, S. 81. CANNON, *Parliamentary Reform*, S. 259, schätzt die Zahl der englischen und walisischen Wähler sogar nur auf 366 000.

<sup>188</sup> Siehe dazu und zum Folgenden PD (n. s.) VII, Sp. 78.

<sup>189</sup> Siehe ebd., Sp. 139.

<sup>190</sup> SC IV, S. 334.

man dann eigentlich noch ändern? Canning nahm den progressiven Whigs ihren Leitbegriff aus der Hand, um ihn im Sinne des liberalen Toryismus umzudeuten. Nicht Menschen machten den Fortschritt oder brachten den Wandel, sondern er kam von selbst, war etwas Immanentes, ein „gradual process, resembling the silent and insensible operation of time.“<sup>191</sup> Es war nicht die Aufgabe von Politikern, Veränderungen herbeizuführen, sondern ihre Politik an sie anzupassen. „[N]o system exists whole and unbroken“, stellte Canning schon im Jahr 1812 fest.<sup>192</sup> Auch das House of Commons hatte sich graduell gewandelt und würde es weiterhin tun, weil der Wandel das Wesen des britischen Genius war. Zugleich war der Wandel des House of Commons Ursache und äußeres Zeichen seiner präskriptiven Legitimität. Es war legitim, weil es alt war, aber es konnte nur alt werden, weil es sich, von Klugheit geleitet, dem „progressiven Geist“ des Landes angepasst hatte, das heißt, bereit war, Veränderungen anzunehmen, wenn es nötig war. In ihm wirkte jene spezifische Verbindung von „mouvement“ und „résistance“, die François Guizot später als das eigentliche Geheimnis der englischen Verfassung bezeichnen sollte.<sup>193</sup>

Der erste prinzipielle Einwand, den Canning gegen Russells Plan hatte, war also, dass er zu sehr vom Ideal der Veränderung geprägt war. Russell hingegen versuchte zu zeigen, dass sein Vorhaben allen Kriterien politischer Mäßigung entsprach. Russell rechtfertigte es, indem er sich auf Autoritäten der Parlamentsgeschichte berief – Lord Clarendon, Locke, Blackstone, die beiden Pitts und Fox –, die so wie er eine „temperate and rational reform“ empfohlen hätten – aus seiner Sicht ein unwiderstehliches Argument für seinen Vorschlag.<sup>194</sup>

Canning empfand diese Zusammenstellung natürlich keineswegs als unwiderstehlich. Besonders der Verweis auf die Reformideen des jüngeren Pitt vom April 1785 rief ihn auf den Plan. Der Mann, der ihm das Eintrittsbillet ins Parlament verschafft hatte und den er als seinen politischen Ziehvater verehrte, sollte etwas ähnlich Absurdes wie Russell gefordert haben? Russell hatte insofern Grund, seinen Plan auf eine Stufe mit Pitt zu stellen, als auch dieser gefordert hatte, dem Haus einige Mitglieder hinzuzufügen, die die Counties und die Hauptstadt vertreten sollten.<sup>195</sup> Dazu sollte das Wahlrecht einer bestimmten Zahl von *rotten boroughs* auf die umliegenden Counties übertragen werden.<sup>196</sup> So weit, so gut. Aber Russell hatte einen kleinen Unterschied zwischen beiden Plänen übersehen und Canning damit die Vorlage dafür gegeben, die angebliche Radikalität seiner Vorstellungen anzuprangern. Denn, so erklärte Canning, Pitt habe niemals den zwangsweisen Entzug ir-

<sup>191</sup> Ebd., S. 336.

<sup>192</sup> SC III, S. 316.

<sup>193</sup> Siehe GUIZOT, Sir Robert Peel, S. 4f.

<sup>194</sup> PD (n. s.) VII, Sp. 77.

<sup>195</sup> Siehe SWP I, S. 237.

<sup>196</sup> Siehe ebd., S. 232.



gendeines Wahlrechts gefordert.<sup>197</sup> Das war völlig zutreffend – zumindest was den Plan von 1785 angeht. Hätte Russell sich auf Pitts Reformvorschläge von 1783 berufen, hätte er ohne Weiteres behaupten können, Pitt habe gefordert, wegen Korruption verurteilten Wählern in Boroughs ihr Wahlrecht zwangsweise zu entziehen.<sup>198</sup> Doch das tat er nicht. Indem er sich auf das Beispiel von 1785 stützte, als Pitt seine Reformideen noch weiter beschränkt hatte, als sie es ohnehin schon waren, tat er Canning einen großen Gefallen. Nun konnte Canning Pitt auch in dieser Frage ganz auf seine Seite ziehen. 1785 hatte dieser nämlich gesagt, man dürfe den *rotten boroughs* das Wahlrecht nicht gegen ihren Willen entziehen, sondern sie müssten sich freiwillig dazu entscheiden. Um sie zu überzeugen, wollte er einen Fonds einrichten, um ihnen das Wahlrecht gleichsam abzukaufen.<sup>199</sup>

Ob das eine saubere Vorgehensweise gewesen wäre, mag dahin gestellt sein. Jedenfalls zeigt sie den Respekt für existierende Rechte, der Russell aus Cannings Sicht fehlte.<sup>200</sup> Für Canning war das besonders wichtig. Es ist schon deutlich geworden, welche Meinungsverschiedenheiten zwischen Pitt und Burke bestanden. Canning gelang es im Allgemeinen, sich auf beide zu beziehen. Aber – auch das wurde festgestellt – wenn es über das Praktische hinausging, war Burke für ihn wichtiger als Pitt. In diesem Fall „burkeanisierte“ er Pitt, indem er ihn als Verteidiger der *prescription* der *borough franchise* erscheinen ließ. Gleichzeitig erklärte er ihn zum Gradualisten, der „never lost sight of the obligation to preserve as to amend“.<sup>201</sup> Das klang zu sehr nach Burkes „Standard eines Staatsmanns“, um nicht Assoziationen mit dem Meisterdenker der *Old Whigs* zu wecken. Implizit griff Canning damit die Bemerkung Russells auf, dass unter den größten Namen der Parlamentsgeschichte nur zwei nicht seiner Meinung gewesen seien, Burke und Windham, die sich beide nicht vertieft mit dem Thema der Parlamentsreform befasst und der Nachwelt darum auch kein stichhaltiges Gegenargument hinterlassen hätten.<sup>202</sup> Cannings Rede ist eine einzige Demonstration, dass Burke sehr wohl etwas Substantielles zu diesem Thema zu sagen hatte. Ohne Burke ein einziges Mal zu nennen, stützte er fast seine ganze Argumentation auf dessen Werk.<sup>203</sup> Mit Burke im Hintergrund wandte er sich gegen jeden weitreichenden und unüberlegten Wandel – und formulierte das Credo aller zukünftigen liberalkonservativen Reformer, dass nämlich „the bur-

<sup>197</sup> Zu Pitt als Parlamentsreformer vgl. v. a. WESTON, *English Constitutional Theory*, S. 148, 154, 165, 201.

<sup>198</sup> Siehe SWP I, S. 80.

<sup>199</sup> Siehe ebd., S. 232.

<sup>200</sup> Siehe SC IV, S. 336.

<sup>201</sup> Ebd.

<sup>202</sup> Siehe PD (n. s.) VII, Sp. 77.

<sup>203</sup> Vgl. auch RAMSDEN, *An Appetite for Power*, S. 27. Dazu, dass sich Canning bei der Verfassungsfrage als Burkes legitimer Erbe sah, vgl. auch WESTON, *English Constitutional Theory*, S. 222.

then of proof that a change [...] is necessary, shall rest with those who propose the change.“<sup>204</sup>

Neben seinem Einwand gegen einen tatsächlich oder vermeintlich überstürzten Wandel formulierte er einen zweiten prinzipiellen Einspruch gegen Russells Plan, indem er sich mit den Motiven der Reformer und ihren Folgen für die praktischen Funktionen der Verfassung auseinandersetzte. Wer eine Grundlage für eine Parlamentsreform suche, habe nur zwei Möglichkeiten, „either to construct anew, or to bring it back to the state at which it existed at some former period.“<sup>205</sup> Schon zwei Jahre zuvor hatte sich Canning in Liverpool in diesem Sinne geäußert.<sup>206</sup> Viscount Folkestone, ältester Sohn des zweiten Earl of Radnor und Anhänger Burdetts, griff diese Bemerkung im Anschluss an Russell auf und erklärte, Cannings Alternative führe in die Irre.<sup>207</sup> Die Prinzipien, auf deren Grundlage die meisten radikalen Reformer die Verfassung rekonstruieren wollten, seien alte Prinzipien. So habe es vor dem 28. Regierungsjahr Heinrichs VIII. in den Counties das allgemeine Wahlrecht gegeben und auch das Wahlrecht in den Boroughs sei noch im 17. Jahrhundert ausgedehnter gewesen.

Doch Canning bestand darauf, dass jeder Reformer zwischen den beiden von ihm genannten Wegen wählen müsse.<sup>208</sup> Überzeugt davon, dass beide Wege ins Nichts führten, wandte er sich zunächst der Methode zu, die Verfassung auf einer älteren Grundlage wiederherzustellen. Auch wenn der radikale *Burdettite* Folkestone es nicht aussprach, warf seine Forderung, zu einem besseren Zustand der Verfassung zurückzukehren, die Frage nach ihren ursprünglichen Prinzipien auf.<sup>209</sup> Es wird ihm kaum klar gewesen sein, an wen er dabei anknüpfte. Denn die Idee der Rückkehr zu den Grundprinzipien war das gegen die Whigs gerichtete Programm Bolingbrokes.<sup>210</sup> Dabei hatte zumindest ein großer Whig-Politiker genau dasselbe gefordert. Indem er sich nicht auf Bolingbroke berief, sondern auf den Denker, der hinter dem Propagandisten des *Patriot King* stand, hatte Lord Camden 1766 den Wunsch geäußert, dass „the maxim of Machiavel was followed, that of examining a constitution, at certain periods, according to its first principles; this would correct abuses and supply defects.“<sup>211</sup>

Was aber sollten diese Grundprinzipien der britischen Verfassung sein? Grundprinzipien konnte nur ein Staat haben, der einen Staatsgründer und einen Grün-

**204** So schon in einer Rede vom November 1819: SC IV, S. 185f. Siehe auch ebd., S. 187.

**205** Ebd., S. 352.

**206** Siehe SCL, S. 314.

**207** Siehe dazu und zum Folgenden PD (n. s.) VII, Sp. 97f. Zu Folkestone vgl. HUCH, *The Radical Lord Radnor*.

**208** Siehe SC IV, S. 352.

**209** Zu den *Burdettites* vgl. DINWIDDY, Sir Francis Burdett.

**210** Siehe oben: Erster Teil, Kap. II.4.

**211** PH XVI, Sp. 178f. Machiavelli hatte freilich nicht von Grundprinzipien, sondern nur von Anfängen gesprochen. Siehe dazu MACHIAVELLI, *Discorsi*, Buch III, Kap. 1.

dungsmythos hatte. Und diese Prinzipien mussten in irgendeiner Art des Naturrechts verankert sein, ob nun klassisch, christlich oder modern. Da Folkestone dieses Thema nicht ansprach, musste auch Canning, dem als Burkeaner jedes dogmatische, nicht durch Klugheit gebrochene Naturrecht suspekt war, darauf nicht eingehen. Man musste nur die Geschichte der englischen Verfassung betrachten, um festzustellen, dass man in ihr nicht das Ideal finden konnte, dass Folkestone verklärte und restaurieren wollte.<sup>212</sup> Die Korruption zum Beispiel sei wenigstens seit den Zeiten Heinrichs VI. ein ständiger Begleiter der Verfassung gewesen. Auch sie sei ein Erbe der britischen Geschichte. An Lord Folkestone richtete er deshalb die Frage, „*which generation of our ancestors it is that the exercise of political influence in the elections of the present day, so lamentably disquiets their graves.*“<sup>213</sup> Natürlich sah Canning kommen, welchen Vorwurf man ihm wegen dieser Aussagen machen würde. Er konterte ihn, bevor er ausgesprochen war, indem er erklärte, er sage nicht „*that all this was right: I am only saying that all this was so.*“<sup>214</sup> Unabhängig von jeder Bewertung glaubte Canning damit bewiesen zu haben, dass Folkestones einer Schimäre nachjagte und zu Zeiten zurückgehen wolle, „*which in truth have never been.*“<sup>215</sup>

Der einzige Weg, den ein Reformers gehen könne, sei deshalb, etwas ganz Neues zu schaffen.<sup>216</sup> Dieser zweite Weg war aus Cannings Sicht der mutigere. Er flöße sogar den Reformern Furcht ein, was man daran erkennen könne, dass sie sich und anderen nicht eingestehen wollten, dass jeder Antrag auf Reform bisher das Ziel gehabt habe, etwas ganz Neues zu schaffen. Russell müsse daher erst einmal so ehrlich sein, zuzugeben, worum es wirklich gehe – um eine prinzipielle Reform, die nicht einfach nur darauf ziele, einige Missstände zu beseitigen, sondern auf ein „*theoretical improvement*“.<sup>217</sup> Russell wolle ein House of Commons, dessen „*component parts [...] might be arranged with neater symmetry, or distributed in more scientific proportions.*“<sup>218</sup> Russell und seine Freunde waren für Canning „*a sect of philosophers*“ – Theoretiker, denen das Wesen des Politischen und damit der praktische Wert der Verfassung fremd blieben.<sup>219</sup> Statt die Verfassung zu reparieren, strebten sie einen „*change in the constitution of the House of Commons*“ an – ein Experiment, das, wie er meinte, durch nichts gerechtfertigt war.<sup>220</sup>

<sup>212</sup> Siehe dazu und zum Folgenden SC IV, S. 361–363.

<sup>213</sup> Ebd., S. 368f. (Hervorhebung im Original.)

<sup>214</sup> Ebd., S. 370f. (Hervorhebungen im Original.)

<sup>215</sup> Ebd., S. 372.

<sup>216</sup> Siehe dazu und zum Folgenden ebd., S. 371f.

<sup>217</sup> Ebd., S. 372.

<sup>218</sup> Ebd., S. 373.

<sup>219</sup> Siehe ebd., S. 340f. Das Zitat findet sich in SCL, S. 222.

<sup>220</sup> SC IV, S. 346. Siehe dazu auch schon eine Rede vor Cannings Wählern in Liverpool vom 13.10.1812, in: SCL, S. 17.

Was wäre Canning zufolge das Ergebnis eines solchen Experiments gewesen? Ein volkstümlicheres House of Commons? Eines, das einen engeren Kontakt zu einer größeren Zahl der Wähler pflegte? Vielleicht. Vor allem aber eine gefährliche Machtverschiebung innerhalb der Verfassung.<sup>221</sup> Canning hielt das House of Commons für die wichtigste, ja zentrale Institution der britischen Verfassung. Aber das war für ihn kein Grund, seine Zusammensetzung volksnaher und repräsentativer zu gestalten. Im Gegenteil: wenn man dieses Machtzentrum des Staates mit dem Bewusstsein ausstattete, „that it was the immediately deputed agent for the whole people, and the exclusive organ of their will“, würde es über kurz oder lang auch die Macht der anderen Verfassungsteile usurpieren.<sup>222</sup> Denn welche Rechtfertigung hätten die Krone und das House of Lords, sich einer beinahe demokratisch legitimierten Gewalt entgegenzustellen? Das Ergebnis wäre eine neue Verfassung, in der zwei Teile sich in völliger Abhängigkeit des dritten befänden.<sup>223</sup> Unvermeidlicherweise war auch bei dieser Analyse zum einen die Erinnerung an die Französische Revolution nicht weit. Nicht irgendeine Theorie leite ihn bei dieser Analyse, sagte Canning 1820, sondern die „doctrine of experience“.<sup>224</sup> Burkes *bête noire* einer „Démocratie Royale“ im Hinterkopf, warnte er die Reformer deshalb davor, Großbritannien zu einer „crowned republic“ zu degradieren, die nichts anderes sein könne als eine reine Demokratie.<sup>225</sup> Zum anderen hielt Canning seinen Wählern in Liverpool auch die Erfahrungen des englischen Bürgerkriegs vor Augen. Den „radical doctrines of 1648“ entsprechend, habe sich das House of Commons damals zur höchsten Autorität der Nation erklärt und sowohl das House of Lords als auch die Krone beseitigt – mit den bekannten Folgen.<sup>226</sup> Canning war davon überzeugt, dass die Ideen sowohl der radikalen als auch der gemäßigten Reformer zum selben Ergebnis, zur sichtbaren oder zumindest faktischen Alleinherrschaft des House of Commons, führen würden.

