

**Staat und Bürger im Altertum\***

Von Matthias Gelzer, Frankfurt a. M.

Es ist vielleicht nicht überflüssig, daran zu erinnern, daß unser Thema, das vom Verhältnis des Bürgers zum Staat handelt, besonders augenfällig den geistigen Zusammenhang unserer wissenschaftlichen Denkweise mit der Antike bekundet; sind es doch die Griechen und in ihrer Nachfolge die Römer gewesen, die den Grund legten für alle seitherigen Bemühungen, das Wesen des Staates begrifflich zu erfassen. Das geht so weit, daß sich auch sprachlich ihre Bezeichnungen erhalten haben: Politik (*πόλις, πολιτική τέχνη*), die Bezeichnungen der Staatsformen (Monarchie, Aristokratie, Demokratie, Staat von *status rei publicae* und Republik). Es braucht nicht erörtert zu werden, wie sich im Lauf der Jahrhunderte bis heute der Inhalt der antiken Bezeichnungen wandelte. Ein moderner Großstaat, dessen Verfassung als demokratisch bezeichnet wird, hat kaum mehr etwas gemein mit einer griechischen Polis, auf deren Boden diese Staatsform der Volksherrschaft, als die Begründung der Staatsgewalt auf die Willensäußerungen des Volkes, entstand.

Es ist vielmehr so, daß die antike Staatslehre eine Staatsgestalt im Auge hatte, für die eigentlich heute nur noch die schweizerischen Landsgemeindekantone Analoges bieten. Denn wesentlich für die antike Staatsanschauung war, daß die Bürgerschaft sich auf einem übersehbaren Platz versammeln konnte. Ein Staat, sagt Aristoteles (*Pol.* 7, 1326 b 4), kann nicht ein ganzes Volk umfassen. «Denn wer wird Stratege sein einer übergroßen Menge, oder wer Herold, es sei denn einer mit einer Stentorstimme.» Die Begrenzung der Bürgerschaft ist dadurch gegeben, daß sich Regierende und Regierte nach ihren Qualitäten kennen (1326 b 16). So gelangte Platon in seinen *Gesetzen* zu einer Höchstzahl von 5040 Bürgern (5, 737 a; 6, 771 e; 11, 919 d)<sup>1</sup>. Dabei ist zu beachten, daß für die hier von Platon fingierte Kolonie in Kreta als Bürger nur Grundbesitzer (*γεωμόροι*) in Betracht kommen (8, 842 e), die von ihren Bodeneinkünften leben. Alle Handwerke und Gewerbe sollen nur von Beisaßen und Ausländern betrieben werden. Außerdem sind viele Sklaven vorausgesetzt (8, 842 d; 845 a). Nach griechischen Begriffen war ein solcher Staat schon sehr ansehnlich (v. Wilamowitz, *Platon* I 673).

Der griechische Staat deckte sich also mit dem Begriff der Gemeinde. Platon und Aristoteles sprechen nur von *poleis*, und das entspricht dem allgemeinen

---

\* Vortrag im Ferienkurs des Vereins Schweizerischer Gymnasiallehrer am 9. Oktober 1952 in Luzern.

<sup>1</sup> Vgl. W. Jaeger, *Paideia* II 329.

Brauch<sup>2</sup>. Denn seit der Kolonisationsepoche (8.–6. Jahrhundert) stieg die Zahl der griechischen Städte im ganzen Mittelmeer-Pontus-Gebiet – und das bedeutet selbständiger, politisch unabhängiger Gemeinwesen – auf viele Hunderte. Darüber darf man nur nicht vergessen, daß es im Mutterland auch Staatsgebiete ohne städtischen Mittelpunkt gab, Landschaften, deren Bürger in Dörfern lebten, sich aber auch regelmäßig in Landsgemeinden versammelten (Arist. *Pol.* 2, 1261 a 28). Die Griechen sprachen dann von *ἔθνος*. Wir haben solche Staaten in Mittelgriechenland und im Peloponnes, und, um sie miteinzubegreifen, ist es besser, den griechischen Staatstyp als «Gemeindestaat», nicht als «Stadtstaat» zu bezeichnen, wie es in der Schweiz neben den Städtkantonen die Länderkantone gibt.

Die Römer hatten für Staat und Gemeinde die neutralen Begriffe *res publica* oder *civitas*. *Publicus* (altlateinisch *poplicus*) ist das von *populus* abgeleitete Adjektiv. *Populus* bedeutet die Volksgemeinde wie *civitas*, gleichermaßen mit oder ohne städtischen Mittelpunkt. Die Gleichartigkeit der Verhältnisse in Italien gestattete es ohne weiteres, die Begriffe der griechischen Staatslehre auf sie zu übertragen. Das tat Polybios bei seiner Würdigung des römischen Staatswesens im 6. Buch, aber vor ihm schon Platons Schüler Herakleides der Pontiker, der Rom eine *πόλις Ἑλληνίς* (Plut. *Cam.* 22, 3) nannte, und Cicero konnte in seinen Werken *De re publica* und *De legibus* seinen Mitbürgern ihre Staatsverfassung mit den Kategorien der griechischen Philosophen erläutern.

Die Lehren dieser antiken Staatsphilosophie, wie sie in den Darstellungen des Platon, Aristoteles und Cicero bis heute wirken, gelten eigentlich nur für den Kleinstaat einer bestimmten Epoche der griechischen und römischen Geschichte, die schon zu Ciceros Zeit Vergangenheit war. Weiter müssen wir uns freimachen von der Vorstellung des Abstractum (vgl. W. Jaeger, *Paideia* II 112), die der Staatsbegriff bei uns bekommen hat. *Ἡ γὰρ πόλις πολιτῶν τι πλῆθος ἐστίν*, «die Polis ist irgendeine Menge von Politen», definiert Aristoteles (3, 1274 b 42), also der Staat ist die Bürgerschaft, ist die Lebensordnung einer menschlichen Gemeinschaft (1276 b 2), ohne die der einzelne Mensch nicht existieren könnte; denn der Mensch ist von Natur ein *ζῶον πολιτικόν* (1, 1253 a 3).

Eben, weil griechischer Staat im Sinn der klassischen Staatslehre gleichzusetzen ist mit «Bürgergemeinde», scheint mir der Ausdruck «Gemeindestaat» das wesentliche am besten zu treffen. Dasselbe meinen die Römer, wenn sie einen solchen Gemeindestaat als *civitas* bezeichnen. Umgekehrt ist bei den Griechen *πολίτης* von *πόλις* abgeleitet. Dennoch ist es keineswegs so, daß nun etwa alle Bewohner einer Polis ohne weiteres Politen wären. Einmal gilt das nicht von den Sklaven, die rechtlich keine Menschen waren; ebenso entspricht es der uns geläufigen Auffassung, daß niedergelassene Ausländer nicht dazu gehörten. Aber Aristoteles denkt bei seiner Definition «irgendeine Menge von Politen» an etwas anderes. Er fährt nämlich fort: «Nicht alle stimmen im Begriff des Politen überein» (1275 a 1 *οὐ γὰρ τὸν αὐτὸν ὁμολογοῦσι πάντες εἶναι πολίτην*), «denn es kann in der Demokratie

<sup>2</sup> Isokr. 2, 9; 3, 31.

einer Bürger sein, der in der Oligarchie oft nicht Bürger ist.» Die Qualität des Politen beruht darauf, daß er gleichermaßen die Fähigkeit (*ἀρετή*) besitzt, zu regieren und regiert zu werden (1277 a 26 *ἀρχεῖν καὶ ἀρχεσθαι*)<sup>3</sup>.

Wir sahen bereits an der von Platon für seine fingierte Koloniegründung vorgesehenen Bürgerschaft, daß er diese Fähigkeit nur den mit einem zum Lebensunterhalt ausreichenden Grundbesitz ausgestatteten Ansiedlern zuschreibt. Jeder erhält einen *κλήρος* (Erbgut), dessen Umfang zum mindesten das Existenzminimum sichert (5, 744 a). Doch ist zu wünschen, daß wegen der von den Bürgern zu fordernden Leistungen auch Vermögen bis zu einem vierfachen Ertrag des einfachen *κλήρος* vorhanden sind (744 e). Noch größerer Reichtum wird nicht gestattet, weil man nicht «sehr reich und gut» zugleich sein kann (742 e). Dem liegt die gemeingriechische, aber ebenso bei den Römern und vor dem Aufkommen der durch die französische Revolution verbreiteten Gleichheitsdoktrin wohl überall geltende Anschauung zugrunde, daß sich an den Staatsgeschäften nur beteiligen kann, wer über ein gesichertes Einkommen verfügt. Gegenüber dem landläufigen plutokratischen Verständnis dieses Grundsatzes legt Platon freilich den Ton auf die richtige Erziehung (*παιδεία*) seiner Geomoren zur *ἀρετή* (1, 643 e): «Ein vollkommener Bürger ist, der versteht zu regieren und regiert zu werden mit Gerechtigkeit.» Wir sehen, es ist die Formel vom «Regieren und Regiertwerden», die wir auch bei Aristoteles fanden. Sie begegnet uns jedoch schon in Sophokles' *Antigone* (669) und bei Herodot (3, 83), wie neulich H. Schaefer (*Studium generale* 4, 495) zeigte. Wir würden sagen «aktives und passives Wahlrecht», wobei aber bei den Griechen die Hauptsache ist, daß *alle* Angehörigen der Politengemeinschaft abwechselnd (*Ar. Pol.* 2, 1261 a 33) bald regieren, bald regiert werden<sup>4</sup>.

