

Die Herrschaftsstruktur Englands im 18. Jahrhundert

Ein Beitrag zur sozialen Geschichte Englands

Von Dr. S. Schneider, Bern

Der Sozialwissenschaftler, der heute den Wandel der staatlichen Systeme, die Herrschaftsverhältnisse innerhalb der Staaten, die Äusserungen und Wirkungen des Parlamentarismus, die anti-demokratischen staatlichen Bewegungen miterlebend betrachtet, empfindet das Bedürfnis, all diese Erscheinungen von seinem Gesichtspunkte aus ordnend zu verstehen. Liegt ihm historisches Denken nicht ferne und lenken ihn Gefühl und Neigung in die Vergangenheit, so wird er in erster Linie zu der Quelle hinaufsteigen, aus welcher der Strom sich ergossen, dessen Fluten in manchen Staatswesen heute noch hochgehen, in andern schon im Sande verebben: zur Quelle des Freiheitsgedankens. Diese liegt in der sozialen Geschichte Englands¹⁾, das ideengeschichtlich und nach faktischer Gestaltung der Volksrechte²⁾ den Anstoss zu den politischen Umwälzungen zu Ende des 18. Jahrhunderts gegeben hat. Die Quelle liegt in der Sozialgeschichte³⁾, weil die Gesellschaft des 18. Jahrhunderts noch wirkender Bestandteil des Staates ist, weil «die Renaissance des patrimonialstaatlichen Systemes»⁴⁾, die bis zum Ende dieses Jahrhunderts dauert, nur auf dem Boden einer ständischen Gesellschaft, deren Ehrbegriff den Angelpunkt dieses Systems bildet, denkbar ist.

* * *

Im 19. Jahrhundert erst hat sich im englischen Staate ein konstantes Kräfteverhältnis zwischen den Herrschaftsfaktoren König, Ministerium und Parlament herausgebildet. Heute sind die Machtsphären gegeneinander abgegrenzt, die Beziehungen der einzelnen Faktoren durch Tradition oder Satzung geregelt; Kollisionen sind fast undenkbar. Im 18. Jahrhundert dagegen steht man mitten in einem Prozess lebhafter Herausbildung und Gestaltung von Grundrechten. Die Elemente: ein junges Herrscherhaus, ein alter, mächtiger Adel, ein politisch

1) England ist der Ursprung nicht des demokratischen, aber des Freiheitsgedankens.

2) Lehre vom Recht des Widerstandes.

3) Die Berechtigung und Notwendigkeit sozialwissenschaftlicher Betrachtung politischer Begebenheiten ist hier nicht zu begründen. Es hat sich erwiesen, dass weder das Staatsrecht noch die Historie, deren Aufgabe nur die Feststellung der Tatsachen ist, die gesellschaftlich-politischen Phaenomene deutend zu erfassen vermag. Dies liegt der nach idealtypischer Methode arbeitenden Sozialwissenschaft ob.

4) Max Weber, «Wirtschaft und Gesellschaft», Gr. der Soz.-Ök., Abt. III, S. 736.

und wirtschaftlich aufstrebendes Bürgertum, schliessen erst langsam sich zu organischem Verbands zusammen. Die Kräfte überborden gelegentlich, die Macht-sphären verwischen sich, da noch keine strikte Regel sie einschränkt ¹⁾. Vor allem kämpfen die zwei Hauptmächte des ständischen Staates, die Krone und der Adel, um ihren Anteil an der Herrschaft, die Krone um ihre Prerogative, der Whigadel um die in der Revolution begründete Vorherrschaft. Dieser Kampf erfüllt das ganze Jahrhundert; er ist Ausdruck dafür, dass die dualistische Staatsauffassung, die König und Stände als die notwendigen, gleichberechtigten Pfeiler des Staates betrachtet, ins Wanken gekommen ist. Der Kampf beginnt 1702 mit der Thronbesteigung der Königin Anna. Er findet einen vorläufigen Abschluss 1784 in dem unzweifelhaften Siege der Whigs beim Zusammenbruch der königlichen Politik in der amerikanischen Angelegenheit. In diesem Kampf zwischen den König und den Ständen ist der ältere Pitt hineingestellt; eigengesetzlich, keiner der Parteien zuzurechnen, aus ihnen hervorgegangen, aber sie weit zurücklassend, von den Kämpfen zwischen König und Partei seiner innersten Natur nach abgewendet, mit seinen Energien ganz nach aussen, auf Englands Weltgeltung und das Imperium, gerichtet. Sein Kriegscoalitionsministerium von 1757 ist ein Markstein in der äussern Geschichte Englands, in innerpolitischer Hinsicht ein Glücksfall, aber kein Wendepunkt; denn dieselben Mächte, die er auf kurze Zeit beschwor, wachsen nach seinem Rücktritt in neuen Kämpfen empor.

Die Mitte, von der in diesem Jahrhundert alle politische Gestaltung ausgeht, ist die Beziehung zwischen dem König und seinem Kabinett. Ein erster Blick auf dieses Zentrum der Willensbildung zeigt, sieht man von der Zeit Walpoles ab, einen kaleidoskopischen Wechsel der Ministerien, dessen verwirrende Kompliziertheit sich beim Eindringen in die sozialen Gegebenheiten erhöht. Warum die sich stets wiederholenden, oft unüberwindlichen Schwierigkeiten der Regierungsbildung? Es handelt sich um das Ineinandergreifen verschiedener Prinzipien: des staatlichen, durch den König, und des sozialen, durch die Stände repräsentierten, und um die Verankerung der politischen Macht in dem auf Tradition fest gegründeten gesellschaftlichen System. Dies bedeutet die Bildung des Ministeriums. *Daher* ist die Geschichte der Ministerien die Grundlage des Sozialwissenschafters. Sie enthält, gerade in ihrem Detail, alles Typische, was die Struktur der Herrschaft erkennen lässt. Diese Geschichte kann hier nicht wiedergegeben werden; es sei versucht, die grosse Linie der Entwicklung zu zeigen, welche die sozial bedeutsamen Punkte der Geschichte festhält, an denen die unter den historischen Ereignissen liegende soziale Struktur auf die Oberfläche der politischen Erscheinungen durchbricht. Daran schliesst sich die systematische Erfassung und Kennzeichnung der Herrschaftsstruktur.

I. Die geschichtlichen Grundlagen

Die Machtposition des Whigadels zu Anfang des Jahrhunderts ist infolge seiner Verdienste in der Revolution überragend. Er hat das Königtum neu be-

¹⁾ Alte Parlamentsprivilegien werden vom König verletzt, ohne dass das House of Commons es nur konstatiert. Hunt and Poole, «Political History of England», Bd. X, S. 53.

gründet und dabei die Volksrechte gewahrt und erweitert: «They were prepared to fill a throne in accordance with the interests of the people, and to impose any desirable restriction upon the power of the chosen prince.» Die beiden Parteien, von denen politisch aktiv als Partei nur die eine der Whigs lebt, stehen zueinander in einem Gegensatz der Weltanschauung, nicht aber in einem solchen parteipolitischen Doktrin; sie sind nicht durch politische «Prinzipien» voneinander getrennt. Beweis die zahlreichen Parteiwechsel jener Zeit. Wenn die Königin Anna gefühlsmässig auf der Seite der Tories steht, so heisst dies nicht, dass ihre politischen Anschauungen nicht durchaus Whig waren. Der Parteikampf geht keineswegs nur oder in der Hauptsache zwischen Tories und Whigs — wie man vielleicht retrospektiv zu sehen versucht ist —, sondern ist viel komplexer: ein Kampf zwischen zahlreichen, sich stetig wandelnden sozialen — vor allem Whig— Gruppen, die um Herrschaftsanspruch ringen. Die Weltanschauungsgrundsätze der Whigs und Tories werden dabei nur wenig tangiert, man setzt sich im politischen Alltagsleben leicht über sie hinweg; jedenfalls bestimmen und lenken sie nicht, sondern sind gelegentlich durchbrechende, latente Faktoren des Staatslebens.

Der Whigära von Walpole (1721—1742), die eine erste Erweiterung der Einflussphäre des Parlamentes bringt, geht voran eine Zeit starker politischer Umbildung, die Jahre 1702—1712. Das erste Unterhaus der Anna (1701) ist zu zwei Dritteln Tory (in ihm sitzt Walpole), ihm steht aber das politisch damals massgebende Oberhaus mit einer bedeutenden Whigmajorität gegenüber. Im Oberhaus herrscht die Revolutionspartei, im Unterhaus, solange Tories möglich sind, die Königin. Ihr Ministerium ist 1702 rein Tory (Godolphin, Marlborough). Es wird schon 1704 mit «gemässigten» Tories durchsetzt ¹⁾ (Bolingbroke, Harley). 1706 wird die Whigrichtung offen aufgenommen, und diese Kombination — eine Koalition war es nicht, da kein einheitliches Handeln besteht — dauert bis 1708. Das Unterhaus hatte sich inzwischen gewandelt: 1706, also vor Zusammentritt des ersten britischen Parlamentes, besitzt es eine Whigmehrheit ²⁾; die Wahlen in Schottland zum britischen Parlament führen dann ein stärkeres Übergewicht der Whigs herbei. Der Umbildungsprozess ist abgeschlossen, als Godolphin (1708) sein Ministerium auf reiner Whigbasis errichtet ³⁾. Die erste kurze Phase der Whigherrschaft beginnt, in beiden Häusern sind Whigmajoritäten; Walpole wird damals Kriegsminister.

Der Sieg der Whigs ist von kurzer Dauer; schon 1708 und 1710 erfolgen die ersten Rückschläge, die letzten Jahre der Anna sind von den heftigsten politischen Kämpfen bewegt, in denen die Tories alle Kräfte, vor allem die der Kirche, einsetzen. Die Wahlen von 1710 besiegeln den Umschwung von einer grossen Whig- zu einer grossen Torymajorität; es ist der stärkste Wahlumschwung, den das

¹⁾ Es entsprach dies dem Prinzip der Königin Anna, sogenannte «mixed governments» zu bilden. Der ältere Pitt und Georg III. haben dem Prinzip ebenfalls gehuldigt; siegreich aber war schliesslich das von Walpole strikte befolgte der reinen Parteiregierung.

²⁾ In diesem Parlament sind von 400 Mitgliedern 190 Tories, 160 reine Whigs, 100 sogenannte «Queen's servants». Von diesen letztern sind 85 zu den Whigs zu rechnen, so dass insgesamt die Verteilung auf Whigs und Tories ist: Tories 205, Whigs 245.

³⁾ Über die Gründe, die Godolphin veranlassten, die Whigs aufzunehmen, siehe Hunt and Poole, «Political History of England», Bd. IX, S. 122.

Jahrhundert kennt: 270 Whigmitglieder verlieren ihre Sitze. Der erste grosse Versuch, die Herrschaft der Revolutionspartei zu brechen, ist gelungen. Eine ähnliche Niederlage erlebt die Partei bis in die Zeiten Georgs III. nicht mehr. Der Sieg der Tories findet aber typischerweise nicht Ausdruck in der Errichtung einer reinen Toryregierung; es findet kein «clean sweep» statt. So wird z. B. Walpole, der gewiss nie Torytendenzen gezeigt hat, eingeladen, im Ministerium zu bleiben. Er lehnt es allerdings ab, aber andere Parteigenossen bleiben in der Regierung. Das Prinzip des «mixed government» wird noch anerkannt.

Der Kampf der Whigs gegen die herrschenden Tories kleidet sich in das Gewand der heftigsten Gegnerschaft gegen den Toryfrieden von Utrecht, wirtschaftspolitisch gegen den im Frieden Frankreich zugestandenen Handelsvertrag mit Meistbegünstigung. Dabei handelt es sich parteipolitisch nicht um die Bekämpfung einer nicht als zweckmässig erkannten Massnahme, sondern ausschliesslich um die «debating case», den Anlass zur Opposition. Die zurückgehende Torymehrheit ergeht sich noch in einer Reihe von Massnahmen, die als Intoleranzgesetzgebung zu bezeichnen sind, darauf gerichtet, die Hochkirche als politischen Faktor den Dissenters gegenüber zu erhalten und diese aufstrebenden Elemente politisch und sozial zu schädigen (Ausschluss von den Hochschulen, von der Peerage usw.). Der Keil, der die Regierung aber schliesslich auseinander treibt, ist die Aussicht auf den Tod der Königin, die Frage der Thronfolge. In diesem Punkt treiben die Mitglieder der Regierung ihre persönliche Politik; jeder sucht sich zu sichern. Da die Königin nicht ohne weiteres für Hannover eintritt, sondern dem Pretendenten geneigt ist, sofern er nur seinen Glauben anpasst, so knüpfen Bolingbroke und die Hofpartei vielfach Beziehungen mit Jakob an. Die Whigs haben ihrerseits Fühlung mit Hannover genommen. Bolingbroke, wissend, dass die Institution der Hannover seinen Sturz bedeutet, setzt alles daran, den Jakobiten zum Siege zu verhelfen. Die gesetzliche Thronfolge aber setzt sich beim Tode der Königin ruhig durch. Bolingbroke beugt sich der Notwendigkeit und geht in die Verbannung.

Mit der Thronbesteigung Georgs I., des Sohnes der Kurfürstin Sophie von Hannover, beginnt die Whigherrschaft. Walpole, im ersten Ministerium noch nicht Kabinettsmitglied, wird wegen seiner Verdienste als Führer im House of Commons und seiner Sachkenntnis in finanzpolitischen Dingen 1715 Chancellor of the Exchequer ¹⁾. Sein Aufstieg zur Alleinherrschaft, deren sicherer Grund zu erblicken ist in der seltenen Verbindung seiner Stellung im Unterhaus und seiner Position am Hofe, ist hier nicht darzulegen. Ehe noch dieser Aufstieg beginnt, führt das Schisma der Whigs (1717 Abspaltung der Sunderland-Whigs), eine erste Reaktion republikanisch gesinnter Aristokraten gegen die sich ausbreitende

¹⁾ Walpole ist der erste Chancellor of Exchequer aus dem House of Commons; das Amt ist seither im Unterhaus geblieben. Weit entfernt, die Tories zur Regierung heranzuziehen, geht man jetzt im Gegenteil gegen sie wegen ihrer Haltung bei der Thronfolge vor. Die Führer werden zur Verantwortung gezogen (Impeachment), wegen «misdemeanor» angeklagt und die Frage des Hochverrates gestellt. Die gerichtliche Anklage, welche die persönliche Verantwortung der Minister zur Voraussetzung hat, erfolgt hier zum letztenmal. Die Anklage, die später gegen Walpole gerichtet wird, wird im Parlament abgewiesen. Burke sagt im dritten Viertel des Jahrhunderts, dass das Impeachment tot sei.