Aus heutiger Perspektive sind das einerseits erstaunlich hellsichtige Überlegungen, denn am Ende der Parlamentsreformen des 19. Jahrhunderts stand das vom Kabinett geleitete House of Commons als Zentrum des Verfassungsgefüges. Andererseits war die implizite Befürchtung, diese Entwicklung werde zum Tod der britischen Freiheiten führen, zweifellos übertrieben. Doch was in der Rückschau deutlich wird, hatte für viele Zeitgenossen keineswegs dieselbe Plausibilität. Der Verlust des Mischverfassungscharakters des britischen Systems war mit dem Canning zur Verfügung stehenden Wissen durchaus eine beunruhigende Vorstellung.

<sup>221</sup> Vgl. dazu auch WESTON, *English Constitutional Theory*, S. 222–224.

<sup>222</sup> SC IV, S. 354. Ähnlich schon in einer Unterhausrede vom November 1819 (ebd., S. 193) und in SCL, S. S. 223–225, 227, 318, 359.

<sup>223</sup> Siehe SC IV, S. 355–357. Siehe außerdem SCL, S. 315f.

<sup>224</sup> Ebd., S. 295.

<sup>225</sup> So in einer Rede vom 31.10.1812: ebd., S. 79. Siehe dazu ebd., S. 225f., S. 251, 316f., 362, 366f.

<sup>226</sup> Ebd., S. 319f. Siehe auch ebd., S. 327.

Niemand konnte wissen, ob sich jenseits der klassischen Mischverfassung neue Formen konstitutioneller Mäßigung etablieren würden.

Canning jedenfalls wollte es nicht darauf ankommen lassen. Wenn das House of Commons seine Funktion ungehindert ausüben, also die Rechte und Interessen des Volkes schützen könne, dann sei seine Zusammensetzung zweitrangig.<sup>227</sup> Oder, wie er im November 1819 sagte:

It is the collective character of the House which I regard; and I maintain that in its aggregate capacity, and in its general operation, it faithfully represents not only the general interests of the kingdom, but the particular interests of every assignable portion of it; and that it follows, not precipitately, but deliberately and considerately, the real wishes, opinions, and feelings of the people.<sup>228</sup>

Canning sah keinen Widerspruch darin, sich auf der einen Seite als persönlichen Vertreter seiner Liverpools Wähler darzustellen und auf der anderen Seite, wie Burke und im Übrigen auch Pitt, das Prinzip der virtuellen Repräsentation zu verteidigen.<sup>229</sup> Das wagte er im Oktober 1812 sogar vor einem Mittelklassepublikum in Manchester zu sagen, der größten englischen Stadt ohne Repräsentanten im House of Commons.<sup>230</sup> Die Interessen des nicht repräsentierten Manchester, so sagte er, würden einfach von anderen englischen Repräsentanten mitvertreten.<sup>231</sup> Und er versprach – offenkundig ohne den immanenten Widerspruch zu scheuen oder nur zu erkennen –, dass er sich dieser Aufgabe persönlich annehmen werde.<sup>232</sup>

Wer auf die Zusammensetzung des Hauses zu großes Gewicht legte, dem konnte es Canning zufolge wie einem Studenten der Anatomie gehen: „The study of anatomy, while it leads to the most beneficial discoveries for the detection and cure of physical disease, has yet a tendency, in some minds, rather to degrade than to exalt the opinion of human nature.“<sup>233</sup> So wie der Betrachter des menschlichen Skeletts sich wundern müsse, dass dieses Gebilde nach dem Ebenbild Gottes geformt sein solle, erlebe auch derjenige eine Überraschung, der sich genau ansehe, wie das House of Commons gewählt werde.<sup>234</sup> Was theoretisch zu seinen Vorzügen zähle, nämlich die Wahl mancher Abgeordneter der großen Städte in einer vielleicht nicht demokratischen, aber doch volkstümlichen Wahl auf breiter Grundlage, erscheine bei genauer Betrachtung der Realität wie sein größter Nachteil. Während die in einer unumstrittenen Wahl auf kleinster Grundlage gewählten Abgeordneten der Bo-

<sup>227</sup> Siehe SC IV, S. 357.

<sup>228</sup> Ebd., S. 189. Siehe auch SCL, S. 250.

<sup>229</sup> Zu seiner Selbstdarstellung in Liverpool siehe v. a. seine Rede vom 26.10. 1812: ebd., S. 59. Zur virtuellen Repräsentation siehe u. a. eine Unterhausrede vom 26.3.1821: SC IV, S. 295. Zu Pitt siehe SWP I, S. 77.

<sup>230</sup> Siehe SCL, S. 78f.

<sup>231</sup> Siehe ebd., S. 78.

<sup>232</sup> Siehe ebd., S. 80.

<sup>233</sup> SC IV, S. 357f.

<sup>234</sup> Siehe dazu und zum Folgenden ebd., S. 358–361.

roughs ohne den Makel politischer Gegnerschaft ins Parlament kämen, hinterlasse eine große, volkstümliche Wahl Spuren an einem Kandidaten, der immer einen Teil der Wählerschaft und damit des Landes gegen sich haben werde.

Die Zahl der Wähler zu vergrößern, hätte deshalb die Repräsentativität des House of Commons nicht verbessert, wie Canning meinte. Und es wäre ein Fehler gewesen, den *rotten boroughs* pauschal, also ungeachtet des Nachweises tatsächlicher Korruption, das Wahlrecht zu entziehen. Was die Verfassung dadurch an theoretischer Exaktheit gewinne, verliere sie an Exzellenz. Die *Glorious Revolution* sei nicht trotz der *nomination boroughs* gelungen, sondern gerade ihretwegen. Denn über diese Wahlkreise seien oft die talentiertesten Politiker Abgeordnete des Hauses geworden, zu diesem Zeitpunkt vor allem die Whigs, die die meisten dieser Sitze in der Hand hätten und darum, anders als Russell meinte, kaum die Neigung verspürten, sie zu beseitigen.<sup>235</sup>

Wäre es Russell im Jahr 1822 nur um die Beseitigung von Missständen gegangen, hätte sich Canning ihm nicht in den Weg gestellt. Das hatte er zwei Jahre zuvor bewiesen. Damals hatte Russell gefordert, dem Borough Grampound wegen schwerwiegender Korruption das Wahlrecht zu entziehen und es Leeds zu übertragen.<sup>236</sup> Canning antwortete, dass er und seine Partei keine Einwände dagegen hätten, schloss sich aber später denjenigen an, die die Abgeordneten von Grampound lieber der Grafschaft York als dem Borough Leeds zuschlagen wollten.<sup>237</sup> Damit habe man die Gelegenheit gehabt, sagte er später, zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen: auf der einen Seiten die korrupte Wählerschaft eines Boroughs zu bestrafen und auf der anderen Seite die Repräsentation einer dicht bevölkerten Grafschaft zu verbessern.<sup>238</sup> Das waren Veränderungen, die Canning mittragen konnte, weil sie das System verbesserten, indem sie Korruption bestrafen, ohne von einem „principle of speculative improvement“ getragen zu sein.<sup>239</sup> Sie konnten von Fall zu Fall und immer in einer erträglichen Dosis umgesetzt werden, ohne dass man auf die abschüssige Bahn geriet, auf die Russells Plan aus Cannings Sicht führen musste. Canning wunderte sich über Russells Glauben, die von ihm vorgeschlagenen Änderungen könnten die entschiedenen Reformer befriedigen: „Let him be assured that he must go far deeper into democracy before he can hope to satisfy the cravings of reform“.<sup>240</sup>

<sup>235</sup> Siehe dazu auch schon eine Unterhausrede vom 24.11.1819: ebd., S. 188f. und außerdem SCL, S. 250f., 323, 325.

<sup>236</sup> Siehe PD (n. s.) I, Sp. 237.

<sup>237</sup> Siehe ebd., Sp. 239, 507f.

<sup>238</sup> Siehe SC IV, S. 374.

<sup>239</sup> SCL, S. 321. Siehe auch ebd., S. 359f.

<sup>240</sup> SC IV, S. 341. Siehe auch ebd., S. 15, wo Canning das Streben nach Parlamentsreform als „boundless sea“ bezeichnet.

Canning verwies in diesem Zusammenhang auf einen Reformplan, den John George Lambton in der vorhergehenden Sitzungsperiode vorgelegt hatte.<sup>241</sup> Der radikal-whiggistische Abgeordnete für Durham hatte nämlich die Uniformität und Allgemeinheit des Wahlrechts gefordert.<sup>242</sup> Dass Russell das nicht wollte, änderte Canning zufolge nichts daran, dass auch seine Ideen genau dorthin führten:

I confess myself at a loss to understand how *any* extension of suffrage on *principle* [...] can be adopted without opening the whole scope of that plan: and I confess myself not provided with any argument satisfactory to my own mind, by which, after conceding these alterations in *principle*, I could hope to controul them in *degree*.<sup>243</sup>

Wer sich im Bereich des Politischen auf die Gerechtigkeit berief, musste den Weg bis zum Ende gehen. Und wohin hätte er geführt? Eine demokratische Umformung des Wahlrechts, also die Abschaffung der verwirrenden Vielfalt an Wahlqualifikationen, hätte der Freiheit einen Bärendienst erwiesen. Denn eine „great variety of interests“ sei im House of Commons nur durch eine „great variety of rights of election“ zu haben.<sup>244</sup> Eine uniforme Repräsentation weckte in Canning dagegen die Assoziation einer die Freiheit und die Mäßigung zerstörenden *volonté générale*. Statt der Vernunft der ganzen Nation würden die „temporary passions and prejudices“ der großen Zahl herrschen.<sup>245</sup> Wenn das House of Commons seine Aufgabe erfüllen solle, müsse es vor dem direkten Einfluss des Volkes bewahrt werden. Nur so könne es die Leidenschaften des Volkes mäßigen, statt ihnen furchtsam zu folgen.<sup>246</sup> Russell selbst hatte das zugegeben, als er sagte, die *Glorious Revolution* sei deshalb gelungen, weil sie durch eine dem Einfluss des Volkes entzogene Bewegung gemacht worden sei.<sup>247</sup> Canning stimmte dem zu und ergänzte, dass die Mehrheit des Volkes, hätte man sie gefragt, diesen Verfassungswandel abgelehnt hätte.<sup>248</sup> Er könne deshalb ein Repräsentativsystem nicht als mangelhaft ansehen, „because it does not give an immediate echo to the sentiments of the people“.<sup>249</sup>

In einer Rede vor seinen Wählern in Liverpool ging Canning im Juni 1818 sogar noch weiter und erklärte, dass die existierenden Pläne für ein allgemeines Wahlrecht erst die Ungerechtigkeit schaffen würden, die sie beseitigen sollten, weil sie die Frauen ausschlossen.<sup>250</sup> Nicht, dass die Einbeziehung der Frauen ihn mit der Idee eines allgemeinen Wahlrechts versöhnen könnte, sagte er. Aber er sei bereit zu

<sup>241</sup> Siehe SC IV, S. 344.

<sup>242</sup> Siehe PD (n. s.) V, Sp. 373–375.

<sup>243</sup> SC IV, S. 376f. (Hervorhebung im Original.) Siehe auch SCL, S. 328f.

<sup>244</sup> So in der Rede vor dem Backbone Club vom 15.3.1820: ebd., S. 325. Siehe dazu auch ebd., S. 180 und SC IV, S. 343.

<sup>245</sup> So in der Rede vor dem Backbone Club: SCL, S. 285.

<sup>246</sup> Siehe SC IV, S. 350f. Siehe auch ebd., S. 376.

<sup>247</sup> Siehe PD (n. s.) VII, Sp. 85f.

<sup>248</sup> Siehe SC IV, S. 349–351.

<sup>249</sup> Ebd., S. 351. Siehe auch SCL, S. 78.

<sup>250</sup> Siehe dazu und zum Folgenden ebd., S. 198f.

versprechen, „that I never will consent to any plan of universal suffrage in which they are *not* included.“<sup>251</sup> Im November 1819 äußerte sich Canning in einer Unterhausrede noch einmal in ähnlicher Weise – allerdings ohne ein Versprechen zu geben. Er bezog sich in dieser Rede auf einen Antrag auf Einführung des allgemeinen Wahlrechts, den Burdett im Jahr 1817 gestellt hatte.<sup>252</sup> Auch in diesem Fall wies Canning auf die Inkonsistenz hin, für ein universales Recht einzutreten, dem man sogleich wieder Grenzen setzte.<sup>253</sup> Er selbst hatte diese Probleme nicht, weil er die historisch entstandene *franchise* nicht als abstraktes Recht verstand, sondern als eine von Wenigen ausgeübte Funktion, die durch die Umstände bestimmt und an den Notwendigkeiten des Staates orientiert war.<sup>254</sup> Da das Fundament dieser Interpretation nicht in der Gerechtigkeit lag, sondern in der Zweckmäßigkeit, war sie am Ende weniger ungerecht als ein „right of suffrage, falsely denominated universal“<sup>255</sup>, das die Hälfte des Volkes ausschloss.

Das war nichts anderes als ein Plädoyer für das Unvollkommene, dessen Zweckmäßigkeit über die zweifelhafte Gerechtigkeit eines abstrakten Prinzips siegte.<sup>256</sup> Und wie Cannings andere Ausführungen zu den Fragen des Wahlrechts, der Repräsentativität und der Korruption war es eine Warnung vor dem Glauben an die Perfekibilität der Verfassung:

A search after abstract perfection in government, may produce, in generous minds, an enterprise and enthusiasm to be recorded by the historian and to be celebrated by the poet: but such perfection is not an object of reasonable pursuit, because it is not one of possible attainment: and never yet did a passionate struggle after an absolutely unattainable object fail to be productive of misery to an individual, of madness and confusion to a people.<sup>257</sup>

Weder in der Vergangenheit noch in einer extravaganten Theorie war die ersehnte Perfektion zu finden. Ja, es stimmte: obwohl die britische Verfassung die beste der Welt war, hatte sie Mängel. Aber trotz aller denkbaren Reformen ließ sich daran nichts ändern, weil nichts, was von Menschen gemacht war, den Zustand der Perfektion erreichen konnte. Das war neben der Warnung vor allzu schnellen Veränderungen das zweite große burkeanische Motiv, von dem sich Canning in dieser Kontroverse leiten ließ. Als idealtypischer Vertreter des burkeanischen Liberalkonservatismus zog er die Gegenwart sowohl einer angeblich goldenen Ära der Vergangenheit als auch allen „visionary schemes of ideal perfectability“ vor.<sup>258</sup> Dem gegen-

<sup>251</sup> Ebd., S. 199. (Hervorhebung im Original.)

<sup>252</sup> Siehe PD XXXV, Sp. 162.

<sup>253</sup> Siehe SC IV, S. 52f.

<sup>254</sup> So in einer Rede vom März 1821: SC IV, S. 288.

<sup>255</sup> SCL, S. 198.

<sup>256</sup> Siehe auch SC IV, S. 185.

<sup>257</sup> Ebd., S. 379. Siehe dazu auch SCL, S. 296. Die Unvollkommenheit der britischen Verfassung hatte Canning schon 1797 verteidigt. Siehe Canning, Prospectus of the Anti-Jacobin, in: Poetry of the Anti-Jacobin, S. 4f.