Es ist klar, daß diese Formel keineswegs nur die Staatsform der Demokratie betrifft, zumal nicht im Sinn der radikalen Demokratie (*δῆμος ὁ ἔσχατος* 1277 b 2; *δημοκρατία ἢ ἔσχάτη* 5, 1312 b 36). Teilhabe an Rechtsprechung und Regierung (*κρίσις καὶ ἀρχή* *Ar. Pol.* 3, 1275 a 23) ist Kennzeichen des Politen. In der griechischen Staatenwelt der klassischen Zeit gab es zwischen radikaler Oligarchie, wo nur eine kleine Minderheit der Reichsten diese Rechte besaß, und radikaler Demokratie, wo alle Freigeborenen, soweit sie nicht Ausländer waren, richten und regieren konnten, eine Menge von Abstufungen. Wie Platon<sup>5</sup> ist Aristoteles der Ansicht, daß «der beste Staat den Handwerker (*βάνανσος*) nicht zum Bürger machen wird» (1278 a 8), denn ein Handwerker oder Tagelöhner besitzt nicht die hiezu erforderliche *ἀρετή* (1278 a 21). Freilich, in der Oligarchie, wo nur das Vermögen zum Maßstab genommen wird, muß auch der Handwerker zu den Ämtern zugelassen werden, «denn auch die meisten Handwerker sind reich» (1278 a 24); doch führt Aristoteles ein Gesetz an, das früher in Theben galt, wonach ein solcher erst ein Amt bekleiden durfte, nachdem er sich 10 Jahre vom Marktgeschäft ferngehalten

<sup>3</sup> Dies zieht in Zweifel Isokr. 3, 17! Aber daneben 3, 57.

<sup>4</sup> Isokr. 3, 15 Oligarchie und Demokratie *ἰσότητος τοῖς μετέχουσι τῶν πολιτειῶν ζητοῦσιν*.

<sup>5</sup> Vgl. *Res publ.* 4, 431 c; e; 434 b; 445 d. Jaeger, *Paideia* II 271.

hatte. Die mildeste Form der Oligarchie war der Staat derer, die sich selbst die Hoplitenrüstung zu beschaffen vermochten, die Hoplitenpolis (Ar. 5, 1306 b 33; Xenoph. *Hell.* 2, 3, 48). Aristoteles bezeichnet sie als eine der drei guten Verfassungen, kurzerhand als *πολιτεία* (2, 1265 b 28; 3, 1279 a 39), während ihm *δημοκρατία* als eine Entartung erscheint (1279 b 6), wofür uns später bei Polybios (6, 4, 6) *ὀλιγοκρατία* begegnet. Bei Thukydides (3, 62, 3) treffen wir dafür den Ausdruck *ὀλιγαρχία ἰσόνομος*, wobei die Gleichberechtigung der an der Staatsverwaltung Beteiligten hervorgehoben wird.

Da durch die uns erhaltene Überlieferung Athen unverhältnismäßig bevorzugt ist, wird oft vergessen, daß in einem großen Teil der griechischen Welt solche oligarchischen Verfassungszustände herrschten (Ar. 5, 1301 b 40). Darum war der Peloponnesische Krieg zwischen Sparta und Athen und ihren Verbündeten zugleich ein Kampf zwischen Oligarchie und Demokratie (Thuk. 3, 82, 1). Selbst in Athen, dem Hort der Demokratie, wurden 411 und 404 Versuche unternommen, zur Hoplitenpolis überzugehen, wozu Thukydides (8, 97, 2) bemerkt, die maßvolle Mischung von Oligarchie und Demokratie, wie sie 411 geplant wurde, sei wohl die beste Verfassung gewesen, die er miterlebt habe. Wenn er den Alkibiades in Sparta die radikale Demokratie als «anerkannten Unsinn» abtun läßt (6, 89, 6), so dient das natürlich der Charakteristik des Redners, ist aber doch auch ein Zeugnis dafür, wie wenig diese Staatsform bei den Griechen als normal angesehen wurde.

Jedoch gibt Aristoteles (1286 b 20) zu, daß beim Größerwerden der *πόλεις* nicht leicht eine andere Verfassung als Demokratie möglich sei, wegen der differenzierten sozialen Verhältnisse<sup>6</sup>, wobei sich ein starker Volksteil von politischen Rechten nicht mehr ausschließen läßt (5, 1303 a 2). Über Athen im besondern führt er (5, 1304 a 22) aus, daß nach dem Sieg von Salamis das «Schiffervolk» (*ὁ ναυτικὸς ὄχλος*) die Radikalisierung der Demokratie erreichte, weil es diese Schlacht gewonnen habe und durch die Seemacht das attische Reich begründet worden sei. Indem man nämlich die Theten als Ruderer zum Flottendienst heranzog, beteiligte man sie an der Wehrpflicht, und daraus war denn auch nach dem Grundsatz der Hoplitenpolis das volle Politenrecht zu folgern<sup>7</sup>.

So stark von den Griechen dieser Zeit der Gegensatz zwischen Oligarchie und Demokratie empfunden wurde, so tritt für uns viel mehr das Gemeinsame hervor, das unbeschadet aller Variationen dem politischen Denken der Griechen eigentümlich ist. Denn, mochte der Kreis der die *πόλις* bildenden Bürgerschaft enger oder weiter gezogen sein, so verstand man unter dem Bürger nicht nur einen mit Stimmrecht und Wehrpflicht begabten Teilnehmer am Staatsleben, sondern einen Mann, der sich ebenso gut als Mitglied von mancherlei Behörden im Mitregieren bewährte. Es bedeutete das, daß grundsätzlich von jedem Bürger erwartet wurde, daß er dauernd einen beträchtlichen Teil seiner Zeit, und zwar unentgeltlich, dem Staatsdienst widmete. Diese Forderung konnte nur erfüllen, wer nicht überwiegend

<sup>6</sup> Vgl. Plat. *Res publ.* 2, 372 e.

<sup>7</sup> Vgl. Isokr. 12, 114. 116–118 und 7, 64.

von seinem Beruf, wie wir heute sagen, in Anspruch genommen wurde und der Notwendigkeit, durch tägliche Arbeit sein Brot zu verdienen, enthoben war. Damit erklärt sich die weite Verbreitung oligarchischer Verfassungen. Am entschiedensten sehen wir dieses Prinzip im lakedaimonischen Staat verwirklicht, wo die Vollbürger, die Spartiaten, nur der Politik und Wehrhaftigkeit lebten, und verallgemeinernd können wir sagen, daß unter antiken Verhältnissen Grundbesitz, der nicht zum Selbst-Handanlegen nötigte (vgl. *Ar. Pol.* 2, 1265 a 7), dazu die besten Voraussetzungen bot.

Von Oligarchie und Hoplitenpolis unterschied sich die Demokratie dadurch, daß hier auch die Besitzlosen, die Tagelöhner, Theten, wie man in Athen sagte, in den Kreis der Politen einbezogen wurden. Das geschah in Athen schon unter dem Archontat Solons 594/3, zunächst dadurch, daß er den Theten die Teilnahme an der Volksversammlung und am Geschworenengericht eröffnete. Dagegen blieben sie von den Ämtern ausgeschlossen, für die sie wirtschaftlich auch nicht in Betracht kommen konnten. Athen behielt damit noch über ein Jahrhundert hinaus tatsächlich den Charakter der Hoplitenpolis. Erst durch die Verfassungsänderung von 461, bei der bereits Perikles hervortrat, wurde die Bahn frei für die radikale Demokratie, d. h. erst jetzt wurde die politische Betätigung der Theten, die bisher keine praktische Bedeutung gehabt hatte, zu einem gewichtigen Faktor des öffentlichen Lebens.

