

DAVID ARMITAGE

John Locke, die Kolonien und die Verträge

- 1 Gottfried Wilhelm Leibniz (Hg.): *Codex juris gentium diplomaticus, in quo tabulae authenticae actorum publicorum tractatum, aliarumque rerum majoris momenti per Europeam gestarum ... continentur*, Hannover 1693.
- 2 United Nations Treaty Collection: <https://treaties.un.org/>.

Verträge sind die wohl verbreitetsten, die alles durchdringenden und dabei doch die am wenigsten begriffenen Bausteine der heutigen internationalen Ordnung. Von Zeit zu Zeit platzen Verträge in das öffentliche Bewusstsein, weil wir uns erinnern, wie wichtig sie dafür sind, die Regeln festzulegen, welche unser Leben und das von Menschen weltweit bestimmen. Denken wir nur, um einige der wichtigsten Beispiele zu nehmen, an solche juristischen Instrumente wie den NATO-Vertrag, das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, die Gründungsverträge der Europäischen Union oder das Pariser Klimaabkommen. Solche Verträge sind das Merkmal einer Welt, die in zunehmendem Maß von bilateralen und multilateralen Abkommen bestimmt wird, besonders – aber nicht ausschließlich – solchen zwischen Staaten. Dabei ist die Ausbreitung von Verträgen ein relativ junges, ein spezifisch neuzeitliches Phänomen. Als Gottfried Wilhelm Leibniz in seiner Eigenschaft als Hofarchivar des Kurfürsten von Hannover 1693 eine Sammlung von Verträgen zusammenstellte, umfasste diese 224 Aktenstücke.¹ Derzeit sind über 50000 Verträge in Kraft, das ist binnen wenig mehr als dreihundert Jahren eine Zunahme um mehr als den Faktor 2000.² Wir sind so etwas wie globale Gulliver, eingesponnen in ein weltweites Netz von Verträgen. Wie das gekommen ist, haben sich wenige Historiker gefragt. Das mag ein Grund dafür sein,

dass sich seitens der Ideengeschichte bislang so gut wie nicht mit der Geschichte der Verträge befasst worden ist.

Um mit ihm die Freilegung der Ideengeschichte der Verträge zu beginnen, empfiehlt sich der englische Philosoph John Locke (1632–1704) auf den ersten Blick vielleicht nicht besonders. Sein philosophisches Hauptwerk, der *Essay Concerning Human Understanding* (1690), hat zu diesem Thema wenig zu bieten. Und sein wichtigstes Werk zur Politik, die *Two Treatises of Government* (1690), ist zwar ein grundlegender Beitrag zur Tradition des Gesellschaftsvertrages, wird aber kaum je als ein Beitrag zur Theorie der internationalen Beziehungen zitiert. In einem Essay habe ich selber noch vor einigen Jahren formuliert, dass Lockes Anstrengungen, «die Beziehungen zwischen den Völkern und zwischen den Staaten zu begreifen, Normen für die internationalen Beziehungen herzuleiten oder die Weltgesellschaft seiner Zeit zu beschreiben und zu analysieren, ziemlich kurz und sporadisch gewesen» seien, und deutete an, dass diese gedankliche Lücke bei ihm eigentlich rätselhaft sei.³ Auf dieses Rätsel komme ich jetzt zurück. Ich habe nämlich, wie beinahe jeder, der sich mit Locke beschäftigt hat, glatt übersehen, sowohl in Bezug auf das Spektrum der von ihm veröffentlichten Werke als auch in Bezug auf biographische Einzelheiten, in welchem Ausmaß er sich tatsächlich für Verträge interessiert hat.

Angefangen von den 1650er Jahren bis knapp vor seinem Tod fünfzig Jahre später ist über diese ganze Zeitspanne seines Lebens und seiner Schriftstellerei Lockes Befassung mit diesem Thema anhaltend und zugleich ganz unterschiedlich. Diese Seite an ihm ergab sich zum Teil aus den Amtsgeschäften, die er – nicht als Philosoph oder politischer Schriftsteller, sondern – als Angestellter des englischen Aristokraten Anthony Ashley Cooper wahrnahm, des späteren ersten Earl of Shaftesbury, und als Verwaltungsbeamte unter Karl II. und Wilhelm III. In all diesen Ämtern war Locke insbesondere in die atlantischen Kolonialverwaltungsangelegenheiten des ausgehenden 17. Jahrhunderts eingebunden, von Irland über die Karibik bis hin, und ganz besonders, zu den zentralen Territorien Nordamerikas. Von 1672 bis 1675 war er Sekretär der Lords Proprietors of Carolina, der englischen Kolonie im heutigen North- und South Carolina, für die

- 3 David Armitage: John Locke's International Thought, in Ian Hall und Lisa Hill (Hg.): *British International Thinkers from Hobbes to Namier*, London 2009, S. 33.
- 4 Ders.: John Locke: Theorist of Empire?, in Sankar Muthu (Hg.): *Empire and Modern Political Thought*, Cambridge 2012, S. 84–111.

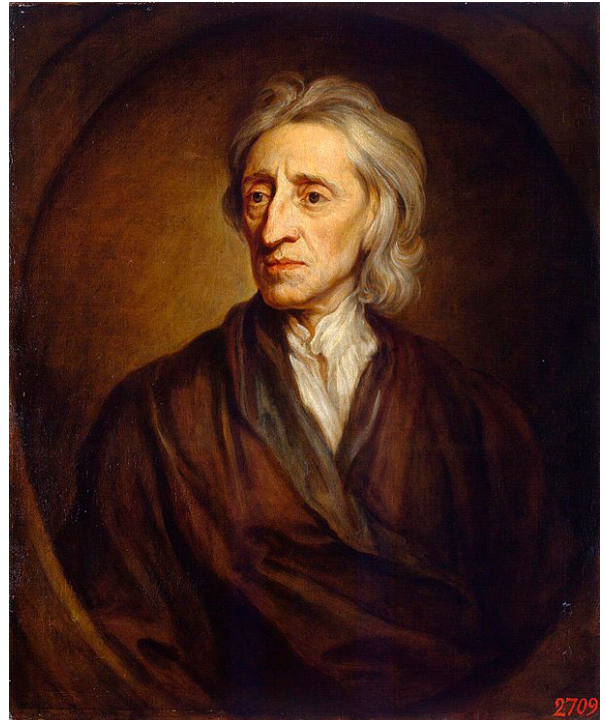


Abb. 1
An der Spitze der Verwaltung: John Locke als Erster Sekretär des englischen Board of Trade. Porträt von Godfrey Kneller, 1697.