<sup>258</sup> Siehe SC IV, S. 353. Das Zitat findet sich in der Rede vor dem Backbone Club: SCL, S. 324.



über litten die Reformer, wie Canning 1818 erklärte, an einem intellektuellen Defekt: Die Kritik am House of Commons als dem demokratischen Teil der Verfassung zeigte ihre Unfähigkeit, das Gute am Gegenwärtigen zu erkennen, das Gute, das jedem unvoreingenommenen Beobachter ins Auge springen musste.<sup>259</sup> Ganz so einfach konnte es sich Peel später nicht mehr machen. Anders als Canning war er mit einer schlagkräftigen Wahlrechtsbewegung konfrontiert, die zunehmend Aussicht auf Erfolg hatte. Alles in allem behielt er Cannings Argumentationsmuster bei, aber stellenweise musste er sich doch mehr Mühe geben.

#### 4 Peel und die *Reform Bill* von 1832

Als im Mai 1830 Daniel O’Connell – der flamboyante Streiter für die Katholikenemanzipation, der es im Grunde Peels Politik verdankte, dass er 1829 den Parlamentssitz des irischen County Clare hatte einnehmen können – den Antrag stellte, das allgemeine und geheime Wahlrecht sowie eine nur dreijährige Legislaturperiode einzuführen,<sup>260</sup> konnte Peel sich noch darauf beschränken, die Standardargumente der Reformgegner zu wiederholen. Schließlich stellte selbst Lord John Russell fest, dass er, obwohl selbst ein unverdrossener Anwalt der Parlamentsreform, O’Connells Forderungen entschieden zurückweise.<sup>261</sup> Beide, Peel und Russell, lehnten das allgemeine Wahlrecht ab, weil es aus ihrer Sicht die Mischverfassung zerstören würde.<sup>262</sup> Indem er Cannings Argument aufnahm, sagte Peel, dass ein durch das allgemeine Wahlrecht legitimates House of Commons sich nicht lange mit nur einem Drittel der legislativen Gewalt begnügen würde. Spätestens in dem Augenblick, in dem das House of Lords anderer Meinung sei als die Commons, würde das Regime daher in eine reine Republik umschlagen.<sup>263</sup>

Anders als Russell ging es O’Connell nicht um die Beseitigung von Missständen und die Verbesserung der Repräsentativität des parlamentarischen Systems, sondern um eine viel grundsätzlichere Frage: um die Frage, wie ernst die Rede vom demokratischen Teil der Verfassung zu nehmen war. Auch O’Connell beherrschte die Topoi der britischen Parlamentsrhetorik und behauptete, dass, „[a]t the Revolution, the people of England cashiered a monarch, who was a bigot and a tyrant; and in so doing they did well.“<sup>264</sup> Dass der Gründer der irischen Catholic Association den katholischen Jakob II. als Tyrannen und Frömmeler bezeichnete, vermag zu verwundern. Aber das war der Preis, den O’Connell gern zahlte, um das Volk als den unmit-

<sup>259</sup> Siehe ebd., S. 222f.

<sup>260</sup> Siehe PD (n. s.) XXIV, Sp. 1204–1216. Zu O’Connell vgl. MACDONAGH, *The Life of Daniel O’Connell*. Peels Rolle bei der Katholikenemanzipation wird später diskutiert.

<sup>261</sup> Siehe PD (n. s.) XXIV, Sp. 1222.

<sup>262</sup> Siehe SP II, S. 174; PD (n. s.) XXIV, Sp. 1222f.

<sup>263</sup> Siehe SP II, S. 174.

<sup>264</sup> PD (n. s.), XXIV, Sp. 1212f.

telbaren Träger der Revolution zu feiern. Peel widersprach und wiederholte, was schon Canning und Russell gesagt hatten, dass es nämlich, wenn es nach dem Volk gegangen wäre, die Revolution niemals gegeben hätte.<sup>265</sup> Infrage stellen wollte Peel den demokratischen Teil der Verfassung aber natürlich auch nicht. Und so griff er zwar nicht im Wortlaut, aber doch dem Sinn nach die auch von Canning geschätzte Burke'sche Idee der virtuellen Repräsentation auf, indem er lapidar erklärte, es gebe im House of Commons doch längst eine „general representation of the people“.<sup>266</sup>

Im Mai 1830 sagten also Peel und Russell *mutatis mutandi* dasselbe. Doch diese Gemeinsamkeit zwischen dem Whig und dem *Liberal-Tory* sollte bald ein Ende haben. Als Russell im 1. März 1831 im Auftrag des Premierministers Earl Grey ein weiteres Gesetz zur Reform der englischen und walisischen Repräsentation ins House of Commons einbrachte und damit den parlamentarischen Weg zur *Reform Bill* von 1832 eröffnete, war es so weit.<sup>267</sup> Als Oppositionsführer musste Peel den schon damals aussichtslos erscheinenden Kampf der Tories gegen diese Reform aufnehmen. Das tat er abermals vor allem mit den Argumenten, die Canning ihm hinterlassen hatte. Schon in der ersten Debatte nahm er dessen Erbe für sich in Anspruch. Das zeigt, dass ihm eine langfristige geistige Tradition wichtiger war als Parteigrenzen. Schließlich war innerhalb des formalen Parteiensystems Einiges passiert, als Canning 1827 seine Regierung gebildet hatte. Peel war kein *Canningite*. Welches Recht hatte er also, denkt man in Parteienkonstellationen, sich auf Canning zu berufen? Es gab andere, die Canning gefolgt waren und behaupten konnten, sie wüssten am besten, wofür er gestanden hatte.

Einer von ihnen war Lord Palmerston, der 1830 zu den Whigs übergelaufen war, im Grunde aber einen ähnlichen Liberalkonservatismus wie Peel vertrat.<sup>268</sup> In der Frage der Wahlrechtsreform zeigte sich seine Nähe zu Peel daran, dass er eigentlich gar keine substantiellen Veränderungen wollte, sie auch nicht für nötig hielt. Was ihm vorschwebte, war die einst auch von Canning unterstützte Beseitigung von Missständen auf pragmatischer Grundlage, um die öffentliche Meinung zufriedenzustellen und das System vor einem wirklichen Wandel zu bewahren.<sup>269</sup>

Trotzdem stritt er sich in der Reformdebatte aus Gründen der Parteidisziplin mit Peel um Cannings Erbe. Palmerston nahm Canning am dritten Tag der Debatte für das Verlangen nach Reform in Anspruch. Als der Mann der Klugheit, der nichts mehr im Blick gehabt habe als die bekanntermaßen veränderlichen Umstände, wäre Canning nun, hätte er noch gelebt, ebenfalls für den Plan der Regierung eingetre-

<sup>265</sup> Siehe SP II, S. 174.

<sup>266</sup> Siehe ebd., S. 174f.

<sup>267</sup> Siehe Russells Rede in: PD (3rd s.) II, Sp. 1061–1089. Vgl. dazu CANNON, *Parliamentary Reform*, S. 214f.

<sup>268</sup> Siehe dazu den Nachruf, den die *Times* Palmerston mehr als dreißig Jahre später widmete: Lord Palmerston, in: *THE TIMES*, 19.10.1865.

<sup>269</sup> Vgl. BROWN, *Palmerston*, S. 140f.

ten, weil mittlerweile alles anders geworden sei.<sup>270</sup> Niemand konnte seriöserweise sagen, welche Position Canning nun bezogen hätte. Insofern hatte derjenige die besseren Karten, der sich auf den Buchstaben seiner Aussagen berufen konnte. Und das war Sir Robert Peel, dem es leicht fiel, Canning als Bindeglied zwischen ihm und Burke darzustellen.<sup>271</sup> Canning als Kronzeugen aufzurufen hieß, die burkeanische Tradition der *Old Whigs* für sich zu reklamieren.

Mit dieser politischen Autorität im Rücken warf Peel Russell vor, eine Innovation im Sinn zu haben: „a revolution in the country“<sup>272</sup> mit dem Ziel einer neuen Verfassung. Eine Innovation – das war das Schreckgespenst nicht nur der burkeanischen politischen Philosophie, sondern des gesamten 18. Jahrhunderts – und eben auch der Liberalkonservativen der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Canning und Peel hätten ohne Einschränkung unterschreiben können, was Huskisson schon 1792 dazu erklärte: „[I]nnovation is a boundless ocean, where some attractive resting-places, scattered to and fro, may tempt the ruined inhabitants of barbarous and despotic countries; but where too many greedy pirates await the secure and philanthropic adventurer from happier realms.“<sup>273</sup> Die Franzosen mochten im Jahr 1789 Grund gehabt haben, als letztes Mittel gegen die Tyrannei des Ancien Régime den dunklen Weg der Innovation zu gehen. Die Briten dagegen mussten sich davor hüten, ihre glückliche Verfassung durch unnötige Experimente aufs Spiel zu setzen.

Aber war das, was Russell sich vorstellte, tatsächlich eine so massive Veränderung des politischen Systems? Auf prinzipieller Ebene ja, denn Russell präsentierte nicht einen Plan, um hier und da ein Übel abzustellen, um dem einen oder anderen *rotten borough* die Abgeordneten zu entziehen.<sup>274</sup> Es ging ihm um eine vollkommene Bereinigung des Systems, knapp zusammengefasst um Folgendes: Alle Boroughs mit weniger als 2 000 Einwohnern, das waren insgesamt 60, sollten ihre Abgeordneten verlieren; alle Boroughs mit 4 000 Einwohner, durften einen Abgeordneten behalten, der Borough Weymouth als Ausnahme von vier Abgeordneten zwei. Von den frei werdenden 168 Sitzen wollte Russell nur 106 erhalten, um das House of Commons von 658 Mitgliedern auf 596 zu verkleinern. Zur Verbesserung der Repräsentativität des Systems plante er, die 106 Sitze vor allem auf die großen Industriestädte und auf die Counties zu verteilen. blieb das Problem, dass auch in vielen Boroughs, die erhalten blieben, das Wahlrecht in der Hand sehr weniger Wähler lag. Um dem zu begegnen, wollte Russell das Wahlrecht vereinheitlichen, indem er vorsah, dass alle Eigentümer oder Mieter von Häusern, die einen jährlichen Mietwert von zehn Pfund hatten, wählen durften. Auch in den Counties sah Russell eine Erweiterung des Wahlrechts vor, indem er den *Forty-Shilling-Freeholders* noch Pächter

<sup>270</sup> Siehe PD (3rd s.) II, Sp. 1323.

<sup>271</sup> Siehe SP II, S. 281.

<sup>272</sup> Ebd., S. 278. Siehe auch ebd., S. 290.

<sup>273</sup> Huskisson an William Hayley, 10.10.1792, in: HP, S. 17.

<sup>274</sup> Siehe dazu und zum Folgenden PD (3rd s.) II, Sp. 1065–1083.

hinzufügte, die Land bestellten, das jährlich zehn beziehungsweise 50 Pfund abwarf.

Auf materieller Ebene handelte es sich somit um nicht mehr als eine behutsame Anpassung des Systems an eine sich verändernde Gesellschaft.<sup>275</sup> Russells selbst, der auch bei manchen seiner Parteifreunde als besonders kühner Reformers galt,<sup>276</sup> sah seinen Plan zwar als eine entscheidende Veränderung der parlamentarischen Repräsentation an, durch die die Wählerschaft um eine halbe Million Männer vergrößert werden sollte, aber eine Demokratisierung hatte er nicht im Sinn. Es war ihm wichtig, dass alle neuen Wähler über Eigentum verfügten und deshalb „deeply interested in our institutions“ waren.<sup>277</sup> Wenn man dagegen etwa einwenden wollte, brachte es wenig, sich den Umfang der Reform vorzunehmen. Vielmehr galt es, das unterliegende Prinzip anzugreifen.

Dort setzt Peel an, indem er in burkeanischer Manier erklärte, Russells Plan laufe „all prudential considerations“ zuwider.<sup>278</sup> Er machte klar, dass er nicht gegen eine Reform des House of Commons sei, sondern nur gegen das Vorhaben der Regierung. Als Minister habe er selbst keinen Vorschlag vorlegen können, aber als einfacher Abgeordneter sei er nun in der Lage auszusprechen, dass eine gemäßigte Reform einen stabilisierenden Effekt haben könne.<sup>279</sup> Zur Begründung seiner Ansicht, dass Russells Ideen das eben nicht könnten, brachte er wenig vor, was nicht schon Burke oder Canning gesagt hatten. Alle klassischen Argumente waren in seiner Rede vorhanden: Eine Verfassung könne man nicht auf dem Reißbrett gemäß einem zwar schönen, aber spekulativen Muster entwerfen; sie sei vielmehr, wie Canning immer gesagt habe, „some mighty and complex piece of mechanism“; Russells Plan beruhe auf einem irrigen Prinzip, weil er einerseits davon ausgehe, die *franchise* sei ein Recht, sie aber andererseits in den Boroughs durch die Zehn-Pfund-Regel beschränke und manchen Gruppen sogar ihr historisches Wahlrecht entziehe, was einem vollkommenen Ausschluss der *lower classes* von der Repräsentation gleichkomme; der Vorzug des herrschenden Systems vielfältiger Wahlqualifikationen in den Boroughs liege darin, dass, obgleich das individuelle Wahlrecht äußerst begrenzt sei, jede Klasse trotzdem als ganze im House of Commons virtuell repräsentiert werde; es sei mehr als ungerecht, dass das Wahlrecht nur noch von denen ausgeübt werden dürfe, die auch im Wahlkreis lebten, dies aber nicht für die Absolventen von Oxford und Cambridge gelten solle, die weiterhin die Abgeordneten der Universitäten mitbestimmen könnten; die Abschaffung der *nomination boroughs* werde das Unterhaus viele junge Talente kosten, die keine Chance hätten, in anderen Wahlkreisen gewählt zu werden; man könne nicht einer halben Million Menschen das Wahlrecht geben und glauben, dass es dabei bleiben werde; ein sol-

<sup>275</sup> Vgl. GASH, *Politics in the Age of Peel*, S. 7.

<sup>276</sup> Vgl. SCHERER, *Lord John Russell*, S. 33.

<sup>277</sup> PD (3rd s.) II, Sp. 1083.

<sup>278</sup> SP II, S. 279.

<sup>279</sup> Siehe ebd., S. 282f. Siehe außerdem ebd., S. 297, 357, 359.

ches Reformvorhaben in Zeiten großer Unruhe ins Parlament einzubringen sei unverantwortlich.<sup>280</sup>

Diese Mängel waren aus Peels Sicht so schwerwiegend, dass es für ihn nicht einmal Sinn hatte, den Plan in einem Ausschuss zu verbessern. Es bleibe nur die völlige Ablehnung aus prinzipiellen Erwägungen.<sup>281</sup> Das hatte sicher auch strategische Gründe. Ganz im Sinne Burkes und Cannings präsentierte Peel seine Haltung als einen Mittelweg, den ihm niemand streitig machen konnte: Indem er sich gleichzeitig als reformbereit präsentierte und Russells Plan als extrem brandmarkte, distanzierte sich Peel von den absoluten Reformgegnern, ohne sich den Vorwurf einzuhandeln, mit der Regierung gemeinsame Sache zu machen.<sup>282</sup> Damit traf er bei manchen Anhängern einer gemäßigten Reform in der Bevölkerung einen Nerv und avancierte zu ihrem Hoffnungsträger.<sup>283</sup> Im April 1831 ging er sogar so weit, sich indirekt von Wellington abzusetzen, als er im Unterhaus Russells Behauptung zurückwies, es gebe in der Reformfrage keinen Mittelweg zwischen Earl Grey und Wellington.<sup>284</sup>

Weshalb brachte Peel dann nicht gleich zu Beginn der Debatten einen eigenen Entwurf ein, den er Russells Plan als gemäßigt hätte gegenüberstellen können? Brougham zumindest war in der Rückschau der Ansicht, dass er damit Russells Ansinnen mit Sicherheit zu Fall gebracht hätte. Das House of Commons und die öffentliche Meinung wären dann zumindest vorläufig mit Peels bescheidenen Vorschlägen zufrieden gewesen.<sup>285</sup> Doch wäre es wohl nicht sonderlich klug gewesen, wenn Peel diese Strategie gewählt und sich als Vertreter des von ihm selbst für möglich gehaltenen Mittelwegs zwischen Grey und Wellington präsentiert hätte. Peels Frontstellung gegen die Mehrheit der *Ultra-Tories*, die die Reform ablehnte,<sup>286</sup> machte sein Bündnis mit dem eigentlich zwischen den Lagern der Tory-Partei stehenden Wellington unerlässlich. Und in der Reformfrage stand der Herzog nun einmal auf Seiten der Ultras: „He feels that beginning reform is beginning revolution“, notierte

**280** Siehe dazu und zum Folgenden ebd., S. 280, 283–285, 287f. Die wörtlichen Zitate finden sich ebd., S. 280, 291. Siehe außerdem ebd., S. 93, 291f., 330, 416. Dazu, dass die *franchise* kein „right“, sondern ein „trust“ sei, siehe auch SP III, S. 486f. Zur Vorstellung, die britische Verfassung sei mit einer komplizierten Maschine zu vergleichen, siehe auch wieder PEEL, Rede beim Bankett (1837), in: *Description of the Banquet Given in Honour of Sir Robert Peel*, hier S. 60f.