Es ist nun nicht meine Absicht, auf diese Entwicklung näher einzugehen. Vielmehr soll das Beispiel Athens nur ein anschauliches Bild geben von jener gemeindestaatlichen Denkweise der Griechen, die sich in der Formel, daß sämtliche Bürger bald regieren, bald regiert werden, ausdrückt. Wenn wir dafür Athen herausgreifen, so geschieht es einmal aus dem schon angedeuteten Grund, daß uns nur für Athen ausreichende Quellen zur Verfügung stehen, zum andern aber auch, weil für uns die Durchführung dieses Prinzips in einem verhältnismäßig so großen Staatswesen zum erstaunlichsten gehört. Um keine falschen Erwartungen zu wecken, darf ich bemerken, daß es mir zunächst darauf ankommt, am Beispiel Athens und Roms Staatswesen konkret vor Augen zu stellen, wie sie in den antiken Staatstheorien vorausgesetzt werden, dann aber möchte ich zeigen, wie im ausgehenden Altertum also in der römischen Kaiserzeit, diese Voraussetzungen schwanden und nun zwar keine neue Staatstheorie entwickelt wurde, wie aber die Staatsform sich tatsächlich vollkommen änderte, so daß das Verhältnis von Bürger und Staat geradezu ins Gegenteil verkehrt wurde.

Für uns ist Staatsregierung und Staatsverwaltung verbunden mit der Vorstellung von Berufsbeamten und bürokratischem Apparat<sup>8</sup>. Wohl wird auch in der modernen Demokratie, in Großstaaten so gut wie in Schweizerkantonen, für Regierungsämter, insonderheit die leitenden Stellen, keine bestimmte Fachbildung vorgeschrieben. Es gibt sogar parlamentarische Systeme, in denen sich die Mini-

---

<sup>8</sup> Das Problem schon bei Isokr. 3, 19.

sterien sehr rasch ablösen, ein Zustand, der freilich nur erträglich ist, weil die Bureaukratie bleibt. Aber, wenn bei uns Demokratie bedeutet, daß die Exekutive auf dem Wege von Wahlen und parlamentarischer Kontrolle vom Volkswillen abhängig bleibt, verstand man in Athen unter Demokratie vor allem, daß bei jährlichem Wechsel eine möglichst große Zahl von Bürgern selbst in allen Zweigen der Staatsverwaltung tätig wurde.

In seiner Verfassungsgeschichte Athens faßt Aristoteles (62, 3) diesen Leitgedanken in den lapidaren Satz zusammen: «Militärische Ämter ist es erlaubt mehrfach zu bekleiden, von den andern keines, außer Ratsherr sein zweimal.» Zur Erläuterung ist beizufügen, daß alle Ämter in der Regel auf ein Jahr bestellt wurden. «Zweimal Ratsherr sein» bedeutet also, daß man im Leben während zwei Jahren dem Rat der 500 angehören durfte. Die Ausnahme bei den Offiziersstellen zeigt, daß man das Prinzip nicht bis zum Unsinn vortreiben wollte, zugleich aber auch, daß man für alle übrigen Ämter grundsätzlich bei jedem Bürger die ausreichende Begabung voraussetzte.

Dieser Auffassung entsprach, daß nur die Militärbeamten von der Volksversammlung gewählt wurden, während man sich für alle andern Ämter und Posten meldete, worauf dann unter den Bewerbern das Los entschied. Erst nun, vor Amtsantritt, fand eine Qualifikationsprüfung statt, für die künftigen Archonten und Buleuten vor dem amtierenden Rat, für die übrigen vor einem Geschworenengericht. Diese *δοκιμασία* erstreckte sich allerdings nicht auf die Eignung und Befähigung, ein Amt zu versehen, sondern es wurde gefragt, ob der Erloste von bürgerlicher Abkunft sei und bisher seine bürgerlichen Pflichten (Kriegsdienst, finanzielle Leistungen, gute Behandlung der Eltern und gewisse kultische Obliegenheiten) erfüllt habe. Erhob ein Dritter Einspruch, so wurde im Gerichtsverfahren über die Zulassung entschieden (J. Lipsius, *Att. Recht* 277 ff.).

Nach Ablauf des Amtsjahrs hatte jeder, der in einem öffentlichen Dienst gestanden hatte, eine *εἴθυνα* zu bestehen, d. h. Rechenschaft abzulegen, zunächst vor der Behörde der Logisten – sie bestand im 5. Jahrhundert aus 30 Mitgliedern, im 4. aus 10 Logisten und 10 Beisitzern (Ar. *Rp. Ath.* 54, 2). Diese prüfte die Abrechnungen, die Entlastung wurde aber erst vor einem Geschworenengericht von 501 Mitgliedern erteilt, dessen Verhandlung die Logisten leiteten. Etwaige Verfehlungen wurden von ihm geahndet. Darüber hinaus bestand Gelegenheit, daß noch weitere Bürger Anklage erhoben (Busolt-Swoboda, *Griech. Staatskunde* 1077). Aber nicht genug: Es gab noch einen eigenen Ausschuß von 10 *εἴθυνοι* und 20 Beisitzern, der in den drei auf die Entlastung folgenden Tagen weitere Klagen entgegennahm, über die dann gegebenenfalls auch gerichtlich entschieden wurde. In diesem Kontrollsystem kam die andere Seite der Demokratie zur Geltung, die Überwachung der Regierenden durch die Regierten. Darum waren aus Bürgern gebildete Gerichtshöfe oberste Instanz.

Aus dem Grundgedanken, daß die Bürgerschaft der Staat sei, ergab sich die Vorstellung, daß eigentlich in allen Staatsgeschäften die Gesamtheit der Bürger tätig

sein sollte. Auch wenn man die Geschäfte auf Beauftragte verteilte, blieb in einer für uns unerhörten Weise das Bewußtsein lebendig, daß alle Weisungen von der Gesamtheit ausgingen. Darum war gesetzlich vorgeschrieben, daß, verteilt auf das Jahr, mindestens 40 Volksversammlungen abzuhalten waren (Ar. *Rp. Ath.* 43, 3). Der ständige Ausschuß der Ekklesia war der Rat der 500, je 50 aus den 10 Bürgerbezirken, den Phylen. Er versammelte sich täglich, außer an Festtagen (Busolt-Swoboda 1025). Die Buleuten einer Phyle bildeten jeweilen für den zehnten Teil eines Jahres den geschäftsführenden Ausschuß, Prytanen genannt. Diese verbrachten den ganzen Tag, soweit sie nicht durch Gesamtsitzungen beansprucht waren, in einem eigenen Gebäude, wo sie auch gemeinsam aßen. Im 5. Jahrhundert wurde für einen Tag, gerechnet von Sonnenuntergang bis Sonnenuntergang, ein Vorsteher, Epistates, erlost. Derselbe Mann durfte diesen Dienst nur einmal während einer Prytanie versehen. Aber an diesem Tag präsierte er die Ratssitzungen und, wenn die Volksversammlung tagte, auch diese. Wir mögen wohl staunen, welches Maß von geschäftskundiger Gewandtheit dem Durchschnittsbürger zuge-  
traut wurde. Er verbrachte ferner mit einem Drittel der Prytanen auch die Nacht im Amtshaus und verwahrte während seiner eintägigen Amtsdauer das Staats-  
siegel und die Schlüssel der Tempel, in denen die Gelder und Akten des Staats  
lagen (Ar. *Rp. Ath.* 44, 1), gewiß eine eindrucksvolle Verkörperung der unablässigen  
Wachsamkeit der Bürgerschaft. Im 4. Jahrhundert wurde zudem vor jeder Rats-  
sitzung und Tagung der Volksversammlung aus den 9 nicht-geschäftsführenden  
Phylen ein Vorstand von 9 Prohedroi und aus diesen nochmals ein besonderer  
Epistates für die Versammlungsleitung erlost (Ar. *Rp. Ath.* 44, 2).

Der Rat überwachte alle Zweige der Staatsverwaltung. Vor allem befaßte er sich mit allen Gegenständen, die auf die Tagesordnung der Volksversammlung kamen, wobei er entweder darüber bestimmte Anträge formulierte oder sie ohne solche vorlegte (Busolt-Swoboda 992). In der Volksversammlung durfte jeder Bürger das Wort ergreifen, freilich nur einmal zum selben Gegenstand. Falls ein Antrag des Rats vorlag, konnte man Zusätze und Abänderungen vorschlagen oder einen ganzen Gegenantrag stellen (Busolt-Swoboda 999).