Cooper und seine Miteigentümer warben. Als alter Mann, zwischen 1696 und 1700, war er der Erste Sekretär des englischen Board of Trade, derjenigen Behörde also, die sowohl den Überblick über Englands Kolonial- und Außenhandel als auch über das einheimische Gewerbe in Großbritannien und Irland besaß (Abb. 1).⁴

In diesen Funktionen, die ihn in amtlicher Eigenschaft mehr als zehn Jahre lang und in freierer Form noch länger beschäftigt haben, hatte Locke sich mit den in den einschlägigen internationalen Verträgen getroffenen Bestimmungen auseinanderzusetzen und damit, was sich daraus für die Souveräne, Völker und Territorien ergab, mit welchen er es zu tun hatte. Unter diesen Souveränen befanden sich nicht nur Staaten, sondern auch indigene Völker und Handelskompanien – die Jahrzehnte nach 1648 reduzieren sich eben nicht auf die berühmte, von gegenseitiger Anerkennung bestimmte Staatenwelt des Westfälischen Friedens, sondern die Landschaft souveräner Entitäten ist viel komplexer. Die Schahs in Südasien, nordamerikanische Sachems, Korporationen und Föderationen behaupteten alle ihre Souveränität, und Verträge zu schließen war, wie Locke aus eigener Erfahrung und als belesener Mann wohl wusste, ein Hauptmerkmal ihrer Souveränität.

Dass Locke seine Aufmerksamkeit Verträgen zuwandte, hat nicht erst mit seiner Verwaltungstätigkeit angefangen. Tatsächlich datiert das bereits vom Start seiner öffentlichen Laufbahn. Buchstäblich sein literarischer Erstling, im Alter von 22, war ein Panegyrikus auf einen Vertrag. Im April 1654 schloss Oliver Cromwell mit den Niederlanden den Vertrag von Westminster, der den Ersten Englisch-Holländischen Krieg beendete. Kurz danach brachte die Universität Oxford zur Erinnerung daran eine Festschrift heraus, die *Musarum Oxoniensium Ελαιοφορία*. Locke, damals Student oder Fellow von Christ Church, Oxford, trug zwei Gedichte bei, eines in Latein, das andere in Englisch. Auf Lateinisch pries er Oliver Cromwell, dass er sowohl Augustus als auch Julius Cäsar darin überlegen sei, «im Frieden die Welt zu regieren, die er durch Krieg gewann». Auf Englisch pries er in ähnlich barocken Wendungen die englische Marine nicht etwa für ihren Sieg über die Holländer, sondern dafür, dass sie durch eine Verbindung von Gegensätzen Frieden gebracht habe. Dieser Akt erinnere an die von Lukrez beschriebene Weltentstehung:

... if to make a World's but to compose
 The difference of things, and make them close
 In mutuall amitie, and cause Peace to creep
 Out of the jarring Chaos of the deep:
 Our ships do this; so that whilst others take
 Their course about the World, Ours a World make.⁵

Das war nicht nur Lockes erste Veröffentlichung. Die *Musarum Oxoniensium Ελαιοφορία* war auch die allererste englische Gedichtsammlung zum Andenken an einen Vertragsabschluss. Dies Buch ist also selber ein Beweis für das um die Mitte des 17. Jahrhunderts entstehende Vertragsbewusstsein.⁶ Lockes Lebensspanne, die Zeit also von den 1630er Jahren bis zum ersten Jahrzehnt des 18. Jahrhunderts, deckt sich haargenau mit den Jahrzehnten, in denen das Vertragsbewusstsein unter den europäischen Gebildeten sich verbreitet hat. Diese Periode erlebte eine Medienrevolution, speziell in der Presse, und Verträge haben davon in besonderer Weise profitiert.⁷ In billigen Drucken erschienen Darstellungen davon, wie Verträge unterzeichnet, rati-

- 5 *Musarum Oxoniensium Ελαιοφορία*, Oxford 1654, S. 45, 94–95; John Locke: *Literary and Historical Writings*, John Milton (Hg.), Oxford 2019, S. 1–5, 191–92.
- 6 Edward Holberton: *Poetry and the Cromwellian Protectorate. Culture, Politics, and Institutions*, Oxford 2008, S. 67–78.
- 7 Benjamin Durr: *Archive des Völkerrechts. Gedruckte Sammlungen europäischer Mächteverträge in der Frühen Neuzeit*, Berlin/Boston 2016.