Whigoligarchie, zur Spaltung auch des Kabinettes (Sunderland gegen Townshend-Walpolegruppe) und bei der Abdankung von Townshend auch zum Rücktritt Walpoles. Es folgen zwei Ministerien der Sunderland-Whigs. Das Whigschisma veranlasst Walpole, im Unterhaus mit einer Torygefolgschaft in Opposition zu treten. Dieser oppositionellen Tätigkeit ist es zu danken, dass die Basis der Regierung von Walpoles Zeit an mehr ins Unterhaus verlegt wurde. Für die Gesamtentwicklung bedeutsam ist, dass dieser Machtzuwachs des House of Commons in einem Augenblick geschwächer Königmacht erreicht wird, da der fremde Monarch die Herrschaft in seinem neuen Reiche den Parteien überliess und da zum ersten Male sich die Opposition des Thronfolgers bemerkbar machte. Der damals erfolgte Machtzuwachs des House of Commons konnte auch durch einen alle Mittel zur Stärkung der Königmacht aufwendenden Herrscher, wie Georg III., später auf die Dauer nicht rückgängig gemacht, nur vorübergehend hintangehalten werden. — Die Heftigkeit des Kampfes zwischen den Whiggruppen jener Zeit sowie die Art der Kampfführung bezeugt der Versuch der herrschenden Whigs, durch eine Änderung der Verfassung sich die Herrschaft auch über des Königs Tod hinaus zu sichern. Stanhope (Sunderland-Whig) brachte mit Zustimmung des Königs eine Bill ein, nach welcher das uneingeschränkte Recht des Königs, Peers zu ernennen, eingeschränkt, das House of Commons in seinem Bestande festgelegt wurde. Dadurch sollte nach Absicht der Partei erreicht werden, dass der Thronfolger im Augenblick der Nachfolge der ihm nicht günstig gesinnten Diener seines Vaters sich nicht durch deren Versetzung ins Oberhaus entledigen könne. Der König hätte aus Abneigung gegen seinen Sohn dieser die königliche Prerogative mindernden Massnahme zugestimmt. Dass diese Änderung der Konstitution, die Umwandlung des Oberhauses in eine geschlossene Körperschaft, die allen Whigprinzipien widersprach, die aber jenen Whigs offenbar nichts zu denken gab, nicht Gesetz wurde, ist der Opposition Walpoles zu verdanken ¹⁾.

Mit dem Ende des Whigschisma und der Versöhnung des Königs mit seinem Sohne beginnt die Alleinherrschaft Walpoles, die über den Thronwechsel hinaus über 20 Jahre andauert. Die Stabilität des Ministeriums Walpole ist ausserordentlich, kein anderes des Jahrhunderts hat sie erreicht. England ist zum erstenmal seit der Revolution faktisch eine Einheit. Sunderland ist tot, der König hält zu seinem Minister: «I will never part with him, as long as he is willing to serve me.» Er hat die Auffassung Walpoles zu der seinen gemacht, dass die Aufrechterhaltung der Dynastie, die Walpoles Ziel ist, an die strikte Einhaltung der parlamentarischen Institutionen gebunden ist. Bis 1728, da sich wieder, ähnlich wie unter Sunderland, die Unzufriedenen zusammenschliessen («the malcontent Whigs»), besteht überhaupt keine Opposition (in der Session von 1724 werden, da keine Opposition vorhanden ist, überhaupt keine Abstimmungen vorgenommen). Unter solchen Umständen vollbringt Walpole sein wirtschaftspolitisches Werk: die Errichtung der materiellen Grundlagen zur spätern Erweiterung des Imperiums.

¹⁾ Es ist der berühmte, mit literarischen Mitteln geführte Kampf, an dem auch Addison und Steele sich beteiligten und in den Walpole selbst mit einer Schrift: «The thoughts of a member of the lower House in relation of a project for restraining and limiting the House of Lords» eingriff.

Die Voraussetzung seines politischen Systems, die reine Parteilregierung, musste unter den damaligen Umständen auch die Keime enthalten, die das System zersetzen sollten: Es machte den Ausschluss politischer Kräfte anderer Richtung, staatsmännisch hochqualifizierter Persönlichkeiten, notwendig. Es schuf so mit der Zeit eine Opposition von Leuten, die sozial und nach ihrer Befähigung Anspruch auf den Königsdienst erheben konnten. So bildete sich die erste Oppositionsgruppe: Pulteney, der Führer der Opposition im Unterhaus; im Oberhaus Carteret, der grosse, staatsmännisch Walpole ebenbürtige Gegner ¹⁾, und Bolingbroke, der geheime Inspirator, der mit dem Sturz Walpoles persönliche Ziele verfolgte ²⁾. Weiter erstand Walpole Gegnerschaft aus persönlichem Missgeschick: aus dem Bruch mit dem Kollegen Townshend, dem frühern ersten Minister, mit dem ihn 30 Jahre der Freundschaft in politischer Arbeit verbanden. Beide hatten an der Opposition gegen die Toryregierung teilgenommen, beide an der ersten Regierung Georgs I. teilgehabt, beide hatten den König beim Schisma der Whigs verlassen und wurden 1720 wieder in die Regierung aufgenommen; sie hatten vereint bei der Thronbesteigung Georgs II. die Pfeiler des neuen Ministeriums gebildet. Stets hatte Townshend die höhere Stellung innegehabt, er war Adliger, war reich, sein Partner ein Commoner mit damals beschränkten Mitteln. Reine Whigs, wichen sie mit der Zeit doch in Fragen der Aussenpolitik voneinander ab (Walpole war gegen jede Kontinentalpolitik ³⁾, Townshend reizten gerade komplizierte kontinentale Bündnisse). Dazu kamen persönliche Motive, die sie entzweiten: Walpole war entschlossen, dass «die Firma nicht Townshend und Walpole, sondern Walpole und Townshend heissen sollte» ⁴⁾. Das dritte gegnerische Element bildete schliesslich die Gruppe der Patrioten, die «Boypatriots», wie sie Walpole nannte, die junge Generation der Politiker, die Lord Cobham führte und die noch weniger Aussicht auf Anteil an der Regierung hatte als die Generation Walpoles selbst. Diese Gruppe verstärkte seit den 30er Jahren die «malcontent Whigs». Im Jahre 1737 trat Pitt, der der Gruppe angehörte, ins Parlament ein. Seit dieser Zeit verstärkten sich die Angriffe auf Walpole. Während die andere Gegnergruppe (Pulteney und Carteret) jakobitische Elemente enthält, sind die jungen Patrioten völlig antijakobitisch eingestellt. Diese Gruppe wendet sich vor allem gegen die Person Walpoles, indem sie die Mittel, die er anwendet (Bestechung usw.) bekämpft. — Mit der Cobhamgruppe steht in enger Verbindung Friedrich, Prinz von Wales, um den sich bis zu dessen unerwartetem Tode (1751) die jungen Elemente scharen. — Durchgeht man diese Gruppen, so tritt deutlich in Erscheinung, dass sie sich aus Politikern zusammensetzen, die normalerweise, d. h., wenn das System Walpole die notwendige Elastizität besessen hätte, die ihm allein Dauer geben konnte, von der Regierung absorbiert worden wären.

Der erste Anlass zum Versuch, Walpole zu stürzen, war die dem Friedenswillen Walpoles entsprechende Konvention mit Spanien (1738). Die Parlaments-

¹⁾ Morley, «Walpole», Seite 68, gibt eine gute Charakteristik des ungewöhnlichen Mannes; über ihn auch Disraeli in «Sybil», Kap. 3.

²⁾ Morley, «Walpole», S. 78 ff.

³⁾ My politics are to keep free from all engagements as long as we possibly can. Morley, «Walpole», S. 203. ⁴⁾ A. a. O. 102.

majorität sank bei dieser Gelegenheit auf 28, und dies war das Zeichen für mehrere Kollegen Walpoles, das Schiff zu verlassen. Der Kern der letzten Oppositionsgruppe, die so entsteht, waren die Brüder Pelham (Henry Pelham und der Herzog von Newcastle) ¹⁾, die nun innerhalb des Ministeriums eine verdeckte Opposition leiten. Newcastle als Staatssekretär betreibt eine den Absichten seines Chefs entgegenstehende spanische Politik. Als im September 1739 der Krieg gegen Spanien erklärt wird, kann Walpole zu ihm sagen: «Dieser Krieg ist der Ihrige.» Trotzdem gibt Walpole, durch des Königs Bitten veranlasst, sein Amt nicht auf, so dass die Opposition zum letzten Mittel, zur parlamentarischen Anklage vor dem Parlament greifen muss. Ihre Hauptpunkte bilden: die unkonstitutionelle Alleinherrschaft des Ministers und der Misserfolg seiner Aussenpolitik: Walpole widerlegt in seiner Verteidigung vor dem Parlament die Anklagepunkte; aber die Wahlen von 1741 fallen ungünstig aus. Die Abdankung erfolgt im Februar 1742.

Mit Walpoles Sturz tritt der Zerfall der Whigpartei deutlich in die Erscheinung. Keine der zahlreichen Gruppen ist so überragend, eine Vormachtstellung zu erringen und die andern sich einzuverleiben. Die «Pelhams» als die Repräsentanten der «great Whig connection» behaupten in den Jahren 1744 bis 1756 das Feld. Auch die Pittsche Herrschaft, die ihnen folgt, bringt, obgleich sie sich auf ungeheure, aussenpolitische Erfolge stützen kann, eine Einschmelzung der gegnerischen Gruppen nicht zustande. Der Kampf der Whiggruppen, den die Pelhams, besonders Newcastle, schüren, um ihre persönlichen, ehrgeizigen Ziele zu erreichen, geht erst im Ministerium North, unter Georg III., seinem Ende entgegen, zu einer Zeit also, als schon die Söhne der Generation der Pelhams, der jüngere Pitt und Fox, in die Arena treten ²⁾.

Das Erbe Walpoles treten folgende Gruppen an:

1. Die eigentliche Opposition von Carteret und Pulteney übernimmt die Leitung (1742). Sie bildet jedoch kein neues Ministerium, sondern dient als Überbau der verbleibenden Kabinettsreste (Pelhamgruppe).

2. Die Brüder Pelham und übrigen ehemaligen Kollegen Walpoles. Diese Koalition von Walpole-Whigs mit Carteret ist deshalb nicht von Bestand, weil die Pelhams, wie zuvor gegen Walpole, jetzt in geheimer Opposition gegen Carteret arbeiten. Sie bedienen sich dabei der Gruppe der Patrioten, durch die sie später (1746) ihr Kabinett verstärken. Auf diese Weise erlangt

3. die «Cobhamvetternschaft», der Pitt angehört, Zugang zur Regierung. Zuvor beteiligen sie sich am Sturze Carterets, wie sie vorher an dem Walpoles mitgewirkt hatten. Noch bevor diese Gruppe aufgenommen wird, tritt 1744 beim Rücktritt von Carteret

4. die Bedfordgruppe (John, Herzog von Bedford) in die Regierung ein, die das Ansehen der Regierung verstärkt durch ihre auf ungeheurem Reichtum beruhende gesellschaftliche Position. Parlamentarisch wird die Gruppe bedeut-

¹⁾ Newcastle seit 1742, dem Rücktritt Carterets, Staatssekretär. Pelham wird beim Sturze Carterets Chef der Regierung, ihm folgt bei seinem Tode 1754 sein Bruder Newcastle.

²⁾ Memorials and Correspondence of Charles James Fox, Bd. I, S. 60 f.

sam durch Henry Fox, den grundsätzlichen Gegner und zeitweiligen Verbündeten Pitts.

Diese Gruppen sind weder in gesellschaftlicher noch politischer Hinsicht streng voneinander geschieden. Unumstürzliche Parteiprinzipien kennen sie nicht; das Gemeinsame ihrer sozialen und staatlichen Stellung verbindet sie stärker als die politischen Ansichten ihrer Gruppe sie zu trennen vermögen. Daher haben sie die Möglichkeit, sich je nach persönlicher Neigung beliebig zu verbinden oder zu trennen. Dennoch bestehen sie als Gruppen; ihre Grenzen sind fließend, und es gibt immer Elemente, die gewissermassen zwischen ihnen als Bindeglieder stehen (vgl. Teil II).

Ins Pelhamministerium von 1744 soll 1746 auf Wunsch von Newcastle, der den Gegner im Unterhaus los sein möchte, Pitt aufgenommen werden (Erweiterung des Ministeriums zum «broad bottom ministry»). Über die näheren Umstände der einzigartigen Ereignisse, die dieser Aufnahme vorangehen, ist hier nicht ausführlich zu berichten. Der König beanstandet zuerst Pitt, verwirft dann den ganzen Plan und wendet sich an Carteret, der eine Regierung bilden soll. Da dies ihm nicht gelingt, andererseits Newcastle auf seinem Willen besteht und alle Minister ihre Ämter aufgegeben haben, ist der König gezwungen, nach drei Tagen der Revolution seines Kabinettes die Minister wieder zu rufen und sich ihren Wünschen zu fügen. Pitt wird aufgenommen, und die einzige Konzession, die an den König gemacht wird, ist, dass Pitt keinen Kabinettsitz erhält, sondern nur als Kriegszahlmeister ins Ministerium gelangt. Damit ist nicht nur ein ganz neues Element in die herrschende Oligarchie aufgenommen, sondern, was wichtiger ist: es erhält so ein Mann indirekten Einfluss auf die auswärtigen Angelegenheiten, der wie kein zweiter des Jahrhunderts sie zu gestalten bestimmt war. Pitt übernimmt das Amt des Kriegszahlmeisters mit dem Ziele, die Kriegsleitung zu gewinnen. Das Finanzamt, das ihm übertragen ist, ist ihm Mittel zum Zweck. Die finanzpolitische Sorge, das Anwachsen der Staatsschuld, die Beschaffung der Mittel, lässt ihn unbekümmert. Der Einseitigkeit seiner Einstellung dankt er die Kraft seiner Entschlüsse, dankt England die grossen Siege der folgenden Jahre.