In der Betätigung der Volksversammlung drückte sich das Wesen der Demokra-  
tie als Herrschaft der breiten Masse, des *δημος*, aufs vollkommenste aus. Es gab keine politische Angelegenheit, über die nicht der *δημος* durch Volksbeschlüsse (*ψηφίσματα*) entschied. Es war in höchstem Grad Selbstregierung der Bürgerschaft. Als zweites Kennzeichen des Politen führt Aristoteles die Teilhabe an der Recht-  
sprechung an, er nennt sie sogar an erster Stelle. Auch hier tat die radikale Demo-  
kratie ihr möglichstes.

Schon Solon hatte als Appellationsinstanz gegenüber Urteilen der Beamten ein Volksgericht, zu dem auch die Theten zugelassen waren, geschaffen. Die radikale Demokratie überwies alle Rechtsstreitigkeiten zur endgültigen Entscheidung un-  
mittelbar den Volksgerichten. Die Beamten behielten nur die Prozeßleitung, ab-  
gesehen von Bagatellsachen bis zum Wert von 10 Drachmen (Lipsius, *A.R.* 53).

Zu diesem Zweck wurden aus allen Bürgern über 30 Jahren, die sich meldeten, 6000 ausgelost, 600 aus jeder Phyle (Lipsius 135; Busolt-Swoboda 898).

Nach attischer Auffassung wurden die Gerichtsverhandlungen nach den gesetzlich vorgeschriebenen Klagformen gegliedert, und die Entgegennahme von Klagen war auf zahlreiche Beamte, entsprechend ihrem Geschäftskreis, verteilt, denen damit auch die Prozeßleitung oblag. Das waren vor allem die 9 Archonten, ferner die Polizeibehörde der Hendeka, die für vermögensrechtliche Streitigkeiten zuständigen Tettarakonta, die Eisagogeis, Nautodiken, dazu die Finanz- und Rechenschaftsbehörden und die Militärbeamten. Ich gebe diese unvollständige Aufzählung, um klar zu machen, wie man von mehreren Dutzend Bürgern, die mit Ausnahme der Strategen und Hipparchen für ein Jahr erlost waren, voraussetzte, daß sie als Gerichtspräsidenten fungieren konnten. Durch sie wurde auf Grund der Richterliste der 6000 die jeweils erforderliche Zahl von Richtern einberufen. Für Prozesse, die das Staatsinteresse berührten, waren es gewöhnlich 500, gelegentlich aber auch 1000 oder 1500 (Lipsius 136), für reine Privatsachen begnügte man sich mit 400 oder 200 (Lipsius 142).

Um den Unbemittelten die Ausübung der politischen Rechte zu ermöglichen, wurden seit Perikles allen Richtern, Ratsherren und Losbeamten Taggelder bezahlt, im 4. Jahrhundert auch für den Besuch der Volksversammlung (Busolt-Swoboda 899. 1075. 1217. *Ar. Rp. Ath.* 62, 2). Durch diese Besoldung unterschied sich die radikale Demokratie aufs augenfälligste von allen oligarchischen Verfassungstypen.

Die formalrechtliche Betrachtung bedarf einer realistischen Ergänzung. Für das 5. Jahrhundert vor den Verlusten des großen Peloponnesischen Kriegs kann man die Zahl der Stimmberechtigten auf etwa 35 000 schätzen (Beloch *G.G.* II 1, 84; III 2, 393), im 4. auf durchschnittlich 30 000 (Beloch III 2, 410; Busolt-Swoboda 764). Für den tatsächlichen Besuch der Volksversammlungen gibt einen Anhalt die Tatsache, daß bei wichtigen Entscheidungen eine Mindestzahl von 6000 gefordert wurde (Busolt-Swoboda 987). Danach waren es in der Regel weniger, begreiflich, da ein beträchtlicher Teil auf dem Lande lebte (Busolt-Swoboda 1217) und viele ihre Geschäfte und Lohnarbeit nicht versäumen wollten. Ebensowenig boten die Taggelder den Unbemittelten genügend Entschädigung, um sich für Rat oder wichtigere Ämter zu melden (Busolt-Swoboda 1022, 4). Dagegen fehlte es den Gerichten nicht an Zulauf. Aristophanes entwirft in den *Wespen* (bes. 560 ff.) ein überaus lustiges Bild vom Hochgefühl und von der Leidenschaft, mit der ein solcher Volksrichter die Sensationen der Prozesse genoß. Da vor der Abstimmung nicht einmal beraten wurde, hatte er nur zu hören und zu schauen (*Ar. Pol.* 2, 1268 b 10). Als oberste Instanz des Staates unterstanden sie keiner Rechenschaftsablegung (Aristoph. *Vesp.* 587; Lipsius *A.R.* 288), nur der prozeßleitende Beamte. Einzig Bestechung war auch bei den Richtern strafbar (Lipsius *A.R.* 402; Demosth. 46, 26).

Die Volksversammlungen und Gerichtshöfe der radikalen Demokratie erzeugten die Rhetorik als die Kunst, Gefühl und Willen unsachverständiger Hörer in jede

beliebige Richtung zu lenken<sup>9</sup>. So konnten denn tatsächlich in der Volksversammlung nur routinierte Redner sprechen, und man nannte die dort auftretenden Politiker schlechtweg *ῥήτορες* (Busolt-Swoboda 999).

Trotzdem war das radikaldemokratische Athen kein Tollhaus. Es beherrschte im 5. Jahrhundert ein Reich und gehörte auch im 4. zu den griechischen Großmächten. Seit Perikles war es das geistige Zentrum der griechischen Welt: mit seinen herrlichen Bauwerken, seinen Bildhauern und Malern und den Dichtern der Tragödien und Komödien. Hier lehrten die Sophisten, die Meister der Beredsamkeit, und durch Sokrates wurde es die wichtigste Heimstätte der Philosophie. So gab die Demokratie allen geistigen Kräften Raum zur Entfaltung (Thuk. 2, 37, 2).

Radikale Demokratie ist auch nicht gleichzusetzen mit Beseitigung der Hoplitapolis. Die Hopliten stellten zu Lande nach wie vor den wesentlichen Teil des Bürgeraufgebots, und darüber hinaus hatten die Wohlhabenden eine Reihe von Ehrenpflichten zu erfüllen, wie sie auch in den Oligarchien bestanden. Das waren die Liturgien (von *λαός*, *λεώς*). Direkte Einkommens- oder Vermögenssteuern waren mit dem Begriff des freien unabhängigen Gemeindestaats unvereinbar, nicht dagegen Zölle und Gebühren. Nur in Notzeiten wurden Beiträge (eine *εἰσφορά*) nach der Leistungsfähigkeit der Bürger umgelegt. Jedoch war Ehrensache, daß die Begüterten die Aufwendungen für gewisse staatliche Aufgaben übernahmen, so bei Kultfeiern und andern festlichen Veranstaltungen. Am bekanntesten ist davon die Choregie, die Verpflegung und Ausstattung der Festspielchöre; seit der Gründung der großen Kriegsflotte in Athen dann besonders die Trierarchie, die Ausrüstung eines Kriegsschiffs bei der Mobilmachung. Wie der Name sagt, war der Trierarch auch der Kapitän, was freilich oft mehr nominell blieb (Strasburger RE 7 A, 113). Die Übernahme dieser Pflichten war in Athen gesetzlich genau geregelt, so daß es tatsächlich auf eine Besteuerung der Wohlhabenden hinauskam. Aber sie boten auch Gelegenheit, sich auszuzeichnen und dafür mit Ehrungen belohnt zu werden (v. Wilamowitz, *Staat und Gesellschaft der Gr.* 110).

Wie man der Ämterlosung bei den Militärbeamten eine Grenze setzte, so hatten die Strategen das Recht, an allen Ratssitzungen teilzunehmen und über den Rat jederzeit Anträge an die Volksversammlung zu stellen (Busolt-Swoboda 1125). So wurde die Strategie seit Perikles das bedeutendste Staatsamt, das auch stets der sozialen Oberschicht vorbehalten blieb, und selbstverständlich kam die geschulte Beredsamkeit auch der politischen Sachkunde zugute, wofür als bekanntestes Beispiel von vielen nur Demosthenes erwähnt sei. Gerade seine Reden zeigen aber in ergreifender Weise, welch unendliche Mühe es kostete, einen Staat, der in seiner Politik so ganz auf die Meinungsbildung einer sozial stark differenzierten<sup>10</sup> Bürgerschaft angewiesen und mit einer Überzahl von Hemmungsvorrichtungen gegen autoritäre Eigenmächtigkeit versehen war, auf die Bahn einer großen

<sup>9</sup> Plat. *Res publ.* 6, 492 b.

<sup>10</sup> Vgl. Isokr. 3, 19.

zusammenhängenden Willensentscheidung zu führen. So versagte diese Staatsform im Kampf gegen die straff zusammengefaßte Macht des Makedonenkönigs Philippos.