- 8 John Locke: *Some Thoughts Concerning Education*. John W. Yolton and Jean S. Yolton (Hg.), Oxford 1989, S. 239.
- 9 Thomas Rymer (Hg.): *Foedera, conventiones, literae et cujuscunque generis acta publica, inter reges Angliae, et alios quosvis imperatores, reges, potifices, principes vel communitates*, London 1704–1717.

fiziert und zelebriert werden. Ihnen zugrunde lag, was auch relativ neu war, das entsprechende Gemäldesujet; das ging so bis ins 20. Jahrhundert, als die Photographie die Malerei in dieser Funktion dann im allgemeinen abgelöst hat. Neue Formen der festlichen Begehung bildeten sich seit den 1680er Jahren heraus, etwa eigens zu den Verhandlungen oder den Vertragsabschlüssen komponierte Musikwerke. Damals wurden auch in der Diplomatenausbildung die Grundlagen des Völkerrechts und die Technik der Verhandlungsführung immer wichtiger. Locke selber bemerkt in seinen *Thoughts Concerning Education* (1693):

Sofern er sich in dem allgemeinen Teil des bürgerlichen Rechts gut auskennt, d.h. nicht in der Verzwicktheit der Einzelfälle, sondern auf der Basis des Vernunftrechts in den Geschäften und im Verkehr zivilisierter Nationen im allgemeinen, sofern er des Lateinischen mächtig ist und eine schöne Hand schreibt, wird ein tüchtiger, gut erzogener junger Mann seinen Weg in der Welt schon allein machen. Man kann sich ziemlich sicher sein, dass er überall eine Anstellung und Wertschätzung finden wird.⁸

Eine solche Investition in das Wissen um die «Geschäfte und den Verkehr zivilisierter Nationen» war unerlässlich geworden, und Locke exemplifiziert diese Zeitrichtung. Sammlungen von Verträgen wurden von ihm studiert und angeschafft. Das neuzeitliche Genre Vertragssammlung war in den 1640er Jahren entstanden, damals war Locke ein Teenager, und es erreichte seinen Höhepunkt in Großbritannien mit der Publikation von Thomas Rymers vierzehnbändigem Kompendium, den *Foedera*, die in Lockes Todesjahr, 1704, bei seinen Verlegern Awnsham und John Churchill erschienen sind.⁹ Locke war ein früher Förderer dieser neuen Literatur, und er war jemand, der sie immer wieder konsultiert hat. Das Sammeln und das Studieren von Verträgen hat ihn mit den Kenntnissen sowohl für seine praktische Verwaltungstätigkeit in den Kolonien als auch für seine theoretischen Überlegungen als politischer Philosoph ausgestattet.

In den 1660er Jahren stand Locke in vorderster Front des entstehenden Vertragsbewusstseins, als er nämlich einige Monate als Legationssekretär bei dem englischen Gesandten in Cleve zu-

brachte, Sir Walter Vane. Während seines Aufenthalts dort bat ihn der Diplomat Sir William Godolphin, ihm eine Vertragsammlung zu besorgen. Im Januar 1666 berichtete Locke, es sei ihm gelungen. Er hatte ein Exemplar einer der ersten dieser Kompilationen aufgetrieben, das *Theatrum Pacis* (1663) von Johann Andreas Ender und Christoph Peller.¹⁰ Nur war Locke der Ansicht, dieses lateinische Kompendium der europäischen Verträge von 1647 bis 1660 sei «doppelt so dick wie nötig», denn es warte auch mit der deutschen Übersetzung auf. Ein paar Wochen nach Erwerb dieses Druckwerks schickte ihm ein Korrespondent noch handschriftliche Kopien von Verträgen zwischen dem Kurfürsten von Brandenburg und den Niederlanden; nachher entschuldigte er sich dafür, nicht auch Kopien der holländischen Verträge mit dem Bischof von Münster haben beschaffen zu können.¹¹ Obwohl Locke später die Posten eines Legationssekretärs in Spanien und in Schweden angeboten bekam, hat er diesen frühen Flirt mit einer Karriere in der internationalen Diplomatie nicht fortgesetzt. Unvermindert angehalten hat aber sein Interesse an Verträgen.

Aus Sicht der Zeit hat Locke damals in dem Vertragsverkehrswesen, das sich in Europa seit den 1640er Jahren ausbreitete, doch eher eine unbedeutende Stellung eingenommen, er war ein kleiner Agent, nicht mehr. Dabei ist es auch sein ganzes späteres Berufsleben hindurch geblieben. Noch ein Beispiel: Zehn Jahre nach seinem Aufenthalt in Cleve, er reiste gerade in Frankreich, erfuhr Locke von Lord Coopers Agenten, die «sehr raren, umfangreichen Vertragswerke» zwischen England und anderen Ländern seien auf der Insel kaum aufzutreiben; die Engländer waren langsamer als ihre europäischen Partner in der Anfertigung solcher Kompilationen. «Eine gute Sammlung zu bekommen, das heißt eine auf Lateinisch, der üblichen Originalsprache, ist meines Erachtens unmöglich», klagte ihm sein Korrespondent, nur auf Englisch könne er welche bekommen, die allerdings, meinte er, sogar in großer Zahl.¹² Vermutlich wollte er, dass Locke ihm eine dieser Sammlungen aus Frankreich besorgte. Während seines Exils in Holland, 1684–88, dürfte Locke in der Bibliothek seines Freundes, des Quäkers und Kaufmanns Benjamin Furly, Zugang zu weiteren dieser Kompendien gehabt haben.¹³ Noch später

10 Johann Andreas Ender und Christoph Peller (Hg.): *Theatrum Pacis*, Erben 1663.

11 *The Correspondence of John Locke*, E. S. de Beer (Hg.), Oxford 1976–89, I. S. 252, S. 266, S. 271.

12 *Correspondence of John Locke*, I. S. 517–518.

13 *Bibliotheca Furliana, sive catalogus librorum honoratiss. & doctiss. viri Benjamin Furly*, Rotterdam 1714, S. 200 (nr. 185), 201 (nr. 196), 214 (nr. 355); Durst: *Archive des Völkerrechts*. S. 171.