**281** Siehe SP II, S. 283. Außerdem ebd., S. 303, 306; Peel an den Marquess of Chandos, 14.3.1831, in: PPP II, S. 179f.

**282** Vgl. auch GASH, *Sir Robert Peel*, S. 13f.

**283** Siehe v. a. WHAT CAN BE DONE? (1831), v. a. S. 8, 48, 62.

**284** Siehe SP II, S. 303. Siehe dazu die entsprechende Aussage von Russell in: PD (3rd s.) III, Sp. 1525.

**285** So Brougham gegenüber Greville. Siehe den Eintrag vom 20.8.1833, in: GREVILLE MEMOIRS III, S. 23.

**286** Einige *Ultra-Tories* glaubten, dass ein House of Commons auf volkstümlicherer Grundlage niemals die Katholikenemanzipation zugelassen hätte. Zudem sahen sie die *nomination boroughs* mit Argwohn, weil sie oft talentierte Männer ins Parlament entsandten, denen sie misstrauten. Vgl. HILTON, *A Mad, Bad, and Dangerous People*, S. 408; SACK, *From Jacobite to Conservative*, S. 152f.

Mrs. Arbuthnot am 7. November 1830 in ihrem Tagebuch.<sup>287</sup> Deshalb, aber auch um die Uneinigkeit der Whigs vorzuführen, verwies Peel auf Graham – damals noch moderater Whig –, der erst vor kurzem für die Bildung einer „middle party of country gentlemen“ plädiert habe, „who should check both the others in the extremes that either might possibly fall into.“<sup>288</sup> Für diesen Mittelweg setzte Graham sich im Übrigen auch noch nach seinem Übergang ins Lager der Whig-Reformer ein, da aus seiner Sicht nur die von Earl Grey geführte Regierung in der Lage war, das Land auf der Grundlage freiheitlicher Prinzipien zu regieren und sich gleichzeitig gegen die Flut der Demokratie zu stemmen, „which has already set in with so much force.“<sup>289</sup> Es war nicht viel Phantasie von Nöten, um zu erraten, dass Peel diesen Weg selbst gern beschritten hätte. Hier zeichnete sich bereits eine neue Konstellation ab: Nach 1841 wurde Graham zur wichtigsten Stütze von Peels liberalkonservativem Mittelkurs.

In der Debatte um die Parlamentsreform deutete sich dieser Weg aber nur an. Peel konnte von ihm sprechen, ihn aber nicht gehen. Wichtig war indessen, dass er bis zur tatsächlichen Verabschiedung der *Reform Bill* bei dieser Haltung blieb. Neue Argumente kamen im Fortgang der Debatte kaum dazu. Und wenn, dann waren es ebenfalls Gedanken, die er von Canning übernommen hatte. So etwa die Feststellung, das ‚Volk‘ sei nicht einfach durch die große Zahl zu bestimmen, sondern eine komplexe Gemeinschaft, die nicht ohne den Einfluss von Eigentum, Erziehung und Bildung auskomme.<sup>290</sup> Das hatte er schon im März 1821 gesagt, als das House of Commons darüber debattierte, dem korrupten Borough East Retford das Wahlrecht zu entziehen. Deutlicher als Canning es jemals getan hatte, erklärte er bei dieser Gelegenheit auch, warum es nicht ohne Einflussnahme ging: Die Briten lebten nicht „either in *republica Platonis*, or in *faece Romuli*; we could neither altogether shut out the influence of the feelings of nature, nor of those circumstances by which we were surrounded in society.“<sup>291</sup>

Hier sprach der Burkeaner, der, indem er abermals, wenn auch abgewandelt, Cicero zitierte, die Gewordenheit von Staat und Gesellschaft als Grund dafür angab, dass die britische Politik zahlreichen Arten von Einfluss unterliege.<sup>292</sup> Die britische Monarchie war nicht als idealer Staat gegründet worden, der sich von der Schwäche der menschlichen Natur frei machen konnte. Sie war aber auch nicht von brutaler

**287** JOURNAL OF MRS. ARBUTHNOT I, S. 399. Siehe dazu auch Lord Hertford an Croker, 15.5.1831, in: CP II, S. 126.

**288** SP II, S. 304.

**289** Graham an Earl Grey, 9.5.1832, in: LLG I, S. 139.

**290** Siehe SP II, S. 306. Siehe auch SP III, S. 136, 143, 487f. Tatsächlich ließ auch der *Reform Act* von 1832 die großen Einflussfaktoren, die sich seit jeher bei englischen und britischen Wahlen bemerkbar machten, nicht verschwinden. Das gilt sowohl für diejenigen, die Peel positiv bewertete, als auch für diejenigen, die er als negativ betrachtete. Vgl. GASH, *Politics in the Age of Peel*, S. 173–202.

**291** SP I, S. 588. (Hervorhebungen im Original.)

**292** Siehe dazu CICERO, *Atticus-Briefe*, Buch II, 1.8: „[Cato] dicit enim tamquam in Platonis *πολιτεία*, non tamquam in Romuli faece sententiam.“ (Hervorhebung im Original.)

Ursprünglichkeit geprägt, sondern gehörte zu einer komplexen und zivilisierten Gesellschaft mit zahlreichen Interessen. Die englische Verfassung konnte deshalb niemals, wie Peel, anknüpfend an Cannings Warnung vor dem Glauben an die Perfektibilität der Verfassung, sagte, der „theoretic perfection“ entsprechen, die sich ein Philosoph im Elfenbeinturm ausdenken mochte.<sup>293</sup> Das war jedoch nicht als Apologie eines Missstandes gemeint. Vielmehr glaubte er – auch darin ging er über Canning hinaus –, dass nicht alle Versuche, auf die Wähler Einfluss zu nehmen, gleich zu bewerten seien: „[T]here was a wide difference between the fair, legitimate influence that was exercised, and that undue and unlawful influence that was carried by the means of the bribery of which the House lately had evidence.“<sup>294</sup> Wie Canning sah Peel deshalb in der Bestrafung korrupter Boroughs eine vernünftige Methode zur Verbesserung und Bewahrung der Verfassung.<sup>295</sup>

Darüber hinaus wollte aber auch er keine Zugeständnisse machen, die die Tektonik des britischen Repräsentativsystems deutlich verändert hätten. Die Argumente, die er dabei gebrauchte, glichen denjenigen Cannings aufs Haar. In der Debatte über East Retford reagierte er dementsprechend auf eine Äußerung Robert Waithmans, des Lord Mayor und Abgeordneten der City of London. Mit Blick auf die unrepräsentierten Großstädte Birmingham und Manchester zitierte Waithman Lord Camden, der im Jahr 1766 anlässlich der Unruhen in den nordamerikanischen Kolonien gesagt hatte, dass „taxation without representation is tyranny; and that no government had a right to impose taxes without the consent of those upon whom they were to be levied, expressed through their representatives“.<sup>296</sup> Ein absurder Vergleich, meinte Peel, weil er bedeute, dass die Bürger von Manchester und Liverpool dasselbe Recht auf Widerstand gegen eine angebliche Tyrannei des Parlaments hätten wie die amerikanischen Kolonisten. Er führe zu nichts anderem als zu den „wildest plans of universal suffrage“<sup>297</sup>, was verwegen, aber nicht konsistent sei. Um das vor Augen zu führen, bediente Peel sich des originellsten Arguments gegen das allgemeine Wahlrecht, auf das der mittlerweile verstorbene Canning gekommen war: „[W]hat would become of the whole female sex?“, fragte er, „to cite an illustration adduced on a former occasion by a right hon. Secretary of State, now no more“.<sup>298</sup>

Es ist daher nicht verwunderlich, dass er im Jahr 1831 im Fortgang der Debatte um die Parlamentsreform neben der Frage der Einflussnahme noch weitere von Cannings Argumenten in Feld führte. Zum Beispiel, dass das House of Commons in seiner derzeitigen Form all seine Funktionen auf bewundernswerte Weise erfülle; oder dass Russells Plan zur schlimmsten aller Formen des Despotismus führen wer-

<sup>293</sup> SP I, S. 588.

<sup>294</sup> Ebd.

<sup>295</sup> Siehe dazu eine Rede vom Mai 1827, in: ebd., S. 509.

<sup>296</sup> PD (n. s.) XVIII, Sp. 1273. Das Originalzitat findet sich in PH XVI, Sp. 178.

<sup>297</sup> SP I, S. 537.

<sup>298</sup> Ebd.

de: zum Despotismus der Demagogen und Journalisten, der Frankreich an den Rand des Abgrunds gebracht habe.<sup>299</sup>

Ganz wirkungslos waren solcherlei Warnungen wohl nicht. Denn als am 22. März während der zweiten Lesung über die *Reform Bill* abgestimmt wurde, konnte sie nur mit einer Stimme Mehrheit an den Ausschuss verwiesen werden.<sup>300</sup> Im Ausschuss erlitt die Regierung dann eine Niederlage bei der Abstimmung über die Frage nach der Reduzierung der Sitze und bat den König deswegen um die Auflösung des Unterhauses. Nachdem Earl Grey im April eine größere Mehrheit gewonnen hatte, brachte Russell einen zweiten Gesetzentwurf ins Parlament ein, der am 6. und 7. Juli in seiner zweiten Lesung vom House of Commons angenommen wurde.

Als Peel am 6. Juli das Wort ergriff, hatte er keine neuen Argumente. Zumindest legte er nun aber dar, unter welchen Umständen er einer gemäßigten Reform hätte zustimmen können, und aktualisierte auf diese Weise das burkeanische Reformverständnis. Wenn, wie Burke gesagt hatte, ein Staat nicht erhalten werden konnte, der nicht über die Mittel verfügte, begrenzte Veränderungen umzusetzen, konnte man schlecht jeden Eingriff in das Wahlsystem ablehnen. So viel war klar. Peel erklärte, dass er dem Parlament dieses Recht keinesfalls absprechen wolle.<sup>301</sup> Da die *franchise* aber ein Bündel von uralten Privilegien sei, müsse man sie mit größter Vorsicht behandeln und dürfe nur in Fällen einer „*overruling necessity*“ in sie eingreifen, wenn man nicht das Vertrauen in das System erschüttern wolle.<sup>302</sup> Wie beim Umgang mit den ererbten Freiheiten war das Schlüsselwort der Liberalkonservativen auch hier die Notwendigkeit. Im Fall der Wahlrechtsreform hing die Antwort auf die Frage nach der Notwendigkeit nicht nur von etwaigen Mängeln des Systems ab, sondern auch von den tatsächlichen Wünschen des Volkes. Wenn das Volk einmütig auf eine Reform dränge, so Peel, sei sie notwendig; keine verantwortliche Regierung könne sich ihr dann entziehen.<sup>303</sup> Die Beweislast lag bei den Veränderern. Ein wirklich gemäßigter Reformier würde die Reform vertagen, erklärte Peel, um herauszufinden, ob der Anschein der Reformwilligkeit des Volkes mehr sei als eine Momentaufnahme, die sich aus der derzeitigen Störung des „*sober and temperate feeling of the people*“ ergebe.<sup>304</sup> Dazu sei die Regierung aber weder in der Lage noch bereit. Peel hatte deswegen im Grunde schon zu dieser Zeit die Hoffnung aufgegeben, dass sich die Reform aufhalten lasse. Seine Kritik an dem Entwurf der Regierung wurde deshalb immer behutsamer.<sup>305</sup>

<sup>299</sup> SP II, S. 309, 329–331, 341f.

<sup>300</sup> Vgl. dazu und zum Folgenden CANNON, *Parliamentary Reform*, S. 217–222.

<sup>301</sup> Siehe SP II, S. 324.

<sup>302</sup> Ebd., S. 324f. Canning gebrauchte den inhaltlich damit übereinstimmenden Begriff der „*immediate exigency*“. SC III, S. 29. Siehe auch ebd., S. 69.

<sup>303</sup> Siehe dazu und zum Folgenden: SP II, S. 333.

<sup>304</sup> Ebd.

<sup>305</sup> Vgl. GASH, *Sir Robert Peel*, S. 20f.



Als Oppositionsführer im House of Commons hatte er zwar immer noch eine Reform zu bekämpfen, die er in anderer Form hätte mittragen können. Aber trotz seiner früheren Feststellung, der Plan sei prinzipiell abzulehnen, begann er im Juli Verbesserungsvorschläge zu machen.<sup>306</sup> Wenngleich er seinen Mittelweg zwischen den Whigs und der Mehrheit der *Ultra-Tories* beibehielt, näherte er sich damit den Whigs an. Angesichts der Haltung mancher Mitglieder seiner Partei war das nur konsequent, im Grunde unvermeidlich. Die eigentliche, das heißt absolute, Opposition gegen die Parlamentsreform überließ er gerne Männern wie den *Ultra-Tories* Sir Robert Inglis und Sir Charles Wetherell, die für eine abwägende Argumentation wenig übrig hatten.<sup>307</sup> Als Peel am 3. März erstmals sagte, er wäre durchaus bereit, eine gemäßigte Reform mitzutragen, wenn die Regierung einen solchen Vorschlag machte, war Wetherell alles andere als begeistert und sah von Beifallsbekundungen ab.<sup>308</sup> Schon am Vortag hatte dieser seine Haltung zur Reform mit kaum zu übertreffender Aggressivität deutlich gemacht. Er erinnerte daran, wie Oberst Thomas Pride das House of Commons im Dezember 1648 von all jenen Mitgliedern „gesäubert“ hatte, die weiter mit dem König hatten verhandeln wollen, und erklärte dann, die Gentlemen auf den Regierungsbänken seien „close imitators of the Cromwellian system, not only of his system of Parliamentary Reform, but also of his sanatory purgative system“, denn sie beabsichtigten, durch die Abschaffung einer großen Zahl an Boroughs nicht weniger als 168 Mitglieder aus dem Haus zu entfernen:

Yes, he would call this Bill, Russell's Purge of Parliament. He said, that the principle of the Bill was republican in its basis. He said, that the principle of it was destructive of all property, of all right, of all privilege; and that the same arbitrary violence which expelled a majority of Members from that House, in the time of the Commonwealth, was now, after the lapse of a century and a half from the Revolution, during which the population had enjoyed greater happiness than was ever enjoyed by any population under Heaven, proceeding to expose the House of Commons again to the nauseous experiment of a repetition of Pride's Purge.<sup>309</sup>

Wetherell ließ keinen Raum für Kompromisse. Er entzog jeder Diskussion die Grundlage, weil er Argumente durch Diffamierungen ersetzte. Hier lässt sich erkennen, welch ein Abgrund, stilistisch und inhaltlich, zwischen Liberalen und Ultras in der Tory-Partei lag. Während Wetherell jede Veränderung des Borough-Wahlrechts ablehnte, hatte Peel nichts dagegen, die Sitze korrupter Boroughs auf die großen Städte zu übertragen, solange man daraus kein gegen die Boroughs gerichtetes System machte. Nachdem die zweite *Reform Bill* ins Parlament eingebracht worden war, schlug er deshalb wiederholt vor, zuerst zu überlegen, welche Städte das Wahlrecht erhalten könnten, bevor man darüber nachdenke, welche es verlieren soll-

<sup>306</sup> Siehe SP II, S. 347f.