Nicht der Gemeindestaat unterlag der Monarchie, das bewies später die römische Republik, die Makedonien und das viel größere Seleukidenreich niederwarf, wie ja auch früher eine Handvoll griechischer πόλεις den Angriff des persischen Großkönigs zurückgeschlagen hatte, und ein Perikles verstand es auch, die Kräfte der radikalen Demokratie für große Ziele zu vereinigen. Auch nach seinem Tod zeigte Athen selbst nach der furchtbaren Katastrophe vor Syrakus eine bewundernswerte Lebenskraft, und nochmals nach der Niederlage von 404, als der zweite attische Seebund gegründet wurde. Aber dann erwies sich die radikale Demokratie als unfähig, mit den Forderungen eines neuen Zeitalters Schritt zu halten, wozu vor allem eine durchgreifende Umgestaltung des Heerwesens gehört hätte.

Polybios, der die römische Republik nach den Kategorien der griechischen Staatslehre beschrieb, sah ihre Vorzüge in der aus Monarchie, Aristokratie und Demokratie gemischten Verfassung. Wir können das gelten lassen, insofern tatsächlich in der großen Zeit der Republik ein glücklicher Ausgleich von starker Obrigkeit und bürgerlicher Freiheit ein Höchstmaß politischer Leistungsfähigkeit zustande brachte. Im Vergleich mit Athen erscheint die römische Verfassung merkwürdig primitiv. Wo es in Athen hunderte von Beamten gab, behalf man sich in Rom, als es im 3. Jahrhundert bereits zur stärksten Großmacht der Mittelweerwelt emporstieg, mit einer lächerlich kleinen Zahl von Magistraten: 2 Konsuln, 4 Prätores, 4 Ädilen, 10 Volkstribunen, 8 Quästoren. Während in Athen das öffentliche Leben durch eine Fülle von Gesetzen geregelt war, hielt man sich in Rom an den ungeschriebenen *mos maiorum*, der nur gelegentlich durch ein Volksgesetz fortentwickelt wurde. Besonders charakteristisch für die unsystematische Denkweise der Römer waren die Sonderrechte der Plebs und ihrer Tribunen, die nie organisch in die Verfassung eingebaut wurden und nur erträglich waren, weil ihre praktische Handhabung sich im allgemeinen dem Geschäftsgang einordnete. Doch konnte jederzeit, wie später die Gracchenzeit am augenfälligsten lehrte, ihr revolutionärer Ursprung wieder hervorbrechen.

Auch die römischen Magistrate wurden für ein Jahr gewählt, aber nach einem Verfahren, das die grundbesitzenden Bürger bevorzugte. Sie unterstanden der Kontrolle der Bürgerschaft, aber tribunizische Rechenschaftsprozesse vor dem *concilium plebis* waren Ausnahmen, nicht Regel. Volksversammlungen wählten die Magistrate und beschlossen Gesetze, aber alle Initiative, die Einberufung und die Anträge, stand nur den Magistraten zu. Todesurteile und andere schwere Strafen, die einen römischen Bürger betrafen, bedurften der Zustimmung der Volksversammlung. Einzelne oder mehrere Bürger sprachen im Zivilprozeß das Urteil, doch nach einer genau vom Magistrat (gewöhnlich dem Prätor) vorgeschriebenen Fragestellung. Aus dieser rechtweisenden Tätigkeit der Prätores entwickelte sich

aber eine Rechtswissenschaft (W. Kunkel, *Röm. Rechtsgeschichte* [1947] 54), wozu die Griechen, die alle Fälle in Gesetzen erfassen wollten, nie gelangten.

Die Magistrate waren unbesoldet, zwar auch nur für ein Jahr bestellt, aber im Lauf der Entwicklung bildete sich eine Laufbahn aus, die in allmählichem Aufstieg zur höchsten Stelle der beiden völlig gleichberechtigten Konsuln führte. Ebenso gestaltete sich das beratende Organ, der Senat, gewohnheitsrechtlich zu einer Körperschaft, deren maßgeblichen Teil als lebenslängliche Mitglieder die gewesenen Magistrate ausmachten. Wie die Volksversammlungen durfte der Senat nur zusammentreten, wenn er von den zuständigen Beamten (Konsul, Prätor, Volkstribunen) berufen wurde, und hatte seinen Rat nur über die ihm vorgelegten Fragen zu erteilen. Solche Ratschläge waren rechtlich unverbindlich. Aber je umfangreicher bei der wachsenden Macht des römischen Staats, die sich allmählich über ganz Italien erstreckte und sich bald auch in das gesamte Mittelmeergebiet ausbreitete, der Aufgabenkreis der Konsuln und der andern Magistrate wurde, desto mehr nahm das Gewicht seiner Autorität zu, bis er schließlich als das eigentlich regierende Organ erschien. Wie die Ämter nach ihrer Bedeutung abgestuft waren, so gaben die Senatoren ihre Ansicht in der Reihenfolge kund, die ihnen nach dem erreichten Rang zukam, also zuerst die Konsulare, dann die Prätorier usw. Es gab keine Wortmeldung, sondern der leitende Magistrat hielt Umfrage, bis er den Gegenstand für abstimmungsreif hielt. Darum dominierten in dieser Versammlung von 300, später 600 Berufspolitikern die Konsulare, was damit, daß sie die längste und größte Geschäftserfahrung besaßen, auch wohl begründet war.

Aber diese Senatshäupter (*principes civitatis*) standen überdies als eine besondere Herrschicht über der sonstigen Bürgerschaft. Es war nicht mehr der alte Geschlechteradel der Patrizier, der im Anfang der Republik allein die Ämter innegehabt hatte. Als Ergebnis langwieriger Auseinandersetzungen hatten die Plebejer seit dem 4. Jahrhundert die bürgerliche Gleichberechtigung errungen. Aber die Regimentsfähigkeit blieb bedingt durch einen Grundbesitz, dessen Einkünfte zur Lebensführung eines Magistrats und Senators ausreichten. So glichen sich die Plebejer, die in die Ämter gelangten, den Patriziern an und naturgemäß auch im Bestreben, den errungenen Rang ihren Nachkommen zu erhalten. Da die Ämter durch Volkswahlen verliehen wurden, galt es, in der Bürgerschaft die nötigen Stimmen zu gewinnen. Parteien, wie sie der Boden des modernen Parlamentarismus erzeugt, waren nach der Struktur des römischen Staates unmöglich. Man mußte sich vielmehr persönliche Klientelen sammeln, Anhänger, die vom Politiker Förderung ihrer Interessen erwarteten und im Gegendienst bei den Abstimmungen ihren Dank abstatteten. Solche Beziehungen wurden bei den Römern gegenseitig mit Gewissenhaftigkeit gepflegt als Treuverhältnisse, die sich in den Familien vererbten. Natürlich genügten sie nicht, um dem einzelnen Bewerber die Mehrheit zu verschaffen. Aber nach der Klientel bemaß sich der Einfluß und die Macht eines Politikers und seiner Familie, und aus dem Zusammenwirken solcher Gefolgschaftskreise ergaben sich weitgehend die Wahlentscheidungen. So war es eine

beschränkte Zahl von Familien, deren Angehörige zum Konsulat gelangten. Man bezeichnete sie als Nobilität. Es war keine geschlossene Adelsgesellschaft, aber die Ergänzung ging langsam vor sich, meist auf Grund von Familienverbindungen und mit der Wirkung, daß die neu Eintretenden nichts mehr wünschten, als sich von den Standesgenossen nicht zu unterscheiden.

Die römische Republik trug demnach ausgeprägte oligarchische Züge, zumal wenn man noch die weitgehende Befehlsgewalt (*imperium*) der obersten Magistrate gegenüber den Bürgern dazunimmt. Erinnern wir uns der griechischen Formel vom abwechselnden Regieren und Regiertwerden, so gelangte die große Mehrheit der römischen Bürger (wie in der modernen Demokratie) nicht zum Regieren; aber dank den demokratischen Rechten der Volksversammlung war die oligarchisch zusammengesetzte Regierung (wobei wir das Zusammenwirken von Magistraten und Senat im Auge haben) abhängig von der Zustimmung der Bürgerschaft, und in der Blütezeit der Republik kam bei den Abstimmungen das selbständige Urteil der Bürger durchaus zur Geltung. Auch die Klientel erfüllte vorzüglich das Bedürfnis nach enger Verbindung von Regierenden und Regierten.