- 14 Correspondence of John Locke, VI. S. 317; VII. S. 477.
- 15 Correspondence of John Locke, II. S. 592.
- 16 Abraham Nicolas Amelot de la Houssaye: *Preliminaires des traites faits entre les rois de France et tous les princes de l'Europe depuis le règne de Charles VII*, Paris 1697, S. 2. John Harrison and Peter Laslett: *The Library of John Locke*, Oxford 1971, S. 72 (nr. 83).

bekam er von einem seiner Korrespondenten die gesammelten Beratungsprotokolle zum Frieden von Rijswyk 1697 zugesandt, und 1701 schickte ihm sein Verleger Awnsham Churchill ein Paket mit einer Reihe von Neuerscheinungen, darunter ein Pamphlet zum Teilungsvertrag von 1700.¹⁴ Locke sammelte Verträge für seine Privatbibliothek. In seiner brieflichen Korrespondenz zog er einen Bekannten sogar mit dem Scherz auf, dass, «wenn wir auf die Entfernung uns in unserem Verkehr der üblichen Höflichkeitsformen befeißigen wollten, unser Briefwechsel in ein noch feierlicheres Schrittmaß fiele als die Verträge der Fürstlichkeiten, und wir müssten erst Jahre auf die Präliminarien verwenden.»¹⁵ Dem Herausgeber einer der verbreitetsten Vertragssammlungen, dem französischen Historiker Amelot de la Houssaye, würde Locke, der in seiner Bibliothek dessen *Preliminaires des Traitez* (1697) besaß, zweifellos beigeplichtet haben: «Viele tausend historische Begebenheiten wird man niemals richtig verstehen, weil man nicht die Verträge kennt, auf welchen sie beruht haben.»¹⁶

Als politischer Akteur war John Locke sich jederzeit der Bedeutung bewusst, welche Verträge in dem zeitgenössischen internationalen medialen Umfeld hatten. Seine Amtspflichten in der Verwaltung, besonders die mit Bezug auf die englischen Kolonien und den Handel, hätten die Wahrheit der Bemerkung von de la Houssaye nur erhärtet. In seinen Funktionen als Sekretär des Board of Trade and Plantations, in den siebziger Jahren, und als Mitglied des Board of Trade, in den neunziger Jahren, hat Locke zeitweilig Monate damit zugebracht, Informationen zu den Aktivitäten der Krone, ihrer privaten Handelstätigkeit und ihrer kolonisierenden Körperschaften zu sammeln, auszuwerten und weiterzugeben. Häufig beschränkten Vertragsbestimmungen diese Aktivitäten oder lenkten sie in eine bestimmte Richtung, weil in den Verhandlungen darüber immer wieder Besitztitel, Grenzfragen und Handelsstreitigkeiten auftauchten. Während seiner Zeit am Board of Trade and Plantations, 1673, war Locke beispielsweise an den Streitigkeiten darüber beteiligt, ob England das Recht hatte, Blutholzbäume auf der Halbinsel Yucatán in Mittelamerika zu schlagen. Die spanische Krone bestritt den Engländern das Recht, daraus den wertvollen Farbstoff zu gewinnen, und zwar nach den vertraglichen Bestimmungen des

Englisch-Spanischen Vertrags von 1670, mit dem Spanien, unter anderem, die englischen Rechte «in Westindien oder in jedem Teil von Amerika, welchen der König von Großbritannien und seine Untertanen derzeit innehaben und besitzen» anerkannt hatte. Das Board of Trade and Plantations stellte sich hier auf den Standpunkt, dass es vor diesem Artikel, dem Artikel 7 des Vertrags, den Engländern unbenommen gewesen sei, Blutholzbäume zu schlagen, denn es habe schon vor der Vertragsunterzeichnung «etliche englische Siedler in diesem Teil Yukatáns» gegeben.

In dem folgenden Jahr, 1674, war über ähnliche Fragen hinsichtlich von Surinam zu beraten, auf der Basis der Bestimmungen des eben geschlossenen Englisch-Holländischen Vertrags von Westminster, und Locke wurde damit beauftragt, hierzu kurzfristig praktische Vorschläge erarbeiten.¹⁷ In demselben Jahr forderte der Secretary of State, der Earl of Arlington, das Board of Trade and Plantations auf, Englands Handelsvertrag mit Portugal zu erneuern. Wieder scheint Locke, in seiner Eigenschaft als Sekretär, derjenige gewesen zu sein, der im Rahmen dieses «Projekts» damit betraut war, im Oktober und November 1674, die Akten zusammenzustellen und Kaufleute zu finden, die über den bestehenden Vertrag und dessen Handhabung Auskunft zu geben wüssten.¹⁸ Das Bild, welches wir von Locke aus diesen Jahren erhalten, ist das eines tüchtigen, umsichtigen Beamten, dem von seinen Vorgesetzten zugetraut wird, nicht ganz leichte Geschäfte zu übernehmen, und der sich eben besonders gut mit Verträgen und der Vertragspraxis auskennt. Das rundet unser Wissen um die einschlägigen Recherchen Lockes ab, die er von Cleve an, ab den siebziger Jahren, angestellt hat.

Lockes Interesse an Verträgen hat sich in dieser Phase nicht auf Europa und dessen Souveräne beschränkt. Als jemandem, der in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren in der Kolonialverwaltung für die Proprietors of Carolina tätig war, wurde ihm bewusst, dass indigene Völker in Amerika diplomatisch aktiv wurden, und dass sie ihrer Souveränität und Ebenbürtigkeit durch den Abschluss von Verträgen Ausdruck gaben. 1669 hatten die Proprietors ihrer Kolonie eine Art Verfassung gegeben, *The Fundamental Constitutions of Carolina* (Abb. 2). Als Sekretär soll Locke schon an deren Urfassung nicht unerheblich mitgewirkt ha-

17 Journals of the Council for [Trade and] Foreign Plantations (1673–74). Phillipps MS 8539, pt. 1. Library of Congress, Washington, DC.

18 Phillipps MS 8539, pt. 1.

19 David Armitage: John Locke, Carolina, and the Two Treatises of Government, in: *Political Theory* (Bd. 32, Heft 5, October 2004), S. 602–27.

20 *The Fundamental Constitutions of Carolina* (1. März 1669/70). §§ 97, 35, 50.