Der anfängliche Zusammenhalt des broad bottom ministry löst sich in dem Masse, als die äussern Angelegenheiten Bedeutung gewinnen, weil hier die Brüder Pelham verschiedenen Lagern angehören. In den Fragen der Kriegführung hält Newcastle zu Pitt, dagegen ist der Chef der Regierung, Pelham, Friedensfreund. Pitt sucht die Gegensätze zwischen den Brüdern auszugleichen, aber der Riss im Ministerium wird bei der Diskussion der Flottenmannschaften (1749) und besonders von 1751 an manifest. Er zeigt sich auch im Parlament, das Pelham mit ungeheurem Geschick stets in seinem Sinne gelenkt hat. Von 1751 an ist die oppositionslose Zeit beendet; Fox, der Pelham unterstützt, steht gegen Pitt, der Newcastles Politik vertritt. Der plötzliche Tod des Thronfolgers, dem sich Newcastle wie Pitt genähert hatten, stösst alle Pläne und Berechnungen um. Die Pelhamregierung konsolidiert sich noch einmal, aber der Tod Pelhams bringt 1754 erneut das Ministerium in Verwirrung. Pelham hatte es verstanden, das Zeitalter zur völligen Tatenlosigkeit zu führen ¹⁾; die Geschäfte gingen glatt,

¹⁾ Vgl. darüber Walpoles Memoiren für das Jahr 1754.

er hatte das Vertrauen des Königs in hohem Masse besessen; dieser überliess ihm die Leitung Englands und kümmerte sich nur um Hannover. Georg II. äusserte sich bei seinem Tode: «Now I shall have no more peace.»

Es folgt ihm in der Staatsleitung sein Bruder Newcastle, dessen persönliche Art und Dienst der Epoche den Stempel aufgedrückt haben: er ist der Typus des sozial hochgestellten Whigoligarchen, und die Geschichte der Ministerien, in denen er die Leitung hat, ist die Geschichte der politischen Korruption in England. Ohne Grundsätze, feig, furchtsam, immer schwankend und immer in innerer Unruhe, völlig unwissend in den Dingen seiner Ressorts ¹⁾, ohne Gewissen, anpassungsfähig à outrance, von persönlicher Machtgier erfüllt, hat er stets jedes Ministerium in Verruf gebracht und unterwühlt, um von jedem neuen wieder als Helfer gerufen zu werden. Denn er war ein glänzender Parteiführer, ein unerreichter Techniker in der Kunst der ministeriellen Aktion und des «Management» des Unterhauses. Keiner beherrschte die Wahlgeschäfte so völlig, keiner verfügte so skrupellos über die königliche Patronage wie über die Geheimgelder, keiner auch stellte wohl so unbedenklich dem Lande seine Dienste und seine persönlichen Mittel zur Verfügung wie er.

Dieser Mann stand während etwa 20 Jahren an leitender Stellung im Staate. In der Zeit seiner eigentlichen Herrschaft (1742—1762) jagt eine Ministerkrise die andere. Mitten im Krieg, den England in drei Weltteilen führt, besteht dank Newcastles während Monaten überhaupt keine Regierung. Die einzige Zeit ministerieller Stabilität ist die des Koalitionsministeriums mit Pitt (1757—1761).

Newcastle, stets auf Sicherung seiner persönlichen Machtstellung bedacht, versucht gleich zu Anfang seines Ministeriums (1754), den grossen Parlamentarier neben Pitt, Fox, zu seiner Hilfe heranzuziehen. So erhält Pitt das lange erhoffte Staatssekretariat nicht — er hat keinen Anhang, den man gewinnen müsste. Dagegen wird Fox ein Staatssekretariat mit der Leitung des Unterhauses angeboten. Fox, den nicht nach einer Stelle ohne Macht gelüftet, verlangt die für die Leitung des House of Commons notwendige Verfügung über die Gelder des geheimen Dienstes. Diese will Newcastle, der erste Lord des Schatzes, aber in seiner Hand behalten. So misslingt der Versuch, und Fox und Pitt, beide von Newcastle getäuscht, nähern sich einander. Daher ergeht ein Sturm der Opposition in dem auf schamlose Weise gebildeten Parlament von seiten von Pitt und Fox gegen die Regierung Newcastles ²⁾. Pitt als Mitglied des Hauses ist nicht bereit: «to sit and register the arbitrary edicts of one too powerfull a subject». Newcastle muss, will er sich an der Macht erhalten, den einen von beiden gewinnen. Schon hat der mit Pitt verbundene Exchequer Legge sich geweigert, die Subsidienvetträge des Königs zu unterzeichnen; wenn sie nicht von Pitt oder Fox im Hause vertreten

¹⁾ Seiner Unwissenheit kam seine Verantwortungslosigkeit gleich: Er legte z. B. Klagen über das bestehende Handelssystem, die von Amerika einliefen, ruhig beiseite, ohne sie im Ministerium vorzubringen. Jahre nachher wurden sie uneröffnet gefunden. Walpole, «Memoirs», I, 396.

²⁾ «The Duke had secured by employment almost every material speaker in Parliament, it was hoped that the session would be amused and passed off with regulating controverted elections.» Walpole, «Memoirs», Bd. I, S. 406.

werden, ist er verloren. Zudem treiben die Dinge dem Kriege zu; in diesem ist Pitt unvermeidlich. Er verhandelt also mit seinem Minister Pitt: 1. durch Horace Walpole. Da verlangt Pitt, dass die Proskription des Königs gegen ihn falle; 2. dann durch York, da verlangt Pitt ein Staatssekretariat; 3. dann durch den Kanzler Hardwicke, da erklärt Pitt, die Siegel nur anzunehmen, wenn es Seine Majestät ausdrücklich wünsche; 4. endlich verhandelt Newcastle selbst: «Würde Pitt die Verträge verteidigen?» Pitt: «Wenn dies dem König besonders angenehm sei.» — «Auch den Vertrag mit Russland?» — «Nein, kein System von Verträgen.» Dies führt zum Bruch. Pitt wird im November 1755 zusammen mit seinen Anhängern im Ministerium (Grenville und Legge) entlassen. Er ist frei; der Zwang der Ereignisse wird ihn zum König führen. Im Augenblick, da das Land in den grössten Krieg des Jahrhunderts hineingeht, verlässt der Mann das Ministerium, der für die Kriegführung allein qualifiziert ist. Er ist frei und wendet sich Leicesterhouse zu, wo Bolingbroke die Opposition des Thronfolgers organisiert; er ist frei, und die Session von 1755/56 bietet ihm den Anlass zu den glänzendsten Reden, die er je gehalten ¹⁾: über die Militia, die Subsidienvträge, den Fall von Minorka, die Kriegserklärung an Frankreich. Mit dem Kriegsbeginn ist die Umbildung des Ministeriums unvermeidlich. Newcastle tritt zurück, nachdem er umsonst zwischen Pitt und Fox laviert hatte. Er empfiehlt dem König Pitt. Aber der König meint: «He will not do my business», womit er seine hannoversche Politik berührt. Der Kanzler Harwicke sucht den König zu bestimmen: «Pitt is a man, that when he once has taken a part, will go through with it, steadily, honourably and more ably than Fox ²⁾.» Da der König sich zuerst an den ihm sympathischeren Fox wendet, folgen im Oktober und November 1756 wieder langwierige Verhandlungen. Im Auftrag des Königs sucht Devonshire Pitt und Fox zu verbinden ³⁾. Erfolg aber hat endlich nur die Verhandlung mit Pitt unter Ausschluss von Fox; d. h. da Newcastle gegangen, Pitt aber Fox ausschliesst, so ist der König gezwungen, das bisherige System überhaupt aufzugeben und durch Pitt ein völlig neues schaffen zu lassen. Nach einer ministerlosen Zeit von drei Wochen kommt Mitte November 1756 das erste Ministerium Pitt zustande, dessen formales Haupt Devonshire, dessen Seele Pitt als Staatssekretär ist. Nach Gruppen ist die Zusammensetzung: Pitt und die Leicesterhousegruppe: 14 Mitglieder; Newcastle und Fox sind jeder mit noch drei Anhängern vertreten. Das Wesentliche und Eigenartige des Ministeriums ist, dass alle Häupter der alten Whigkonnexion ausgeschlossen sind (Newcastle, Fox, Anson). Dem Ministerium wird von Anfang an kein Bestand vorhergesagt: «How strange a meddley the new Government is composed, consequently how durable. Mr. Pitt acceds with so little strength that his success is very precarious ⁴⁾.»

¹⁾ «The session of parliament which opened on november 13, 1755 at so grave a crisis of affairs, was distinguished by the brilliancy of its debates.» Hunt and Poole: «Pol. History of England», IX, S. 438.

²⁾ Hunt and Poole, a. a. O. IX, S. 445.

³⁾ Fox will sich Pitt verbünden, geht deshalb zum Levée des Prinzen von Wales, wo er Pitt stellt, aber von ihm erfährt, dass er nicht mit ihm in die Regierung kommen wird. Walpole, «Memoirs», II, S. 202.

⁴⁾ Walpole, «Letters», IV, S. 18.

Die Massnahmen dieses ersten Ministeriums Pitt, so verwegen und glänzend sie auch sind, müssen ausserhalb dieses Überblicks bleiben. Es folgt ein fieberhafter Ausbau der Flotte, die ersten Siege der Verbündeten auf dem Kontinent und der von Pitt beseelten englischen Truppen in Kanada¹⁾. Die hannoversche Politik, bisher eine private Angelegenheit des Königs, bei der das Parlament stets um Hilfe angegangen wurde, wird durch Pitt zur Staatspolitik, zur nationalen Angelegenheit.

Persönliche Gegebenheiten des Kabinetts, der Charakter Pitts und seine gleich zu Anfang des Ministeriums einsetzende Krankheit, die persönliche Abneigung des Königs gegen ihn und noch mehr gegen seinen Schwager Grenville (Lord Temple), der Umstand, dass sich der Chef der Regierung, Devonshire, Fox näherte, bewirken, dass Pitt, seinerseits eine Stütze suchend, zu dem stets versöhnlich gesinnten Newcastle hinneigt. Innerpolitische Schwierigkeiten führen im Frühjahr 1757 zur Entlassung von Grenville, die andern Glieder der Pittgruppe aber beschliessen, zu bleiben und sich austreiben zu lassen. Pitt wird entlassen. Der Grund liegt in einer Intrige von Fox: er hat seinen Gönner Cumberland, den zweiten Sohn des Königs, der das Oberkommando in Hannover übernehmen soll, veranlasst, die Annahme des Kommandos davon abhängig zu machen, dass Pitt entlassen werde, mit der Begründung, er könne als Prinz nicht unter Pitt dienen.

In der Krise, die vom April bis Ende Juni 1757 dauert, kommt, unbegreiflicherweise und doch ganz selbstverständlich, da es dem Willen der allein Einfluss Ausübenden, des Königs und Newcastles, entspricht, Newcastle als «sole Minister» mit Fox als Zahlmeister wieder ins Amt. Ein Ministerium besteht somit nicht. Schon die Zeitgenossen haben aus der Schmach der politischen Situation keinen Hehl gemacht²⁾. Diese drei Monate des Interministeriums sind ausgefüllt mit Verhandlungen zur Bildung einer neuen Regierung. Es verhandelt Hardwicke, der frühere Kanzler, mit Pitt. Er äussert sich über diese Verhandlung: «I had negotiated for support, not for a master»; dann Newcastle mit Pitt: Pitt verlangt die volle Wiedereinsetzung seines Anhanges; sodann Bute, ebenfalls ohne Erfolg. Darauf droht Newcastle dem König, zu gehen, falls er auf die Bedingungen Pitts nicht eintrete: «he could not act without Mr. Pitt and the great plan of that connection». Der König, widerstrebend, macht noch einen Versuch mit Fox, aber dieses Experiment endet im Augenblick, da das Ministerium Fox angekündigt wird. Horace Walpole, dem Hofe nahestehend, versucht aus eigener Initiative,

¹⁾ Macaulay: Critical and historical essays: Bd. I, «William Pitt»; Bd. II, «The Earl of Chatham».

²⁾ Walpole, «Memoirs», II, S. 6 f. «Letters», V, S. 57: «And now when this vain man was arrived at a period of detected misgovernment with regard to his country, of ingratitude and disobedience to his master, of caprice, duplicity and irresolution towards all factions, when under prosecution by Parliament and frowned on by his own Sovereign, at this instant where the hopes, the vows of all men addressed to him! The outcast of the Ministry, the scorn of the Court, the jest of the people was the arbiter of Britain: her King, her patriots, her factions waited to see on what scale he would be flying his influence.» «Preposterous as this suspense of government was, it occasioned no disturbance, scarce a murmur. The people hating Fox, neglected by Pitt, and despising Newcastle, waited with patience to see which of them was to be their master.»

getrieben vom Gefühl der Schmach der Lage, einen Schritt bei Fox: «an opening for delivering the nation from that disgraceful man». Aber nicht dieser, sondern erst einer folgenden Aktion von Chesterfield in Leicesterhouse und Hardwicke ist Erfolg beschieden: des Königs Bedingungen sind, dass Pitts Schwager Temple kein Kabinettsamt (damit der König ihn nicht anhören muss) und dass Fox die Stelle eines Kriegszahlmeisters erhalte. So kommt Pitt mit dem Koalitionsministerium vom Sommer 1757, dessen Haupt nach aussen Newcastle ist, zum zweiten Male mit einem gefestigten Kabinett zur Alleinherrschaft.

Die Struktur dieser Regierung erklärt ihre verhältnismässige Stärke. Der Kriegsleiter, der das ganze Volk hinter sich hat und dem auch das Vertrauen des Königs in steigendem Masse zuteil wird, verbindet das Kabinett mit der Opposition von Leicesterhouse. Er hat den Einfluss auf die Geschicke Englands, den er nach seiner Art haben muss, und ungestörte Machtausübung ist ihm gesichert, weil er 1. sachlich, als Kriegsfachmann, und vor allem moralisch das Übergewicht hat gegenüber allen andern Gruppen ¹⁾, 2. die alte Whiggruppe (Newcastle, Hardwicke) mit ihrer gesellschaftlichen und finanziellen Macht und ihrer parteipolitischen Erfahrung ihn unterstützt; 3. auch die Bedfordgruppe durch Fox und damit Cumberland im Ministerium vertreten sind, so dass auch von dieser Seite keine Opposition zu fürchten ist.

In diesem Koalitionsministerium von Pitt, das über die Thronbesteigung des Königs (1760) bis zum Frieden von Paris hält, ist Pitt der Leiter der auswärtigen Angelegenheiten, Newcastle ist ausdrücklich auf die innere Politik beschränkt. Pitt gilt als Chef der Regierung. England erreicht unter seiner Leitung den Höhepunkt dieses Jahrhunderts. Das grosse Jahr ist 1759. Es trägt «of his genius the print». Pitt hat die Pläne der Kampagnen ausgearbeitet, die Kriegsdienste alle organisiert, die Ausrüstung geleitet, und «above all, he had inspired the troops with his own heroic soul» ²⁾. Pitts Ministerium ist die kurze, heroische Epoche des Jahrhunderts, eine Zeit des Aufschwunges des nationalen Gefühles aus unerhörter Tiefe: «He warded off the evil from England that seemed approaching, he imposed vigour into our armies, he taught the nation to speak again as England used to speak to foreign powers», die Zeit auch der Heldenverehrung im Volke, die nicht weniger dem englischen Staatslenker als dem «jungen deutschen Helden» dargebracht wurde.