<sup>307</sup> Vgl. STEINMETZ, Das Sagbare, S. 227f.; CANNON, Parliamentary Reform, S. 214. Zu Inglis vgl. FISHER, Inglis; Zu Wetherell vgl. THORNE, Wetherell.

<sup>308</sup> So berichtet es der Whig Denis Le Marchant in seinem Tagebuch: LE MARCHANT'S DIARY, S. 14.

<sup>309</sup> PD (3rd s.) II, Sp. 1240. Vgl. dazu UNDERDOWN, Pride's Purge.

ten.<sup>310</sup> Aber das waren eher unverbindliche Vorschläge und nicht der Versuch, wirklich etwas zu ändern. Spätestens im August hielt er es nicht mehr für sinnvoll, die Verabschiedung des Gesetzentwurfs in dritter Lesung durch immer neue Änderungsanträge im Ausschuss hinauszuzögern – eine Einsicht, die sein Verhältnis zu den *Ultra-Tories* weiter belastete.<sup>311</sup>

Und doch hielt er am 21. September, anlässlich der dritten Lesung, noch einmal eine energische Rede gegen die *Reform Bill*, die auch politische Gegner wie den Whig John Campbell an dem Vorhaben zweifeln ließ: „Peel made a very good speech last night and would have made you hesitate about carrying *this Bill* into a law.“<sup>312</sup> In einem Tonfall, der sich ausnahmsweise einmal nur wenig von dem der *Ultra-Tories* unterschied, warf Peel der Regierung vor, mit der *Reform Bill* die englische Mischverfassung durch eine „pure unmitigated democracy“ ersetzen zu wollen.<sup>313</sup> Damit wiederholte er nur einen Vorwurf, den Canning und er den Reformern seit jeher gemacht hatten: dass sie die halbe Hegemonie des House of Commons im Gefüge der englischen Mischverfassung zu einer ganzen machen wollten. Viscount Althorp, der Erbe des zweiten Earl Spencer, der noch kurz zuvor beschwichtigend gesagt hatte, Großbritannien werde auch nach der Reform immer noch einen Monarchen, ein Ober- und ein Unterhaus haben, rief er zu, dass vielleicht die Formen und die Namen gewahrt, die Substanz aber zerstört werde. Das sei im Übrigen immer so gewesen, wenn Usurpatoren die Macht an sich gerissen hätten:

And for what purpose? Why, to ensure the success of the encroachment, to avoid too violent a shock to the prejudices and feelings of the governed – to pay a dishonest homage to those instincts of our nature, which rally round ancient institutions, involuntary and unreasoning affections. What tyrant in ancient history – what successful soldier in modern times – what democratic body, aiming at the monopoly of power, has been foolish enough to neglect the outward observance of these politic decencies? Not Cromwell – not Buonaparte – not the popular assembly in France that framed the constitution of 1791. [...] This bill does not violate the forms of the constitution – I admit it, but I assert, that while it respects those forms, it destroys the balance of opposing, but not hostile, powers.<sup>314</sup>

Peel fuhr also schwere Geschütze auf. Aber das war im Grunde nichts als Rhetorik, mit der er den Ultras seiner Partei dort entgegenkommen wollte, wo es ihn nichts kostete. Croker, der trotz seiner Selbststilisierung als Burkeaner zumindest in dieser Frage dem Ideal der Beharrung den Vorzug vor dem der Mäßigung gab, wusste das genau. Die Furcht, die Peel angesichts der *Reform Bill* verspürte, ging ihm nicht tief genug: „I do not feel, like Peel, that the fright goes off by habit. Mine is only confir-

**310** Siehe SP II, S. 337, 357f.

**311** Siehe Peel an Julia Peel, 23.8.1831, in: PLP, S. 134.

**312** John Campbell an George Campbell, 22.9.1831, in: LIFE OF JOHN, LORD CAMPBELL II, S. 521. (Hervorhebungen im Original.)

**313** SP II, S. 392. Siehe dazu auch wieder die Reden vom 22.3. und 10.5.1832: ebd., S. 512f., 533.

**314** Ebd., S. 391f. Siehe dazu die entsprechende Aussage Lord Althorps vom selben Tag in: PD (3rd s.) VII, Sp. 427.

med by experience.“<sup>315</sup> Croker schätzte Peel gewiss richtig ein. Denn wenn man Peels oben zitierte Äußerungen im Lichte früherer Bemerkungen zum Charakter des House of Commons sieht, kann man nur den Schluss ziehen, dass Peel gewiss glaubte, dass die Reform die Stellung des Unterhauses gegenüber den anderen Teilen der Verfassung stark verändern werde, dass er das aber, anders als es hier zu sein scheint, nicht für das Ende der Welt hielt. Wie noch genauer vor Augen zu führen ist, verstand er es gut, sich die neuen Umstände zunutze zu machen. Der Rest der Rede war vor allem von einem Plädoyer für Burkes Reformverständnis geprägt. Nur derjenige sei ein guter, das heißt gemäßigter, Reformers, machte er deutlich, der seine Änderungsvorschläge mit Argumenten untermauern könne, die schwerer wögen als die durch Alter und Bewährung gestützte *prescription* des Gegenwärtigen.<sup>316</sup>

Peel war davon überzeugt, dass die Reformer das nicht konnten. Er trat den Beweis an, indem er eine Rede sezierte, die Macaulay am Vortag gehalten hatte. Dieser hatte Thomas Pemberton, den Tory-Abgeordneten des Borough of Rye, scharf dafür angegriffen, dass er gesagt hatte, aufgrund der Propaganda der Regierung erwarte das Volk wahre Wunder von der *Reform Bill* und könne daher nur enttäuscht werden.<sup>317</sup> Natürlich könne das künftige reformierte System nicht alle sozialen und wirtschaftlichen Probleme lösen, sagte Macaulay, keine Regierung könne das:

Governments do not and cannot support the people. We have no miraculous powers – we have not the rod of the Hebrew lawgiver – we cannot rain down bread on the multitude from Heaven – we cannot smite the rock and give them to drink. We can give them only freedom to employ their industry to the best advantage, and security in the enjoyment of what their industry has acquired.<sup>318</sup>

Das war die herrschende Meinung, das Maß an Laissez-faire, auf das sich moderate Whigs und *Liberal-Tories* einigen konnten. Macaulay sah keinen Anhaltspunkt dafür, dass die Minister des Königs oder andere Anhänger der *Reform Bill* gegen diesen Grundsatz verstießen, indem sie falsche Hoffnungen weckten.<sup>319</sup> Dabei bemerkte er offenbar nicht, in welche ideologische Falle er tappte. Die Zurückhaltung der Regierung war aus seiner Sicht die Vorraussetzung für die Verbesserung der Lebensverhältnisse und die *Reform Bill* das Mittel, diese Zurückhaltung zu stärken. Mit der *Reform Bill* wollte die Regierung nicht unmittelbare Hilfe leisten, sondern die individuelle Freiheit der Bürger stärken, um einen „indirect process“ in Gang zu setzen, der über kurz oder lang zu „national prosperity“ führen werde.<sup>320</sup> Mehr Wohl-

<sup>315</sup> Siehe Croker an Lord Hertford, o. D. [1831], in: CP II, S. 140. Siehe auch Croker an Lord Hertford, 21.2.1832, in: ebd., S. 151.

<sup>316</sup> Siehe SP II, S. 395.

<sup>317</sup> Siehe Pembertons Äußerungen vom 19.9.1831 in: PD (3rd s.) VII, Sp. 173f. Zu Macaulay als Historiker vgl. HAMBURGER, Macaulay, S. 49–114.

<sup>318</sup> PD (3rd s.) VII, Sp. 299.

<sup>319</sup> Siehe ebd.

<sup>320</sup> Ebd.

stand durch mehr Laissez-faire – das war für Macaulay das Programm der *Reform Bill*, und es war höchste Zeit für dieses Programm:

If it had been passed fifteen years ago, it would have saved us from our present embarrassments. If we pass it now, it will gradually extricate us from them. It will secure to us a House of Commons, which, by preserving peace, by destroying monopolies, by taking away unnecessary public burthens, by judiciously distributing necessary public burthens, will, in the progress of time, greatly improve our condition. This it will do; and those who blame it for not doing more, blame it for not doing what no Constitution, no code of laws, ever did or ever will do; what no legislator, who was not an ignorant, and unprincipled quack, ever ventured to promise.<sup>321</sup>

Wenn das kein Versprechen war, was sollte es sonst sein? In diesen Ausführungen steckte aber noch mehr: Sie waren ein Angriff auf die liberale Wirtschaftspolitik der Regierung von Lord Liverpool, von der hier später noch die Rede sein wird.

Peel griff beides sofort auf und schleuderte Macaulay eine ebenso vehemente wie brillante Replik entgegen. „[H]e cut Macaulay to ribands“, notierte Greville ein paar Tage später in seinem Tagebuch.<sup>322</sup> Peel hielt Macaulay entgegen, dass alles, was er sich von seinem „indirekten Prozess“ erhoffe, längst Wirklichkeit sei.<sup>323</sup> Eine Förderung des Freihandels? Das habe die Regierung von Lord Liverpool mit ihren Wirtschaftsreformen getan. Eine aufgeklärte, das Wohlergehen des Volkes fördernde Gesetzgebung? Die sich als aufgeklärt empfindende Regierung habe doch eine große Mehrheit im House of Commons und müsse sie nur nutzen. Die Sicherung des Friedens? Aber den habe man doch bereits seit 16 Jahren. Kurz: wenn man Macaulays Maßstäbe anlege, sei die Reform überflüssig, weil das unreformierte House of Commons längst zu all dem in der Lage sei, was er fordere. Es gebe also keinen ausreichenden praktischen Grund für die Reform, folgerte Peel, was ihn unvermeidlicherweise zur Wiederholung des burkeanischen Credos führte, dass Verfassungsänderungen mit der allergrößten Vorsicht gemacht werden müssten und dass der Regierung diese Vorsicht schon lange abhanden gekommen sei. Die Begründung, dass das Volk diese Reform verlange, wollte er nun noch weniger gelten lassen als während der zweiten Lesung am 6. Juli. Wie er schon im Februar 1821 im House of Commons erklärt hatte, war er der Meinung, „that the deliberative wisdom of parliament was better calculated to weigh maturely the important bearings of any great question, than the general opinions of parties elsewhere.“<sup>324</sup> Dass das Parlament, statt sich in allem von der öffentlichen Meinung leiten zu lassen, sie durch wohlüberlegte Entscheidungen mäßigen sollte, wie er jetzt sagte,<sup>325</sup> gehörte zu den wich-

<sup>321</sup> Ebd.

<sup>322</sup> GREVILLE MEMOIRS II, S. 199.

<sup>323</sup> Siehe dazu und zum Folgenden SP II, S. 396–401.

<sup>324</sup> SP I, S. 155.

<sup>325</sup> Siehe SP II, S. 394. Siehe außerdem ebd., S. 415, 536. Nach dem *Reform Act* hatte Peel dabei v. a. das House of Commons im Sinn. Vgl. CRAGOE, Sir Robert Peel, S. 57.

tigsten Glaubenssätzen der Liberalkonservativen. Canning hatte es so gesehen, und Croker äußerte sich im März 1831 ganz ähnlich.<sup>326</sup>

Die Whigs beeindruckte das alles natürlich nicht. Das House of Commons nahm den Gesetzentwurf am 21. September mit 346 zu 235 Stimmen an.<sup>327</sup> Doch das war nur ein halber Erfolg. Die Regierung benötigte noch die Zustimmung des House of Lords. Am 8. Oktober zeigte sich, dass Earl Grey die Mehrheitsverhältnisse des Oberhauses falsch eingeschätzt hatte: Die *Reform Bill* wurde mit einer Mehrheit von 41 Stimmen abgelehnt. Da Grey nicht bereit war aufzugeben, ging der Kampf weiter. Am 12. Dezember brachte Russell seinen dritten, leicht veränderten Entwurf ins Unterhaus ein, der am 22. März 1832 in dritter Lesung verabschiedet wurde. Um die Zustimmung des House of Lords sicherzustellen, verlangte Grey vom König, mindestens 50 neue Peerages zu schaffen. Andernfalls wollten er und seine Regierung zurücktreten. Da Wilhelm IV. nicht zu einem solchen Peer-Schub bereit war, reichte Grey Anfang Mai tatsächlich seinen Rücktritt ein, und der König bat Wellington, eine neue Regierung zu bilden, weil er hoffte, der Herzog könne die Parlamentsreform durchsetzen, auf die er sich verpflichtet hatte. Grundlage sollte der dritte, mittlerweile von den Lords verwässerte Gesetzentwurf sein. Wellington, dessen Loyalität gegenüber der Krone noch größer war als seine Ablehnung der Reform, willigte ein, musste aber, um sich eine Mehrheit zu sichern, die gemäßigten Whigs für das Vorhaben gewinnen. Dazu brauchte er Peel, der es jedoch, ohne lange nachzudenken, ablehnte, Mitglied einer solchen Regierung zu werden.<sup>328</sup>

Das mag verwundern, da doch eine solche Koalitionsregierung am ehesten in der Lage gewesen wäre, den reformpolitischen Mittelweg zu beschreiten, zu dem Peel sich bekannte. Dass er sich einer solchen Konstellationen nicht zur Verfügung stellen wollte, hatte drei Gründe. Zunächst glaubte er nicht, dass eine Regierung, die einen aus seiner Sicht gemäßigten Reformkurs verfolgte, im House of Commons auch nur eine Abstimmung überstehen würde.<sup>329</sup> Wichtiger als das war für ihn aber die Sorge um die Konsistenz seines Handelns. Sir Henry Hardinge, der später zu Peels wichtigsten Stützen in der Partei zählen sollte, drückte es so aus: „Some of our friends, having in short words *ratted* once on the Catholic question, cannot afford to do so a 2nd time.“<sup>330</sup> Natürlich meinte er damit vor allem Peel selbst. Der glaubte tatsächlich, sich keinen abermaligen Politikwechsel leisten zu können. Öffentlich versäumte er auch nicht, darauf hinzuweisen, dass er in der Katholikenfrage als Innenminister, also unmittelbar zuständiger Berater der Krone, zu einer Ent-

<sup>326</sup> Siehe PD (3rd s.) III, Sp. 107.

<sup>327</sup> Vgl. dazu und zum Folgenden CANNON, *Parliamentary Reform*, S. 224–228; HILTON, *A Mad, Bad, and Dangerous People*, S. 420–422.

<sup>328</sup> Vgl. GASH, *Sir Robert Peel*, S. 30.

<sup>329</sup> Siehe Peel an Charles Arbuthnot, 13.10.1831, in: PPP II, S. 190.