Unter diesen Bedingungen gab der Herrenstand der Nobilität der römischen Politik den konservativ-stetigen Charakter. Sein Werk war, daß Rom der Führerstaat Italiens wurde, indem sich alle andern Gemeindestaaten als Verbündete anschlossen. Durch Vergrößerung des eigenen Staatsgebiets (*ager Romanus*) und Gründung neuer Gemeinden (*coloniae*) sicherte sich Rom das Übergewicht an Macht, das zur unbedingten politischen Führung ausreichte, beließ aber den Verbündeten Freiheit der Selbstverwaltung, so daß sie bald in der Zugehörigkeit zum römischen Machtbereich ihren Vorteil erkannten. Noch mehr konnte die römische Bürgerschaft von dieser Entwicklung befriedigt sein, da es dabei ihrem Nachwuchs nie an Siedlungsland fehlte, obwohl auch die Regierenden selbst sich bei solcher Besitzergreifung von Land nicht vergaßen. Mit der freigebigen Gewährung der Selbstverwaltung (auch im vergrößerten *ager Romanus* an die hier Munizipien genannten Gemeinden) wurde erreicht, daß der römische Staat immer noch mit seinen wenigen Magistraten auskam, womit die Oligarchie vor unerwünschter Erweiterung ihres Kreises bewahrt blieb.

Dieses Machtsystem bestand die Probe in den großen Kriegen gegen Karthago und die hellenistischen Großmächte. Allein diese Siege führten seit dem 2. Jahrhundert die römische *res publica* in die schwere Krise, die erst der Kaiser Augustus zu überwinden vermochte. Obwohl dessen neue Ordnung als Wiederherstellung der *res publica* gefeiert wurde, leitete sie einen vollkommenen Wandel des bisher zwischen Staat und Bürger bestehenden Verhältnisses ein.

Solange sich der Machtbereich des *populus Romanus* auf Italien beschränkte, blieb die streng gemeindestaatliche Verfassung gewahrt. Volksversammlungen, Senat und Magistrate genügten in der hergebrachten Form, d. h. mit jährlichem Beamtenwechsel und ohne bureaukratische Einrichtungen, auch den neuen Bedürfnissen der italischen Großmacht. Seit den Siegen über die andern Mittelmeer-

mächte entstand nun aber außerhalb Italiens ein römisches Provinzialreich. Sizilien, Sardinien mit Korsika, Spanien, Makedonien, ein Stück Nordafrika kamen unter die Herrschaft des *populus Romanus* und erforderten dauernde Militärverwaltung, deren Finanzierung von den Untertanen aufgebracht werden mußte.

Da ist es nun bezeichnend für das konservative und oligarchische Wesen der *res publica*, daß dieser tiefgreifend veränderten politischen Lage nicht mit entsprechender organisatorischer Neugestaltung begegnet wurde. Das war desto verhängnisvoller, weil sich auch in Italien die sozialen Verhältnisse in ungesunder Weise verschoben. Infolge des einströmenden Reichtums breiteten sich auf Kosten der freien Bauern kapitalistisch mit Sklaven betriebene Gutswirtschaften aus. Zwischen Reich und Arm tat sich eine Kluft auf, wie man sie bisher nicht gekannt hatte. Außer bei der Nobilität häufte sich der neue Reichtum in der Hand der Finanzleute, die vom Staat die Erhebung der in den Provinzen eingehenden Abgaben pachteten und skrupellos Überschüsse erpreßten. In Rom ballte sich besitzlos gewordene Bevölkerung zusammen und machte die Stadt des *populus Romanus* zu einem Herd der Korruption. Hunderttausende von Sklaven bedrohten die bürgerliche Gesellschaft mit gefährlichen Aufständen. Die Gemeinden der Verbündeten forderten das römische Bürgerrecht, vor allem als Anerkennung der Gleichberechtigung gegenüber den Untertanen in den Provinzen. Alle diese Schäden wurden in einer nicht abreißenden Folge von Explosionen bloßgelegt, die im Zeitalter der Gegenspieler Marius und Sulla, als sich unter Mithradates' Führung auch noch die Provinzen erhoben, das Gefüge des Reichs aufs tiefste erschütterten.

Mit den Provinzen war etwas grundsätzlich Neues in das Blickfeld der römischen Politik eingetreten. Es gab auch in dieser Sphäre verbündete Gemeinden, aber sie waren eine kleine Minderheit von bevorzugten. Auch die andern behielten ihre Selbstverwaltung und eigene Rechtsprechung, aber alles unter der Aufsicht der römischen Statthalter, die jeden Eingriff im römischen Interesse in sich schloß, und vor allem mit dauernden Abgaben an den römischen Staat belastete, *sub imperio populi Romani*. Den Römern gegenüber waren die Bürger dieser Provinzialgemeinden Untertanen. Nominell herrschte über sie der *populus Romanus*, aber die ungeheure Machtsteigerung verstärkte tatsächlich das Schwergewicht der Senatsoligarchie.

Wohl erhob sich im Verlauf der Krise dagegen in Rom die populare Opposition, ein zuerst von den Gracchen unternommener Versuch, gegenüber dem Senat den Willen der Volksversammlung zur Geltung zu bringen. Aber in einer Zeit, da die Bürgerschaft, wie es seit dem Bundesgenossenkrieg im Jahre 90 v. Chr. Rechtens wurde, die ganze freie Bevölkerung Italiens umfaßte, gaben die Volksversammlungen, die nur in Rom zusammentraten, ein sehr unzulängliches Bild dieses Willens und desto mehr, weil sich überwiegend die *plebs urbana* beteiligte. Wegen ihrer Armut war sie der Demagogie in jeder Form zugänglich, auch in der gröbsten, der Wählerbestechung. Der *civis Romanus*, der mit seinen Privilegien in der Pro-

vinz als Wesen höherer Art auftrat, hatte in Rom, sofern er nicht den beiden obern Ständen der Senatoren und der «Ritter» (d. h. der Finanzleute) angehörte, kaum noch Gelegenheit, bei politischen Entscheidungen sein eigenes Urteil zu bewähren, und war mit seinen persönlichen Anliegen als Klient auf den Einfluß seines Patrons angewiesen.

Die Korruption der Volksrechte erreichte einen Höchststand im Jahrzehnt von 60–50, als die politischen Kämpfe mit Terrorbanden und Sprechchören ausgefochten wurden, eine Entwicklung, die im Bürgerkrieg zwischen Caesar und der von Pompeius gestützten Senatsoligarchie endete. Caesar verdankte seinen Sieg außer seinem Feldherrngenie seinem Heer von Berufssoldaten, politisch gedrückt der Heeresklientel. Nach seinem Tod setzten sich die Kämpfe zwischen den großen Befehlshabern in gigantischem Ausmaß fort bis zum endgültigen Sieg Caesar Octavians über den letzten Rivalen Antonius im Jahre 30 v. Chr.

In der Heeresklientel haben wir die entscheidende Neubildung der Krisenzeit zu erkennen. Zunächst unbeachtet ergab sich diese Entwicklung aus den Bedürfnissen des Provinzialreichs. Als in weitentlegenen Provinzen zum Schutz und zur Niederhaltung der Untertanen dauernd römische Truppen gebraucht wurden, genügte das Milizsystem der ältern Republik nicht mehr (darüber Em. Gabba, *Athenaeum* 29 [1951] 171–273). Aus militärischen und verkehrstechnischen Gründen war ein häufiger Wechsel der Besatzungstruppen untunlich. So war man genötigt, die Bürger, die für die Provinzen ausgehoben wurden, jahrelang unter den Waffen zu halten, was besonders für die davon betroffenen Bauern wirtschaftliche Schädigung bedeutete. Diesem Mißstand half vorab Marius ab, indem er zur Heeresergänzung durch Besitzlose, die sich freiwillig meldeten, überging (Gabba 181). Solche Leute machten den Heeresdienst zum Beruf, und da ein Heer von Berufssoldaten auch militärisch vorzuziehen war, ist begreiflich, daß die Neuerung fortan bestehen blieb. Einen wichtigen Anreiz, den Soldatenberuf zu ergreifen, bot die Aussicht, beim Abschied mit Grundbesitz belohnt zu werden. Für den siegreichen Feldherrn, der sich für solche Veteranenversorgung einsetzte, war es die beste Gelegenheit, sich eine große Klientel zu schaffen.

Mit dieser Heeresklientel kam ein Faktor in das politische Leben, der die gemeindestaatliche Ordnung sprengte: An der Spitze seines Heeres trotzte schon Sulla der Absetzung, und obwohl er schließlich die Diktatur niederlegte, traten Pompeius und Caesar in seine Fußstapfen.