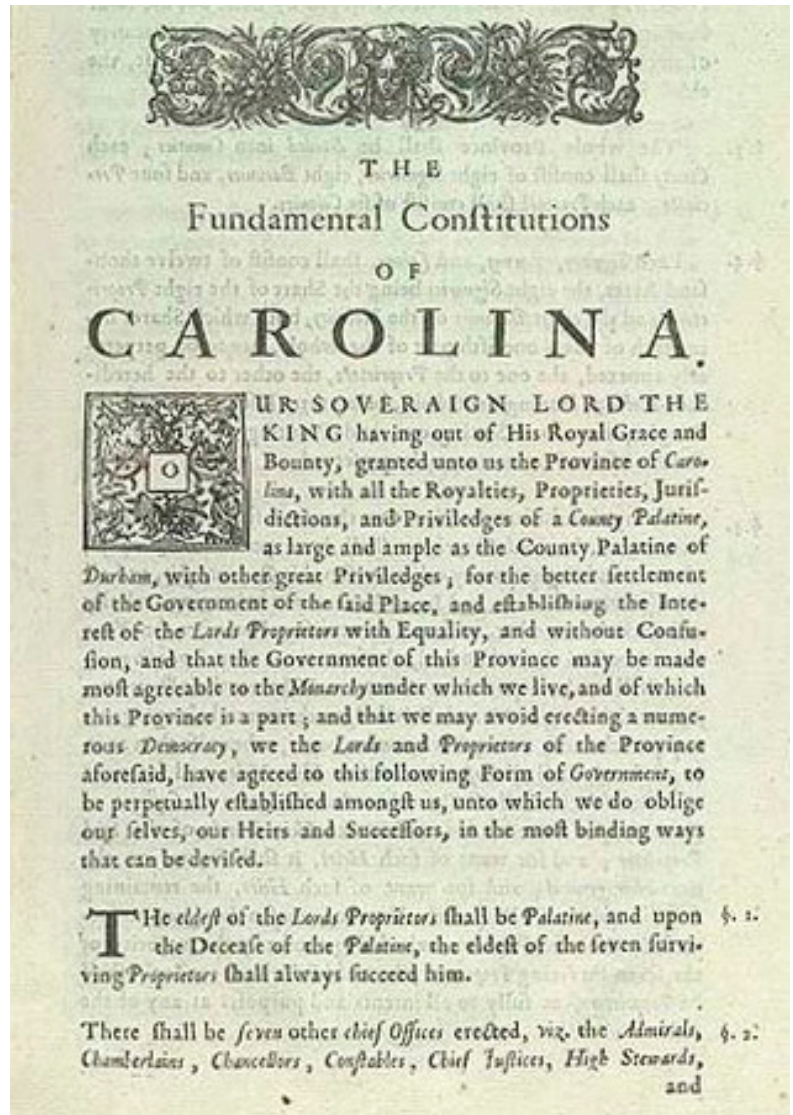


Abb. 2
Souverän ist, wer Verträge schließen kann: «The Fundamental Constitutions of Carolina» (1670), an deren Urfassung John Locke als Sekretär der Kolonialverwaltung mitgewirkt hat.

ben, später, 1682, war er jedenfalls an der Überarbeitung dieser Urkunde beteiligt.¹⁹ Es ist beachtlich, dass die *Fundamental Constitutions* an zwei Stellen die Autonomie der Ureinwohner, der «*Natives of that Place*» (d.h. Carolina), anerkennen, an der ersten mit Bezug auf die Religionsverhältnisse, an der zweiten mit Bezug auf ihre Befähigung, an vertraglichen Vereinbarungen zwischen Souveränen teilzunehmen – das wird aufgezählt unter «*State Matters, Dispatches and Treaties with the neighbor Indians*» –, und auf das Recht jedes der indianischen Nachbarn der englischen Kolonie («any of the neighbor Indians»), Krieg zu führen und Bündnisse und Verträge («*War, Leagues, Treaties, &c.*») zu schließen.²⁰

Der erste dieser Punkte verneinte, dass Heidentum die Enteignung des Landbesitzes der Eingeborenen rechtfertigen könnte. Der zweite bejahte, dass die Ureinwohner von Carolina ihre Souveränität genauso wie die europäischen Souveräne geltend machen: durch Kriegführen, Bildung von Allianzen und, am wichtigsten, durch das Schließen von Verträgen. Einige Jahre später, 1682, notierte sich Locke im Zuge seiner Revision der *Fundamental Constitutions* Einzelheiten aus einem zu Beginn des Jahrhunderts abgefassten Bericht über den diplomatischen Verkehr der Ureinwohner mit den Engländern in Virginia. Darin ist in einer Anmerkung zu dem Frieden mit den Indianern, die ein Gemeinwesen waren («Peace made with the Chicohominies *who were a commonwealth*»: Hervorhebung des Verfassers) ganz ähnlich die Gleichheit ihrer interkulturellen, ja internationalen, Beziehungen anerkannt.²¹ Für Locke waren indigene Völker offensichtlich vertragsfähig. Aus Sicht der europäischen Souveräne hatten sie daher als gleichwertige Vertragsparteien zu gelten, besonders dann, wenn sie sich auch als zuverlässig erwiesen (*Abb. 3*).