<sup>330</sup> Hardinge an Harriet Arbuthnot, 18.1.[1832], in: CORRESPONDENCE OF CHARLES ARBUTHNOT, S. 154 (Hervorhebung im Original.) Siehe dazu auch schon JOURNAL OF MRS. ARBUTHNOT II, S. 398.

scheidung geraten habe, die einen drohenden Notstand habe abwenden sollen.<sup>331</sup> Darum gehe es bei der Parlamentsreform nicht. Und schließlich hatte seine Ablehnung, einen Ministerposten – vielleicht sogar das Amt des Premierministers – zu übernehmen, damit zu tun, dass er als Oppositionsführer im House of Commons bei aller grundsätzlichen Differenziertheit und Konzilianz bisher nun einmal in der vorersten Linie derer gestanden hatte, die die Reform bekämpften: „If it were necessary to select a person as a mediator between hostile parties, am I, who have been the head of one of those parties, proper to be selected for that purpose?“<sup>332</sup>

Peel war zwar sicher, dass die Reform mittlerweile unvermeidlich war.<sup>333</sup> Niemand konnte sie noch aufhalten. Aber während Wellington meinte, es sei besser, wenn sie von ihm und anderen Tories gemacht würde, um das aus seiner Sicht Schlimmste zu verhindern, wollte Peel die Whigs nicht aus ihrer Verantwortung entlassen. Er betrachtete die Sache systemisch: Nur die vom Ideal der Veränderung durchdrungenen Whigs konnten eine Reform durchsetzen, die er als radikal betrachtete. Den Tories blieb nichts, als Widerstand zu leisten. Einen gangbaren Mittelweg gab es nicht, weil der König sich auf eine umfassende Reform, die vorliegende Gesetzesvorlage, verpflichtet hatte, für die es überdies eine Mehrheit im House of Commons gab. Sich die Versprechungen des Königs zu eigen zu machen, nur um eine triumphale Rückkehr der Whigs in die Regierung zu verhindern, wie Croker es von ihm verlangte, war für Peel keine Option.<sup>334</sup>

Also hielt er seit seiner letzten großen Rede vom 21. September an seiner Linie fest, harsche Kritik an der vorliegenden *Reform Bill* mit dem Bekenntnis zu einer wirklich gemäßigten Reform zu verbinden.<sup>335</sup> Auf der einen Seite ging er so weit, Wetherell als einen Freund zu loben, „with whom he was happy to unite on that occasion, and bury in oblivion all past differences – whose integrity he respected as much as he admired his abilities“. <sup>336</sup> Wie aufrichtig das war, sei dahingestellt. Eine solche Äußerung kostete nicht viel und wurde durch manches relativiert. Denn auf der anderen Seite trug Peel das Ideal der Mäßigung weiter vor sich her. Er hielt nicht nur an seinem Bekenntnis zu einer moderaten Reform fest, sondern hob seit Anfang Dezember auch immer stärker die Burke'sche Idee vom immanenten Wandel von Staat und Gesellschaft hervor. Den Reformern warf er eine „disposition [...] to innovate unnecessarily upon all the institutions of the country“<sup>337</sup> vor, mit der sie eine echte Reform aufs Spiel setzten. Sie versuchten, „to effect a change which was silently and gradually in operation, and which violent interference on our part

<sup>331</sup> Siehe dazu und zum Folgenden eine Rede vom 18.5.1832: SP II, S. 542f.

<sup>332</sup> Ebd., S. 542.

<sup>333</sup> Vgl. dazu und zum Folgenden GASH, Sir Robert Peel, S. 30, 33f.

<sup>334</sup> Siehe Crokers Tagebuch, 11.5.1832, in: CP II, S. 157; Croker an Peel, 11.5.1832, in: ebd., S. 177–180; Peel an Croker, 12.5.1832, in: ebd., S. 180f.

<sup>335</sup> Siehe v. a. eine Unterhausrede vom 17.12.1831: SP II, S. 433.

<sup>336</sup> So in einer Rede vom 22.3.1832: ebd., S. 513.

<sup>337</sup> Ebd., S. 433.

could only obstruct and retard.“<sup>338</sup> Auch die Französische Revolution habe die in Frankreich längst vorhandene Bereitschaft zu einem „beneficial change“ erstickt.<sup>339</sup>

Diese Doppelstrategie erlaubte es Peel, seine Unabhängigkeit gegenüber allen Seiten zu wahren. Wellington zwang sie dazu, in der Nacht vom 14. auf den 15. Mai 1832 dem König sein Scheitern einzugestehen und ihm zu raten, abermals Grey mit der Regierungsbildung zu beauftragen.<sup>340</sup> Dieser stellte am 18. Mai die Bedingung, dass sich der König einem Peer-Schub nicht mehr verweigere. Wilhelm IV. blieb nun nichts mehr übrig als zuzustimmen. Damit brach er den Widerstand der Lords. Am 4. Juni nahm das Oberhaus die *Reform Bill* in dritter Lesung an, weil viele Gegner der Abstimmung einfach fernblieben. Drei Tage später wurde sie durch königliche Zustimmung zum Gesetz. Die Reformkrise war beendet.

Man kann, wenn man Peels Haltung in den letzten Monaten dieser Krise betrachtet, auf die Idee kommen, dass er dem eigenen Anspruch auf Mäßigung kaum gerecht wurde. Hatte er sich, als er sich Wellington verweigerte, nicht äußerst destruktiv verhalten? Hätte ein gemäßigter Politiker nicht das Mögliche tun müssen, die Reform zu begrenzen, statt einen nicht unrealistischen Mittelweg zu propagieren? Die Antworten auf diese Fragen hängen von den Möglichkeiten ab, die Peel tatsächlich hatte, und den Konsequenzen, die sein Handeln nach sich zog beziehungsweise nach sich gezogen hätte. Er wusste, dass eine Reform unvermeidlich sein würde – und zwar in der von den Whigs gewünschten Form –, dass also Wellingtons Weg wenig Aussicht auf Erfolg hatte. Vor allem aber konnte er sich sicher sein, dass er mit seiner Ablehnung eine Lösung der Krise nicht verhinderte. Er wies die Verantwortung für ihre Lösung lediglich denjenigen zu, die sie aus seiner Sicht verursacht hatten. Indem er dem König keine andere Wahl ließ, als Grey im Amt zu belassen, trug er sogar zu einem schnelleren Nachgeben der Peers bei.

So destruktiv, wie eine whiggistische Publizistik es wollte,<sup>341</sup> war Peels Handeln deshalb keineswegs. Es gelang ihm zweierlei: Zum einen stand er einer Lösung des Problems nicht im Wege; zum anderen bewahrte er, wie Norman Gash bemerkt hat, seine Handlungsfreiheit.<sup>342</sup> In der Opposition war er kurzzeitig mit den *Ultra-Tories* vereint, aber weil er eine Reform nicht grundsätzlich abgelehnt hatte, war er in Zukunft nicht an sie gebunden. Tatsächlich war der Sieg der Whigs in der Reformfrage das Beste, was Peel passieren konnte. Der *Reform Act* hatte den Druck beseitigt, der auf dem System lastete, ohne es in seinem Wesen zu verändern. Gerade einmal 265 000 neue Wähler gab es nach der Reform in England und Wales, zusammen mit den *Reform Acts* für Schottland und Irland im gesamten Vereinigten Königreich knapp 300 000,<sup>343</sup> aber die Akzeptanz der Repräsentation in der Mittelklasse war

<sup>338</sup> Ebd., S. 430. Siehe auch ebd., S. 432.

<sup>339</sup> Ebd., S. 415.

<sup>340</sup> Siehe dazu und zum Folgenden CANNON, *Parliamentary Reform*, S. 237–241.

<sup>341</sup> Als Beispiel dafür siehe SYMONS, *Sir Robert Peel*, S. 103.

<sup>342</sup> Vgl. GASH, *Sir Robert Peel*, S. 39.

<sup>343</sup> Vgl. COOK und STEVENSON, *The Longman Handbook*, S. 81.

trotzdem gesichert. Wenn Peel in den kommenden Jahren alle Forderungen nach weiteren Veränderungen – wie diejenige nach Einführung der geheimen Wahl – ablehnte,<sup>344</sup> wusste er dabei die Mittelklasse und die Mehrheit des House of Commons auf seiner Seite.

Das hatte er in der Reformkrise in Wirklichkeit erreichen wollen, wie er schon im Februar 1832 den Earl of Harrowby, einen alten *Canningite*, wissen ließ. Es ging nicht um das ohnehin unmögliche Unterfangen, die *Reform Bill* im House of Commons zu verhindern, sondern darum, über die *Bill* hinaus zu sehen und weitere Konzessionen an einen angeblichen Zeitgeist zu verhindern:

We want to make the *Descensus* as *difficilis* as we can; to teach young inexperienced men charged with the trust of government, that though they may be backed by popular clamour, they shall not override on the first spring tide of excitement every barrier and breakwater raised against popular impulses; that carrying of extensive changes in the Constitution without previous deliberation shall not be a holiday task; that there shall be just what has happened – the House sick of the question; the Ministers repenting they brought it forward; the country paying the penalty for the folly and incapacity of its rulers. All these are salutary sufferings, that may, I trust, make people hereafter distinguish between the amendment and the overturning of their institutions.<sup>345</sup>

Kurz gesagt: Peel wollte dem House of Commons die Gefahren des Ideals der Veränderung und die Vorzüge des Ideals der Mäßigung vor Augen führen. Die Einstellung der Mehrheit des House of Commons nach dem *Reform Act* zeigt, dass die Botschaft angekommen war. Hilfreich war dabei sicherlich, dass mit Graham schon bald ein gemäßigter Reformier Peel im Nachhinein recht gab und ihm seine Unterstützung dafür anbot, weitere Veränderungen aufzuhalten.<sup>346</sup>

Als Reformier hatte Graham ungefähr zwischen Russell und dem zögerlichen Palmerston gestanden und das Vorhaben als Mittel zur Bewahrung der bestehenden Institutionen gesehen.<sup>347</sup> Nach der Verabschiedung der Reform beschlich ihn die Ahnung, dass es unmöglich sein könnte, den Korken wieder auf die Flasche zu stecken, dass es in Lord Greys Regierung Kräfte gebe, die mehr wollten; das Ideal der Veränderung drohte die Whig-Partei in seinen Bann zu schlagen. Von dieser Stimmung getragen, vermutete er im November 1832, Lord Durham, seit 1830 als Lord Privy Seal Kabinettsmitglied, warte nur darauf, über die Kirchenpolitik mit den moderaten Whigs wie ihm und Edward Stanley – bald Lord Stanley und später der 14. Earl of Derby – zu brechen, um, wie er mit Blick auf die französische Julimonarchie sagte, ein „*mouvement* Government“ zu bilden.<sup>348</sup>

<sup>344</sup> Siehe v. a. eine Unterhausrede vom 15.2.1838: SP III, S. 493.

<sup>345</sup> Peel an Lord Harrowby, 5.2.1832, in: STANHOPE (Hrsg.), *Miscellanies*, S. 64. (Hervorhebungen im Original.)

<sup>346</sup> Siehe Graham an Peel, 21.11.1836, in: PPP II, S. 329.

<sup>347</sup> Siehe Graham an Brougham, 2.11.1830, in: LLG I, S. 96f.

<sup>348</sup> Graham an Stanley, 18.11.1832, in: ebd., S. 180. (Hervorhebung im Original.)



Nicht weniger als Peel, vielleicht sogar mehr als dieser, warnte er ein paar Jahre später vor dem „progressive advance of democracy“, der mit der *Reform Bill* begonnen habe.<sup>349</sup> Das widersprach aus seiner Sicht seinen politischen Prinzipien, die er 1834 gegenüber Lord Stanley, dem Vater Edward Stanleys und zukünftigen 13. Earl of Derby, einmal als „genuine Whig principles“<sup>350</sup> bezeichnete, eine Formulierung, mit der Graham nicht zufällig an Burkes *Old Whigs* erinnerte. Gegenüber einem Freund sprach er dann zwei Jahre später tatsächlich davon, er sei immer ein Mitglied der „Old Whig party“ gewesen. Wichtig war dabei, was er über seine Trennung von den Whigs sagte: „They retain the name, but, as I contend, have changed their principles. I adhere to my principles, and am indifferent to the name.“<sup>351</sup> Der Sache nach hatte Burke in der Zeit, in der sein *Appeal from the New to the Old Whigs* erschienen war, dasselbe gesagt. Graham nahm also seine „Old-Whig“-Prinzipien mit, als er sich etwas später dem Lager der Liberalkonservativen anschloss.

Peel gewann mit diesem Parteiwechsel nicht nur einen ebenso kompetenten wie loyalen Mitstreiter für die Sache des Ideals der Mäßigung – er verbesserte auch seine Position gegenüber den entschiedenen Reformern, die es nach 1832 vor allem bei den *Radicals*, aber auch unter den Whigs, noch gab. Dass ein ehemaliger Reformers wie Graham zwar die *Reform Bill* an sich nicht verleugnete, dafür aber den Geist, der sie hervorgebracht hatte, als bedenklich, wenn nicht gefährlich hinstellte, erleichterte es Peel, das Streben nach weiteren Veränderungen des Repräsentativsystems als Beweis dafür zu präsentieren, dass die Reformer schon in den Jahren 1831 und 1832 von einem „restless appetite for innovation“ getrieben worden seien.<sup>352</sup> Ließe man sie gewähren, würden sie immer neue Mängel finden, deren Beseitigung nach und nach zu einer „fierce democratic republic“ führen würde.<sup>353</sup>

Das wollte niemand, und Peel musste nichts anderes tun, als das von der Regierung Grey Erreichte zu verteidigen.<sup>354</sup> Wie er vorausgesehen hatte, kam das alte Mischverfassungsparadigma durch die weitere Aufwertung des House of Commons an sein Ende. Auch Wellington hatte das erwartet. Nach der Reform war die Revolution aus seiner Sicht vollendet, das heißt, dass „power is transferred from one class of society, the gentlemen of England, to another class of society, the shopkeepers“. <sup>355</sup> Eine vernünftige Politik sei deshalb nicht mehr möglich. Diese Reaktion zeigt den Unterschied zwischen einem Liberalkonservativen wie Peel und einem Vertreter des Ideals der Beharrung wie Wellington, der nur durch seine ausgeprägte Loyalität gegenüber der Krone davon abgehalten wurde, ein *Ultra-Tory* zu wer-

349 Graham an Lord Tavistock, 29.8.1838, in: ebd., S. 268. Siehe auch Graham an Cornwall Lewis, 22.4.1848, in: LLG II, S. 69f.

350 Graham an Lord Stanley, 4.6.1834, in: LLG I, S. 195.

351 Graham an Lord Granville Somerset, 17.12.1836, in: ebd., S. 249.

352 SP III, S. 493. Siehe auch ebd., S. 576f.

353 Ebd., S. 493.

354 Siehe ebd., S. 577.

355 Wellington an Croker, 6.3.1833, in: CP II, S. 206.

den.<sup>356</sup> Während der Herzog im Einklang mit dem immer düsterer werdenden Croker den Untergang der alten Welt beklagte,<sup>357</sup> erfasste Peel sofort, dass sich nun eine neue Form konstitutioneller Mäßigung etablieren würde, in der der Bedarf für eine konservative Partei, wie er sie sich vorstellte, noch größer sein würde als im sogenannten „unreformed House of Commons“<sup>358</sup>. Ihre Aufgabe sollte es nun sein, die Auswirkungen der Reform in der Praxis zu mäßigen, wie er anderthalb Monate vor der Zustimmung des House of Lords gegenüber Croker fallen ließ:

I see nothing left, now that the House of Lords has approved the principle of the Reform Bill, but a strenuous concerted effort on the part of all those who deprecate such a reform as that which involves to mitigate the evil. Both Lords and Commons have now by their votes so far discredited the system of Government under which we have lived, that it seems to me inevitable to try another one.<sup>359</sup>

Welches Regierungssystem an die Stelle der alten Mischverfassung treten sollte, sagte Peel nicht. Er konnte zu diesem Zeitpunkt noch nicht wissen, dass die Erweiterung der Volksvertretung zur Stärkung der Exekutive führen würde. Die konstitutionelle Mäßigung sollte in Zukunft vor allem die Sache der Regierung sein. Der Weg zum System des *Cabinet government* war frei.