Die Kompetenzteilung zwischen Newcastle und Pitt, welche die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten ausschliesslich in die Hände Pitts und des Königs legte, war wohl sachlich günstig; ungünstig in innerpolitischer Hinsicht war sie deshalb, weil dadurch Newcastle, der Repräsentant der Whig connection, in der Frage: Friede oder Krieg? um so leichter dem Einfluss seiner Gruppe zugänglich war, als er keinen unmittelbaren Anteil an der Kriegsführung und damit keine

¹⁾ «Political History of England», IX, S. 470: «His ardent prosecution of military studies had not been thrown away.» Kein militärisches Buch hat Pitt nach seiner Aussage in seiner Jugend ungelesen gelassen. Er hatte Fachkenntnisse wie kein anderer: «he did not need to ask like Newcastle, where Annapolis was, nor turn in a flurry of amazement that Cape Breton was not an island.»

Verantwortung für sie hatte. Die Whigaristokratie, die er vertritt, stellt sich aber in scharfen Gegensatz zu Pitts Kriegspolitik, nicht weil sie den Frieden liebt, sondern weil der Friede allein Pitt entbehrlich macht. Den Friedensbetreibern dieser Art gesellt sich seit 1760 auch Georg III. und sein Ratgeber Bute bei. Es gefährdet schon die Regierungskoalition, dass mit der Thronbesteigung die politische Situation sich völlig ändert: des Königs Ansichten und voraussichtliche Absichten zersetzen die Regierung¹⁾. Am stärksten wirkt in dieser Beziehung die Wiedereinsetzung der Tories. Diese gelten dem Tory erzogenen König, der mit dem Entschluss den Thron besteigt, die Vorherrschaft der Whigs zu brechen, als gleichberechtigte, zum mindesten ebenbürtige und ebenso loyale Partei und, wegen ihrer besonders politischen Anschauungen, als natürliche Freunde des Königs und wirksamste Stütze des Thrones. Doch ist keineswegs seine Absicht, die eine Parteiregierung durch eine andere zu ersetzen; im Sinne Bolingbrokes ist sein Plan die Aufhebung jeder Partei. Die Beseitigung der bestehenden Parteiherrschaft, sein erstes praktisches Ziel, verlangt aber die Zerstörung des bestehenden Kabinetts. Diese aber wiederum ist nur möglich, wenn Friede geschlossen wird; ohne Friede muss Pitt bleiben, weil er im Kriege unersetzlich ist; mit dem Frieden wird er überflüssig, und seine Regierung kann aufgelöst werden. So sind des Königs Friedenswünsche in seinem politischen System verwurzelt. Daher arbeiten der König und sein Günstling, Bute, der bald nach der Thronbesteigung auch ins Kabinett eintritt, daran, Pitt mit Newcastle zu entzweien. Pitt, der die Gefahr sieht, sucht das alte System durch eine Annäherung an Newcastle zu sichern. Es gelingt ihm nicht. Die mit Frankreich gepflogenen Vorverhandlungen zum Frieden sowie die feindselige Haltung Spaniens verlangen von Pitt eine eindeutige, feste Haltung: er will den Frieden, aber einen Frieden, der den militärischen Erfolgen entspricht, der eine «full return of the victories» darstellt, einen Frieden ferner, durch den der Verbündete nicht geschädigt wird, der vielmehr der Ausgangspunkt kontinentaler Allianzen sein kann. Seine Gegner im Kabinett aber wollen den Frieden um jeden Preis, wenn nötig einen Separatfrieden mit Frankreich, der den preussischen König nicht berücksichtigt, und die Aufgabe der Kontinentalpolitik. Die Isolierung Pitts führt zum Bruch des Kabinetts: in der Frage der Kriegserklärung an Spanien, die er für unvermeidlich und dringend hält — seine staatsmännische Einsicht sagt ihm, ehe noch der Familienpakt der Bourbonen bekannt ist, dass Spanien in geheimem Bund mit Frankreich stehe —, während sich seine Gegner durch ihre Friedenswünsche über die Absicht Spaniens täuschen lassen. Seine Ansicht bleibt im Kabinett in der Minderheit; er gibt die Siegel zurück. Das Ministerium wird ergänzt durch «Freunde des Königs»; der Friede von Paris kommt zustande. Was seiner Annahme im Parlament vorausgeht, zeigt deutlich, welcher Art des Königs persönliche Regierung nach dem Muster eines «patriot King» sein wird: Bute ist Minister, und Fox, der zu diesem Zwecke die Whigs verlassen, hat mit allen Mitteln der Bestechung für die notwendige Parlamentsmehrheit zu sorgen. Die Herrschaft der Whigs ist nach Pitts Vertrei-

¹⁾ Die politische Theorie und das Regierungssystem Georg III. tritt in seinen Massnahmen deutlich hervor. Er ist der Schüler Bolingbrokes, der Verwirklicher seiner Lehren vom patriotischen König, der keine Parteien kennt.

bung aus dem Amte nicht beseitigt. Newcastle ist noch da; so wendet sich Bute nun gegen ihn. Es wird ihm die Patronage, die er viele Jahre, seit der Zeit Walpoles, innegehabt hat, entzogen, andre Kabinettsmitglieder werden veranlasst, seine Kontinentalpolitik zu bekämpfen. Ob einer Subsidiensfrage, in der Newcastle als Chef des Schatzamtes den doppelten Betrag für notwendig erachtet als der Kriegsminister und der Exchequer, kommt es zum Bruch. Seine Entlassung ist das Zeichen zur allgemeinen Proskription der Whigs: Devonshire, der «Prinz der Whigs», wird nicht nur ungnädig, sondern in beleidigender Weise entlassen. Die in sich gespaltenen Whigs sind machtlos dem Vorgehen des Königs gegenüber. Das System des Königs, dem sich keinerlei organisierte Opposition entgegenstellt, triumphiert. Nachdem Bute den Frieden gesichert — was er einzig als seine Aufgabe betrachtet — und sein Ministerium infolge seiner Unbeliebtheit (er ist Schotte) des Königs Popularität zu schädigen droht, geht er. Ihm folgt Grenville im April 1763.

Die Grenville-Regierung führt eine dunkle Zeit herauf und ist fruchtbar an Übeln. Die schon Jahre hinziehende Wilkesaffäre lässt Volksmeinung und Parlament auseinanderklaffen; die Entzweiung mit Amerika hat ihren Ursprung in Grenvilles Finanzpolitik (Erlass der Stamp Act 1764). Die Regierung zeigt sich schon von Anfang an schwach, obwohl ihr Haupt nicht das gefügige Werkzeug ist, das Georg III. erhofft hatte. Der König versucht, die Whighäupter an der Regierung zu beteiligen: Newcastle, dann Hardwicke, endlich Pitt werden angefragt. Alle verweigern die Mitwirkung ohne Aufnahme ihres Anhanges (dies die Reaktion auf des Königs Absicht, die Partei zu beseitigen: man hält mehr denn je an ihr fest). Auch eine Kombination Grenville-Bedford hält nicht. Der König ist für die Misserfolge der Regierung sehr empfindlich (Verschärfung der Lage in Amerika, Vernachlässigung der Flottenausrüstung). Seine persönliche Beziehung zu Grenville gibt den Ausschlag: er ist ein Whig, seine Pedanterie wird dem König unerträglich. Mehrmalige Verhandlungen mit Pitt führen zu keinem Ziele. Dem König bleibt nur, sich wieder an die grosse Whiggruppe zu wenden — eine tiefe Demütigung. Mit innerer Abneigung steht er der neuen Rockingshamregierung gegenüber. Des Königs Vertrauen ermangelnd, ist sie von Anfang an schwach; man erhofft den Eintritt Pitts. Sie ist schwach, weil die Whigphalanx Newcastles nicht mehr besteht; seine Nachfolger haben weder Autorität, noch Erfahrung. Die Spaltung von Pitt- und Rockingshampartei geht durch das Ministerium, in das einzutreten Pitt umsonst eingeladen wird. Seinem Selbstbewusstsein hätte es allein entsprochen, als des «Königs Minister» der Nachfolger Rockingshams zu werden, nicht aber mit Rockingsham, der der verhassten Whigkonnexion angehört, sich zu verbinden. Das Ministerium, dessen einzige bedeutungsvolle Massnahme die Aufhebung der Stempelakte ist, kann sich bei der Abneigung des Königs und der Feindschaft Pitts nicht halten.

Das zweite Ministerium Pitts von 1766, das folgt, steht fühlbar schon auf der Wende der Zeiten, da neue Mächte aufsteigen (Typus der bürgerliche Burke und der «neue Whiggismus»), da neue Gesinnung sich geltend macht (Eindringen vorrevolutionärer Anschauungen) und da die wirtschaftliche Struktur Englands sich wandelt (Aufschwung der englischen Landwirtschaft infolge technischer Ver-

besserungen und Änderung der Weltwirtschaftslage durch die allmähliche Einbeziehung Indiens in den Herrschaftsbereich).

Pitt, Graf Chatham und als solcher im Oberhaus, das Unterhaus schwachen Händen überlassend, ist bereit, das Kabinett gegen die Whigpräntionen zu verteidigen. Die Absichten des Königs in bezug auf die Parteien sind auch die seinen. Innerwirtschaftliche Nöte im Winter 1764 (Gefahr einer Hungersnot infolge schlechter Ernte) und das durch die Lage verlangte rasche Eingreifen von seiten der Regierung vor der Parlamentseröffnung bringen wegen der Unkonstitutionalität der Massnahmen die Regierung gleich zu Anfang in Schwierigkeiten. Die persönlichen Faktoren tun das ihre: Chathams Krankheit und seine damit wachsende Starrheit und Unangepasstheit. Vom Februar 1767 an hat Chatham während zwei Jahren keinen Anteil an der Politik seines Kabinettes mehr. Umsonst sucht das führerlose Kabinett seine Hilfe, seinen Rat und erleidet infolge seiner Abwesenheit schwere Niederlagen, so in finanzpolitischen Angelegenheiten ¹⁾, während die Krone ihren Einfluss ungehemmt ausdehnt und die amerikanische Angelegenheit durch des Königs — allerdings mit der Volksmeinung im Einklang stehende — Haltung unlösbar sich gestaltet und dem Kriege zuführt.

Die Enttäuschung des Königs darob, dass das nach seiner eigenen Doktrin errichtete, aus allen Parteien bestehende Ministerium Pitts sein Ideal einer Regierung infolge von Chathams Krankheit nicht verwirklichen kann, veranlasst ihn, endlich im Juli 1776 Rockingsham zu beauftragen, nicht etwa eine Regierungsbildung zu versuchen, wohl aber den Plan zu einer solchen aufzustellen; denn er selbst will die Regierungsbildung auf «non party lines» unternehmen; dafür hat aber Rockingsham kein Verständnis. In diesem Augenblick ist natürlich der Zerfall der bestehenden Regierung besiegelt; die ehemaligen Kollegen Chathams fallen langsam ab, um sich den Weg zur neuen Regierung nicht zu sperren ²⁾. Als Lord North, ein fähiger Führer im House of Commons und strenger Tory, als Chancellor of the Exchequer ins Ministerium kommt, verbinden sich die Reste des Chatham-Ministeriums mit ihm: so Grafton, der ehemalige Chef an Stelle Chathams. Damit ist die Aussicht auf eine Versöhnung mit Amerika, an der Pitt gearbeitet und die auch die Rockingshams in anderer Form wollen, dahin. Chatham resigniert im Oktober 1768.

Auf Graftons kurzes Übergangsmministerium (1768—1770), in welchem der König völlig die Oberhand erhält und das durch seine unkonstitutionellen Handlungen in Wahlangelegenheiten (Wilkes) sich verhasst macht, in der Geschichte verzeichnet wird, weil Chatham in der Opposition wieder erscheint, folgt das bedeutsame Ministerium des Lord North (1770—1782). In North hat der König den Mann nach seinem Herzen gefunden, nicht den Premier, sondern den «Manager und Representative» des Königs. Die Verbindung des eigenwilligen Königs und des ergebenen Dieners dauert volle zwölf Jahre. Zwölf Jahre erfolgreicher königlicher Politik sind aber, wie die Gestaltung der amerikanischen Angelegenheit zeigt, mehr als England

¹⁾ Zum erstenmal seit der Revolution erleidet die Regierung eine Niederlage in einer Money Bill (Erhöhung der Land-tax).

²⁾ Ausser Grafton hält Shelburne am längsten zu Pitt. Er begründet auch die Opposition gegen Rockingsham.

damals tragen konnte. Wohl ist die Regierung einig und stark, die Opposition in Rockingsham- und Chatham-Whigs gespalten und, von gelegentlichen grossen Ausbrüchen in parlamentarischen Kämpfen abgesehen, fast im Sterben. North hält beide Häuser mit des Königs Hilfe in der Hand, und des Königs Massnahmen gehen leicht durch. Fox, der Jüngere, der einzige im Kabinett, der die amerikanische Politik nicht billigt, wird 1774 entlassen und geht zur Opposition, die augenblicklich durch ihn gewinnt.

Die Massnahmen dieses Ministeriums gegenüber Amerika auf Grund der königlichen Parole: «violent measures» gehören der äussern Geschichte Englands an. Der erste amerikanische Kongress tritt im September 1774 zusammen. Chatham versucht im Februar 1775 noch eine «Conciliation Bill», die nach einer ersten Beratung jedoch beiseite gelegt wird. Es folgt die Rebellion, Blutvergiessen, die Kriegsführung und die Intervention Frankreichs.