Zu seinen völkerrechtlichen Studien kehrte Locke in den 1690er Jahren zurück, als er Mitglied des neuen Board of Trade wurde. In dieser neuen amtlichen Eigenschaft erwarb er eine beispiellose Fachkenntnis bezüglich des Handels und des Gewerbes von England, ebenso nähere Bekanntschaft mit manchen englischen Handelsgesellschaften und deren Konkurrenten. Diese Erfahrungen sind dann in seiner reifen politischen Philosophie in die originellen Darlegungen über den Gesellschaftsvertrag und die Gewaltenteilung eingegangen. Der schönste Beweis für Lockes Vertragsbewusstsein findet sich in seinem Hauptwerk der politischen Philosophie, den *Two Treatises of Government* (1690). In dem *Second Treatise* hängt Lockes Erklärung dafür, dass der Gesellschaftsvertrag aus dem Naturzustand entsteht, von der Fähigkeit «freier, gleicher, unabhängiger» natürlicher Personen oder Individuen ab, miteinander Vereinbarungen zu treffen. Wäre das nicht möglich, dann wäre es unbegreiflich, wie sie je aus dem Naturzustand hätten herauskommen können, um ein funktionierendes Gemeinwesen zu bilden. Das habe nur auf eine Weise geschehen können, «in der Übereinkunft mit anderen, sich zu-

21 John Locke: *Lemmata Ethica* (post-1659). MS Locke d. 10. Bodleian Library, Oxford.

22 John Locke: *Two Treatises of Government*, Peter Laslett (Hg.), Cambridge 1988, S. 331 (§ 95). Dt. Ausg.: *Zwei Abhandlungen über die Regierung*, hg. von Walter Euchner, Frankfurt/M. 1977, S. 260.

23 Locke, *Second Treatise*. S. 330–31 (§§ 95–96). Dt. Ausg., S. 260.



Abb. 3
Locke Island (Edisto Island)
im heutigen North Carolina,
benannt nach dem Sekretär
der Kolonialverwaltung.

sammenzuschließen und in eine Gemeinschaft zu vereinigen».²² Bei der Fähigkeit, miteinander Vereinbarungen zu treffen, handelt es sich mithin um eine Funktion des vorbürgerlichen Naturzustands, die in die bürgerliche Gesellschaft übergeht. Es verdient Beachtung, dass Locke in seiner diesem Prozess gewidmeten Darlegung, dem achten Kapitel des *Second Treatise*, gelegentlich auch in den Jargon des Korporationswesens fällt: «Wenn eine Anzahl von Menschen darin *eingewilligt hat, eine einzige Gemeinschaft* oder eine Regierung zu bilden, so haben sie sich ihr damit gleichzeitig einverleibt, und sie bilden *einen einzigen politischen Körper*, in dem die *Mehrheit* das Recht hat, zu handeln und die übrigen mitzuverpflichten ... mit der Macht, wie ein einziger Körper zu handeln...»²³

Gemeint ist damit in erster Linie selbstverständlich ein Gemeinwesen oder Staat unter anderen Gemeinwesen oder Staaten. Der von Locke gewählte Jargon schließt es jedoch nicht aus, außer den Staaten auch andere Arten von Korporationen – die Krone, Universitäten, Kommunen oder Handelskompanien – in ebensolchen Begriffen zu konstruieren. Es könnte geradezu sein,

dass ihm hier sogar vorzugsweise Handelskompanien – die Ostindische Kompanie, die Royal African Company oder die Darien Company – als Muster vorgeschwebt haben. Die jeweilige Korporation befindet sich dann «in einem Naturzustand mit der übrigen Menschheit», folglich mit Bezug auf gleicherweise korporativ verfasste Entitäten. Wie bei dem Analogon der persönlichen Beziehungen im Naturzustand «ist die ganze Gemeinschaft gegenüber allen anderen Staaten oder Personen, die dieser Gemeinschaft nicht angehören, ein einziger Körper im Naturzustand».²⁴ Das bedeutet, sie kann mit anderen ihresgleichen bindende Vereinbarungen eingehen, seien das nun «Staaten oder Personen», das heißt vermutlich juristische Personen mit eingeschlossen.

Locke nennt diese Gewalt, Verträge zu schließen, eine «natürliche», denn vom interpersonalen Naturzustand schlägt sie die Brücke zum internationalen, oder, wie er es ausdrückt, «in etwa entspricht sie der Gewalt, die jeder Mensch von Natur aus hatte, bevor er in die Gesellschaft eintrat».²⁵ Lockes Überzeugung, dass dieses Vermögen sich durchhält, gibt für seine originelle Theorie der Gewaltenteilung die Rechtfertigung ab. Abgehandelt wird sie im zwölften Kapitel des *Second Treatise*, unter der Überschrift «Of the Legislative, Executive, and Federative Power».²⁶ Er war sich nämlich bewusst, dass die von ihm vorgeschlagene Teilung der Gewalten nicht den üblichen Vorstellungen entsprach, und zwar nicht nur wegen der Teilung, sondern auch wegen der dritten dieser Gewalten. Wie er sie bezeichnet, bezieht sich das buchstäblich auf die Fähigkeit, mit anderen Verträge zu schließen, auf Lateinisch: *foedera*. Was genau ist diese «föderative» Gewalt? Locke gibt seine Definition im § 146 des *Second Treatise*:

... die Gewalt über Krieg und Frieden, über Bündnisse und all die Abmachungen mit allen Personen und Gemeinschaften außerhalb des Staates, und man kann, wenn man will, von einer *föderativen* Gewalt sprechen. Wenn man nur das Richtige darunter versteht, ist mir der Name völlig gleichgültig.²⁷

Locke muss es klargewesen sein, dass seine Gewaltenteilung nicht den üblichen Vorstellungen entsprach, denn zu deren Darlegung bedurfte es der Prägung eines politischen Neologismus.²⁸

24 Locke, *Second Treatise*. S. 365 (§ 145). Dt. Ausg., S. 292.

25 Locke, *Second Treatise*. S. 365 (§ 145). Dt. Ausg., S. 292.

26 Locke, *Second Treatise*. S. 364–66. Dt. Ausg., S. 291–93. Otto Vossler: *Federative Power* und *Consent* in der Staatslehre John Lockes, in: Eberhard Kaufmann (Hg.): *Festgabe für Paul Kim zum 70. Geburtstag dargebracht*, Berlin 1961, S. 223–33. Simone Goyard-Fabre: *Refléxions sur le pouvoir fédératif dans le «constitutionalisme» de John Locke*, in: *La pensée liberale de John Locke*, Simone Goyard-Fabre (Hg.), *Cahiers de Philosophie Politique et Juridique de l'Université de Caen*. 5 (1984), S. 125–45.