## 5 Mischung ohne Balance: *Cabinet government*

Alles in allem hatten die Liberalkonservativen die Gegenwart und die Zukunft ebenso sehr im Blick wie die Vergangenheit. Die *Liberal-Tories* und *Liberal-Conservatives* standen dem immanenten Wandel der Verfassung, der keiner aktiven Reform bedurfte, noch offener gegenüber als Burke. Und sie verstanden es, ihn in ihrem Sinne zu gestalten – vor allem, wenn es um die Frage nach dem eigentlichen Machtzentrum ging. Kein Liberalkonservativer zweifelte je daran, dass Großbritannien eine Mischverfassung hatte. Ob ihre einzelnen Teile aber im Gleichgewicht waren oder sein mussten, war eine andere Frage. Burke hatte zwar vor allem in seinen frühen Jahren die Ausweitung der Macht der Krone zuungunsten des Parlaments gefürchtet und rhetorisch bekämpft. Aber diese Sorge wich später derjenigen um die Folgen der Französischen Revolution. Wenn Burke Pitt kritisierte, so nicht weil er ihm zu stark war, sondern zu schwach.

<sup>356</sup> Zu Wellingtons politisch folgenloser Nähe zu den *Ultra-Tories* siehe GREVILLE MEMOIRS II, S. 41f. (Eintrag vom 31.8.1830). Zur Einordnung Wellingtons als veränderungsunwilligen Konservativen siehe auch Graham an Arbuthnot, 9.6.1840, in: PPP II, S. 440.

<sup>357</sup> Zu Crokers Haltung siehe v. a. Croker an Lord Hertford, 29.5.1839, in: CP II, S. 344; Croker an Ernst August I., König von Hannover, 11.5.1839, in: ebd., S. 346.

<sup>358</sup> PORRITT, The Unreformed House of Commons.

<sup>359</sup> Peel an Croker, 23.4.1832, in: ebd., S. 175.

Für die späteren Liberalkonservativen konnte die in ihrer Handlungsfreiheit immer weiter eingeschränkte Krone keine Gefahr mehr darstellen. Ein mächtiger Premierminister war deshalb aus ihrer Sicht kein Problem, weil sich seine Autorität nicht allein von der Prärogative ableitete, er deshalb auch kein Geschöpf der Krone mehr sein konnte. Im April 1799 hatte Burdett als einer der lautstarken Kritiker der Regierung Pitt dem Premierminister im House of Commons vorgeworfen, sein Plan einer Union zwischen Großbritannien und Irland diene nur der Zementierung einer ohnehin schon unerhörten Machtfülle.<sup>360</sup> Canning entgegnete dem radikalen Baronet in derselben Debatte, es sei schon möglich, dass Pitts Macht und Autorität größer sei als die jedes vorhergehenden leitenden Ministers, dass aber diese Macht im Vertrauen von Parlament und Volk wurzele und deshalb nicht mit Misstrauen betrachtet werden müsse.<sup>361</sup> Nicht die Machtfülle sei entscheidend, sondern wie sie eingesetzt werde.<sup>362</sup> Ein Minister, der aufgrund seiner Popularität über mehr Macht verfüge als üblich, dürfe, ja müsse sie zum Wohle des Landes einsetzen.<sup>363</sup>

Ein mächtiger Premierminister war für Canning also nicht unbedingt eine Bedrohung für das System. Im Laufe der kommenden Jahre wuchs seine Überzeugung, dass das Gegenteil richtig sei. Als Oppositionsmitglied unterstützte er im März 1806 Walter Spencer-Stanhopes Antrag auf eine Erklärung des House of Commons, dass die Aufgaben eines Ministers mit denjenigen eines Common-Law-Richters unvereinbar seien.<sup>364</sup> Grund für Spencer-Stanhopes Antrag war, dass Lord Ellenborough einen Sitz in Lord Grenvilles ‚Ministry of All the Talents‘ erhalten hatte, ohne seinen Posten als Lord Chief Justice aufzugeben.<sup>365</sup> Canning räumte in seiner Rede ein, dass es kein Gesetz gebe, dass Lord Ellenboroughs Aufnahme in das Kabinett verbiete, dass man daher auch nicht von einem verfassungswidrigen Akt sprechen könne.<sup>366</sup> Es widerspreche jedoch „reason and common sense“, dass „the judicial and executive powers should be combined in the same person.“<sup>367</sup> Dieser für den Liberalkonservatismus typische Appell an die Mäßigung der Sitten diene nur auf den ersten Blick dazu, das Prinzip der Gewaltenteilung zu verteidigen. In Wirklichkeit ging es Canning um etwas anderes: um die Verteidigung des Kabinetts als eigentliches Zentrum des politischen Systems.

Denn der Judge Advocate General, Nathaniel Bond, hatte unmittelbar vor Cannings Rede bezweifelt, dass das Kabinett eine von der Verfassung anerkannte Einrichtung sei.<sup>368</sup> Aus seiner Sicht war es nicht mehr als ein Ausschuss des Privy

---

**360** Siehe PH XXXIV, Sp. 954–956.

**361** SC I, S. 231f.

**362** Ebd., S. 232.

**363** Ebd. Siehe dazu auch SCL, S. 71.

**364** Siehe zu diesem Antrag die Rede Spencer-Stanhopes, in: PD VI, Sp. 286–291.

**365** Siehe LOBBAN, Edward Law.

**366** SC II, S. 179f.

**367** Ebd., S. 180. Siehe auch wieder in einem anderen Zusammenhang SC IV, S. 180–182.

**368** Siehe PD VI, Sp. 291–298.

Council, den der König nach Belieben einberufen könne. Das war für Canning unhaltbar. In einem freien Staat müsse die politische Verantwortung einen klar definierten Platz haben und das müsse das Kabinett sein. Canning hielt die Frage danach, ob die Verfassung eine Einrichtung mit dem Namen Kabinett kenne, für unerheblich, da diese Einrichtung faktisch existiere. Es gebe Personen, „who advised with His Majesty, who performed all the functions of Government, who were known as the cabinet, who were known all over London and the country to be so“.<sup>369</sup> Die Ansicht, dass das Kabinett etwas Eigenständiges sei und nicht nur oder vielleicht gar nicht vom Gutdünken des Monarchen abhängе, war durchaus neu. Und Canning untermauerte sie noch, indem er feststellte, ein Richter komme als Mitglied des Kabinetts unter die Kontrolle des *Executive Government* und werde damit notwendigerweise zu einem „party politician“.<sup>370</sup> Nicht vom König, sondern von der regierenden Partei und der öffentlichen Meinung hing das Kabinett also ab.<sup>371</sup>

Freilich folgte aus der Selbstständigkeit des Kabinetts für Canning nicht die Auflösung der Prärogative. Vor allem mit Blick auf die Armee wandte er sich gegen Tendenzen des Parlaments, mehr zu regulieren, als ihm zustand. Das galt etwa für den Versuch des ‚Ministry of All the Talents‘ vom Mai 1806, über eine Änderung der *Mutiny Bill* die Möglichkeit einer zeitlich begrenzten Dienstpflicht zu schaffen. Canning hielt es für eine unumstößliche politische Gesetzmäßigkeit, „that no public good has ever arisen from the interference of public assemblies with the military force of the state.“<sup>372</sup> Er warnte vor einem „restless and meddling spirit of regulation“, der stets mehr Kosten verursacht als Nutzen gebracht habe.<sup>373</sup> Und er lehnte jede Beschränkung der Prärogative durch das Parlament ab.<sup>374</sup> Deshalb hielt er es für falsch, als im Dezember 1810 über eine Regentschaft des Prince of Wales für den nun dauerhaft geistig umnachteten Georg III. debattiert wurde, dem zukünftigen Regenten die Prärogative nicht vollständig zu übertragen, sondern ihm das Recht auf Verleihung der Peerwürde vorzuenthalten, sofern es sich nicht um die Auszeichnung von Personen handele, die sich große militärische Verdienste erworben hätten. Denn was wäre das Ergebnis gewesen? Eine Minderung der Effizienz der Exekutive, die das Gemeinwesen in Gefahr bringen könne. Wenn das Parlament vor der Übertragung der vollumfänglichen Prärogative zurückschrecke, erklärte Canning mit der Lust an der Provokation, sei es konsequent, sie ganz abzuschaffen.<sup>375</sup>

Er verteidigte also gleichzeitig die Prärogative und die Unabhängigkeit des Kabinetts, und man braucht nicht viel Phantasie, um zu erkennen, worauf er hinaus-

<sup>369</sup> SC II, S. 181.

<sup>370</sup> Ebd., S. 182.

<sup>371</sup> Siehe auch SC III, S. 40, 102.

<sup>372</sup> SC II, S. 195.

<sup>373</sup> Ebd., S. 196.

<sup>374</sup> Siehe ebd., S. 193f., 199f., 218.

<sup>375</sup> Siehe SC III, S. 84–88, 99–101. Zur Unteilbarkeit der Prärogative siehe ergänzend ebd., S. 91, 95f.

wollte: Indem er die königliche Prärogative gegen die Übergriffe des Parlaments verteidigte, wollte er die Macht der Minister sichern, die die Kronrechte mehr oder weniger selbstständig ausüben sollten.<sup>376</sup> Eine starke Exekutivgewalt war in seinen Augen unverzichtbar; ihre Schwächung musste sich zum Nachteil des öffentlichen Interesses auswirken.<sup>377</sup> Und Peel sah es ganz genau so.<sup>378</sup> Noch im Januar 1819 hatte er sich im Zusammenhang mit der Wahl eines neuen Speaker für das House of Commons vor allem um dessen Unabhängigkeit gesorgt. Das Haus habe seinen Einfluss innerhalb des Verfassungsgefüges deshalb vergrößern können, weil seine Mitglieder „have almost invariably resisted the slightest encroachment on our privileges“. Nur dadurch habe es seine „equality with the other branch of the legislature“ durchgesetzt.<sup>379</sup> Schon im September 1831, in den hitzigen Debatten um die Reformpläne der Regierung Grey, war Peel indessen überzeugt davon, dass nicht der Einfluss des Volkes auf dem Spiel stehe, sondern derjenige der Krone, also der Exekutive:

That influence is already so diminished, as far as patronage is concerned, that it scarcely tells in the scale. Even the prerogative of the choice of its own ministers, though nominally left to the Crown, is confined by this bill within the narrowest limits. The Crown will not be able to appoint to high office any man who may maintain an unpopular opinion – who may shrink from the trouble or expense of a contested election – who may despise the arts by which popular favour is frequently acquired – or may dislike the exhibitions of a hustings. The single circumstance that you make every election, without exception, a popular election, has a tendency to affect the practical working of the government, and to diminish the authority of the Crown in respect to the choice of its ministers, in a degree, the amount of which it is difficult to calculate.<sup>380</sup>

Auf der einen Seite beschreibt Peel hier sehr genau eine Entwicklung, die sich in jeder liberalen Demokratie früher oder später einstellt: die Tendenz zur Uniformität und Durchschnittlichkeit des politischen Personals. Auf der anderen Seite war diese Zeit für Großbritannien, das auch nach dem ersten *Reform Act* ein weitgehend aristokratisches politisches System behielt, längst noch nicht gekommen. Richtig an Peels Voraussage war aber, dass die Bildung und der Erfolg einer Regierung bald nicht mehr gleichermaßen von der Krone und beiden Häusern des Parlaments abhing, sondern *de facto* nur noch vom House of Commons. Im Mai 1832 glaubte Peel noch darauf hinweisen zu müssen, dass die Minister zwar dem Parlament verant-

---

<sup>376</sup> Das heißt freilich nicht, dass er es sich nicht erlaubte, den Gebrauch der Prärogative zu kritisieren, wenn er es für angebracht oder für opportun hielt – eine für einen Oppositionsabgeordneten natürliche Haltung. Siehe v. a. SC II, S. 272f.

<sup>377</sup> Siehe SC III, S. 70, 108.

<sup>378</sup> Vgl. dazu READ, *Peel and the Victorians*, S. 98.

<sup>379</sup> SP I, S. 108.

<sup>380</sup> SP II, S. 393. Siehe auch schon eine Rede vom 3.3.1831: ebd., S. 287. Und dann wieder eine Rede vom 22.3.1832: ebd., S. 513.

wortlich seien, dass ihre Ernennung aber ein „personal act of the sovereign“ sei.<sup>381</sup> Das galt zu dieser Zeit tatsächlich noch, war aber schon durch die Notwendigkeit des Premierministers, sich auf eine parlamentarische Mehrheit zu stützen, empfindlich eingeschränkt.<sup>382</sup> Nach der Verabschiedung der *Reform Bill* war es damit ganz vorbei.

Peel stellte erstmals am 7. Februar 1833 fest, es gebe „no means of governing this country but through the House of Commons“.<sup>383</sup> Das akzeptierte er nicht nur, sondern er war als Mitglied dieses Hauses bereit, das Beste daraus zu machen.<sup>384</sup> Er wies noch einmal darauf hin, dass er nie ein „enemy to gradual and temperate reform“ gewesen sei, lobte die Regierung dafür, dass sie angesichts ihres Erfolgs in der Reformfrage nicht in Triumphalismus verfallen sei, und bekannte, dass er das Ergebnis akzeptiere und als endgültig betrachte.<sup>385</sup> Damit nahm er vorweg, was er 1834 in seinem *Tamworth Manifesto* schreiben sollte.<sup>386</sup> Es galt nun, so Peel im Februar 1833, in die Zukunft zu sehen.<sup>387</sup> Doch was lag dort? Zunächst etwas Bedenkliches, nämlich immer häufiger vorkommende „encroachments of the House of Commons“, wie er am 11. Mai 1835 bei einem Abendessen vor ihm politisch nahestehenden Kaufleuten und Bankiers in London sagte.<sup>388</sup> Zwar sei die englische Verfassung noch immer eine „mixed and balanced constitution“, aber man dürfe die Prärogative der Krone und das House of Lord nicht als unüberwindliche Bollwerke gegen den Ansturm von Leidenschaft und Ehrgeiz und gegen die Liebe zur Veränderung betrachten.<sup>389</sup> Er erinnerte daran, dass sich eine Mischverfassung durch das harmonische Streben aller Gewalten nach dem Gemeinwohl auszeichne.<sup>390</sup>

Diese Harmonie war jedoch nur noch durch die Unterordnung der anderen Gewalten unter das House of Commons zu haben, dessen demokratische Ambitionen deswegen kaum noch von außen, durch die Lords oder die Krone, gemäßigt werden konnten. Gegen die Mehrheit im House of Commons, das einzige „recognized organ

---

**381** Ebd., S. 532.

**382** Diese Entwicklung hatte bereits zwischen 1810 und 1820 begonnen, als der spätere Georg IV. als Prince of Wales die Regentschaft für seinen erkrankten Vater ausübte. Sie endete etwa Mitte der 1830er Jahre. Vgl. JUPP, *The Governing of Great Britain*, S. 121–123; BOGDANOR, *The Monarchy and the Constitution*, S. 15f.

**383** SP II, S. 613. Vgl. dazu auch CRAGOE, *Sir Robert Peel*, S. 56f.

**384** Siehe dazu den Tagebucheintrag vom 31.3.1837, in: GREVILLE MEMOIRS III, S. 395.

**385** SP II, S. 613.

**386** Siehe oben: Zweiter Teil, Kap. I.2. Siehe später auch wieder PEEL, Rede beim Bankett (1837), in: *Description of the Banquet Given in Honour of Sir Robert Peel*, S. 59f.

**387** Siehe SP II, S. 613.

**388** SPEECHES BY PEEL DURING HIS ADMINISTRATION (1834–1835), S. 291. Zum Fortbestehen der britischen Verfassung als einer „mixed form of government“ siehe auch PEEL, Rede beim Bankett (1837), in: *Description of the Banquet Given in Honour of Sir Robert Peel*, S. 63. Zur großen Bedeutung dieser Rede vgl. auch WESTON, *English Constitutional Theory*, S. 254f.