Die gelegentlich heftige Opposition während dieser Phasen des amerikanischen Konfliktes ist infolge der Gespaltenheit der Gruppen nicht durchschlagend ¹⁾. Die Berufung Chathams allein hätte in diesem Augenblick nach Ansicht der Zeitgenossen eine Wendung der Politik bringen, den Verlust der wichtigsten Kolonie Englands hintanhalten können; denn Chatham besass nicht nur Autorität gegenüber den Parteien, sondern auch einzig die Liebe der Amerikaner. Im Februar 1778, da North schon um seine Entlassung gebeten hatte, hoffte man auf seine Rückkehr zusammen mit Bute. Doch wollte der König von der Opposition nichts wissen ²⁾. Es war der letzte Augenblick wirksamen Eingreifens, auch in persönlicher Hinsicht; denn Chatham starb im Frühjahr 1778. Sein Tod einigte zwar die Opposition, stärkte aber auch das Ministerium. Den Entscheid des Kampfes konnte erst der Ausgang in Amerika bringen. Sollte «the king's war» ein Erfolg des Königs sein, so war klar, dass sein System der Regierung durch Beeinflussung weiter bestehen würde. Die Opposition hoffte natürlich auf den Misserfolg des Königs und auf eine Hebung des Nationalgefühls infolge der Unzufriedenheit des Volkes mit seiner Politik. Grund zur Unzufriedenheit war reichlich vorhanden, die Resultate des korrupten Systems zeigten sich überall (Flottenvernachlässigung, Finanzpolitik). Die letzten Kämpfe in Amerika besiegelten mit der militärischen Niederlage auch die des Königs (1781). Der König ist gezwungen, sich an eine der Oppositionsparteien zu wenden: Rockingsham, der für die Unabhängigkeit eintritt, ist ihm zu extrem; ausserdem ist in seinem Anhang der junge Fox, den der König hasst. Der andere Oppositionsführer, Shelburne, vertritt die Pläne Chathams: Weitgehende Autonomie ohne völlige Ablösung vom Mutterland. Da Shelburne aber die Bildung des Ministeriums ablehnt, doch mit Rockingsham zusammengehen würde, kommt 1782, durch seine Vermittlung, Rockingsham ins

¹⁾ Differenzen bestehen zwischen Rockingsham und Shelburne besonders in bezug auf Amerika: R. will vollständige Unabhängigkeit, S., der Absicht Pitts entsprechend, eine beschränkte Autonomie, wie sie heute die Dominions haben.

²⁾ Die Haltung des Königs wird heute als unkonstitutionell betrachtet. Vgl. «Political History of England», X, S. 188/89. Der König hätte Norths Demission annehmen und auf seinen Rat einen andern Minister annehmen sollen. Aber er gebärdete sich ganz verzweifelt, sprach von Rückkehr nach Hannover und von Bürgerkrieg eher, als dass er nachgeben würde.

Amt, und Shelburne und Fox werden an der Regierung beteiligt. Man bindet sich nur im wichtigsten Punkte: Amerika, der in einem Rockingsham-Kabinettt nur auf Unabhängigkeit lauten kann. Im übrigen stellt man kein Programm auf, um nicht zum vornherein die erzielte Einigung in Frage zu stellen. So erlangen nach 20 Jahren die Whigs die Herrschaft wieder, die ihnen der junge König entrisen hatte. Die auf Rockingsham, der schon 1782 stirbt, folgenden Ministerien: Shelburne (Kabinettt aus Chathamanhängern, in dem die Führung des Unterhauses der junge Pitt hat), das folgende Ministerium Fox in Koalition mit North, bilden den Übergang in die einheitlichere Periode der Kriegezeit, da zum ersten Male wieder seit Walpole ein grosser Führer des Unterhauses, der jüngere Pitt, ein Ministerium von Dauer errichtet. Als Pitt, 26jährig, auf Drängen des Königs die Ämter des ersten Lords des Schatzes und des Exchequer, als einziger Minister, der dem House of Commons angehört, übernimmt, erscheint dies als ein grosses Wagnis; denn ihm steht eine von Fox geführte oppositionelle Mehrheit im Unterhaus gegenüber. Das Unwahrscheinliche wird indessen erreicht: diese mächtige Opposition wird niedergerungen und dadurch ein Kampfausgleich zwischen König und Partei erreicht. Die Regierung gelangt in die Hand eines Ministers, dessen Grundsätze und ausserordentliche Fähigkeit ihm das Vertrauen des Königs und der Nation sichern und der so durch sein Kabinettt Königsmacht und Volksmacht im Parlament im Gleichgewicht zu halten vermag.

II. Der Herrschaftsverband und die sozialen Gruppen als Träger der Herrschaft

1. Die soziale Struktur der «Parteien»

Während vier Jahrzehnten des Jahrhunderts (1720—1760), von Walpole bis zur Thronbesteigung Georgs III., besteht nur eine Partei, die der Whigs. Als Parteigesamtheit und regierungsbildender Faktor sind die Tories so gut wie ausgeschaltet, wenn auch einzelne ihrer Vertreter gelegentlich an Regierungen teilhaben. Was sich als «Parteien» konstituiert hat, sind Whiggruppen verschiedener Richtung, die unter der Vorherrschaft der «great Whig connection» in verschieden gearteten Kombinationen an der Regierung teilnehmen. «Connections» gibt es natürlich auch auf seiten der Tories, aber sie bilden keinen aktiven Faktor des Staatslebens. Nach 1760 dagegen treten die Tory-connections als des «Königs Freunde» wieder hervor. Diese Gruppen mit ihrem Anhang einerseits, die zahlreichen Whiggruppen andererseits, bilden von da an die «Parteien». Vor 1760 aber sind als «Parteien» nur die einzelnen Whiggruppen zu betrachten. Diese Parteien sind eigentliche «Teile» (parties) der grossen Whigpartei, doch nicht zusammengehörende, zu einem Ganzen verbundene, sondern sich bekämpfende Teile eines einmal gewesenen Ganzen. Darin kommt der Zerfall der Whigpartei zum Ausdruck. Wenn Bolingbroke als Schriftsteller, Georg III. und Pitt die Parteien als solche bekämpfen, so ist das theoretische Ziel dieses Kampfes wohl die Aufhebung der Parteien, aber verständlich ist diese Zielsetzung nur bei Berücksichtigung der damals herrschenden Verhältnisse, und praktisch zu erreichen und vielleicht auch

praktisch angestrebt wurde doch nur die Beseitigung des herrschenden Partei-chaos, die Überzahl der «Parteien», welche die Bildung jeder stabilen Regierung verhinderten.

Mit diesen Feststellungen erhebt sich die Frage, welcher Art Gebilde diese innerhalb des grossen Rahmens von Whig und Tory bestehenden «Parteien» des 18. Jahrhunderts waren, und damit die Notwendigkeit, sie gegen die soziale Beziehung, die heute als Partei gilt, begrifflich abzugrenzen. Zum vornherein ist als sicher anzunehmen, dass sich wesentliche Unterschiede ergeben werden, weil die Struktur von Parteien bedingt ist vor allem durch die Struktur der Herrschaft selbst ¹⁾. Die Verschiedenheit der Herrschaftsstruktur des Staates von damals und heute ist aber ohne weiteres einleuchtend.

Parteien in unsern auf rationaler Grundlage aufgebauten Staatswesen sind formal Vergesellschaftungen, die als Verbände organisiert sind ²⁾. Sie sind Vergesellschaftungen im Gegensatz zu Vergemeinschaftungen, weil sie auf rational motivierter Interessenverbindung beruhen, die Vergemeinschaftung aber auf subjektiv gefühlter (affektionaler oder traditionaler) Zusammengehörigkeit ³⁾. Sie sind Verbände, weil sie einen für die Durchführung ihrer Ordnung eingesetzten Verwaltungsstab (Parteileitung) besitzen, der den Formen der Gemeinschaft fehlt. Diese Merkmale der heutigen Partei fehlen den Parteien von damals: 1. Sie sind keine Vergesellschaftungen, weil ihr Ursprung und ihr im Wandel der Jahrzehnte bleibender Kern in traditioneller Zusammengehörigkeit ruht; ihre Ursprünge und ihr Halt liegen in einzelnen Familien und Familiengruppen, denen sich befreundete Elemente desselben Standes anschliessen. Auch der ausgesprochen ständische Charakter dieser Gruppen spricht dafür, dass es sich um Vergemeinschaftungen handelt, ja, er schliesst die Klassencharakter tragende Partei aus. Diese Gruppen sind ferner keine Verbände (die sie sein könnten, trotz ihres Gemeinschaftscharakters), weil sie keinen Verwaltungsstab, keine zur Durchführung ihrer Ordnung bestimmte Personengruppe kennen. Sie besitzen nur eine fluktuierende Einzelführerschaft; dagegen ist niemand zur Innehaltung ihrer Ordnung durch Statut oder sonstiges rationales Moment verpflichtet, wenn auch die Innehaltung gewisser ordnender Prinzipien zugemutet wird. 2. Positiv formuliert: *Diese «Parteien» sind traditional geschlossene, soziale Beziehungen (Vergemeinschaftungen), in welchen nach bestimmter Ordnung gehandelt wird mit dem Zwecke der Appropriierung von Herrengewalten innerhalb einer bestimmten Sphäre des Herrschaftsverbandes.*

Sie sind: 1. Soziale Beziehungen, weil in einer sinnhaft angebbaren, auf das Handeln anderer eingestellten Art gehandelt wird ⁴⁾.

¹⁾ Max Weber: «Wirtschaft und Gesellschaft». Grundriss der Sozialökonomik, III. Abt., S. 639.

²⁾ «Auf freier Werbung beruhende Vergesellschaftungen mit dem Zweck, ihren Leitern innerhalb eines Verbandes Macht und ihren aktiven Teilnehmern dadurch (ideelle oder materielle) Chancen zuzuwenden.» Max Weber, a. a. O., I. Abt., S. 167.

³⁾ Max Weber, a. a. O., III. Abt., S. 21 und 26. Dass auch Verbände auf dem Boden der Vergemeinschaftung möglich sind, fällt hier ausser Betracht.

⁴⁾ Max Weber, «Wirtschaft und Gesellschaft», Grundriss der Sozialökonomik, III. Abt., S.13.

2. Traditional geschlossene Beziehungen, d. h. die Teilnahme am Sinngehalt der Beziehung ist nach der geltenden Ordnung nicht jedermann offen. Traditional geschlossen heisst, dass der Ausschluss der andern auf Übung und Brauch, nicht auf Satzung beruht. Über Zulassung entscheidet das soziale Kriterium des Standes. Die Standeszugehörigkeit und die damit gegebene einheitliche Auffassung über die Verteilung der Ehre innerhalb der Gemeinschaft qualifiziert für die «Partei»-Zugehörigkeit. Bezeichnend ist in dieser Hinsicht der noch in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts erfolgende Ausschluss hervorragend tüchtiger Elemente nicht zwar aus der politischen Gemeinschaft (Parlament), wohl aber aus der sozialen Beziehung zu den herrschenden sozialen Gruppen und dem Verwaltungsstab des Herrschaftsverbandes (dem Ministerium), so z. B. im Falle von Burke.

3. Beziehungen, in denen das Handeln nach bestimmter Ordnung erfolgt, d. h. es ist das Handeln an angebbaren Maximen durchschnittlich orientiert. Die Orientierung erfolgt durch Konvention, d. h. eine innerhalb der Gemeinschaft gebilligte Sitte, deren Geltung garantiert ist nicht durch Satzung, sondern durch Missbilligung bei Abweichung ¹⁾. Die Maximen, nach denen gehandelt wird, variieren mit dem Sinngehalt der sozialen Beziehung ²⁾. Sie sind angebbar, aber nirgends ausdrücklich festgelegt. So die sogenannten «Whigprinzipien», wie der Grundsatz der Einschränkung der königlichen Prerogative, die Erhaltung der Parlamentsprivilegien. Die konventionelle Geltung der Ordnung ist nicht rational gesichert; trotzdem ist Überschreitung selten. Dies vor allem, weil die Möglichkeit besteht, durch Übergang in eine andere Gruppe die Geltung der Ordnung der ersten Gruppe in persönlicher Hinsicht, ohne Verletzung, einfach aufzuheben. Hier erscheint der häufige Parteiwechsel als ein Vorgang, der die Erhaltung der geltenden Ordnung einer Gruppe sichert. Es bleiben die Fälle, da der Bruch der Ordnung und die Missbilligung riskiert wird, weil der Übergang in andere Beziehungen nicht möglich ist (so die Ordnungsverletzungen durch Mitglieder in prominenter Stellung, Parteiführer oder Mitglieder der Regierung, deren Stellung auf der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe beruht und die durch das Verlassen ihrer Gruppe deren Bestand oder Chancen gefährden).

Der Zweck der Gemeinschaften ist es allein, der, bei völlig anderer sozialer Struktur, die in Frage stehenden sozialen Gruppen der heutigen Partei annähert. Er liegt völlig in der Sphäre der Macht und ist für die Partei von damals zu umschreiben als die Appropriierung der Herrengewalten im Herrschaftsverbande und aller sozialen und ökonomischen Chancen, die mit der Ausübung der Herrengewalten im patrimonialen Staate verbunden sind. Die Herrschaftssphäre, auf welche die Machtpolitik der Gruppen gerichtet ist, ist der Verwaltungsstab des Verbandes ³⁾, den im England jener Zeit das Ministerium, in engem Sinne das Kabinett, bildet. Diese Appropriierung ist von der einzelnen Gemeinschaft aus betrachtet monopolistischer Natur und bezieht sich auf die materiellen und ideellen Güter und Chancen.

¹⁾ Max Weber, a. a. O., Grundriss, III. Abt., S. 17.

²⁾ Über den Sinngehalt vgl. im folgenden unter Ziff. 2.

³⁾ Über den Herrschaftsverband, die Struktur seines Verwaltungsstabes vgl. im folgenden unter B.

Das Charakteristikum dieser politischen Gemeinschaften ist — im Gegensatz zu dem, was die modernen Parteien zeigen — ihre innere Wechselwirkung, die beruht auf einem bestimmten, allen Gemeinschaften gemeinsamen innern Verhalten in bezug auf das ihnen übergeordnete Ganze, den staatlichen Verband. Da alle Gruppen in diesem die Einheit erblicken, von dem sie ein Teil sind, so besitzen sie ein sie verbindendes Element, und es können alle rationalen Grundsätze und Sonderabmachungen in bezug auf die Haltung zueinander und zum Ganzen (keine Parteiprogramme z. B.) entfallen.

Die soziale Struktur der Parteien als Gemeinschaftsgruppen erklärt manchen dem Historiker sonst unverständlichen Zug jener Zeit. Als Beispiel sei der *Parteiwechsel* angeführt. In der Zeit nach Walpole besonders, da Whigs und Tories in Connections aufgelöst sind, erfolgt der Wechsel von einer Gemeinschaft zur andern sehr häufig und leicht, und zwar, da alle diese Connections sozial auf gleicher Stufe stehen, der Wechsel von Whig zu Tory ebenso leicht wie der von einer Whiggruppe zur andern. Bei «Parteien», die auf rationale Grundsätze sich stützen, ist dieser Vorgang undenkbar. Die Connections bauen sich aber nicht auf Grundsätzen wie die moderne Partei, sondern auf persönlicher Führerschaft auf. Sie sind Gefolgschaften, und der Wechsel von einer Gefolgschaft zur andern bedeutet die Wahl eines andern Führers, nicht eines andern Prinzips. Massgebend ist das persönliche Vertrauen, nicht die Zustimmung zu einem bestimmten Programm. So ändert der einzelne bei einem Parteiwechsel nichts an seiner innern Existenzgrundlage, seiner Weltanschauung. Diese kann nie durch Parteizugehörigkeit, sondern nur die soziale Lage, den Stand, bestimmt werden. Wählt er einen andern Führer, so bleibt er in seinen Stand, der die höhere Einheit gegenüber der Partei darstellt, verankert. Ein Grossgrundbesitzer kann ebenso gut Whig wie Tory sein, in jedem Falle ist sein Stand derselbe und wird durch die Parteizugehörigkeit nicht berührt ¹⁾.