27 Locke, *Second Treatise*. S. 365 (§ 146). Dt. Ausg., S. 292.

28 W. B. Gwyn: *The Meaning of the Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from its Origin to the Adoption of the United States Constitution*, Den Haag 1965, S. 66–81. M. J. C. Vile: *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford 1967, S. 58–67.

- 29 Henry Whistler: *Aime at an Up-shot for Infant Baptisme by the Good Will of Christ*. London, 1653, S. 209.
- 30 Locke, *Second Treatise*, S. 366 (§ 147). Dt. Ausg., S. 293.
- 31 Locke, *Second Treatise*, S. 369 (§ 153). Dt. Ausg., S. 296.
- 32 Campbell McLachlan: *Foreign Relations Law*, Cambridge 2014, S. 33–42.

Nicht, dass der Ausdruck an und für sich neu gewesen wäre, aber vor Locke kommt er im Englischen nur an einer Stelle vor, im theologischen Kontext. In Gottes Heilsveranstaltung ist er auf eine andere Bedeutung von *foedera* zu beziehen, auf eine Theorie der «covenants», nicht auf Verfassungsrecht.²⁹

Die föderative Gewalt war für Locke eines der Vermögen, welche die Brücke vom Naturzustand zur bürgerlichen Gesellschaft schlagen. Sie war allerdings eng verquickt mit spezifisch englischen Verfassungselementen und der Gewaltenteilung zwischen Krone und Parlament im ausgehenden 17. Jahrhundert. Gestützt auf die praktische Erfahrung mit dem englischen Parlamentarismus argumentierte Locke, dass die Legislative nur zeitweilig tagt. Die anderen beiden Gewalten, die exekutive und föderative, müssten daher ständig erreichbar sein: die exekutive, um die Entscheidungen der Legislative umzusetzen, und die «föderative», um es jederzeit mit den auswärtigen Mächten aufzunehmen. Die Ausübung der föderativen Gewalt könne sich nicht an Präzedenzfälle halten, und es müsse «deshalb notwendigerweise der Klugheit und Weisheit derjenigen überlassen bleiben, in deren Händen sie liegt, sie zum öffentlichen Wohl zu gebrauchen». Sie bildete folglich eine Zusatzkompetenz der Exekutive, so wie die Befugnis zum Kriegführen und Friedensschließen, zum Eingehen von Allianzen und Verträgen in Englands gemischter Verfassung bei der Krone lag.³⁰ Eine Kompetenz, die außerhalb der Gesetzlichkeit oder der Verfassung gelegen hätte, war das nicht. Wie Locke im dreizehnten Kapitel des *Second Treatise* klarstellte, «stehen beide, die föderative und die exekutive Gewalt, im Dienst der Legislative und sind dieser untergeordnet», das heißt dem Parlament.³¹ Letztlich hängt sie von der Legitimation durch das Volk ab, in dessen Hand die höchste Gewalt im Staat auf Dauer liegt. So politisch radikal andere Aspekte der *Two Treatises* auch gewesen sein mögen, waren Lockes Vorstellungen über die außenpolitische Prärogative bezogen auf die durch die Glorious Revolution von 1688/89 entstandene Lage, wie neulich ein Kommentator bemerkt hat, «korrekt und zugleich konservativ».³²

Bei Lockes Theorie der föderativen Gewalt handelt es sich nicht nur um eine tatsachenorientierte Beschreibung der Prärogativen der Krone vor und nach der Glorious Revolution. Sie schließt

auch eine normative Beziehung ein: die zwischen dem von den Einzelnen geschaffenen Gesellschaftsvertrag – der sie aus dem Naturzustand in die bürgerliche Gesellschaft versetzt hat – und «einer Anzahl von Gemeinwesen», die rund um den Globus ein sich erweiterndes Netz aus den Vertragswerken aller Art schaffen, um zwischen ihnen Regeln für Krieg und Frieden zu bestimmen, Allianzen zu schmieden und «die Grenzen ihrer verschiedenen Gebiete festzusetzen». Auf diese Weise regelten sie «durch Vertrag und Übereinkunft die Frage des Eigentums, das seinen Ursprung in der Arbeit und im Fleiß hatte».³³ Nichtsdestoweniger bleibt zwischen dem Gesellschaftsvertrag und den unter Souveränen geschlossenen Verträgen ein wichtiger Unterschied:

Denn nicht jeder Vertrag beendet den Naturzustand unter den Menschen, sondern nur jener, in dem sie gegenseitig übereinkommen, eine Gemeinschaft einzugehen und einen politischen Körper zu bilden. Die Menschen können sich untereinander andere Versprechungen geben oder andere Verträge abschließen, und dennoch im Naturzustand verbleiben.³⁴

Völkerrechtliche Verträge sind danach wie Privatverträge: dadurch mögen Individuen im Verhältnis zu einander im Hinblick auf bestimmte Zwecke gebunden sein, nichtsdestoweniger bleiben sie in diesem Verhältnis dadurch im Naturzustand. Die internationale Domäne bleibt ein Naturzustand zwischen Souveränen unterschiedlichen Typs. Durch ihr Handeln entsteht nicht ein weltumspannender Gesellschaftsvertrag, durch den ein Weltstaat errichtet wäre, der über alle Völker, Souveräne, Korporationen und sonstige Körper herrscht, welche ihrerseits dann untereinander zum Abschluss besonderer Verträge befähigt wären.