Als dann im Jahre 27 wiederum Augustus auf seine diktatorischen Vollmachten verzichtete, blieb das eine Geste. Gewiß war es ihm ernst mit der Wiederherstellung der *res publica*. Ihre Organe: Magistrate, Volksversammlungen und Senat übten formal die alten Funktionen aus, aber über ihnen waltete als *princeps* («Erster der Bürgerschaft») Augustus, der Kaiser, wie man seit ihm diese Würde bezeichnete. Augustus selbst wollte sie von seiner überragenden *auctoritas* ableiten. Damit wurde jedoch seine wirkliche Machtstellung verhüllt. Hinter dem römischen Kaiser stand immer das Heer, er war sein alleiniger Befehlshaber

(L. Wickert, *Symbola Coloniensia* [1948] 128ff.), und die Sorge für seine Schlagkraft und die Belohnung der Veteranen war die vornehmste Regierungsaufgabe. Entsprechend seiner Herkunft aus der Heeresklientel war das römische Kaisertum also von Anfang an eine Militärmonarchie, freilich auf betont rechtsstaatlicher Grundlage. Es wurde daher rechtlich nie zur Erbmonarchie, sondern bestand in einem Bündel von Vollmachten, die dem Inhaber vom Senat unter formaler Mitwirkung der Volksversammlung (wahrscheinlich unter den Nachfolgern des Augustus nur Zustimmung durch Akklamation) übertragen wurden durch die *lex imperii*. Noch im Jahre 232, als längst die kaiserlichen Erlasse Gesetzeskraft hatten wie früher die Volksbeschlüsse (Gaius, *Inst.* 1, 2, 3), wird in einem Reskript des Severus Alexander (C.J. 6, 23, 3) bemerkt: *licet enim lex imperii solemnibus iuris imperatorem solverit, nihil tamen tam proprium imperii est, ut legibus vivere*, «obwohl die *lex imperii* den Kaiser von Rechtsförmlichkeiten entbindet, ist doch nichts der Kaiserherrschaft so eigentümlich, als nach den Gesetzen zu leben». Nicht von ungefähr erreichte darum die römische Rechtswissenschaft in der Kaiserzeit ihre eigentliche Blüte.

Fassen wir das Verhältnis des Bürgers zum Staat ins Auge, so wurde in der Kaiserzeit der Gemeindestaat nicht aufgehoben. Der Senat bestand weiter und jährlich wurden Magistrate bestellt, freilich seit Tiberius nicht mehr von der Volksversammlung, sondern vom Senat gewählt. Das Stimmrecht der Bürgerschaft, ein Grundpfeiler der alten *res publica*, war dahingeschwunden. Die *plebs urbana* ließ sich gerne mit *panis et circenses* abfinden. Für Ruhe in der Stadt sorgten die kaiserlichen Garde- und Polizeitruppen, die *cohortes praetoriae* und *urbanae* und überdies die militärisch organisierte Feuerwehr, die *cohortes vigilum*. Die große Mehrheit der Bürgerschaft lebte jedoch außerhalb Roms, in Italien und in stets wachsender Zahl in den Provinzen. Da das Stimmrecht von jeher nur in Rom ausgeübt wurde, bedeutete für sie also sein Verlust keine Einbuße. Dafür besaßen ihre Gemeinden, Munizipien und Kolonien, volle Selbstverwaltung.

Am meisten bewahrte die alte *res publica* ihren Charakter in dem Teil der Reichsverwaltung, der bei der Neuordnung von 27 v. Chr. dem Senat belassen wurde. Das waren die Provinzen im Innern, die keiner Truppen bedurften. Hier regierten wie bisher nach Ablauf der städtischen Amtszeit unter Aufsicht des Senats gewesene Konsuln und Prätores als Prokonsuln. Doch erstreckte sich eine der kaiserlichen Vollmachten, das *imperium maius*, auch über diese Sphäre. Überhaupt schloß die in der Hand des *princeps* vereinigte Machtfülle aus, daß gegen seinen Willen irgendwo selbständige Politik getrieben werden konnte. Die so gewährleistete Einheitlichkeit der politischen Leitung bedeutete gegenüber der Krisenzeit der ausgehenden Republik eine entscheidende Besserung. Doch führte dieser Zustand rasch dahin, daß alle politischen Impulse nur vom Herrscher ausgingen, und die Opposition, die sich von den Erinnerungen der Nobilitätsherrschaft nährte und die uns durch Tacitus so wohlbekannt ist, beschränkte sich tatsächlich auf einen engen und ohnmächtigen Senatorenkreis.

Der große Zug der Entwicklung wurde durch die von Augustus begründete kaiserliche Reichsverwaltung bestimmt. Bei der erwähnten Neuordnung von 27 fielen dem Kaiser die Randprovinzen zu, auf die zum Schutz der Grenzen die stehenden Heere verteilt waren. Staatsrechtlich stand dort dem Kaiser allein das *imperium proconsulare* zu. Die ihm hier obliegenden Aufgaben konnte er nur erfüllen, indem er sie auf von ihm ernannte Stellvertreter übertrug, an *legati Augusti pro praetore* konsularen oder prätorischen Rangs, in Ägypten an den *praefectus Aegypti* aus dem Ritterstand und ebenso an ritterliche Prokuratoren in einigen kleinern Provinzen. Da sie auch Befehlshaber der Besatzungstruppen ihrer Provinzen waren, hatten sie, obwohl als Beauftragte im Rang nachgeordnet, tatsächlich weit größere Machtbefugnisse als die Prokonsuln der Senatsprovinzen.

Augustus faßte seine Stellung durchaus auf als die eines Verwalters des *imperium populi Romani* und beteiligte die Bürgerschaft in mannigfachster Weise am Reichsregiment über die Untertanen. Von der Heranziehung der Senatoren als Statthalter war schon die Rede. Dem zweiten Stand, den *equites Romani*, der wohlhabenden Bourgeoisie, eröffnete er ein weites und durch reichliche Besoldung anziehendes Betätigungsfeld im Offiziersdienst mit Aufstieg zu Ämtern der Finanzverwaltung und zu den höchsten Vertrauensposten eines *praefectus praetorio*, *Aegypti*, *annonae*. Zweifellos bot der ehren- und verantwortungsvolle kaiserliche Dienst unvergleichlich mehr als das republikanische Stimmrecht. Dazu fanden die unbemittelten Bürger Verwendung bei den hauptstädtischen Kohorten und den Legionen in den Provinzen. Wenn auch die Beförderung in die höhere Offizierslaufbahn zunächst Ausnahme blieb, so winkte doch am Ende auskömmliche Versorgung.

Unter den Nachfolgern des Augustus schritt der Ausbau des kaiserlichen Verwaltungsbereichs stetig voran, während die Reste des republikanischen einschrumpften. Für den zentralen Geschäftskreis ihres Kassenwesens, des *fiscus*, und der Kanzlei behelfen sich die Kaiser zunächst mit ihrer Hausdienerschaft von Freigelassenen und Sklaven; doch blieb nicht aus, daß unter schwachen und ihren hohen Pflichten nicht genügenden Herrschern die Bedeutung dieser Hausämter gewaltig stieg und aus den Vorstehern der Kassenverwaltung und den Bearbeitern der kaiserlichen Erlasse und der einlaufenden Bittschriften Leiter von Dienststellen mit großem Personal wurden, die in ihren Funktionen heutigen Ministerien gleichkamen. Diese Emporkömmlinge aus dem Sklavenstand erregten allerseits viel Haß und wurden darum allmählich durch ritterliche Beamte ersetzt. Mit der ständigen Vermehrung der höhern Beamten erhielt auch das ihnen zugeteilte Dienstpersonal immer mehr den Charakter einer systematisch geordneten Bureaucratie. Bei den Statthaltern und den sonstigen Kommandostellen entwickelte sie sich aus Unteroffizieren und Soldaten der Stäbe, der *officia*, wonach sie als *officiales* zusammengefaßt wurden, bei den reinen Zivilämtern waren die Subalternen bis ins 3. Jahrhundert kaiserliche Freigelassene und Sklaven (Hirschfeld, *Kais. Verwaltungsbeamte* 457). Gleichzeitig wurde auch die Laufbahn der höhern Beamten

straffer organisiert und durch Rangtitel wie *vir egregius*, *perfectissimus* gegliedert.

Wie wir sahen, war Fehlen von Bureaukratie ein Kennzeichen des antiken Gemeindestaats. Auch in der römischen Republik wurden bei jedem Ämterwechsel die Amtsgehilfen vom antretenden Magistrat neu zusammengestellt. Eine durchgebildete bureaukratische Organisation ist uns aus hellenistischer Zeit im ptolemäischen Ägypten bekannt. Von den andern Monarchien wissen wir zu wenig. Es ist klar, daß ein so großes Reich wie das römische ohne einheitlich geleitete und kontrollierte bureaukratische Ordnung nicht regiert werden konnte. Das damit bezeichnete Versäumnis holte also die Kaiserzeit nach. Dazu gehörte auch, daß die kaiserlichen Beamten entgegen dem republikanischen Annuitätsprinzip so lange auf ihrem Posten belassen wurden, als es der Kaiser und seine Ratgeber für zweckmäßig hielten. So ist die Schaffung eines Reichsbeamtentums als eine sehr wirksame Stärkung der Staatsgewalt zu bewerten.