Walpole, der erste Verwirklicher einer reinen Parteiregierung im modernen Sinne, hatte doch von der Partei keine andere Anschauung als seine Zeit und hat selbst oftmals Politiker, deren Hilfe er nicht entbehren wollte, zu Parteiwechsel veranlasst, damit er sein System der Parteiregierung nicht aufzugeben gezwungen war. Es wird berichtet ²⁾, wie er bei Aufnahme von Hardwicke in sein Ministerium diesem befahl, Whig zu werden. Die Uhr in der Hand, drohte er ihm, falls sein Übertritt nicht bis zu einer bestimmten Stunde vollzogen sei, werde er einen andern berufen. — Newcastle hat den Parteiwechsel dann in der Weise zum System erhoben, dass er Mitgliedern anderer Parteien Versprechungen in bezug auf Eintritt ins Ministerium machte, bis sie, kompromittiert, den Parteiwechsel leicht vollzogen.

¹⁾ Einer der bekanntesten Parteiwechsel der Zeit war der des einen Godolphin, der berichtet wird in Morleys «Walpole», S. 9 f. Godolphin, Tory und Jakobite, königlicher Kämmerer unter Jakob II., war von diesem anlässlich seiner Flucht als einer der ihn repräsentierenden Lords eingesetzt worden. Er war der erste, der bei Wilhelms Landung dessen Vertrauen zu erwerben suchte, der als einziger Tory in der Regierung blieb und als einer der getreuesten Diener Wilhelms bald hernach an Jakob II. in St. Germain Botschaften des Inhalts sandte, dass keine Güte des Usurpators ihn seine Pflicht gegen den rechtmässigen König werde vergessen lassen.

²⁾ Walpole, «Memoirs», I, S. 158.

2. Die sozialen Beziehungen zwischen den Herrschaftsgruppen

Die Auffassung der Parteien als ständischer politischer Gemeinschaften wird bestätigt, wenn man die psychischen Voraussetzungen prüft, auf denen letzten Endes auch die Herrschaftsbeziehungen im Staate beruhen. Es zeigt sich, wie bei Gemeinschaften nicht anders zu erwarten ist, dass diese sozialen Beziehungen auf triebhafter, individueller Grundlage sich aufbauen und dass auch in den differenzierten Herrschaftsbeziehungen im politischen Verbände die sozialen Grundtriebe an der Wurzel des Lebens liegen.

Wer anhand des biographischen und Memoirenmaterials der Zeit die Gestalten des 18. Jahrhunderts sich erweckt, die Träger der Herrschaftsbeziehungen waren, dem erscheint die These von der Politik als eines dem Funktionsbedürfnis des Menschen entstammenden Spieles sich zu bewahrheiten. Wollte er mit den heutigen rationalen Vorstellungen von Staat und Partei an die Ereignisse herantreten, mit Überraschung würde er überall den triebhaften Untergrund des politisch-sozialen Lebens jener Zeit hervortreten sehen. Das Leben der Führer selbst pulsiert in den politischen Gemeinschaften, die bei ihren Schöpfern als ein persönlicher Lebensbestandteil erscheinen, durch den sie in überindividuelle Sphäre sich erhoben haben. Die Ablösung dieser sozialen Gebilde von den schöpferischen Persönlichkeiten ist noch nicht erfolgt; die Gemeinschaften sterben daher sehr oft mit den sie belebenden Menschen. Sie sind noch nicht verselbständigt und nicht von der Gemeinschaft, die sie trägt, unabhängig.

Zeitlich wechselt und nuanciert sich die Beziehung nach Art und Wirkungskraft der Triebe, die in den Trägern dieser Beziehungen dominieren. Überall aber ist ein Dreifaches sichtbar: *Selbstgefühl* als Trieb zur Geltung, zur Anerkennung und zur Macht, und nach dessen Befriedigung die Erscheinung der persönlichen Würde. Zum andern der dem Selbstgefühl entsprechende *Trieb der Unterordnung*, auch in seinen höhern Formen, als Fähigkeit, dem Grossen und Starken zu folgen und nachzuleben, und endlich der *Kampftrieb*. Diese bilden den persönlichen Untergrund dieser nicht durch Satzung errichteten, sondern ursprünglich gewachsenen, menschlichen Beziehungen. Die Gliederung, die Vierkandt ¹⁾ gibt, enthält die Strukturmerkmale auch der damaligen Beziehungen vollständig. Sie alle lassen als gemischte Verhältnisse Übergangsformen zu: in allen Parteigemeinschaften sind neben Elementen, die den lebendigen Kern der Beziehungen bilden, solche vorhanden, die an der Peripherie stehen («Anhang»). Den Übergang aus der engern Gemeinschaft in die freiere, aber nicht feindliche Beziehung

¹⁾ Die Soziologie kann heute zur Erkenntnis des Aufbaus auch differenzierter Beziehungen ein wesentliches beitragen dadurch, dass sie in einfachen sozialen Beziehungen die Typen herausstellt. Unsere Darstellung fusst in diesem Punkte auf Vierkandt, «Gesellschaftslehre», Stuttgart 1923. Seine Gliederung der Grundverhältnisse (Gemeinschafts-Anerkennungskampf und Machtverhältnisse) nach: 1. Willens-, 2. Interesserichtung, 3. innerem und Gefühlsverhalten und 4. nach der das Verhältnis bestimmenden Tugend ist hier wegleitend gewesen. Die Kombination der Grundverhältnisse nach diesen Faktoren ergibt ihm 20 gemischte Grundverhältnisse. Das Schema wird hier benutzt, soweit es dienlich ist; es hat aber absolute Geltung, d. h. ist den geschichtlichen Gegebenheiten adäquat.* Es wäre leicht, für sämtliche Grundverhältnisse Beispiele in der Geschichte des 18. Jahrhunderts zu zeigen.

der Anerkennung bedeutet gelegentlich die Entfremdung von der Partei. Aus dem neutralen Anerkennungsverhältnis wieder gibt es Übergänge zum eigentlichen Kampfverhältnis. Die Übergangspunkte sind fließend: das Anerkennungsverhältnis ist oft von dem geregelten Kampfverhältnis nicht zu unterscheiden. Auch diese fließenden Übergänge lassen den Parteiwechsel verständlich erscheinen.

a) *Die Gemeinschaftsverhältnisse*, d. h. die Beziehungen innerhalb einer Partei, können nur in den rein und typisch ausgeprägten Beziehungen der Männer erwähnt werden, die den Kern politischer Gemeinschaften bildeten. Die schönste dieser Beziehungen ist jene, in der der junge Pitt lebte (1731), aus deren Mitte später die Träger seiner charismatischen Herrschaft hervorgegangen sind. Walpole nennt die Gruppe, die ihm in der Opposition zu schaffen macht, bezeichnenderweise «die Cobhamvetternschaft». Ihr Führer ist Sir Richard Temple, Viscount Cobham, ein Gentry-Whig, der unter den ersten Hannoveranern zu militärisch hoher Stellung emporstieg. Die Mitglieder der Gruppe sind ausschliesslich Verwandte und Freunde: Cobhams Neffen, die Brüder Richard und George Grenville, George Lyttelton (dessen Mutter die Schwester Cobhams ist) und der gleichaltrige Pitt (der später der Schwager der Grenvilles wird). Es ist ein Bund gleichaltriger, junger Männer der Gentry, die in gleicher Tradition erzogen, von den gleichen Anschauungen erfüllt, sich um einen ältern, im politischen Leben erfahrenen Adligen von Einfluss und hoher Stellung scharen. Die Strukturmerkmale der Gemeinschaft treten klar in Erscheinung: die gemeinsame Interessenrichtung, die den Bund kennzeichnet, ist der politisch-soziale Aufstieg der der Gentry entstammenden Männer; die Willensrichtung ist die gegenseitige Förderung, und Förderung bedeutet bei dem gesteckten Ziele: soziale Förderung mit materiellen und ideellen Mitteln. Das innere Verhalten der Gruppenmitglieder ist ein inneres Verbundensein, das durch die Tatsache der Verwandtschaft und Freundschaft gestärkt wird. Das Gefühlsverhalten ist das der Neigung, bei den enger Verbundenen das der Liebe; die herrschende Tugend die Hingabe. Lyttelton, dessen Jugendfreundschaft mit Pitt eine der grossen Freundschaften des Jahrhunderts war, dessen ungehemmter Ehrgeiz aber ihn aus der innern Verbundenheit mit den andern löste, ist früh in ein blosses Anerkennungsverhältnis zu der Gruppe hineingeglitten ¹⁾).

Andere Gemeinschaftsverhältnisse, die den lebendigen Kern von Parteien bildeten, sind das des ältern Pitt zu Shelburne (während des zweiten Ministeriums Pitts und darüber hinaus wirksam, auch in der Stellung, die Shelburne dem jungen Pitt gegenüber einnimmt) und das gleichzeitige von Rockingsham und seinem Sekretär Burke. Beide sind in Willensrichtung und Gefühlsverhalten dem geschilderten ähnlich: Shelburne ist der einzige Kabinettsminister, mit dem der kranke Pitt noch in Beziehung steht, dem er Vertrauen schenkt, den er mit seinen

¹⁾ Wie wenig ihm die Lösung von der Gruppe innerlich gelang, zeigt, was Walpole in seinen Memoiren erzählt: Lyttelton hatte bei Eröffnung des Parlamentes im Januar 1756 als Kriegsssekretär für eine Massnahme einzutreten, welcher der ausserhalb der Regierung stehende Pitt scharfe Opposition macht. Er spricht bei seiner Verteidigung von «seinem Freunde Pitt». Da das Haus lacht, fügt er bei: «If he is not my friend, it is not my fault.»

Plänen vertraut macht; während alle andern Kollegen trotz vieler Bitten keinen Zugang zu ihm erlangen können. Shelburne ist auch der einzige, der bis zum Ende dieser Kabinettsdauer zu Pitt hält und der nach dem Rücktritt Pitts seine Politik weiterführt (Shelburne gegen Rockingsham). In der Beziehung von Rockingsham und Burke ist allerdings der junge Burke der geistig Gebende, der Inspirator der Politik Rockingshams, während Lord Rockingsham den jungen, aufstrebenden Politiker in äusserer, sozialer Hinsicht zu fördern vermag.

b) *Die Anerkennungsverhältnisse.* Diese bezeichnen eine Mittelstellung zwischen den Beziehungen von Gemeinschaft und Kampf. Sie sind vielfach hervorgegangen aus Gemeinschaftsbeziehungen, die Kraft und Gefühlswärme verloren haben (Abrücken von der Partei), oder sind geordnete Kampfverhältnisse¹⁾, d. h. solche, bei denen affektive Äusserungen bewusst ausgeschaltet wurden. Als abgeschwächte Gemeinschaftsverhältnisse können sie gelegentlich zwischen frühern Parteiangehörigen bestehen (dieser Fall ist selten, weil bei Lockerung der politischen Gemeinschaft meist der Übertritt zur Opposition, d. h. zum reinen Kampfverhältnis, gegeben ist), als geregelte Kampfverhältnisse verbinden sie die Mitglieder von verschiedenen politischen Gemeinschaften. Das Eigenartige des Verhältnisses ist, dass das extreme Verhalten sowohl des Gemeinschafts- wie des Kampfverhältnisses ausgeschlossen ist. Während im Gemeinschaftsverhältnis innere Verbundenheit und Neigung herrschen, im Kampfverhältnis aber innere Abstossung und Hass, ist hier das innere Verhalten neutral; das massgebende Gefühl ist das der Achtung, das gleicherweise zwischen Freunden und Feinden bestehen kann.

Das Anerkennung voraussetzende *geregelte Kampfverhältnis* ist nun die soziale Beziehung, die in der Regel die Mitglieder verschiedener politischer Gemeinschaften verbindet; es ist die das Parteeleben jener Zeit prägende Form, in der fast alle Parteibeziehungen sich abspielen (einige Ausnahmen reiner Kampfverhältnisse bestehen). Dabei beruht die Regelung des Kampfes meist nicht auf ausdrücklicher Abmachung, sondern ist durch die Sitte gegeben, die bei den Mitgliedern verschiedener Gruppen als Angehörigen eines Standes bekannt und bindend ist. Gelegentlich aber werden doch bestimmte Punkte, auf die sich der geregelte Kampf bezieht, ausdrücklich festgelegt. Solch ein Fall findet sich 1754 im Ministerium Newcastle, als Pitt und Fox in der Opposition stehen, Newcastle aber den einen für die Verteidigung seiner Massnahmen im Parlament gewinnen muss. Es soll nach des Königs Wunsch Fox sein, und es muss daher dafür gesorgt werden, dass dieser im Parlament von Pitt nicht geschlagen wird. Dies geschieht durch eine Regelung des Kampfverhältnisses: der Vermittler (Lord Waldgrave) stipuliert: «that if Fox answered Pitt, it should always be in defence of measures, but with particular civility», und es wird beigefügt: «these qualifications were accepted», d. h. Fox hatte dem die Opposition führenden Pitt in sachlicher Weise zu antworten; die persönlichen Beziehungen der beiden aber sollten durch ihre Funktion im Parlament nicht tangiert werden. Wenn beigefügt wird: «Yet Pitt,

¹⁾ Vierkandt, a. a. O., S. 248.

on accepting it, privately forswore all connection with Pitt», so bleibt er damit noch innerhalb des Anerkennungsverhältnisses ¹⁾).