**389** SPEECHES BY PEEL DURING HIS ADMINISTRATION (1834–1835), S. 290.

**390** Siehe ebd., S. 291. Siehe auch SP III, S. 299f.

of public opinion“, wie er später sagte, könne niemand mehr regieren.<sup>391</sup> Künftig müsse das demokratische Prinzip der Verfassung deshalb im House of Commons selbst gemäßigt werden, sagte Peel, und zwar durch die „Conservative principles“, deren Einfluss durch das Wahlverhalten der Anwesenden gesichert werden solle.<sup>392</sup>

Für eine Mehrheit zu sorgen, die dem demokratischen Ideal der Veränderung etwas entgegenzusetzen hatte, war *eine* Methode, die Prärogative der Krone auch gegen die Übermacht des House of Commons zu bewahren. Es gab jedoch, wie Peel meinte, noch eine andere und viel wirksamere. Sie bestand darin, ein neues Machtzentrum innerhalb der Verfassung zu bilden, das die Kronrechte für die Exekutive erhalten konnte. Wenn Peel, wie im Mai 1841, davon sprach, sich dem „encroachment of the House upon the prerogative of the Crown“ entgegenstellen zu wollen,<sup>393</sup> verfolgte er damit zwar das Ziel, die Prärogative ungeschmälert zu erhalten, nicht aber, sie im Besitz der Krone zu belassen.

Dieser Ansicht war Peel offenbar schon zwei Jahre vor dem *Reform Act*. Als Innenminister der Regierung Wellington zeigte er sich im April 1830 irritiert, dass Georg IV. ohne seinen Rat „the best prerogative of the Crown“ ausgeübt hatte, um einen zum Tode verurteilten Iren zu begnadigen.<sup>394</sup> Peel hielt dieses Verhalten, wie er gegenüber Wellington äußerte, für inakzeptabel und teilte dem König mit, dass er ihm niemals zu diesem Schritt geraten hätte.<sup>395</sup> Wellington war derselben Meinung, und nachdem beide auf den König eingewirkt hatten, teilte sein Privatsekretär Peel mit, dass Georg seine Entscheidung zurücknehme.<sup>396</sup> Die Krone blieb also nur Ursprung der Prärogative, sollte aber nicht mehr ihre Trägerin sein. Diese Aufgabe wies Peel stattdessen dem Premierminister und dem Ausschuss zu, dem er vorstand: dem Kabinet.

Disraeli hatte das genau verstanden, als er 1844 in seinem Roman *Coningsby* Peels „Conservative principles“ mit folgenden spöttischen Worten definierte: „[W]hat will you conserve? The prerogatives of the crown, provided they are not exercised; the independence of the House of Lords, provided it is not asserted“.<sup>397</sup> Während der Reformkrise hatte Peel im House of Lords den „rallying point for the

**391** Siehe SPEECHES BY PEEL DURING HIS ADMINISTRATION (1834–1835), S. 291. Siehe auch eine Unterhausrede vom 27.5.1841, in: SP III, S. 765. Das wörtliche Zitat findet sich ebd., S. 766. Zwölf Jahre früher hatte sich Canning bereits ähnlich geäußert: Canning an Wellesley, 16.9.1823, TNA, Cowley Papers, FO 519/290, abgedr. in: STAPLETON, Canning and his Times, S. 378f.

**392** SPEECHES BY PEEL DURING HIS ADMINISTRATION (1834–1835), S. 291f.

**393** SP III, S. 771. Siehe dazu auch schon Peel an Arbuthnot, 4.11.[1839], in: PPP II, S. 409.

**394** Georg IV. an den Duke of Northumberland, Lord Lieutenant of Ireland, 10.4.1830, in: ebd., S. 147.

**395** Peel an Wellington, 13.4.1830, in: ebd., S. 148. Siehe dazu Peel an Georg IV., 13.4.1830, in: ebd., S. 148f.

**396** Siehe Wellington an Peel, 14.4.1830, in: ebd., S. 149; Peel an Georg IV., 14.4.1830, in: ebd., S. 150; Sir William Knighton an Peel, 15.4.1830, in: ebd., S. 151.

**397** DISRAELI, *Coningsby* (1844), Buch II, Kap. V, S. 101.

returning good sense and moderation of the country“<sup>398</sup> gesehen. Diese Rolle wollte er ihm danach nicht mehr zugestehen. Zwar verteidigte er die Unabhängigkeit des House of Lords auch nach dem *Reform Act*. Sie stand aus seiner Sicht dem auch von ihm angenommenen progressiven Charakter der Verfassung nicht entgegen, da es sich nie notwendigen Veränderungen verweigert habe.<sup>399</sup> Aber dieses Plädoyer für das House of Lords war nicht etwa nur ein Appel an ererbte Vorurteile und Sympathien, sondern auch ein „appeal to reason“.<sup>400</sup> Es war rational, das House of Lords in seiner bestehenden Form zu erhalten, weil die Erblichkeit der Mitgliedschaft ebenso wie diejenige der Krone dem politischen System Stabilität und Kontinuität verschaffte und ein Abdriften der Verfassung in eine reine Demokratie verhinderte. Ganz in diesem Sinne betrachtete Graham, nachdem er sich zu einem *Conservative* im Peel'schen Sinne gewandelt hatte, das House of Lords „more as a shield of defence than as a weapon of attack.“<sup>401</sup>

Weder Peel noch Graham verwandten sich für die Lords um deren selbst Willen. In ihrem Verständnis der Verfassung waren die Krone und das House of Lords tatsächlich nicht viel mehr als jene „*dignified parts*“ der Verfassung, von denen Bagehot später in seiner *English Constitution* im Gegensatz zum House of Commons und dem Kabinett als den „*efficient parts*“ sprechen sollte.<sup>402</sup> Wie gesagt, waren sie für Peel und Canning schon vor dem *Reform Act* nur Mittel zum Zweck. Der Zweck aber war die Mäßigung, die die englische Verfassung immer ausgezeichnet hatte. Nach dem *Reform Act* verfolgte Peel denselben Zweck, musste aber nach einem neuen Mittel Ausschau halten. Und dieses Mittel war die Prerogative in den Händen des Kabinetts, vor allem des Premierministers, „who is alike the proper guardian of the royal prerogative and of parliamentary privilege“.<sup>403</sup>

Mit Blick auf den Zweck der konstitutionellen Mäßigung löste er so zwei Probleme auf einmal: Ein Kabinett, das ein Ausschuss des Parlaments war und de facto über die vollständige Prerogative verfügte, schützte vor der Gefahr des monarchischen Absolutismus, die Burke so besorgt hatte und die Peels Zeitgenossen noch in Form der Politik Jakobs II. vor Augen hatten. Die Minister bewahrten die „popular principles of representative government“, für die sich Peel unter Berufung auf Burke und Fox einsetzte, weil sie ohne das Vertrauen des House of Commons nicht im Amt bleiben konnten.<sup>404</sup> Gleichzeitig gaben die ursprünglich der Krone zustehenden

<sup>398</sup> Peel an Lord Harrowby, 5.2.1832, in: STANHOPE (Hrsg.), *Miscellanies*, S. 62.

<sup>399</sup> Siehe PEEL, Rede beim Bankett (1837), in: *Description of the Banquet Given in Honour of Sir Robert Peel*, S. 64.

<sup>400</sup> Dazu und zum Folgenden ebd., S. 63.

<sup>401</sup> Graham an Wellington, 18.12.1839, in: PPP II, S. 423. Zur Stellung des House of Lords nach dem *Reform Act* von 1832 vgl. Le May, *The Victorian Constitution*, S. 127–151.

<sup>402</sup> BAGEHOT, *The English Constitution* (1867), S. 7. (Hervorhebung im Original.)

<sup>403</sup> SP III, S. 771. Zur Ansicht, dass die Kontrolle der Prerogative einzig und allein in der Verantwortung der Minister liege, siehe auch Peel an Wellington, 9.1.1844 (Kopie), BL, Peel Papers, Add. MS. 40460, f. 155.

<sup>404</sup> SP III, S. 760, 763. Ebd., S. 801, ist von einem „popular mode of government“ die Rede.



Exekutivrechte, auf die das Parlament keinen Zugriff hatte, dem Kabinett ausreichend Unabhängigkeit, Autorität und Macht, um die Regierungsfraktion im House of Commons zu führen, statt von ihr gelenkt zu werden. Wie Canning schon im Mai 1826 Lord Liverpool erklärte, musste der Premierminister den Freunden der Regierung im Parlament deutlich machen, dass er bei wichtigen Abstimmungen kein abweichendes Verhalten duldete.<sup>405</sup> Eine vom Willen des Volkes abgeleitete Diktatur des Unterhauses, wie sie England in der Zeit des Rumpfparlaments erlebt hatte, war damit ausgeschlossen. Die Verfassung war insofern ein „equilibrium between monarchy and democracy“, das die Interessen von Krone und Commons in Einklang brachte.<sup>406</sup>

Peel hat also schon früh erkannt, dass unter den vom *Reform Act* geschaffenen Bedingungen das von einem starken Premierminister dominierte Kabinett zum alleinigen Träger der Prärogative und damit zu einer starken Exekutive werden musste.<sup>407</sup> Lange bevor Bagehot die klassische Darstellung des „Cabinet government“<sup>408</sup> schreiben sollte, hatte sich in Peels Denken eine aus der Praxis gewonnene Theorie dieser Regierungsform entwickelt.<sup>409</sup> Die Krone blieb dabei die Quelle der Prärogative, während die Auffassung, dass sie auch über sie verfügen könne, zu einer juristischen Fiktion wurde. Gleichwohl unterschätzte Peel nicht, welch mäßigenden Einfluss ein erfahrener und kluger Monarch auf die Regierung nehmen konnte – und sollte. Indem er Halifax' Schiffsmetapher aufgriff, erklärte Peel 1837, im Jahr der Thronbesteigung Königin Victorias, gegenüber Croker, ein wirklich verfassungsmäßiger König sei „so much ballast keeping the vessel of the State ready in her course, counteracting the levity of popular ministers, of orators forced by oratory into public councils, the blasts of Democratic passions, the ground swell of discontent, and ,the ignorant impatience for the relaxation of taxation.“<sup>410</sup>

Damit nahm er vorweg, was Bagehot später als die drei Rechte eines „constitutional monarch“ definieren sollte – „the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn“<sup>411</sup> –, und stellte gleichzeitig fest, dass sie der König oder die Königin nur dann im Einklang mit der Verfassung ausübe, wenn er oder sie mit ih-

**405** Siehe Canning an Lord Liverpool, 2.5.1826, in: SOME OFFICIAL CORRESPONDENCE OF CANNING II, S. 48.

**406** SP III, S. 760, 766. In diesem Sinne hatte Canning die englische Verfassung zusammen mit seinem engen Freund George Ellis schon 1811 definiert. Siehe [ELLIS und CANNING,] Trotter's Memoirs (1811), S. 556.

**407** Peel war der erste Premierminister, der das Kabinett tatsächlich beherrschte, d.h., der die Richtlinien der Regierungspolitik weitgehend allein bestimmen konnte. Vgl. JUPP, The Governing of Britain, S. 129.

**408** BAGEHOT, The English Constitution (1867), S. 27. Zur Bedeutung des Kabinetts und des Premierministers in der britischen Verfassung nach dem *Reform Act* von 1832 vgl. auch LE MAY, The Victorian Constitution, S. 97–126.

**409** Vgl. auch WESTON, English Constitutional Theory, S. 254.

**410** Peel an Croker, 5.7.1837, in: CP II, S. 315.

**411** BAGEHOT, The English Constitution (1867), S. 64.

nen das Ziel verfolge, die politischen und vor allem die demokratischen Leidenenschaften der Minister zu mäßigen. Der Monarch übte die Prärogative nicht aus, hatte aber darüber zu wachen, dass das Kabinett es auf verantwortliche Weise tat.

Doch das Kabinett bezog seine Stärke nicht allein aus der Prärogative, sondern auch aus der Tatsache, dass es als Ausschuss des Parlaments aufs Engste mit ihm verschränkt war. Peel hielt es für eine geradezu „unconstitutional doctrine [...] that there is a clear distinction between the administrative and the legislative functions of a government.“<sup>412</sup> Wie deutlich geworden ist, erwuchs aus seiner Sicht gerade aus der Verschränkung von Exekutive und Legislative die Mäßigung des Systems. Sie war der beste Schutz vor einer weiteren Demokratisierung, die Peel auch nach dem *Reform Act* für die größte Gefahr hielt.<sup>413</sup> Bagehot sah in dieser Verschränkung später geradezu das Geheimnis der englischen Verfassung.<sup>414</sup> Dass sie eine Quelle konstitutioneller Mäßigung war, wird dann noch greifbarer, wenn man sich vor Augen hält, dass auch die alte englische Mischverfassung nicht auf einer naiv verstandenen Gewaltenteilung beruht hatte. Das harmonische Miteinander verschiedener politischer Gewalten war eben zuallererst auch eine Art der Gewaltenverschränkung, die sich in der Rechtsfigur des *King-in-Parliament* symbolisch verdichtete. Und so wie einst die beiden Kammern des Parlaments und die Krone bei der Gesetzgebung einträchtig zusammengewirkt hatten, mussten es nun Parlament und Kabinett tun.

Das war durchaus keine Einbahnstraße. Auch das Parlament hatte seinen Teil zur Mäßigung des politischen Lebens beizutragen. Schon Canning, der wie Peel ein Befürworter einer starken Exekutive war, erklärte mit Blick auf die erwähnte Änderung der *Mutiny Bill*, dass es die Aufgabe des Parlaments sei, die Absicht solch einer „complete revolution in one part of our national defence“ genau zu prüfen und die Verabschiedung des Klausel zu verlangsamen.<sup>415</sup> Bei großen Veränderungen von Gesetzen und Institutionen kam dem Parlament in Cannings Augen die Rolle des Entschleunigers zu. So wie das *Executive government* durch die volle Ausübung der Prärogative die Ansprüche des Parlaments mäßigen musste, so sollte das Parlament, vor allem das House of Commons, durch eine besonnene Prüfung aller Gesetzesvorlagen und Anträge den Veränderungsdrang manch hitzköpfiger Minister bremsen. Denn der große Vorzug des britischen Parlamentarismus lag darin, „the promptness of the executive with the salutary corrective of its popular branch“ zu verbinden.<sup>416</sup> Peel teilte diese Interpretation und wandte sich deshalb gegen alle Versuche, das House of Commons in seinen Kompetenzen zu beschneiden. Das Ideal der Mäßigung verlangte, die durch den *Reform Act* eingetretenen Veränderungen zu gestalten und nicht auf einem Umweg wieder abzuschaffen:

<sup>412</sup> Siehe SP III, S. 779. Siehe auch ebd., S. 776.

<sup>413</sup> Siehe v. a. Peel an Hardinge, 24.4.1835 (Kopie), BL, Peel Papers, Add. MS. 40314, f. 89.

<sup>414</sup> Siehe BAGEHOT, *The English Constitution* (1867), S. 11.

<sup>415</sup> SC II, S. 192.

<sup>416</sup> Ebd., S. 328.

To some it may appear desirable, on account of recent changes in the constitution of the House of Commons, and in the increase of popular influence upon its proceedings, to curtail, as far as possible, even its legitimate authority. I cannot concur in the policy of this course. I think it more wise, more conformable with true conservative principles, to stand upon the ancient way of the law and constitution.<sup>417</sup>

Das House of Commons rückte für ihn in die Mitte der Verfassung und übernahm damit eine zentrale Aufgabe. Es wurde zur Quelle der konstitutionellen Mäßigung, die man in früheren Jahrhunderten in der Balance der Gewalten gesehen hatte. Damit hatte es in Peel Augen seinen Platz nicht nur in der Mitte des Systems, sondern wurde auch zum Hauptschauplatz des Ringens um *middle England*. Im House of Commons sollte nun definiert werden, welchen Weg das Land gehen würde.

---

<sup>417</sup> So in einer Unterhausrede vom 30.5.1837: SP III, S. 431.