Nach der Auffassung der frühen Kaiserzeit sollte jedoch diese Tendenz die Entfaltung freien Bürgersinns nicht hemmen. In dieser Hinsicht war es Augustus mit der Wiederherstellung der *res publica* voller Ernst. Wie ich schon sagte, wurden diese Kräfte auf den Raum der örtlichen Selbstverwaltung verwiesen, wo wir denn ein echtes Fortleben gemeindestaatlichen Denkens wahrnehmen. Dieses Prinzip beschränkte sich auch nicht auf die Gemeinden der römischen Bürger in Italien und in den Provinzen, sondern galt auch für die untertänigen. Dabei drängte die Entwicklung dahin, den Unterschied zwischen römischen Bürgern und Untertanen, den noch Augustus geflissentlich betonte, mehr und mehr auszugleichen. Es geschah dies durch eine sehr liberale Erteilung des römischen Bürgerrechts an die Provinzialen: im Westen des Reichs durch Verleihung des Latinischen Rechts. In Gemeinden mit solcher Verfassung wurde man durch Bekleidung eines Amtes römischer Bürger. So gelangten im Lauf der Zeit sämtliche Honoratiorenfamilien zum römischen Bürgerrecht. Im griechischsprechenden Osten geschah dasselbe dank Einzelverleihung. Das Bürgerrecht erhielten ferner die Veteranen der bei den Untertanen ausgehobenen Truppeneinheiten, und schließlich führte auch der Weg über die Freilassung in der zweiten Generation dazu. Der Begriff des römischen Bürgers wurde so allerdings völlig entnationalisiert. Den Schlußstrich zog dann 212 M. Antoninus Caracalla, der alle freien Reichsbewohner zu Bürgern machte. Damit ist aus dem großen römischen Reich formal ein riesiger Gemeindestaat geworden, eine *res publica*. Alle seine Angehörigen sollten nun nach römischem Recht leben. Im übrigen aber änderte sich an den persönlichen Verhältnissen nichts. Die Provinzen trugen weiter den Hauptteil der Finanzlasten, und dazu kam nun noch die Erbschaftssteuer, die Augustus zugunsten der Veteranenversorgung den römischen Bürgern auferlegt hatte. Bestehen blieb die plutokratische Gesellschaftsordnung, ja sie wurde im 3. Jahrhundert zu einer Zweiteilung der gesamten Bevölkerung in *honestiores* und *tenuiores* oder *humiliores* gesteigert (Mommsen, *R. Strafr.* 1035). Zu den in strafrechtlicher Hinsicht privilegierten *honestiores* zählten außer Senatoren- und Ritterstand noch die Gemeinderäte

(*decuriones*) und die Soldaten und Veteranen. Wir könnten es verdeutlichen als «Aktiv- und Passivbürger», insofern die *honestiores* Anteil hatten an Reichsdienst und Selbstverwaltung, die *humiliores* nur noch Regierungsobjekte waren.

Die weitere Entwicklung war durch die jahrzehntelange Krise des 3. Jahrhunderts bedingt, die öfter schon an die Auflösung des Reichs heranführte. Sie hatte eine vollkommen veränderte militärpolitische Lage zur Ursache, die fortwährende Bedrohung des Reichs auf zwei Fronten, an Rhein und Donau durch die Wanderbewegungen der Germanen und anderer Völker, im Osten durch das erneuerte Perserreich. Während die Kriege schwerste Opfer an Gut und Blut kosteten, mußten zur Verteidigung dem geschwächten Reich vielfach erhöhte Mittel abgepreßt werden. Mit Recht hatte man die zwei ersten Jahrhunderte der Kaiserherrschaft als die Zeit der *Pax Romana* gepriesen. Unter ihrem Schutz hatte sich die Decke einer reichen, einheitlichen griechisch-römischen Zivilisation über alle Länder des Reichs gelegt. Aber dem äußern Glanz fehlte die innere Kraft, die einst die antike Kultur getragen hatte. Die geistige Regsamkeit verlagerte sich überwiegend in das religiöse Leben, während sich das städtische Bürgertum politisch an die Bevormundung gewöhnt hatte und alles von der Obrigkeit erwartete. So wurde die Krise nur erduldet und den Kaisern überlassen, sich ihrer zu erwehren. Da hing nun die Entscheidung völlig ab von der Kriegstüchtigkeit der Soldaten. Diese war schon längst nur noch bei mehr oder weniger barbarisch gebliebenen bäuerlichen Volksteilen vorhanden. Schon Septimius Severus (193–211) hatte den Soldaten den Zugang zu den Offiziersstellen freigegeben. Nun erhoben die Heere mit Vorliebe solche ehemaligen Unteroffiziere zu Kaisern. Zum äußern Krieg kamen damit noch die Kämpfe der Gegenkaiser untereinander. Es war schier ein Wunder, daß schließlich solch urwüchsige Kraftgestalten wie Aurelian (270–275) das Reich noch einmal zusammenzuhalten vermochten. Seit Diokletian (284–305) war die Krise dann für mehr als ein Jahrhundert zurückgedämmt.

Die Ordnung des spätrömischen Reichs, die er begründete, war nach ihrer Idee ganz darauf gerichtet, durch Anspannung aller Kräfte die Bedrohung durch die äußern Feinde abzuwehren. Unter dem Druck der Not wurde aus der *res publica* jetzt das vollkommene Gegenteil dessen, was einst ihr Wesen ausgemacht hatte, nämlich aus der freien, sich selbst regierenden Bürgergemeinde ein Gebilde, das man früher etwa als «Zuchthausstaat» bezeichnete; heute würde man von «totalem» sprechen.

Alle Bürger standen im Staatsdienst, an dem ihnen vom Kaiser angewiesenen Platz, die einen als besoldete Soldaten und Beamte, die andern als Steuerträger. Die römische Staatskunst geriet dabei freilich in einen argen *Circulus vitiosus*. Um die Mittel für die Heeresverstärkung aufzubringen, wurde die Verwaltung aufs äußerste intensiviert durch eine ungeheure Vergrößerung des bürokratischen Apparats, was wiederum die Belastung der unglücklichen Steuerträger ebenso ungeheuerlich vermehrte. Die Folge war, daß sie sich durch Flucht in die Reihe der Besoldeten oder Verlassen der Arbeitsstätte dem Druck zu entziehen suchten,

was die kaiserliche Regierung damit beantwortete, daß sie diesen ganzen Bevölkerungsanteil mit den Nachkommen an seine Berufe band. Das traf bei dem agrarischen Charakter der Wirtschaft vorab die Bauern und Kleinpächter, aber ebenso die Handwerker und Gewerbetreibenden der Städte und – für uns am verwunderlichsten – die Gemeinderäte. Denn die gemeindliche Selbstverwaltung bestand in der Hauptsache nur noch in der Steuererhebung. Die Provinzen waren in Gemeindebezirke eingeteilt und deren Räte hafteten mit ihrem Vermögen für den Eingang der jährlich zudiktierten Steuersumme. Man hat viele Theorien aufgestellt über den Zerfall des römischen Reichs. Die elementare Ursache war dieses Zwangssystem, das mit der primitiven Technik jener Zeit nicht durchzuführen war.

Fassen wir zum Schluß unsere Betrachtung zusammen, so sahen wir am Anfang bei Griechen und Römern den Gemeindestaat. Ob Oligarchie oder Demokratie, es sind die wehrhaften Bürger, die durch Abstimmungen und Wahlen und als Regenten das Staatsleben gestalten. Dann beobachteten wir in der römischen Geschichte ein Fortschreiten vom Gemeindestaat zum Reichsstaat. Trotz zähem Festhalten an den alten Vorstellungen verlagerte sich die Staatsgewalt mit unablässiger Folgerichtigkeit auf den Kaiser, aus den Bürgern wurden Untertanen. Wie das Ende zeigte, ist diese Entwicklung dem Staatswesen nicht heilsam gewesen. Dem gegenüber lehrt die neuere Geschichte, daß durch repräsentative Institutionen auch in Großstaaten bürgerliche Selbstregierung – wenn auch nicht in der dem Altertum einzig geläufigen unmittelbaren Weise – gewahrt werden kann, und wir können fragen, ob sich nicht das gemeindestaatliche Denken des Altertums in dieser Hinsicht mit einer verhängnisvollen Schranke umgeben hat.