Im Licht dessen, wie Locke sich während der dreißig Jahre vor der Publikation seiner *Two Treatises* mit Verträgen befasst hat, verstehen wir besser, worum es in seiner Darlegung zur föderativen Gewalt geht. Es handelt sich um eine Ausdehnung der Fähigkeit, über welche die Einzelnen schon im Naturzustand verfügen, mit ihresgleichen Abmachungen zu treffen. Im Grunde ist es eine Fähigkeit, welche der bürgerlichen Gesellschaft vorausliegt, aber sich in sie hinein verlängert, eine, die sowohl ein Merkmal der Beziehungen zwischen natürlichen Personen ohne Souverän ist

33 Locke, *Second Treatise*, S. 299 (§ 45). Dt. Ausg., S. 228.

34 Locke, *Second Treatise*, S. 276–77 (§ 14). Dt. Ausg., S. 208.

35 Locke, *Second Treatise*, S. 275
(§ 13). Dt. Ausg. S. 208.

als auch eines der Beziehungen zwischen juristischen Personen – seien es Staaten, seien es anderen Gemeinwesen wie zum Beispiel im Falle indigener Völker –, welche im Verhältnis zueinander im Naturzustand existieren. Diese föderative Gewalt liegt auch der institutionalisierten Legislative voraus und überdauert deren zeitweiligen oder sonstigen Ausfall. Anders als bei der strafenden Gewalt, wo Locke in Bezug auf die Vorstellung, sie verlängere sich aus dem Naturzustand in die bürgerliche Gesellschaft, bekanntlich der Auffassung ist, das sei eine «seltsame Theorie» («strange doctrine»), haben der Vorrang und die Permanenz der föderativen Gewalt nichts Seltsames an sich: Wenn etwas, dann ist sie es, die eine kollektive Souveränität kennzeichnet – so wie Vertragsfähigkeit das Kennzeichen der Autonomie des Einzelnen ist.³⁵

Lockes origineller Begriff der föderativen Gewalt ist nicht auf fruchtbaren Boden gefallen. Er lenkte nicht die zeitgenössische Diskussion auf sich, er setzt sich nicht in ähnlich dreigliedrigen Erörterungen der Gewaltenteilung durch, und eben dieser Lockesche Neologismus «föderativ» geriet selber in Vergessenheit, um dann durch Montesquieus zweite Erfindung dieses Ausdrucks abgelöst zu werden, in der Beschreibung der *république fédérative* im *Esprit des Loix* (1748). Dennoch könnte er es wert sein, ihn aus der Versenkung zu holen: zur Erinnerung daran, dass er in der Hand seines Urhebers eine weitergefasste Fähigkeit zu autonomer, bindender Interaktion bezeichnet hat, als dies vermutlich in der Absicht späterer Verwender dieses Begriffs gelegen hat. Bei Locke schließt er die Handlungen indigener Völker und jeglicher Korporationen genauso ein wie die sogenannter moderner oder «zivilisierter» Akteure. Er war das Produkt einer bestimmten Zeitspanne, in der das Vertragsbewusstsein in Europa genauso stark war wie späterhin, und wo ein engagierter, einfühlsamer Beobachter wie Locke das Verträgeschließen in den Rang eines Hauptkennzeichens der Souveränität erheben konnte, wenn nicht sogar zu derjenigen Manifestation, die ihre dauerhafteste und die für sie am meisten charakteristische ist. Schließlich könnte der Hinweis auf Lockes Urheberschaft an dem völkerrechtlichen Begriff der föderativen Gewalt eine sehr nötige Erinnerung daran sein, wie wichtig das Kapitel Verträge für die Geis-

tesgeschichte ist. Denn, wie einer der größten kontinentalen Lockeverehrer, Emer de Vattel, es um die Mitte des 18. Jahrhunderts auf den Begriff gebracht hat, «dieses Kapitel ist ohne jeden Zweifel eines der wichtigsten, vor das uns die gegenseitigen Beziehungen und Geschäfte der Nationen führen können».³⁶

Und endlich, «föderative Gewalt» – der Ausdruck selber insinuiert geradezu die möglicherweise fruchtbare Begegnung von politischer Theorie und Vertragspraxis: die Geschichte der Theorie des Gesellschaftsvertrags. Die Etymologie ist nicht Schicksal; aber Föderalismus, daher auch eine föderative Gewalt, ist nun einmal nicht zu haben ohne Übereinkünfte, Verabredungen oder Verträge unter Vertragsparteien, die miteinander auf dem gleichen Fuß verkehren, ohne Verträge, die deren zukünftige politische und rechtliche Beziehungen definieren, ohne also, auf Lateinisch, *foedera*, diese Wurzel des ganzen semantischen Felds. Verträge, im völkerrechtlichen Sinn, kommen in den Forschungen zum Gesellschaftsvertrag sonderbarerweise kaum je vor. Ebenso unsichtbar sind sie in der Lockeforschung, zweifellos aus ähnlichen Gründen. Wie wir gesehen haben, ist es dabei höchst auffallend, wie unterschiedlich und anhaltend Locke sich zeitlebens mit Verträgen befasst hat, von den fünfziger Jahren bis ins frühe 18. Jahrhundert. Höchst auffallend, aber durchaus nicht etwa vereinzelt, denn sein Interesse dafür hat Parallelen bei anderen Theoretikern des Gesellschaftsvertrags. Dass die Lockeforschung einen Sinn dafür wiedergewinnt, wie wichtig das Thema Verträge ist, könnte immerhin ein kleiner Schritt dazu sein, dass auch allgemeiner bezogen auf diese Tradition des Gesellschaftsvertrags der Sinn dafür zurückkehrt. Es könnte auch die künstlichen Trennungen zu überwinden helfen, die zwischen politischer Theorie auf der einen Seite und der Theorie internationaler Beziehungen auf der anderen bestehen. Im Ergebnis davon sähen wir, wie tief beides miteinander zusammengehangen hat: die Grundlegung des neuzeitlichen politischen Denkens und die Grundlegung des neuzeitlichen internationalen Denkens.³⁷

Übersetzung von Christiana Goldmann

36 Emer de Vattel: *The Law of Nations*, Béla Kapossy and Richard Whatmore (Hg.) Indianapolis 2008, S. 338.

37 Quentin Skinner: *The Foundations of Modern International Thought*, Cambridge 1979; David Armitage: *Foundations of Modern International Thought*, Cambridge 2013.