Der Typus des Anerkennungsverhältnisses ist in dieser Zeit stark ausgeprägt; seine charakteristischen Bedingungen sind es, die dem in ständischer Tradition erzogenen, gern alle Extreme vermeidenden, den Kampf aber liebenden Engländer besonders entsprechen. An die Stelle des Willens zur Schädigung, der das Kampfverhältnis auszeichnet, tritt hier ein gegenseitiges Sichgeltenlassen bei freier Konkurrenz um Macht und Einfluss, an die Stelle des Interessengegensatzes ein Gleichgewicht der Interessen (so z. B. bei der Koalition inner- und ausserhalb der Ministerien), ausserhalb der Koalition auch ein gelegentliches Zusammengehen in bestimmten Angelegenheiten (reines Anerkennungsverhältnis ohne Kampf). In jedem Falle gebietet die persönliche Achtung, die gegenseitig gezollt wird, dass jeder persönliche Angriff vermieden wird, während im Kampfverhältnis der Hass zu den schärfsten persönlichen Ausfällen führt. Der typische Fall des Anerkennungsverhältnisses ist die Beziehung von Pitt und Fox, die wohl gelegentlich in ein Kampfverhältnis übergeht, nie aber, selbst in ihren Anfängen nicht, den Charakter einer Gemeinschaft trug. Auch Pitt und Bute, die ganz verschiedenen politischen Lagern angehören, stehen immer im Verhältnis der Anerkennung zueinander.

c) *Die Kampfverhältnisse.* An die Stelle von Geltenlassen tritt der Wille zur Schädigung, das neutrale Nebeneinander wird zur Abstossung, das Gefühl der Achtung wird durch Hass übertönt, und als Tugend bleibt, an Stelle der Gerechtigkeit, die jenes Verhältnis auszeichnet, nur die Tapferkeit im Kampfe. Es ist nicht zufällig und ist auch nicht, wie nahe läge, allein mit Pitts kämpferischer Art zu erklären, dass die reinen Kampfverhältnisse jener Zeit alle an Pitt anknüpfen (Pitt und Fox, Pitt und Newcastle, Pitt und Mansfield). Der Grund liegt im charismatischen Charakter der Herrschaft Pitts. Der Ausseralltäglichkeit des Charismas kann nur der Kampf gegen das Alltägliche entsprechen, nicht das den Boden des Hergebrachten nicht verlassende Anerkennungsverhältnis. Die charismatische Herrschaft bedingt auch materiell den Bruch mit dem Hergebrachten, den Kampf. Dies zeigt das Verhältnis Pitts zu Newcastle, der die Verkörperung des hergebrachten politischen Systems ist. Über das Wesen des Kampfes zwischen der Pitt- und Newcastlegruppe soll nicht hinwegtäuschen, dass die Kampfpanlässe oft die Äusserungen des Systems und seine Mittel: Korrup-

¹⁾ Es scheint, dass der in dieser Zeit dem Ministerium, nicht aber dem Kabinett angehörende Pitt die Umwandlung des Anerkennungsverhältnisses in ein Kampfverhältnis gesucht habe, weil er auf keinen Fall durch Fox ins Kabinett kommen wollte. Im Jahre 1755, als Pitt die Annäherung an den die Opposition bildenden Thronfolger vollzog, verfügt er sich auch zu offener Aussprache zu Fox, um ihm das bestehende Verhältnis des geregelten Kampfes abzusagen: «That they could have no further connection, that times and circumstances forbad.» Fox fragt ihn, ob er Verdacht habe, dass er sich über ihn erheben wolle, was Pitt verneint. Darauf fragt Fox: «Yet we are on incompatible lines?» Pitt darauf, einen Schritt weiter gehend: «non on incompatible, but divergent lines», d. h. das Interessengleichgewicht ist auf die Dauer gestört. Divergierende Linien treffen sich nie mehr. Weil Pitt nicht durch den im Kabinett sitzenden Fox zur Macht gelangen will, bleibt ihm nur der Kampf gegen ihn. Auf diese Unterredung folgen die grossen Kampfreden zwischen den beiden, welche die Wintersession von 1755/56 in der Parlamentsgeschichte herausheben, Angriffe besonders von Pitt auf die Regierung Newcastles.

tion inner- und ausserhalb des Parlamentes, die Anwendung der Patronage und der geheimen Gelder usw., sind. Im Grunde ist es der notwendige Kampf verschieden gearteter Wesen.

Der Kampf Pitts gegen Newcastle beginnt 1754, als Pitt die Absicht Newcastles, das Parlament zur Bestätigung der Beschlüsse einer Regierung, die ebenfalls in seinen Händen liegt, zu verwenden, durchkreuzt ¹⁾. Er gipfelt in der Session von 1755/56, kurz vor Übernahme der Regierung durch Pitt, als er im Zusammenhang der Debatte über die England von Frankreich drohende Kriegsgefahr, die in dieser Situation untätige Regierung wie folgt charakterisiert: «The inadvertence of His Majesty's Ministers had brought the age to the brink of destruction... there had been a long series of ignorance and incapacity.» Und er fährt fort: «I dont call this an administration, it is too unsteady. One is at the head of the Treasury, one Chancellor, one head of the navy, one great person of the army,... yet is that an administration? They shift and shuffle the charge from one to another. Says one: I am not general, the Treasury says, I am not admiral. The Admiral says: I am not minister. From such an unacording assemblance of separate and distinct powers with no system a nullity results.» Und in bezug auf die Kriegsgefahr: «If he saw a child driving a go-cart on an precipice with that precious freight of an old king and his family, sure, he was bound to take the reigns out of such hands.»

Sieht man von der Koalition von Pitt und Newcastle in den Jahren 1757—1761 ab, während welcher Pitt ohne Zweifel der herrschende Teil war, und welche die einzige Anerkennungsbeziehung zwischen den beiden darstellt, so hat es zwischen den beiden Staatsmännern nur Kampf gegeben. Die Erfahrungen, die Pitt in langer Zusammenarbeit mit Newcastle machte, noch mehr seine grundsätzlich andere Artung, zeitigen bei ihm, wie von Zeitgenossen bestätigt wird, Hass und innere Abneigung. Pitt macht daraus kein Hehl; oftmals hat er aufs strikteste abgelehnt, mit Newcastle auch nur in geschäftliche Berührung zu kommen. So ergeben sich die Schwierigkeiten der Bildung des Verwaltungsstabes meist aus dem Kampfverhältnis der beiden. Schon vor der Koalition hat Pitt im Oktober 1756 abgelehnt, zusammen mit Newcastle die Regierung anzutreten, und beharrte auf dem Rücktritt seines Gegners. Der Wandlung der Beziehung zum Anerkennungsverhältnis, das die Basis der Koalition ist, geht eine ministerlose Zeit, das Interministerium Newcastles, voraus, das durch nicht weniger als acht verschiedene Vermittlungsversuche des Königs, Pitt zu gewinnen, gekennzeichnet ist.

3. Der Herrschaftsverband

a) Fasst man mit Weber Herrschaft als autoritäre Befehlsgewalt ²⁾ auf und bestimmt die Art einer Herrschaft nach dem Legitimitätsanspruch ³⁾, so wird

¹⁾ Walpole, «Memoirs», I, S. 405, und II, S. 158, 189, und Teil I, S. 9.

²⁾ Dabei schliesst Weber aus seinem Begriff der Herrschaft die Befehlsgewalt auf Grund der marktgegebenen Interessenlage, also die ökonomische Herrschaft aus. Bei eingehender Darlegung des Begriffes würden wir nicht die Interessenlage überhaupt, wohl aber die ökonomische Interessenlage ausschliessen. Daneben ist aber politische und soziale Interessenlage für den Herrschaftsverband dieses Jahrhunderts durchaus charakteristisch. Weber, «Grundriss der Sozialökonomik», III. Abt., S. 22., 606.

³⁾ Weber gibt die Begründung dafür a. a. O., III. Abt., S. 122.

man im englischen Herrschaftsverband des 18. Jahrhunderts einen aus rational-bureaukratischen und traditionellen Elementen sich aufbauenden gemischten Herrschaftstypus erkennen. Das traditionale Element ist das vorherrschende, den Typus bestimmende; das rationale, in diesem Verbande immer schon vorhandene, tritt gegen Ende des Jahrhunderts deutlicher auf die Oberfläche. Daneben taucht unvermittelt ein drittes Element auf: das charismatische, und erfasst für die kurze Zeitspanne der Herrschaft Pitts (1756—1761) umgestaltend den Verband.

Rationale Bestandteile der Herrschaft, die in der Legalität gesetzter Ordnung erscheinen, bilden die Verfassung, soweit sie als Satzung niedergelegt ist, und das englische Unterhaus. Doch ist gerade in diesen Elementen noch sichtbar, wie wenig das Rationale den Charakter dieses Herrschaftsverbandes bestimmt: Das House of Commons, als Institution rational, ist in dieser Zeit noch völlig in der Hand des Königs und des House of Lords, also der traditionellen Herrschaftsfaktoren. Eine «parlamentarische Herrschaft» im Sinne einer durch eine Parlamentsmehrheit bestimmten Regierung gibt es nicht; der König ist «king in his Parliament»¹⁾. Die Majorität des House of Commons macht das House of Lords durch die Ausübung der Patronage, der König durch das einem der Minister anvertraute «management» des Hauses. Das andere Element, die Verfassung, sonst *das* rationale Element des Herrschaftsverbandes, ist, als eine ungesetzte «Constitution», von Anfang an ins Traditionale umgebildet worden. Das Parlament wird weitgehend zum Verfassungsbildner nur auf dem Wege des Usus parlamenti²⁾.

Dagegen ist das *traditionale Element*: der Glaube an die Heiligkeit hergebrachter Legitimität der Herrschenden, für diesen Verband schlechthin konstitutiv und durch äussere Ereignisse, wie die Vertreibung der Stuart und die Errichtung einer neuen Dynastie, nur von einem Objekt auf ein anderes verlegt, nicht aber ausgerottet worden. Im Gegenteil: nachdem Walpole sein Werk der Einwurzelung der Hannoveraner in den neuen Boden vollbracht, erstarkt dieser Glaube, der sich als Loyalität dem Herrscherhause gegenüber äussert, und erreicht unter Georg III., nachdem auch die Tories, die Träger traditionaler Elemente, am Thron des angestammten Herrschers wieder erschienen sind³⁾, seinen Höhepunkt. Wohl beabsichtigten die mit der Revolution siegreichen Whigs die Einschränkung der traditionellen Herrschaftsbestandteile, der königlichen Prerogative, und die Ausdehnung der Privilegien des Parlamentes; die Königsherrschaft Georgs III. erhält noch einmal die Oberhand gegenüber den aufsteigenden Mächten der Ratio in den untern Schichten der Stände.

Charismatische Gestalt trägt der Herrschaftsverband zur Zeit des ersten Ministeriums Pitt (1756/57 und 1757—1761), und diese kurze Epoche bezeichnet

1) «King in his Parliament» heisst in Anlehnung an die dualistische Staatstheorie, nach der «der König» und das in den Ständen repräsentierte «Land» den Staat bilden, dass der König und die ständische Versammlung zusammen die Träger der Regierung sind.

2) Über die Herausbildung wesentlicher Teile der englischen Verfassung durch die lex parlamenti: Hatschek in «Engl. Staatsrecht», I, S. 542 f.

3) Georg III. wird, weil in England geboren und erzogen, als Engländer betrachtet. Er betont in der Thronrede bei seiner Thronbesteigung diesen Umstand: «Geboren und erzogen in diesem Lande, rühme ich mich des Namens eines Briten.»

machtpolitisch den Höhepunkt der englischen Herrschaft im 18. Jahrhundert, die Begründung des englischen Grossstaates und der Weltgeltung Englands. In dieser Epoche tritt das traditionale staatliche Handeln etwas in den Hintergrund, weil König und Parteien sich der Ausseralltäglichkeit der in Pitt verkörperten Herrschaft beugen, weil vor allem das Volk im Glauben an die Kraft der heldischen Person sich der von ihr geschaffenen Ordnung ohne weiteres fügt. In dem Charismacharakter dieser Herrschaft allein liegt der Erklärungsgrund für die aussergewöhnlichen Leistungen des englischen Volkes auf allen Gebieten, besonders in Krieg und Wirtschaft in jenen Jahren, eine Leistungsfähigkeit, die dem Zeitalter fast wunderbar erschien nach der Lethargie der vorangehenden Jahrzehnte. Schon das zweite Ministerium Pitts trägt diesen Charakter nicht mehr; der Verband ist in sein früheres Wesen zurückgesunken, und die Wandlung zurück in jenen frühern Zustand gelingt dem Staatsmanne nicht mehr. Pitts kurze Herrschaft wird abgelöst von der Georgs III., durch welche gerade die traditionellen Herrschaftselemente wieder gestärkt werden. Seine absolutistische, auf des Königs Freunde sich stützende Herrschaft bedeutet den Sieg des Hergebrachten über das Ausseralltägliche der Pittschen Herrschaft.

b) Die Ansätze zu rationaler Herrschaft liegen in den Parteiverhältnissen, wie sie sich im letzten Drittel des Jahrhunderts herausbilden, als die Fragen der Wirtschaftspolitik des Imperiums (Indien, Finanzpolitik in Amerika) im House of Commons zur Diskussion stehen. Wirtschaftsfragen berühren ausser dem Adel auch die breite Masse des Bürgertums, und nach diesem Einflussfaktor bilden sich jetzt die Parteien im Parlament, im Gegensatz zu den Adelsgruppen am Hofe. Immerhin charakterisiert schon das Jahrhundert, dass seine grössten Staatsmänner aus dem House of Commons hervorgegangen sind. Pitt und Walpole verdanken ihren Aufstieg nicht persönlichen Standesprivilegien; sie steigen vielmehr in den herrschenden Stand auf. Das Übergewicht der bürgerlichen, wirtschaftspolitisch orientierten, parlamentarischen Parteien gegenüber dem Einfluss des Kabinettes und des Königs wird aber erst in der nachrevolutionären Zeit deutlich, während im ganzen Jahrhundert dieser Kampf zwischen König und Parteien noch unentschieden bleibt — ein Zustand des Gleichgewichtes wird nicht erreicht. Das Übergewicht auf der einen Seite, gefördert durch möglichste Einschränkung der königlichen Rechte, bedeutet Parteiherrschaft, d. h. die Herrschaft der Honoratioren und Grossbeamten, welche die Verwaltungsmaschine in der Hand haben; das Übergewicht auf der andern Seite, erreicht durch die einem Günstling eingeräumte Vorherrschaft im Kabinett (Butes Kabinett) oder mit der Durchsetzung des Ministeriums mit «Freunden des Königs», bedeutet Königsherrschaft im Sinne der direkten Ausübung der Verwaltung durch den König. Dieser Zustand der Erweiterung der königlichen Befehlsgewalt zur Verwaltungsfunktion wird deutlich charakterisiert durch des Königs Absicht, «not only to reign but to govern». — Der Gegensatz von reiner Parteiherrschaft und absolutistischer Königsherrschaft, der in den Ministerien von Pelham (1741—1754) einerseits und von Bute (1761—1763) andererseits trefflich zum Ausdruck kommt, kann hier nicht wiedergegeben werden. In diesen Kämpfen kommt eine Entwicklung zum Ausdruck, die England von allen ständischen Staaten der Zeit aufs schärfste

abhebt. Während in allen andern ständischen Staaten in diesem Jahrhundert von den beiden Herrschaftsträgern: König und Ständen, der eine, nämlich der König, sich langsam über die Stände zur absolutistischen Herrschaft heraufhebt, bleibt in England, trotz aller Kämpfe, der Dualismus von König und Stand erhalten. Der entscheidende Augenblick ist die Regierungszeit Georgs III.; es ist die Zeit, da England dem absolutistischen Staate am nächsten kommt, ohne ihn aber verwirklichen zu können: die Stände bleiben als Herrschaftsfaktoren neben dem König dennoch bestehen. Sie verkörpern sich in den politischen Gemeinschaften, die erst nach der Revolutionszeit langsam von den durch rationale Faktoren gebildeten Wirtschaftsparteien abgelöst werden. Der Grund für die Lebenskraft der Stände in England liegt in der sozialen Funktion des Unterhauses (Heranbildung der Gentry zum Eintritt in die herrschenden Stände).

c) Da alle Herrschaft sich als Verwaltung äussert («Administration» = Regierung!), so ist auch die *Struktur und die Rekrutierung des Verwaltungsstabes* für die Art der Herrschaft bezeichnend. Idealtypisch sind zwei Möglichkeiten gegeben: 1. eine patrimoniale, auf Pietät und persönlichem Vertrauen zwischen dem Herrscher und Verwaltungsstab beruhende, und 2. eine expatrimoniale, auf Satzung beruhende Struktur des Verwaltungsstabes, die je nach dem Grade der Rationalisierung der Herrschaft mehr oder weniger bürokratischen Charakter trägt.

Sind beim patrimonialen Typus die Minister des Königs Diener (Georg III. bezeichnet sie als «Agenten und Repräsentanten» des Königs), so kennt der Herrschaftsverband auf expatrimonialer Grundlage nur Beamte (bürokratische oder nichtbürokratische). Ernennet im einen Falle der Herrscher seine Diener selbst, so werden sie im andern durch das Parlament bestimmt. Der Verwaltungsstab des englischen Herrschaftsverbandes im 18. Jahrhundert, das Ministerium, im engeren Sinne das Kabinett, ist nach Struktur und Rekrutierung *wesentlich patrimonial*. Das persönliche *Vertrauen* zwischen dem Herrscher und seinen Ministern ist seine gefühlsmässige Voraussetzung. Daher berufen die ersten Hannoveraner nicht allein den leitenden Minister, sondern auch die übrigen Kabinettsmitglieder, d. h. die Mitbestimmung des ersten Ministers, die schon als Brauch, nicht als Recht, besteht, ist nur möglich innerhalb dieses Rahmens der königlichen Zustimmung und Genehmigung, die keineswegs eine formale ist. Daher auch zum Teil die unüberwindlichen Schwierigkeiten, die sich der Bildung eines neuen Kabinettes jeweils entgegenstellen, wenn die Wünsche des Königs und seines Ministers stark auseinandergehen. Der Einwand des Königs gegen die ihm vorgelegte Ministerliste wird mit dem Argument des Vertrauens begründet: ein Mann, dem der König sein Vertrauen nicht schenken kann (so Pitt während langer Jahre des Ministeramtes), ist vom Kabinett, besonders aber von dessen engem Ausschuss, dem «inner circle», der des Königs «most serious affairs» zu behandeln hat, ausgeschlossen. Oft macht es der König bei Übertragung eines Amtes zur Bedingung, dass sein Träger nie einen Kabinettsitz erhalte, oder aber er verweigert auch einem Minister mit Kabinettsrang den Zutritt zu seinem Closet. Dies zeigt, dass die persönliche Beziehung zum Herrscher die Basis für die Ausübung der Regierungsmacht ist. — Dem Vertrauen des Königs entspricht auf der Gegenseite der *Gehorsam gegen den Herrn*, nicht etwa, wie im bürokratischen

Staate, der Gehorsam gegen eine unpersönliche Ordnung, sondern gegen den persönlichen Befehl. Dies erscheint als der Punkt, an dem sich die traditionale Ordnung des Jahrhunderts langsam löst: Fälle eklatanter Gehorsamsverweigerung seitens der Minister bestehen; so der erwähnte Fall der Niederlegung der Ämter durch die Minister vor dem Eintritt Pitts ins Ministerium, den Newcastle zur Erhaltung der Stabilität seiner Regierung vom König verlangt hatte. Die Zeitgenossen haben, patrimonialer Auffassung von des Königs Ehre und der ihm geschuldeten Pietät gemäss, dieses «banding of the king's servants against him» als einen schweren Bruch des Dienstverhältnisses durch die Minister und als persönliche Beleidigung des Königs aufgefasst ¹⁾.

Der *Dienerstellung der Minister* entspricht, als Privileg des Standes, der das Vorrecht besitzt, des Königs Diener zu sein, die *Appropriation der Ämter* des Hofes und der Verwaltung und damit der Anteil an der Macht. Diese Appropriation eröffnet dem Stande der Privilegierten den Aufstieg zu sozialer Macht im Staate. Auf dieser Doppelstellung, die eine gegenseitigen Interesses ist, beruht der *Typus der kombinierten Herrschaft* des Königs und seiner ständischen «Genossen», des Kabinettes, in scharfer Abhebung vom weitem Ministerium. Der Abstand zwischen König und Kabinettsminister ist geringer als der zwischen Kabinettsrat und Minister. Es kommt hinzu, dass der König ursprünglich dem Kabinett selbst angehört, was wiederum des Königs Widerstand gegen nicht-adelige Kabinettsminister erklärt.

Doch beruht, wie der Herrschaftsverband selbst, auch der Verwaltungsstab nicht mehr auf rein patrimonialer Basis. Auch hier sind *expatrimoniale Elemente* eingedrungen. Sämtliche Ministerien des Jahrhunderts weisen deutlich zwei verschiedene Strukturelemente auf, deren Kräfteverhältnis im Wandel der Jahrzehnte die fortschreitende Bürokratisierung des Verwaltungstabes kennzeichnet: patrimonial nach Wesen und Rekrutierung sind stets die Hofämter (die noch im Ministerium figurieren) und die zum Teil aus solchen hervorgegangenen vorbürokratischen Verwaltungsämter (z. B. der Lord of the Treasury, der Chancellor of the Exchequer); bürokratisch allein ihrem Wesen, noch nicht aber ihrer Rekrutierung nach, — denn auch für die Ämter, die regelmässig im House of Commons bleiben, wie den Exchequer, hat der König noch weitgehendes Bestimmungsrecht — sind vor allem die neuen Ministerien, die mit der Erweiterung der Verwaltung entstehen und in denen sich langsam die parlamentarische Verwaltung herausbildet. Die ersten Ämter sind die vor allem durch Würde, die letztern die durch ihre politische Bedeutung ausgezeichneten; zu erstern ist das Kanzleramt und das des ersten Schatzlordes, zu letztern die beiden Staatssekretariate zu rechnen. Bezeichnend ist, dass im Koalitionsministerium Pitts zum erstenmal in ausgeprägter Weise das Amt des Staatssekretärs, das Pitt innehatte, nicht das des ersten Schatzlordes (Newcastle) als das erste Amt galt ²⁾. Der

¹⁾ «The Pelhams not only determined to resign their own places, but engaged the whole body of the King's ministers and servants, down to the lowest clerk in offices, in a ligue of throwing up their employments in order to distress the King.» Walpole, «Memoirs», I, S. 172.

²⁾ Eine Münze, während dieser Zeit geprägt zur Erinnerung an einen der grossen Siege in Kanada, trägt die Legende: «William Pitt administering». Zahlreiche Äusserungen der Zeitgenossen lassen die Unsicherheit darüber, welches das höchste Ministeramt sei, erkennen.

Charakter eines Amtes ist bei den Übergangserscheinungen und der Unsicherheit, die auch die Zeitgenossen in diesen Dingen äussern, oft schwer, am besten noch aus den nähern Umständen der Besetzung erkennbar. Das Kriterium ist das der persönlichen Vertrauensbeziehung; wo diese nicht besteht, vielmehr in der Hauptsache fachliche Qualifikation ausschlaggebend ist (z. B. bei der Admiralität), hat das Amt schon ausgesprochen bureaukratischen Charakter ¹⁾.

Dem Patrimonialsystem entspricht *Regelfreiheit*, ja Willkür *bei der Rekrutierung* des Verwaltungsstabes. Auch diese treten hervor, soweit sie nicht durch die konkurrierenden Herrschaftsfaktoren, vor allem das Parlament, aber auch durch Tradition und die Ansprüche der ständisch privilegierten Familien, ausgeschlossen oder beschränkt werden. Georg III. hat die Regelfreiheit so weit als möglich ausgedehnt, wie die Erhebung eines Günstlings zum Minister, die Entlassung der Wighführer Devonshire und Newcastle (1761) zeigt.

Der heterogenen Struktur des Kabinettes liegt zugrunde die ursprüngliche Verschmelzung von Rex und Regnum, die den englischen Verband damals noch auszeichnet. Wohl kann ein König von heute auf morgen durch persönlichen Entschluss auf sein patrimoniales Einkommen verzichten und sich eine Ziviliste geben lassen. Solch ein jäher Übergang von patrimonialer zu bureaukratischer Form ist aber nicht möglich, wo es sich um eine Institution handelt, die durch starke Interessen eines ganzen Standes gestützt wird ²⁾. So zeigt sich der Verwaltungsstab jeder Umwälzung schwer zugänglich; nur die Auflockerung des Standes selbst, aus dem er sich rekrutiert, und der Träger der in ihm geltenden Tradition ist, führt hier zu langsamem Strukturwandel.

d) Der Verwaltungsstab ist formal betrachtet ein *Kollektivsystem*, dem ursprünglich auch der Herrscher angehörte; der König mitsamt seinem Rate bilden den «Privy Council» ³⁾. Noch die Königin Anna hat regelmässig jeder Sitzung des Kabinettes beigewohnt, und Georg III. hat zu Anfang seiner Regierung versucht, die Sitte wieder aufzunehmen. Unter den beiden ersten Hannoveranern kam es ausser Übung, dass der König beiwohnte; aus äussern Gründen, weil die Herrscher die Sprache ihrer Minister nicht verstanden ⁴⁾. Dieses Wegbleiben des Königs von seinem Rate brachte naturgemäss eine Schwächung der Königsmacht ⁵⁾. Die Frage nun, ob diesem vom König verlassenem, auf sich selbst angewiesenen Kabinett eine Kollektivverantwortlichkeit zukam, muss verneint werden. Der Mehrheitsbeschluss des Kabinettes wurde dem König mitgeteilt und galt als «Rat» seiner Minister, aber weder war der König gehalten, diesen Rat zu befolgen, noch machte er, falls er ihn befolgte, seinen Rat dafür verantwortlich. Die Verantwortlichkeit ruht, entsprechend der dualistischen Grundlage

¹⁾ Der Übergang vom patrimonialen zum bureaukratischen Amt ist nach Weber flüssig; a. a. O., III. Abt., S. 737.

²⁾ Über die Widerstandskraft von Rechtsverhältnissen, die in Interessen ihren Rückhalt haben, vgl. Jhering: «Recht und Sitte», Lagen, München, S. 12.

³⁾ Dementsprechend gehört der König auch zum Parlament (King in his parliament).

⁴⁾ Walpole hat mit Georg I. lateinisch gesprochen.

⁵⁾ Weber, a. a. O., Abt. III, S. 704, führt aus, wie jede zufällige, längere, rein persönlich bedingte Schwäche der Zentralgewalt Anlass zu Abbröckelungen dieser Macht durch Entstehung von neuen, ihr abträglichen Gewohnheiten schafft.

des Ständestaates, bei der Einheit von König und Rat. Soweit ausser dieser Kollektivverantwortlichkeit Verantwortung überhaupt besteht, ist sie rein persönlicher Art: Verantwortung des einzelnen Ministers für einen ihm vom König erteilten Befehl oder sachliche Verantwortung innerhalb eines bestimmten Ressorts.

Weil, historisch betrachtet, der König Teil des Verwaltungsstabes ist und weil ursprünglich alle Kabinettsminister gleichmässig des Königs Diener und gleichgestellte, ständische Genossen sind, weil ferner im Laufe des Jahrhunderts, als der König dem Kabinett nicht mehr beiwohnte, doch der Schritt zur Aufstellung einer Kollektivverantwortung nicht getan wurde, so findet sich auch kein Raum für einen «Premier». Im Fehlen des Premiers kommt der Charakter der Herrschaft als einer monokratischen Regierung mit einem Verwaltungsstab, der formal eine beigeordnete Körperschaft ist, zum Ausdruck. Wie bei gemischtem Herrschaftstypus nicht anders zu erwarten ist, sind Ansätze zur Herausbildung der Premierschaft vorhanden. Einmal kommt die Bezeichnung in der ersten Hälfte des Jahrhunderts auf (sie wird als Import aus Frankreich bezeichnet), wird aber auch noch bekämpft. Lord North, wie kein anderer Minister seiner Zeit der getreue Diener seines Herrn, hat die Bezeichnung, die der Auffassung seines Herrn nicht entsprach, streng verpönt; ein Beweis dafür, dass sie schon im Gebrauch war. Bis in die Hälfte des Jahrhunderts ist der leitende Minister: «The Minister», nicht der «Premier». Was heute den Premier ausmacht, seine parlamentarische Funktion und seine Verantwortung dem König gegenüber, besteht faktisch damals noch nicht. Seine parlamentarische Funktion tritt erst gegen Ende des Jahrhunderts hervor. Damit geht parallel die Bildung der Kollektivverantwortlichkeit im Kabinett. Beide bedeuten die Auflösung des persönlichen Dienertums, den Übergang von patrimonialer zu rationaler Gestaltung der Herrschaftsfaktoren.

In allen Herrschaftsverhältnissen des 18. Jahrhunderts tritt der Übergangscharakter der Epoche deutlich in Erscheinung: die patrimonialen Formen in Staat und politischer Gemeinschaft wandeln sich oder zerbrechen, die bürokratischen bilden sich heraus. Der Wandel vollzieht sich von der politischen Gemeinschaft zur modernen Partei, von der ständisch beschränkten, patrimonialen Monarchie zum rational aufgebauten, monarchischen Parlamentarismus. Das Gepräge gibt dieser Zeit noch die patrimoniale Form, dank ihrer fast unzerbrechlichen Traditionskraft. Aber die Macht ist sichtbar am Werke, die in dieser Epoche, in allen Lebensgebieten und so auch im Staate, ein stärkeres Selbstbewusstsein des Geistes heraufgeführt hat: die Ratio löst den Staat allmählich in einen überschaubaren, verstandesmässig erkennbaren, erklärbaren und berechenbaren Organismus auf.
